

Jean-Marc Sauvé

Vice-président du Conseil d'Etat français

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Juges, Monsieur le Ministre, Monsieur le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, Mesdames, Messieurs,

« (...) permettez-moi de penser ici tout haut aux victimes innocentes des guerres comme à ceux qui ont défendu les droits, la liberté et la dignité de l'homme. Je pense également à tous ces magistrats silencieux qui appliquent avec justice et courage civique les règles protectrices des droits des individus dans la société. (...) »

Ce sont tous ceux-là, les morts et les vivants, hommes de bonne volonté, artisans d'une condition humaine moins injuste, fervents « accoucheurs » de règles, anciennes dans leur essence, mais exprimées sous des modalités convenant mieux à notre monde moderne, qui sont, sous le nom d'un des leurs, les vrais lauréats du Prix Nobel de la Paix. »

Ainsi s'exprimait en décembre 1968 René Cassin, mon illustre prédécesseur à la vice-présidence du Conseil d'Etat de France qui était en ce temps-là le président de votre Cour, alors qu'il recevait le prix Nobel de la paix pour son action en faveur des droits de l'homme.

La pensée de René Cassin était enracinée dans une conviction infrangible : il ne peut y avoir de paix durable sans « la ratification pratique des droits essentiels de l'homme », ainsi qu'il l'avait déclaré dès 1941 lors de la Conférence de Saint-James.

De cette promesse et de cette espérance, vous êtes, et nous les juges nationaux sommes avec vous, les héritiers et les gardiens.

Soixante ans après la signature de la Convention européenne des droits de l'homme, je veux, en ma qualité de président d'une juridiction nationale suprême, rendre témoignage à l'œuvre accomplie par votre Cour qui a l'an passé célébré son cinquantième anniversaire et dont le rôle en matière de protection des droits fondamentaux vient d'être justement récompensé par la Fondation Roosevelt¹.

Jamais en effet les droits de l'homme n'ont été mieux consacrés et protégés dans l'espace européen. Les principes démocratiques sont la référence commune des quarante-sept Etats du Conseil de l'Europe et la « pax europeana » est assurée. Nous vivons même un moment historique avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} décembre dernier, du Traité de Lisbonne : l'Union européenne est désormais en capacité d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme, et la Charte des droits fondamentaux de l'Union a reçu même valeur juridique que les traités. Le réseau européen de la garantie des droits ne cesse donc pas de se resserrer et de se renforcer.

C'est pourtant le succès même du système européen de protection des droits de l'homme qui, par-delà ce bilan remarquable, conduit à s'interroger sur ses perspectives. Que constatons-nous en effet ?

1. La Fondation Roosevelt de Middlebourg (Pays-Bas) a décerné l'« *International Franklin D. Roosevelt Four Freedoms Award* » à la Cour européenne des droits de l'homme pour l'année 2010. Soulignant à quel point la Cour a contribué à asseoir solidement l'Etat de droit dans le domaine des droits fondamentaux, la Fondation Roosevelt salue le rôle joué par cette institution dans l'Europe d'après-guerre, en offrant notamment un outil accessible permettant de renforcer la démocratie de manière effective.

C'est d'abord l'excessif encombrement de votre Cour qui, submergée par la confiance qu'elle inspire, enregistre plus de 50 000 nouvelles requêtes par an.

C'est aussi parfois des interrogations, ou même des critiques, sur le rôle des juridictions internationales et la portée de leurs jurisprudences.

C'est enfin une tendance au rapatriement au sein des Etats de la garantie des droits fondamentaux : mouvement bienvenu, s'il s'inscrit dans une saine vision de subsidiarité, mais plus problématique, si la protection nationale des droits devait contredire la jurisprudence de votre Cour.

Les questions posées par la situation présente appellent des réponses. Mais avant de les envisager, il nous faut mesurer le chemin parcouru en Europe pour définir et protéger les droits de l'homme. Il nous faut aussi prendre la mesure de la profonde transformation que la Convention européenne et la jurisprudence de votre Cour ont introduites dans la protection des droits de l'homme au sein des Etats parties.

I. Il faut d'abord marquer avec force que le système européen de protection des droits de l'homme s'est avéré le garant d'un patrimoine commun indissociable de l'humanisme européen que nous partageons.

