

Jean-Paul Costa

Président de la Cour européenne des droits de l'homme

AUDIENCE SOLENNELLE DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME À L'OCCASION DE L'OUVERTURE DE L'ANNÉE JUDICIAIRE

Mesdames et Messieurs,

Au nom de mes collègues et de tous les membres de la Cour européenne des droits de l'homme, je vous remercie d'honorer de votre présence l'audience solennelle de notre Cour. Vous montrez votre attachement aux droits de l'homme, qui sont notre patrimoine commun, et votre fidélité à notre juridiction, dont la raison d'être est de veiller à leur respect et à leur développement sur tout le continent.

Avant de vous livrer quelques réflexions, je voudrais saluer notre invité d'honneur, M. Antonio Guterres, Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés et ancien premier ministre du Portugal. Je vous suis reconnaissant, Monsieur le Haut Commissaire, d'avoir accepté notre invitation. Votre présence illustre l'universalité et l'actualité de la protection des réfugiés, ainsi que les liens concrets que nous cherchons à développer avec les organes et instances des Nations unies œuvrant en matière de justice et de droits fondamentaux. Nous vous écouterons avec attention, tout spécialement eu égard à la mission délicate et importante du Haut Commissariat, en faveur des demandeurs d'asile, des réfugiés et des apatrides.

J'ai une autre annonce liminaire. Elle a pour objet le lancement d'un livre tout à fait exceptionnel sur la Cour européenne des droits de l'homme, publié pour célébrer ses cinquante ans et le soixantième anniversaire de la Convention qui lui a donné naissance. C'est un grand moment. Il manquait un ouvrage à la fois de référence et de prestige, qui pût retracer l'évolution au cours de ces décennies, tout en regardant résolument l'avenir. Ce beau livre est une œuvre collective. Il a été conçu et mis au point sous la direction d'un comité éditorial présidé par mon collègue Egbert Myjer, avec le concours de plusieurs autres juges et membres du greffe. Le coordinateur de l'ouvrage a été M. Jonathan Sharpe, ancien membre du greffe de la Cour. Il est édité par Third Millenium Publishing, à Londres. Enfin, le financement du livre, qui existe en anglais et en français, a été très largement assuré par une contribution du ministère des affaires étrangères du Grand-Duché du Luxembourg, auquel je tiens à exprimer publiquement notre gratitude, et qui est représenté ici par M. Georges Friden, Directeur des affaires politiques. Sans ce concours, le projet n'aurait pu aboutir. Je remercie plus généralement tous ceux et celles qui ont œuvré pour ce livre, dont le titre est « La conscience de l'Europe ».

Je tiens enfin à rappeler, non sans fierté collective, que j'ai reçu au nom de la Cour, le 28 mai 2010 à Middleburg, en présence de la reine des Pays-Bas, le *Franklin D. Roosevelt International Four Freedoms Award*. Plus qu'une récompense, cette haute distinction est un encouragement pour nous.

Mesdames et Messieurs, je souhaiterais ordonner mes réflexions, cette année, autour de l'évolution récente et des projets de notre Cour, puis autour du présent et de l'avenir des droits de l'homme en Europe.

La Cour européenne des droits de l'homme, devenue permanente en 1998, n'a cessé depuis lors de se réformer, tant par des mesures internes que du fait des changements institutionnels opérés par les Etats parties. Il faut enfin souligner les efforts qu'accomplissent ces Etats au plan national et qui facilitent sa tâche. Je ne rappellerai pas que la Convention a été établie sur le principe d'une responsabilité partagée. Les Etats membres se sont engagés à garantir aux personnes les droits et libertés conventionnels. Ils ont collectivement renouvelé cette promesse à Interlaken ; j'y reviendrai. Saisie de litiges, la Cour vérifie si ces engagements ont été tenus ; le cas échéant, elle juge que tel n'est pas le cas et que la Convention ou ses Protocoles ont été violés. Il incombe alors aux Etats d'exécuter l'arrêt, sous la surveillance du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, ce qui leur impose de prendre des mesures individuelles mais aussi générales. Il leur faut donc souvent modifier leurs lois ou leur pratique, ou la jurisprudence de leurs tribunaux. A y bien réfléchir, c'est un processus peu ordinaire ! On comprend qu'il y ait des résistances ; je constate avec bonheur qu'elles s'estompent au fil du temps.

