

Sir Nicolas Bratza

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 les Présidents, Excellences,
Monsieur le Président du Conseil Général du Bas-Rhin,
Monsieur le Sénateur-Maire,
Madame la Secrétaire Générale Adjointe du Conseil de l'Europe,
chers collègues, Mesdames et Messieurs,

C'est toujours un grand plaisir que d'accueillir tant d'éminentes personnalités à la cérémonie par laquelle nous marquons l'ouverture de l'année judiciaire. Nous nous réjouissons en particulier de la présence de tant de hauts représentants des juridictions nationales.

Je souhaite également la bienvenue à mes anciens collègues, en particulier à mes prédécesseurs, Jean-Paul Costa et Luzius Wildhaber.

Je salue aussi les représentants locaux et ceux de l'Etat dont nous sommes les hôtes, qui nous font l'honneur d'être parmi nous ce soir, ainsi que ceux de notre institution mère, le Conseil de l'Europe, les parlementaires, les représentants permanents et les hauts fonctionnaires, qui ont tous un rôle à jouer dans le système de la Convention. La Cour a besoin de leur soutien et je remercie ceux d'entre vous qui nous ont rejoints aujourd'hui à l'occasion de cette cérémonie. La protection des droits de l'homme est un sujet trop important et complexe pour être monopolisée par une institution ou un organe. Elle requiert un effort collectif, ce dont les rédacteurs de la Convention avaient bien conscience.

Les perspectives pour 2012 ne sont guère encourageantes. La crise économique et l'instabilité politique qu'elle pourrait entraîner paraissent se développer sans limite, échappant à tout contrôle. Toutes nos sociétés sont confrontées à des difficultés qui étaient, il y a peu de temps encore, imprévisibles pour la plupart d'entre nous. Dans une telle situation, les personnes vulnérables sont les plus exposées et les intérêts minoritaires luttent pour s'exprimer. Les Etats et les individus peuvent être tentés de se replier sur eux-mêmes, d'adopter une position défensive. Les droits de l'homme, la prééminence du droit, la justice paraissent perdre encore du terrain dans l'agenda politique de gouvernements en quête de solutions rapides ou simplement confrontés à des choix difficiles lorsque les fonds viennent à manquer. C'est dans des moments comme ceux-là que la société démocratique est mise à l'épreuve. Dans ce climat, nous devons garder à l'esprit que les droits de l'homme ne sont pas un luxe.

Et pourtant, au même moment, les événements survenus en Afrique du Nord, dans une partie du Moyen-Orient, et plus récemment en Birmanie, nous rappellent que l'aspiration aux droits fondamentaux et aux libertés démocratiques est universelle. La leçon d'humilité que nous donne le courage des gens ordinaires du Caire, de Tripoli et d'Homs nous rappelle le véritable sens des idées et des principes que nous tenons

trop souvent pour acquis. Elle rappelle aussi à ceux d'entre nous qui ont le privilège de travailler dans le système de la Convention les raisons de leur engagement.

Les circonstances que je viens d'évoquer me conduisent à une conclusion que je crois inéluctable : la nécessité d'agir efficacement au plan international pour protéger les droits de l'homme et la démocratie est toujours aussi impérieuse. Les pays du Conseil de l'Europe, qui bénéficient déjà de ce qui constitue incontestablement le mécanisme le plus avancé de protection internationale des droits de l'homme, ont la responsabilité, non seulement vis-à-vis d'eux-mêmes mais aussi envers la communauté internationale en général, de préserver et même de conforter les succès extraordinaires que les efforts qu'ils ont déployés pour traduire concrètement les idéaux et les espoirs exprimés dans la Déclaration universelle leur ont permis de remporter.

Je ne regrette pas d'avoir ouvert cette soirée en évoquant une vision large car je pense que le travail que nous accomplissons à Strasbourg en est indissociable et que le fait de replacer les difficultés que nous connaissons dans leur contexte nous aidera à les relativiser tout en nous permettant peut-être de nous concentrer plus facilement sur les priorités. Cela fait maintenant plusieurs années que la Cour est traitée comme un patient souffrant d'une maladie pas forcément mortelle, mais apparemment incurable, ou dont le traitement fait l'objet d'un désaccord entre les éminents médecins appelés à établir un diagnostic. Le processus de réforme ayant abouti au Protocole n° 14, le rapport des Sages, les conférences d'Interlaken et d'Izmir et une autre conférence devant se tenir cette année sous les auspices de la présidence britannique du Comité des Ministres témoignent des efforts déployés pour adapter le système de la Convention à l'afflux massif de requêtes que l'élargissement du Conseil de l'Europe aux Etats anciennement communistes convertis à la démocratie a entraîné.