A. Ce système a émergé des épreuves indicibles que notre continent s'est infligées à lui-même et au monde au cours du XX^e siècle. Mais il a des origines bien plus anciennes : il est le fruit d'une pensée dont le continent européen a été, sans revendiquer aucun monopole, le creuset. Il n'est pas l'apanage de tel ou tel Etat ou peuple qui serait plus méritant que d'autres, mais il est intimement lié à une identité européenne qui s'est progressivement construite et qui est notre héritage commun.

La construction juridique remarquable, inédite, que couronne votre Cour est en effet l'aboutissement d'une conception de l'homme qui s'est forgée lentement grâce à des penseurs de différents pays qui, par leurs recherches, leurs écrits, leurs voyages, leurs dialogues, leurs conflits intellectuels aussi, ont construit un espace commun de pensée. Dans tous les pays d'Europe, se sont levées des personnes « s'honorant d'être capables de penser demain autrement qu'aujourd'hui »². C'est dans cet espace commun de pensée, sur ce terreau fertile que s'est construite une vision philosophique et politique de l'homme, de ses droits, de leur nécessaire protection. Une vision qui a permis de regarder la personne humaine comme un être qui est une fin en soi et jamais simplement un moyen : au-delà de l'homme empirique, s'est dévoilée « l'humanité présente en l'homme ». Bref, l'Europe a été « le berceau des idées de personne et de liberté ».

De cette vision qui, depuis lors, a été complétée, renouvelée, mais parfois aussi niée, se déduisent une morale, une politique, un droit.

B. Le système européen de protection des droits de l'homme, tel qu'il a été créé à partir de 1950, est la traduction juridique de cet humanisme. Il en est même l'un des aboutissements. Ce système consacre, selon vos propres termes, un véritable « ordre public européen » qui « traduit les exigences essentielles d'une vie en société. En s'y référant, [votre] cour [...] pose le postulat qu'existent des règles perçues comme fondamentales pour la société européenne et s'imposant à ses membres »³. De là découlent l'ensemble des droits qui ont été consacrés, qu'il s'agisse de droits individuels ou collectifs, dont certains, comme l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants ou la prohibition de l'esclavage, ne souffrent aucune dérogation.

2. Marguerite Yourcenar, *L'œuvre au noir*.

3. F. Sudre (et al.), *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, 5^e éd. Paris, PUF, 2009, Thémis droit, p.10.

Tous ces droits ont été progressivement enrichis, approfondis, étendus. La théorie des droits implicites, qui a permis par exemple la reconnaissance du droit à l'exécution des décisions de justice⁴, en est une illustration. De même, la Convention peut avoir une portée indirecte et extraterritoriale⁵. Elle peut aussi faire naître des obligations positives et pas seulement des obligations d'abstention à la charge des Etats : cette jurisprudence inaugurée en 1979⁶ permet de sanctionner la carence fautive et pas seulement l'ingérence active d'un Etat dans un droit garanti. La Convention peut encore engendrer des effets horizontaux et « saisir » les rapports interindividuels et pas seulement ceux des citoyens avec les autorités publiques⁷.

A cette logique d'extension s'ajoute une grille d'interprétation et d'application de ces droits. Votre Cour vérifie en particulier avec soin si les ingérences ou les restrictions dans l'exercice des droits, lorsqu'elles sont permises par la Convention, sont prévues par la loi, une loi accessible, prévisible et compatible avec la prééminence du droit. Mon pays a pris en 1990 la mesure de cette exigence, alors qu'il n'était pas encore doté d'une législation sur les écoutes téléphoniques⁸. Votre Cour exerce en outre sur ces ingérences ou restrictions, qui doivent être « nécessaires dans une société démocratique », un contrôle effectif de nécessité et de proportionnalité⁹.

Vous avez donc construit en un demi-siècle, dans le prolongement de la pensée humaniste européenne qui a été ratifiée par les peuples, un corpus impressionnant de jurisprudence destiné à protéger les droits de l'homme. La densité de ce corpus, comme sa précocité ou son antériorité par rapport à maintes sources nationales, ont conduit à une profonde transformation de la garantie des droits dans l'ensemble des Etats parties à la Convention.