Ce mécanisme, dont l'audace, en 1950, était impressionnante, s'est enrichi en permanence et d'abord quant à la nature et à l'étendue des droits protégés. Actuellement, six Protocoles additionnels sont en vigueur, qui sont venus compléter les dispositions matérielles de la Convention. Deux d'entre eux ont eu pour effet, mesure emblématique entre toutes, d'abolir la peine de mort : elle a disparu en Europe. Par ailleurs la jurisprudence, qui considère la Convention comme un « instrument vivant », a interprété de façon dynamique les droits de la Convention ; le séminaire qui a eu lieu cet après-midi s'est posé la question des limites d'une telle interprétation ; son caractère évolutif me semble en tout cas indispensable, faute de quoi le texte de la Convention de 1950 aurait été rendu obsolète ou inopérant face aux changements de la société et des mœurs, et aux innovations technologiques. Qui aurait pu alors imaginer l'informatique ou Internet, ou les réseaux sociaux, la procréation médicalement assistée, les dons de gamètes, la transsexualité, ou encore l'importance croissante de l'environnement et de l'écologie ?

La protection juridictionnelle des droits suppose aussi des procédures, elles-mêmes modifiées à plusieurs reprises. Dans la période récente, le Protocole n° 11 a supprimé la Commission européenne des droits de l'homme, rendu notre Cour permanente, fait du recours individuel et de la juridiction de la Cour des modes procéduraux automatiques et obligatoires. Quant au Protocole n° 14, si longtemps attendu et finalement entré en vigueur le 1^{er} juin 2010, il a créé des formations de juge unique, donné de nouvelles compétences aux comités de trois juges, rendu possible la réduction de sept à cinq du nombre des juges des chambres, prévu un nouveau critère de recevabilité, institué des recours en interprétation et en manquement, sur saisine du Comité des Ministres, ou encore ouvert la tierce intervention au profit du Commissaire aux droits de l'homme.

La fin de l'Histoire annoncée par Hegel, ou plus récemment par Francis Fukuyama, ne me semble pas pour demain. De la même manière, l'histoire de la Convention ne me paraît pas achevée. Le quatorzième Protocole ne sera certainement pas le dernier. Il y a à cela deux raisons principales, d'ailleurs en partie liées.

D'abord, les nouvelles procédures établies par ce texte, certes nécessaires, voire indispensables, ne sont pas pour autant suffisantes. Comme cela était prévisible et prévu, elles ne permettent pas à elles seules de combler le fossé entre le nombre de décisions rendues par la Cour et l'afflux de requêtes portées devant elles. Je ne vous accablerai pas de chiffres. Un seul exemple : en 2010, le nombre de requêtes terminées a augmenté par rapport à 2009 de 16%, sans ressources supplémentaires, ce qui est encourageant ; mais le nombre de nouvelles requêtes a parallèlement augmenté de 7%. A ce rythme, et compte tenu

de l'ampleur de l'arriéré, celui-ci mettrait encore de nombreuses années à disparaître. Si les effets de la procédure de juge unique n'ont pu jouer en 2010 que pour une période de sept mois, même en année pleine ils seront inférieurs à l'énormité de la tâche : il faudra aller plus loin. Au demeurant, notre juridiction, dont les ressources n'augmentent guère ou pas du tout, ne peut vouer l'essentiel de son énergie et de ses moyens à rejeter des requêtes qui n'ont aucune chance de succès, faute de quoi le traitement des affaires graves et urgentes serait renvoyé aux calendes grecques. La Cour a donc mis en œuvre une politique de priorisation. Les résultats purement statistiques n'en profiteront pas dans l'immédiat, mais la cause des droits de l'homme et de leur protection effective, elle, en bénéficiera. Il faut le dire avec clarté, pour que tous les acteurs le sachent et ne soient pas surpris au cours des prochaines années.

Ensuite, le futur à moyen et long terme impliquera des changements qui ne pourront entrer en vigueur sans réviser la Convention, même si, comme le recommandait le rapport des sages dès 2006, il faut que la procédure de révision soit simplifiée à l'avenir. Comme vous le savez, un moment très important, en 2010, a été la tenue à Interlaken, en Suisse, de la conférence ministérielle sur le futur de la Cour, que je vous avais annoncée ici même, voici un an, après en avoir appelé le principe de mes vœux l'année précédente. La conférence a été en soi un succès politique. Elle a notamment réaffirmé l'attachement des États à la Convention, et reconnu « la contribution extraordinaire de la Cour à la protection des droits de l'homme en Europe », ce qui n'est pas un mince hommage. Elle a en outre adopté une déclaration, assortie d'un plan d'action. Je ne vais pas détailler les mesures préconisées ou envisagées dans ces deux textes. Elles prévoient des décisions à prendre à différents niveaux, s'échelonnant dans le temps sur plusieurs années, de 2010 à 2019, et dépendant d'une pluralité d'acteurs : la Cour elle-même – nous avons commencé sans tarder –, les États, responsables au premier chef de la protection des droits et libertés au plan national, et les organes du Conseil de l'Europe, notamment le Secrétaire Général, le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire.

Quelques mots-clés, parmi d'autres, peuvent être dégagés de la déclaration et du plan d'action, qui illustrent l'ampleur et la variété de ce programme pluri-annuel de réformes : subsidiarité, responsabilité partagée, clarté et cohérence de notre jurisprudence, réduction du nombre des requêtes sans chance de succès, exécution complète et rapide des arrêts, un Statut pour la Cour, à laquelle il faut davantage d'autonomie au sein du Conseil de l'Europe – gage d'efficacité –, l'importance capitale de son indépendance et de son impartialité, le recours systématique aux outils procéduraux (tels que les arrêts-pilotes ou les règlements amiables). J'insiste sur deux aspects qui me semblent urgents : la mise en place d'un mécanisme de *filtrage* efficace des requêtes – dont je rappelle que la très grande majorité sont rejetées comme irrecevables, ce qui est considérable et anormal – et une réduction radicale du nombre des *requêtes répétitives*. Celles-ci sont le plus souvent bien fondées, car elles reflètent des défauts systémiques qui devraient être réparés et supprimés au niveau national, de sorte que ces affaires-clones ne seraient plus à l'avenir portées à Strasbourg. Si tel était le cas, une partie de nos problèmes de retard et de délais serait résolue, et surtout la responsabilité partagée trouverait à s'appliquer de façon plus équitable et plus efficace.

Depuis Interlaken, notre Cour a déjà pris, seule ou avec l'aide d'autres, des mesures propres à accroître son efficacité, en dépit de la crise qui la prive de ressources supplémentaires dont elle aurait besoin.

Sans être exhaustif, je citerai le développement des *arrêts-pilotes*, dont les effets sont de plus en plus satisfaisants, et la clarification des implications de tels jugements ; l'adoption de la politique des priorités, déjà mentionnée ; de nouveaux critères et barèmes pour le calcul de la satisfaction équitable au sens de l'article 41 de la Convention ; l'adoption d'un Guide pratique sur la recevabilité, afin d'éclairer tous les acteurs sur les conditions à remplir pour qu'une requête ait des chances de succès.