II. Le système européen de protection des droits de l'homme est, dans le respect des différences qui nous enrichissent, à l'origine d'une profonde mutation de la garantie des droits dans nos Etats.

A. Dans la diversité de nos traditions juridiques nationales, le système de protection des droits de l'homme issu de la Convention est en effet devenu une source essentielle d'approfondissement de la garantie de ces droits dans les Etats européens. Ce système est, je crois, bien assimilé par ces Etats et il est source d'inspiration pour le juge et le législateur national.

1. C'est ainsi qu'en France, Etat de régime moniste, la Convention européenne, qui s'intègre directement dans l'ordre juridique national, a été l'un des ferments de l'évolution de la jurisprudence, notamment celle de la juridiction administrative depuis deux décennies. Non seulement le Conseil d'Etat met en œuvre la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, mais il le fait avec engagement et détermination¹⁰. Le droit au procès équitable, droit fondamental par excellence, est ainsi l'un de ceux qui ont suscité les plus profondes évolutions de notre jurisprudence. Le juge tire en effet toutes les conséquences tant du champ matériel¹¹ donné à cet article que des garanties qu'il

4. *Hornsby c. Grèce*, 19 mars 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-II.

5. *Al-Saadoon et Mufdhi c. Royaume-Uni*, n° 61498/08, à paraître dans CEDH 2010.

6. *Marckx c. Belgique*, 13 juin 1979, série A n° 31 ; *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979, série A n° 32 ; voir aussi *Siliadin c. France*, n° 73316/01, CEDH 2005-VII.

7. *López Ostra c. Espagne*, 9 décembre 1994, série A n° 303-C.

8. *Kruslin c. France*, 24 avril 1990, série A n° 176-A.

9. *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, *Recueil des arrêts et décisions* 1998-I.

10. Voir à ce sujet, notamment, F. Sudre, « Du dialogue des juges à l'euro-compatibilité » in *Le dialogue des juges. Mélanges en l'honneur du président B. Genevois*, Dalloz 2008, pp. 1015 à 1032.

11. Le juge administratif applique ainsi les garanties de cet article aux juridictions disciplinaires (CE, Ass. Maublet, 14 février 1996, Rec. 34), au juge des comptes (CE, M. Beausoleil et M^{me} Richard, 30 décembre 2003, Rec. 531), mais aussi aux organes collégiaux prononçant des sanctions administratives (CE, Ass. Didier, 3 décembre 1999, Rec. 399 ; CE, sect. Parent, 27 octobre 2006, Rec. 454).

comporte, notamment quant au contrôle des sanctions¹². Le droit au respect des biens et le principe de non-discrimination ont aussi provoqué des ruptures majeures : c'est sous l'influence directe de votre jurisprudence que le gel des pensions des anciens combattants originaires d'Afrique, mis en place il y a plus de cinquante ans, a pu prendre fin en 2001¹³. Des observations analogues peuvent être faites mutatis mutandis pour la Cour de cassation française dans son domaine de compétence.

La prise en compte de la jurisprudence de votre Cour a aussi substantiellement affecté la garantie des droits dans les autres Etats. Le président Corstens de la Cour suprême des Pays-Bas a cet après-midi illustré de manière saisissante les conséquences tirées par les juridictions néerlandaises des arrêts de la Cour, même relatifs à d'autres Etats. Je me limiterai à deux autres exemples. En Allemagne, pays qui connaît un régime de « dualisme tempéré » selon l'expression du président Papier¹⁴, la valeur simplement législative des stipulations des engagements internationaux n'empêche pas que vos arrêts produisent des effets *erga omnes* et se soient même vu reconnaître une portée normative en matière constitutionnelle¹⁵. La Convention, telle qu'interprétée par votre Cour, y devient donc un point d'appui du contrôle de constitutionnalité.

Il n'est pas douteux que, même de manière implicite, de nombreuses juridictions constitutionnelles nationales mettent en œuvre de semblables méthodes de contrôle, les droits et libertés garantis par les constitutions des Etats étant interprétés à la lumière de votre jurisprudence.