Récemment, à mon initiative, le Comité des Ministres a créé un panel d'experts et nommé ses sept membres, dont plusieurs sont présents, et que je salue volontiers : s'inspirant du comité créé par le Traité de Lisbonne pour la nomination des juges et des avocats généraux de la Cour de justice, ce collège, qui vient de se réunir pour la première fois, doit conseiller les États lors de la préparation des listes de candidats présentés à l'Assemblée parlementaire pour qu'elle élise nos juges. Ce n'est pas du tout une réforme mineure, soyez-en assurés.

Parmi les projets à court terme figure aussi l'amélioration de nos outils, en particulier de la base de données HUDOC, outil essentiel pour notre productivité et pour la cohérence la meilleure possible de la jurisprudence, mais aussi pour tous les praticiens, en particulier afin que les juridictions nationales connaissent nos décisions et s'en inspirent dans leurs propres jugements. Je rappelle que nombre d'États, que je tiens à remercier, fournissent à la Cour de précieuses contributions volontaires. Les unes sont financières et nous ont permis par exemple de mettre en place un enregistrement des audiences sur le Net, et d'améliorer l'informatique de la Cour ; en particulier, nous allons pouvoir développer HUDOC (base de données jurisprudentielles) grâce à de telles contributions ; d'autres prennent la forme de la mise à la disposition du greffe de magistrats ; ceux-ci viennent nous aider, puis quand ils repartent, ils apportent aux systèmes de leurs pays une très utile connaissance de la Convention européenne, non livresque mais fondée sur la pratique. C'est un bon exemple de *collaboration*, naturellement en toute indépendance puisque nous sélectionnons ces candidats, qui sont ensuite encadrés par des juristes chevronnés du greffe, sous la supervision de nos juges.

Peut-être est-ce le moment de signaler un sérieux écueil dans le fonctionnement de la Cour, qui s'est aggravé récemment, et qui ne pourra être évité sans une collaboration, précisément, avec les acteurs, étatiques ou non, du système. Je veux parler des mesures d'urgence, prévues à l'article 39 du règlement. Elles ont pour objet d'éviter des violations de la Convention qui seraient irréversibles, et elles prennent la forme d'injonctions de faire ou de ne pas faire, adressées à l'État défendeur. Le domaine, par excellence, des mesures provisoires (*interim measures*) est celui de l'éloignement forcé des étrangers du territoire, ou encore celui du rejet des demandes d'asile, dont M. Guterres nous parlera. Il n'est pas excessif de dire que l'application de l'article 39 a sauvé l'intégrité physique, la liberté et même la vie de nombreuses personnes vulnérables par définition. Le contentieux de l'article 39 s'est considérablement développé depuis quelques années ; or, il place souvent la Cour devant une tâche difficile, voire impossible. Il faut décider dans l'urgence, au vu d'un dossier rudimentaire, d'accepter ou de refuser l'expulsion ou l'extradition de personnes vers des pays où elles risquent des violations graves de leurs droits. Il est clair, et cela est confirmé par la Déclaration d'Interlaken, que notre Cour ne saurait, sans violer la subsidiarité, se muer en tribunal de troisième ou de quatrième instance ; or le recours à l'article 39, si vital soit-il pour l'effectivité des droits, menace de la transformer en tribunal de premier degré de l'immigration, tout en absorbant une part excessive de son temps et de ses moyens humains, au détriment de l'examen des litiges au fond. Il est temps de réfléchir collectivement à ces problèmes, qui reflètent certes l'état des libertés fondamentales en Europe et au-delà ; mais continuer ainsi sans remise en question serait irresponsable et néfaste.