Au Royaume-Uni, Etat de tradition dualiste, avant et à plus forte raison après la *Human Rights Act* de 1998, l'influence de votre jurisprudence, pour être plus diffuse, n'en est pas moins forte. Comme le disait en 2006 ici même Sir Stephen Sedley, *Lord Justice of Appeal*, les juridictions britanniques qui doivent agir en conformité avec la Convention prennent en compte la jurisprudence de votre Cour, ce qui induit « d'invisibles changements dans les modes de raisonnement juridique ». L'on sait aussi que si la *common law* n'est pas directement affectée par la *Human rights Act*, « elle prend peu à peu la même forme que la Convention »¹⁶. *Lady Justice Arden DBE*¹⁷, tout en plaidant de manière vigoureuse pour le respect de la subsidiarité, vient d'ailleurs de nous rappeler que la Convention est virtuellement d'effet direct au Royaume-Uni.

2. Plus largement, la force du système européen de protection des droits de l'homme est d'avoir su s'imposer comme source d'inspiration pour les juges mais aussi les législateurs. Les juges d'abord. Pour m'en tenir à l'expérience de la juridiction que je préside, la profonde influence exercée par les stipulations de nos engagements internationaux en matière de droits de l'homme s'est traduite, notamment, par des règles jurisprudentielles très protectrices sur la responsabilité de l'Etat, lorsqu'une loi contraire à un tel engagement a causé un préjudice¹⁸. De même a été fortement étendu et approfondi le

12. Il contrôle le respect des droits de la défense, le caractère contradictoire de la procédure et l'impartialité de la décision (CE, Ass. Didier, 3 décembre 1999, précité ; CE, Banque d'escompte et Wormser frères réunis, 30 juillet 2003, Rec. 351), mais aussi le respect des prescriptions du paragraphe 3 de l'article 6 de la Convention (CE, sect. Parent, 27 octobre 2006, précité).

13. CE, Ass. Ministre de la défense c. Diop, 30 novembre 2001, Rec. 605, concl. Courtial, GAJA 17^e édition, pp. 827 et suiv.

14. Hans-Jürgen Papier, président de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne, « L'exécution et les effets des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'ordre juridique allemand », in *Dialogue entre juges*, Cour européenne des droits de l'homme, Conseil de l'Europe, 2006, p. 60.

15. Cour constitutionnelle fédérale, *Görgülü*, du 14 octobre 2004, BVerfGE 111,307 (319).

16. Stephen Sedley, *Lord Justice of Appeal*, Angleterre et pays de Galles, « Réflexions personnelles sur la réception et l'application de la jurisprudence de la Cour [européenne des droits de l'homme] », in *Dialogue entre juges*, Conseil de l'Europe, 2006, pp. 86-87. Il ajoute : « ainsi, l'étude structurée sur la proportionnalité que la Cour a mise au point est en passe de remplacer les décisions répondant simplement par oui ou par non à la question de savoir si telle ou telle situation est raisonnable ».

17. Juge de la Cour d'appel d'Angleterre et du pays de Galles.

18. CE, Ass. Gardedieu, 8 février 2007, Rec. 78, concl. Derepas.

contrôle de la légalité des mesures¹⁹ ou les détenus²⁰. Présentement, près du quart des trois mille décisions les plus importantes rendues chaque année par le Conseil d'Etat se prononcent sur la violation ou non de droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme. On ne saurait mieux illustrer le rayonnement et l'impact de cet instrument qui désormais irrigue tout le droit public français et aiguillonne le contrôle de l'administration. Ces évolutions donnent d'ailleurs lieu à une véritable dialectique dans la protection des droits de l'homme. Car le juge national ne se borne pas à faire preuve de « discipline juridictionnelle » vis-à-vis de votre Cour. Pour des raisons de cohérence avec sa propre jurisprudence, il n'hésite pas à aller au-delà des standards que vous fixez.

Le pouvoir normatif a aussi tiré les conséquences de la Convention telle que vous l'interprétez : de nombreux Etats ont ainsi entrepris d'adapter leur législation ou leur réglementation à titre préventif ou curatif, qu'il s'agisse de réformer leur procédure pénale, civile ou administrative pour appliquer les règles du procès équitable, de prévoir l'indemnisation des préjudices causés par le non-respect du délai raisonnable, de lutter contre la durée excessive de la détention provisoire ou de réglementer les interceptions téléphoniques. Nous avons aussi dû en France abroger la loi sur le contrôle de la presse étrangère et revoir celle sur les sondages d'opinion.

B. Cet approfondissement remarquable de la protection des droits de l'homme dans le système de la Convention a pour origine l'une des dynamiques importantes dans la formation de l'humanisme européen : à savoir l'existence d'un dialogue respectueux de l'identité et de la richesse des traditions culturelles en Europe.

L'économie générale de la Convention est en effet fondée sur le respect de la diversité des cultures et des traditions juridiques légitimes. Votre Cour l'a rappelé, en affirmant dès l'origine qu'elle « ne saurait se substituer aux autorités nationales compétentes, faute de quoi elle perdrait de vue le caractère subsidiaire du mécanisme international de garantie collective instauré par la Convention »²¹. Cette idée de subsidiarité a pour objet de garantir que « le pluralisme » restera, avec « la tolérance » et « l'esprit d'ouverture », l'un des fondements de la « société démocratique »²².

Dans le respect de l'hétéronomie propre à ce système, chacun de ses acteurs contribue de manière essentielle à un dialogue approfondi, qui est l'une des sources et l'une des expressions de l'humanisme européen.

Ce dialogue, il est d'abord au fondement même des méthodes de travail et de l'esprit qui règne dans votre Cour. Franz Matscher, évoquant sa propre expérience de juge parmi vous, le soulignait en rappelant

19. Pour donner son plein effet aux stipulations de l'article 8 de la Convention européenne, le juge administratif contrôle ainsi désormais la proportionnalité entre l'atteinte portée par des mesures de police à la vie familiale de l'étranger et les intérêts publics, liés le cas échéant à l'ordre public, qui motivent, selon le cas, une mesure d'expulsion (CE, Ass. *Belgacem*, 19 avril 1991, Rec. 152, concl. R. Abraham), de reconduite à la frontière (CE, 19 avril 1991, *Mme Babas*, Rec. 162), de refus de titre de séjour (CE, sect. *Marzini*, 10 avril 1992, Rec. 154), ou de refus de visa (CE, sect. *Aykan*, 10 avril 1992, Rec. 152).

20. CE, Ass. 14 décembre 2007, trois décisions : *Planchenault* ; *garde des Sceaux, Min. de la Justice c. Boussouar et Payet*, Rec. 474, 495 et 498.

CE, Ass. *Marie*, 17 février 1995, Rec. 85.

CE, 30 juillet 2003, *Remli*, Rec. 366.

CE, 14 novembre 2008, *El Shennawy*, Rec. 417, dans le droit fil de la jurisprudence de la CEDH, *Kudła c. Pologne* [GC], n° 30210/96, CEDH 2000-XI, et *Iwanczuk c. Pologne*, n° 25196/94, 15 novembre 2001.

CE, 17 décembre 2008, Sect. fr. de l'Observatoire international des prisons, Rec. 463.

CE, 17 décembre 2008, Sect. fr. de l'Observatoire international des prisons, Rec. 456, à propos du choix de la literie des détenus et de la protection contre les risques d'incendie.

CE, 30 novembre 2009, *garde des Sceaux c. M. Kehli*, n° 318589, à paraître au Rec.

21. Affaire « relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique » (fond), 23 juillet 1968, série A n° 6.

22. *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, série A n° 24.

qu'il s'était vite rendu compte, après son arrivée à Strasbourg, que le « bagage culturel », la « formation juridique » et la « mentalité » de son pays d'origine n'étaient pas la seule vérité, mais qu'il existait « d'autres solutions d'égale valeur, voire meilleures »²³.

Ce dialogue s'exprime aussi de manière évidente par la recherche du consensus que votre Cour s'efforce de dégager en confrontant entre eux les différents systèmes de protection des droits de l'homme et leur évolution. L'existence de ce consensus peut parfois être contestée ; l'« ambiguïté » quant à son rôle est dans certains cas soulignée²⁴. Mais c'est bien la recherche du consensus au travers du dialogue des cultures et des systèmes juridiques qui fait de la Convention un « instrument vivant » appelant une interprétation évolutive à la lumière des « conditions de vie actuelle » et des « normes communément acceptées »²⁵.