Je ne peux penser au futur de notre Cour sans rappeler la grande importance de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. Envisagée à Bruxelles dès la fin des années 1970, l'adhésion de l'Union a été voulue par les vingt-sept États membres de celle-ci. Cette décision politique s'est exprimée dans le Traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, tandis que le Protocole n° 14 à la Convention a rendu l'adhésion possible grâce au consentement unanime des quarante-sept États parties. Depuis l'été dernier, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont entamé des négociations, auxquelles la Cour participe comme observateur, pour traduire cette décision majeure

en termes procéduraux. Les questions à résoudre ne sont pas faciles, dès lors que la Convention, écrite pour des Etats, va s'appliquer à une organisation rassemblant vingt-sept d'entre eux. Mais les solutions seront trouvées, j'en suis convaincu ; nous en avons discuté tout récemment à Luxembourg lors d'une de nos rencontres régulières avec nos collègues de la Cour de justice de l'Union européenne ; cette réunion a débouché sur une communication commune des présidents des deux Cours, mon ami M. Vassilios Skouris, ici présent, et moi-même, dans le but d'inspirer les négociateurs, auxquels ce document a été distribué.

Mesdames et Messieurs,

Plusieurs fois complétée ou modifiée, la Convention européenne des droits de l'homme surmonte l'érosion du temps. Aux douze Etats signataires le 4 novembre 1950, trente-cinq autres sont venus s'ajouter au fil des ans, soit la quasi-totalité du continent, ce qui est un succès exceptionnel. Elle fait partie de l'ordre juridique de tous les Etats membres. Les justiciables et leurs conseils l'invoquent, les juridictions nationales l'interprètent et l'appliquent, sous la supervision ultime de notre Cour. Les exécutifs et les législateurs en tiennent compte et s'en inspirent, en tout cas bien plus qu'il y a douze ans : ce point de départ est un terme de référence pour l'observateur que je suis, car il coïncide avec mes débuts de juge à Strasbourg. La Convention est enseignée dans nos pays, et pas seulement comme une matière juridique. Son sixtième anniversaire a été célébré avec éclat au Conseil de l'Europe, en octobre dernier, en présence du Secrétaire général des Nations unies, M. Ban Ki-moon.

Quant à notre Cour, tous connaissent ses difficultés, largement dues à l'espoir qu'elle incarne pour huit cent millions d'Européens, mais un espoir trop grand, faute d'une information suffisamment complète ; d'où un nombre excessif de recours voués à l'échec. Nous cherchons à y remédier. En dépit de ses problèmes, elle a une influence, un rayonnement, un prestige inégalés. Je suis convaincu que le processus lancé à Interlaken va se poursuivre avec succès, sauvant ainsi l'avenir de la Cour et donc du système de protection. A ce moment de mon intervention je tiens à rendre hommage aux quelque 700 hommes et femmes, nos 47 juges et les membres du greffe qui les assistent, pour leur dévouement et pour la grande qualité de leur travail. Bien sûr, comme dans le poème d'Aragon, « rien n'est jamais acquis à l'homme, ni sa force, ni sa faiblesse... » Il nous faut donc, à tous et à toutes, toujours essayer de mieux faire ; il est naturel que nous nous y engageons.

Mesdames et Messieurs, je me suis promis – cela peut vous surprendre – de m'interroger sur les *droits de l'homme*. Une Convention, une Cour : certes ; européennes, cela va sans dire. Mais des droits de l'homme ? Qu'est-ce que cela signifie ? J'allais dire : qu'est-ce que cela signifie encore, en ce début de XXI^e siècle ?

Nous sommes loin du temps des Lumières, du temps où, cent ans après le *Bill of Rights* britannique, treize ans après la Déclaration d'indépendance américaine, la Constituante adopta la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Nous n'en sommes même plus à la Déclaration universelle, grand texte fondateur qui a inspiré notre Convention, puis la Convention américaine des droits de l'homme, ou la Charte

africaine des hommes et des peuples. Que sont les droits de l'homme actuels, et ceux des décennies à venir ? En quoi consistent les menaces qui pèsent sur eux, et la protection, ou la prévention, qu'il faut opposer à ces menaces ?

Répondre à ces questions n'est pas simple, et je n'aurai d'autre prétention que d'esquisser des réponses, ou même de simples remarques. Je note en passant que de grands auteurs se les posent, par exemple M. Amartya Sen, prix Nobel d'économie, notamment dans un récent essai, *The idea of Justice*.

En premier lieu, l'examen des requêtes qui arrivent à Strasbourg fait apparaître certains changements, qui ne sont pas sans signification. Prenons à titre d'exemples, puisque nous sommes dans une audience de rentrée, quelques arrêts importants rendus depuis un an. Je ne dirai pas toujours à quelles conclusions la Cour est parvenue, d'autant que certains arrêts ne sont pas définitifs. Mais les matières concernées par ces décisions sont intéressantes.

Plusieurs affaires récentes mettent en jeu le droit international public général ou le droit humanitaire, ou encore le droit de la mer. Il nous a fallu arbitrer entre l'accès à un tribunal, pour l'employée d'une ambassade, et l'exception d'immunité de juridiction soulevée par l'Etat employeur (une autre affaire du même type est pendante). La condamnation d'une personne pour crimes de guerre commis en 1944 a été contestée par elle, au nom notamment du principe de non-rétroactivité ; il y a deux ans, une affaire avait comporté un grief analogue à propos d'une condamnation de son auteur pour crime contre l'humanité en 1956. S'agissant du droit de la mer, deux arrêts rendus en 2010 ont statué, l'un sur une requête concernant les conséquences de l'arrestation en haute mer de l'équipage d'un navire se livrant au trafic de stupéfiants, l'autre sur celle du capitaine d'un navire ayant causé une catastrophe écologique, qui avait été privé de liberté puis remis en liberté sous caution. Le droit des droits de l'homme déborde ainsi de ses limites traditionnelles.

La vie privée, au sens large, suscite beaucoup de requêtes soulevant des problèmes de société. L'obligation positive de l'Etat d'ouvrir à un couple homosexuel le droit au mariage, alléguée par les requérants, a été déniée par la Cour (l'arrêt est définitif). La Grande Chambre, sans reconnaître un droit général à l'avortement et tout en déboutant deux des requérantes, a jugé que la troisième avait subi une violation de l'article 8, car elle n'a pas pu avorter légalement dans son pays. La Grande Chambre a par ailleurs considéré que serait contraire au même article 8 l'exécution de l'ordre de retour vers un pays tiers d'un enfant que sa mère avait déplacé de ce pays, de façon illicite au regard de la Convention de La Haye. Une requérante a soutenu qu'un flou juridique l'avait privée du droit d'accoucher à domicile, et que son pays aurait dû édicter une législation précise et complète. Tout récemment, un autre requérant a considéré que son pays était tenu de lui procurer un médicament lui permettant de se suicider de façon sûre et digne. Une requête pendante devant la Grande Chambre concerne les dons de sperme et d'ovules pour une fécondation *in vitro*.

Plusieurs arrêts récents concernent le droit de se présenter à des élections, en vertu de l'article 3 du premier Protocole, ou encore le droit, pour un député, d'obtenir la levée de son immunité parlementaire et une affaire en cours pose la question du droit de vote des nationaux résidant à l'étranger.

Ainsi, à côté de contentieux plus classiques, on voit arriver à Strasbourg beaucoup d'affaires, souvent importantes, concernant soit d'autres branches du droit international, soit des questions de société liées à la vie, à la mort, à la famille, à l'orientation sexuelle, soit encore les conditions de la vie politique et démocratique. D'autres requêtes récentes ou en cours portent sur les délicates relations entre les religions, la société et l'Etat ; et toujours nombreuses sont celles qui ont trait à la conciliation entre les libertés et la sécurité, soit en matière pénale en général, soit dans le contexte de la lutte contre ce terrible fléau qu'est

le terrorisme. Je ne citerai pas le contentieux des étrangers, et plus particulièrement du droit d'asile, domaine d'élection de M. Guterres, qui va nous en parler avec l'autorité particulière de ses fonctions, sauf à rappeler que l'arrêt de Grande Chambre *M.S.S. c. Belgique et Grèce*¹, sur la requête d'un demandeur d'asile, a été rendu il y a quelques jours ; il a et aura des effets importants.