Ce dialogue se traduit également par l'insertion du système de la Convention dans un réseau de juges et de normes à la fois plus dense et plus large. Plus dense, parce que ce système permet, au-delà du dialogue institutionnel, que nous puissions échanger et partager nos expériences respectives. Des rencontres comme le séminaire d'aujourd'hui offrent, par la diversité des personnes présentes, un exemple de ce « dialogue entre juges » que votre Cour promeut. Ainsi que nous l'avons vu cet après-midi, elles pourraient et devraient être intensifiées. Plus large, ce dialogue l'est également par le recours croissant, pour l'interprétation de la Convention, à des sources d'inspiration qui vont au-delà de son texte même. L'on peut penser, notamment, à l'un de vos arrêts récents qui s'est expressément fondé à la fois sur les textes du Conseil de l'Europe, sur le droit et la pratique des Etats membres, mais aussi sur le droit de l'Union européenne et la jurisprudence de la Cour suprême du Canada²⁶. Si une telle méthode d'interprétation ne peut être utilisée qu'avec précaution, elle n'en révèle pas moins l'insertion du système de la Convention dans un véritable dialogue des cultures, qui est une source d'enrichissement de nos principes.

Mais ce dialogue européen entre les systèmes et les cultures juridiques ne pourrait que s'affadir, si le système de la Convention venait à évoluer de telle sorte que les principes qui l'ont inspiré soient étouffés sous le poids de leur succès ou même s'estompent, car nous n'aurions pas su les préserver. C'est alors l'humanisme européen tout entier qui y perdrait une partie de sa substance.

III. La préservation du système de la Convention européenne qui est notre responsabilité commune implique par conséquent de rester fidèle aux principes qui l'ont inspiré et elle nous crée de grands devoirs.

A. L'originalité et la force du système de la Convention européenne des droits de l'homme se traduisent, dans ses stipulations mêmes, par deux principes fondamentaux qui sous-tendent son fonctionnement : il s'agit, d'une part, du droit de recours individuel et, d'autre part, du principe de subsidiarité. Le premier doit être préservé et le second, réaffirmé.

1. Le droit de recours individuel est « la clef de voûte du mécanisme de sauvegarde des droits » garantis par la Convention, ainsi que vous l'avez affirmé²⁷. Sans cette garantie procédurale, l'« ordre public européen » que vous entendez construire resterait au frontispice de nos principes, sans toujours recevoir de traduction juridique effective. C'est le droit de recours individuel qui assure la « ratification

23. Franz Matscher, « La Cour européenne des droits de l'homme, hier, aujourd'hui et demain, au lendemain de son cinquantième anniversaire. Regards d'un ancien juge de la Cour », *Rev. trim. dr. h.* 80/2009, p. 901.

24. John L. Murray, *Chief Justice d'Irlande*, « Consensus : concordance ou hégémonie de la majorité », in *Dialogue entre juges*, Cour européenne des droits de l'homme, Conseil de l'Europe, 2008.

25. *Tyrer c. Royaume-Uni*, 25 avril 1978, série A n° 26.

26. *S. et Marper c. Royaume-Uni* [GC], nos 30562/04 et 30566/04, à paraître dans CEDH 2008.

27. *Mamatkoulou et Askarov c. Turquie* [GC], nos 46827/99, 46951/99, CEDH 2005-I.

pratique des droits essentiels de l'homme » qu'appelait de ses vœux René Cassin. Il est vrai, ce droit de recours n'a pas été immédiatement au centre des préoccupations des Etats. Mais l'évolution du système européen de protection des droits de l'homme a montré combien cette garantie est au cœur même de son existence. Le Protocole n° 9 a ainsi accordé, sous certaines réserves²⁸, le droit aux individus de déférer leur affaire à la Cour. Le Protocole n° 11 a, quant à lui, transformé radicalement le système de contrôle établi par la Convention, en créant un organe juridictionnel unique, votre Cour, qui est saisie directement par les sujets de droit. Vous avez enfin, en dotant d'une force contraignante les mesures provisoires prononcées sur le fondement de l'article 39 de votre règlement²⁹, parachevé cette évolution et garanti l'effectivité du droit de recours individuel, en faisant du simple non-respect d'une mesure provisoire un manquement à l'article 34 de la Convention. L'histoire n'est pas faite que de progrès ; elle bégaie ; et le recours individuel peut être un utile antidote à ses défaillances.