Quels enseignements faut-il tirer des changements dans les affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme, et plus généralement des observations de la société dont elles fournissent l'occasion ? J'en vois principalement quatre.

Premièrement, au devoir de l'Etat de ne pas s'ingérer arbitrairement dans l'exercice des droits et libertés s'ajoutent de plus en plus les *obligations positives* qui pèsent sur lui : il lui faut prendre les mesures propres à organiser et à faciliter cet exercice. Contrairement à ce qui est dit parfois, les obligations positives ne sont pas une création purement prétorienne. On en trouve des traces importantes dans la Convention elle-même. La loi, donc l'Etat, a le devoir de protéger le droit au respect de la vie ; le droit au procès équitable – auquel René Cassin attribuait une importance cruciale, tant pour la Déclaration universelle que pour la Convention (articles 10 et 6, respectivement) – implique toute une organisation judiciaire et procédurale qui incombe à la puissance publique ; l'article 13 de notre Convention, si important à la lumière d'Interlaken, consacre le droit à un recours effectif, donc une obligation pour les Etats d'instituer chez eux des voies de recours. Il est cependant exact que la jurisprudence, de façon correcte à mon sens, a développé les obligations positives, et ceci ne manque pas de fournir des arguments à nos requérants.

Deuxièmement, le lien qui existait dans l'esprit des Pères fondateurs, et se trouve dans le texte du Préambule, entre la paix et la démocratie d'une part, la justice et les droits de l'homme d'autre part, est reflété de plus en plus dans les requêtes enregistrées – et plus généralement dans la situation des droits et libertés en Europe. Mais ce lien se démontre souvent négativement. Les conflits internationaux (ou à l'intérieur des nations) soit n'ont pas disparu, soit leurs séquelles subsistent, dans plusieurs régions de notre continent. Parfois larvés ou assoupis, ils menacent de se réveiller. Ils provoquent des contentieux déjà abondants ou susceptibles de le devenir. C'est ainsi que deux requêtes interétatiques sont pendantes devant la Cour, sur un fond conflictuel, et il pourrait y en avoir d'autres, ce qui n'est certes pas à souhaiter. L'Europe a parfois du mal à liquider son passé. Il faut espérer qu'à l'avenir l'« union plus étroite », objectif du Conseil de l'Europe, se réalisera en surmontant les intérêts et les passions. Sachons qu'il y faudra du temps.

En troisième lieu, les atteintes, alléguées ou avérées, aux droits de l'homme sont souvent imputées maintenant, non à l'Etat défendeur mais à d'autres personnes ou à des groupes. Certes, et malheureusement, les autorités publiques et leurs agents continuent de commettre des violations directes de la Convention, parfois graves. Mais ils n'en ont plus le monopole. Les obligations positives des Etats, dont je viens de parler, ne sont pas seulement dues au fait que l'omission d'agir peut rendre les libertés plus formelles que réelles. Elles s'expliquent aussi parce que l'Etat, garant de la sécurité collective et de la paix sociale, a le devoir juridique et moral de protéger les droits de tous contre les agissements de chacun. Les violences sous toutes leurs formes, le racisme, la xénophobie, l'exploitation domestique ou professionnelle, les discriminations de toutes sortes ne peuvent être tolérés par les autorités, et elles les obligent en tout cas à intervenir, à protéger les victimes. Ce n'est pas entièrement nouveau : « Entre le fort et le faible, c'est la liberté qui opprime et c'est la loi qui libère », disait déjà Lacordaire au XIX^e siècle. Mais cela revient à l'ordre du jour : paradoxalement, en raison de la crise financière et sociale, le modèle de l'Etat-providence s'affaiblit, et celui de l'Etat-gendarme renaît, non cependant comme simple régulateur et contrôleur de la vie économique, mais comme protecteur des libertés fondamentales. N'est-ce pas une autre forme de Providence, de *Welfare* ? Il n'est en tout cas pas surprenant que l'évolution politique et sociale influe sur le régime des droits et sur les fondements et la mise en jeu de la responsabilité des Etats au titre de