2. L'évolution du système de la Convention doit également aller dans le sens de la réaffirmation du « caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de garantie des droits de l'homme » que revêt la Convention³⁰. Ce principe de subsidiarité, qui se traduit notamment par l'obligation d'épuisement des voies de recours internes, a pour objet même de permettre à la Cour de veiller au respect des droits de l'homme, « sans pour autant gommer les particularismes des droits internes »³¹. La réaffirmation du caractère subsidiaire, c'est-à-dire ultime, de la garantie que représente la saisine de votre Cour est pleinement cohérente avec l'affermissement du principe selon lequel c'est le juge interne qui est le juge de droit commun des atteintes portées aux droits garantis par la Convention. Il y a là, indéniablement, une voie de salut pour le système européen de protection des droits de l'homme : le plus grand succès de la Cour ne serait-il pas qu'elle ne soit saisie que des questions les plus essentielles, en nombre limité, que pose la protection de ces droits en Europe, laissant aux juges nationaux le soin d'en assurer la protection quotidienne ?

Telle est ma conviction.

B. Dans ce contexte, la préservation du système européen de protection des droits fondamentaux nous crée de grands devoirs.

1. Elle en crée bien sûr à votre Cour. Comme juridictions nationales suprêmes, nous mesurons l'importance qui s'attache à une jurisprudence claire et prévisible et nous sommes attentifs à la contribution de votre Cour à cet objectif. Les profondes évolutions de la dernière décennie qui n'ont peut-être pas toutes été intégrées par les juges internes donnent aussi un prix particulier à la stabilité de cette jurisprudence. Lorsque des revirements sont nécessaires, leur explicitation mérite bien sûr d'être poursuivie, tout comme il appartient aux cours suprêmes nationales – vous l'avez très récemment rappelé³² – d'expliciter avec soin leurs propres revirements. Il serait aussi pour nous essentiel que votre Cour puisse donner des lignes directrices dans l'interprétation qu'elle donne de la Convention et des indications quant à l'exécution de ses arrêts. A cet égard, la pratique dite des « arrêts pilotes »³³, qui permet d'accompagner l'Etat défendeur pour mettre un terme à des dysfonctionnements structurels, présente un réel intérêt³⁴. Votre

28. En particulier, l'Etat devait avoir ratifié le Protocole et un comité de trois juges pouvait, à l'unanimité, décider que l'affaire serait examinée par la Cour.

29. *Mamatkoulou et Askarov* précité. CE ord. ref. 30 juin 2009, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales c. Beghal, n° 328879, à paraître au Recueil Lebon.

30. *Handyside* précité.

31. Frédéric Sudre, « Le pluralisme saisi par le juge européen », in *Droit et pluralisme*, Bruylant, 2007, p. 281.

32. *Atanasovski c. « L'ex-République yougoslave de Macédoine »*, n° 36815/03, 14 janvier 2010.

33. Procédure appliquée pour la première fois dans l'affaire, *Broniowski c. Pologne* [GC], n° 31443/96, CEDH 2004-V.

34. Tout comme les évolutions qui voient la Cour décrire les mesures d'exécution susceptibles de remédier à un constat de violation : *Scozzari et Giunta c. Italie* [GC], n°s 39221/98 et 41963/98, CEDH 2000-VIII, et *Maestri c. Italie* [GC], n° 39748/98, CEDH 2004-I.

Cour pourrait également mieux nous éclairer sur les conditions dans lesquelles elle fonde ses décisions sur l'existence d'un consensus entre Etats parties ; voire, elle pourrait s'attacher à n'utiliser de ce principe d'interprétation que pour les seules évolutions dans la garantie des droits, qui ne font naître « aucun doute dans un esprit éclairé »³⁵. Cela afin que, sans du tout figer la portée de la Convention, l'interprétation consensuelle soit le creuset de l'assentiment des Etats parties et confère à la solution retenue la meilleure chance d'effectivité³⁶.