1. [GC], n° 30696/09, 21 janvier 2011.

notre Convention. Il est exact que l'« effet horizontal » donné à celle-ci par notre jurisprudence, a élargi la responsabilité étatique, mais qui pourrait s'en étonner ? L'effectivité des droits, leur meilleure protection, implique une telle évolution.

La perception qu'on peut ainsi avoir de la nouvelle figure des droits de l'homme me semble enfin conduire à une double réflexion supplémentaire.

D'une part, la Convention invite à juste titre à leur sauvegarde mais aussi à leur *développement*. Le premier objectif est indispensable, et déjà ne va pas de soi, car – malgré les progrès incontestables de la démocratie en Europe – les droits et libertés ne sont jamais définitivement acquis : les sauvegarder demeure donc essentiel. Quant à leur développement (« *further realisation* » en anglais), il me paraît tout aussi souhaitable. C'est un idéal qui relève des « progrès de l'esprit humain », dont Condorcet écrit l'Esquisse d'un tableau historique. L'interprétation non fixiste, mais dynamique, de la Convention, contribue, je l'ai dit, à cet essor. Toutefois, je crois que la meilleure façon d'atteindre cet objectif réside dans un *approfondissement* des droits. A cet égard, il est utile de ne pas oublier l'adjectif « *fondamentaux* ». Il figure dans le titre même de notre Convention, qui a pour objet les droits de l'homme et les libertés fondamentales. De même, l'Union européenne a maintenant sa Charte des droits fondamentaux. Un approfondissement des droits garantis implique à coup sûr, de façon croissante, exigence et rigueur dans la fixation des seuils et des standards, ainsi que dans le contrôle juridictionnel de leur respect. Par contre, l'inflation ou la dilution des droits serait un affaiblissement plus qu'un développement réel. Faut-il se rappeler que *tous les droits des hommes ne sont pas des droits de l'homme* ? Ou, comme le disait au XVI^e siècle, dans un contexte différent, Sir Thomas Gresham, « la mauvaise monnaie chasse la bonne » ; ne soyons pas des « faux monnayeurs » !

D'autre part, la diversification des atteintes aux droits de l'homme devrait avoir pour corollaire celle des réponses à apporter pour les prévenir et les combattre. Je suis sensible au rôle que la Conférence d'Interlaken a assigné à la *société civile*. Elle a appelé le Comité des Ministres et les Etats à impliquer la *société civile* « dans la recherche de moyens effectifs pour la mise en œuvre du plan d'action ». C'est nécessaire. A côté du Conseil de l'Europe, de la Cour et des Etats parties, les acteurs non institutionnels ont des tâches très importantes à accomplir. Ils peuvent contribuer à l'éducation à la citoyenneté et à la tolérance, ainsi qu'à la formation juridique des requérants potentiels, être vigilants et solidaires face aux menaces pesant sur nos libertés, quels qu'en soient les auteurs, rappeler à tous que la Convention et la Cour, malgré leur grand pouvoir d'attraction, ne peuvent résoudre tous les problèmes de la vie. C'est donc avant tout au niveau national que la société civile doit se mobiliser, mais la Cour est naturellement ouverte au dialogue.

Mesdames et Messieurs, les droits de l'homme ne sont pas « une idée neuve en Europe », comme Saint-Just le disait du bonheur. Ils ne sont pas non plus, heureusement, une idée révolue. Il faut les préserver et les faire s'épanouir. Aidons-nous les uns les autres à y parvenir !

Merci