2. La préservation du système de la Convention crée également de grands devoirs aux juges internes et aux Etats. Ils se doivent de poursuivre les efforts qu'ils ont entrepris dans le sens d'une application rapide et complète, non seulement de vos arrêts, mais aussi plus largement de votre jurisprudence. Il leur appartient, au premier chef, de prévenir, d'examiner et de redresser les violations de la Convention. Cela passe par la poursuite de la mise à niveau des lois et règlements nationaux incompatibles avec votre jurisprudence et par l'instauration de voies de recours effectives permettant de donner leur pleine portée aux droits garantis par la Convention. Les juges nationaux ont aussi un devoir de coopération loyale avec votre Cour, qui doit conduire à envisager la reconnaissance de l'autorité interprétative de ses arrêts et donc d'effets *erga omnes*, indépendamment de l'autorité de chose jugée entre les parties.

3. La préservation du système de la Convention européenne des droits de l'homme incombe, enfin, au Conseil de l'Europe, qui doit prolonger les efforts entrepris pour doter la Cour des instruments nécessaires, dans la conjoncture présente, à sa mission essentielle. L'entrée en vigueur prochaine du Protocole n° 14³⁷, qui va permettre à la Cour de mieux adapter à la difficulté de chaque affaire les moyens qu'elle consacre à son examen et qui va aussi améliorer le processus d'exécution des arrêts, doit être saluée. Mais il faudra certainement aller plus loin. Le « filtrage » des requêtes sans valeur, répétitives ou non précédées de l'épuisement des voies de recours, ne devrait-il pas, par exemple, être encore renforcé ? L'on ne devrait pas non plus à terme exclure la possibilité pour la Cour de sélectionner les affaires qu'elle juge ni, pourquoi pas, la mise en place d'un mécanisme de renvoi préjudiciel devant vous, sous réserve que soit sauvegardé le recours individuel. Ne conviendrait-il pas aussi d'aller plus avant dans l'affirmation de l'autorité et de l'autonomie juridictionnelle de votre Cour, par exemple en renforçant le statut des juges et en permettant à celle-ci, selon une procédure simplifiée, de proposer les règles de traitement des requêtes, sans qu'il soit besoin de réviser à chaque fois la Convention ? Ces voies, à tout le moins, ne me paraissent pas devoir être *a priori* écartées.

* * *

L'avenir du système européen de protection des droits de l'homme est donc bien notre responsabilité commune. Ce système, avec votre Cour à sa tête, est exposé à de grands défis. Mais il a la capacité de les relever dans la fidélité aux principes fondateurs qui en font l'un des garants de l'humanisme et de la conscience morale nés sur notre continent. Ce système est l'héritier d'un projet visant à réaliser la raison et la paix par le droit. Il poursuit, au service de la justice, le dialogue construit au cours des siècles par les penseurs européens sur la condition humaine. Il continue d'élaborer, touche par touche, une vision

35. Pour reprendre la définition que donnait le président Braibant de l'erreur manifeste d'appréciation, dans ses conclusions sur CE, sect. Lambert, 13 novembre 1970, Rec. 665.

36. Frédéric Sudre, « L'effectivité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme », *Rev. trim. dr. h.* 76/2008, pp. 917-947.

37. La Douma d'Etat de la Fédération de Russie vient de voter le projet de loi de ratification du Protocole n° 14 à la Convention européenne des droits de l'homme le 15 janvier 2010. Ce vote ouvre la voie à l'entrée en vigueur du Protocole, déjà ratifié par les quarante-six autres Etats parties.

commune de l'homme, de ses droits, de sa dignité. Il représente sans doute aujourd'hui le meilleur de ce que l'Europe puisse apporter au reste du monde : une certaine idée de l'être humain et une certaine idée de la justice, nationale aussi bien qu'internationale, pour sauvegarder les droits fondamentaux de la personne. Ce que le monde n'a pas su faire depuis la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, l'Europe l'a fait. De cette réussite, vous êtes des acteurs déterminants.

Je souhaite en terminant exprimer ma chaleureuse reconnaissance au président Costa et aux membres de votre Cour qui m'ont fait l'honneur de m'inviter à m'exprimer dans cette enceinte de dialogue et je forme le vœu très ardent que la nouvelle année judiciaire voie votre haute juridiction affermir encore son rôle et son autorité au service des idéaux que nous avons en partage.