Je ne sous-estime pas les défis qu'il nous reste à affronter et j'apprécie les diverses initiatives prises par les gouvernements ayant présidé le Comité des Ministres, mais je pense que nous perdons parfois de vue des signes plus encourageants. J'évoquerai en premier lieu le nombre élevé d'arrêts touchant à des questions importantes pour les droits de l'homme que la Cour a continué à rendre au cours de cette période d'activité intense sur le front de la réforme. Il suffit d'un coup d'œil au bref aperçu de jurisprudence figurant dans la version provisoire du rapport annuel 2011 aujourd'hui disponible pour se rendre compte de la diversité des affaires traitées par la Cour et de sa volonté à appliquer la Convention et sa propre jurisprudence à toute une série de questions. C'est ainsi que la Cour accomplit la mission que lui a confiée la Convention : préserver et renforcer les droits de l'homme au niveau national. Ces affaires, dont le règlement requiert d'ordinaire une délicate mise en balance d'intérêts concurrents parfois multiples, constituent le cœur du travail de la Cour et représentent peut-être le plus important des critères d'évaluation de l'efficacité du système de la Convention.

Par ailleurs, la Cour a pris un certain nombre de mesures décisives fort audacieuses en vue d'améliorer l'efficacité du système de la Convention. Sans entrer dans les détails, je signalerai que la Cour a conçu la procédure de l'arrêt pilote – que vous êtes nombreux à connaître – pour répondre à la multiplication des violations systémiques et structurelles susceptibles de conduire à l'introduction de nombreuses requêtes mettant en cause différents pays. Elle a également adopté une politique de priorisation dans le but de concentrer les ressources dont elle dispose, en particulier celles du greffe, sur les affaires dont le règlement aura le plus d'impact sur la réalisation des objectifs poursuivis par la Convention et sur celles où sont en cause les plus graves allégations de violation des droits de l'homme. Enfin, elle a mis en œuvre le Protocole n° 14 en cherchant à exploiter au maximum la procédure de filtrage confiée à un juge unique assisté d'un rapporteur du greffe. La procédure en question a abouti à des résultats spectaculaires qui se sont traduits par une hausse de plus de 30 % du nombre des requêtes traitées de cette manière.

Dans le droit fil des conférences d'Interlaken et d'Izmir, la Cour a déployé des efforts considérables pour fournir davantage d'informations sur sa procédure, en particulier sur les conditions de recevabilité. Dans cette optique, elle a publié un guide détaillé sur la recevabilité, actuellement disponible en quatorze langues, grâce notamment aux contributions apportées par différents Etats. A la fin de l'année dernière, elle a mis en ligne sur son site Internet une « *checklist* » sur la recevabilité qui comporte un questionnaire en vue d'aider les requérants potentiels à comprendre les raisons pour lesquelles leur requête risque d'être déclarée irrecevable. Hier encore, nous avons présenté une courte vidéo sur la recevabilité produite avec le soutien des autorités monégasques, dans le but d'expliquer de manière simple et concrète que 90 % des requêtes ne remplissent pas les critères de recevabilité et de préciser la teneur des critères en question.

La réorganisation, en 2011, des modalités internes de traitement des demandes urgentes de mesures provisoires fondées sur l'article 39 du règlement de la Cour constitue un autre exemple des réponses apportées aux préoccupations exprimées à l'occasion des conférences d'Interlaken et d'Izmir. Après avoir été presque submergée par ce type de demandes il y a tout juste un an, la Cour a modifié sa procédure sur le plan judiciaire et administratif. Elle a révisé l'instruction pratique traitant de cette question et s'est exprimée publiquement sur la situation par la voix de son président. Ces mesures, dont les effets se sont fait rapidement sentir, ont permis à cette procédure particulière de revenir à un rythme plus normal.

Dans ces conditions, je pense que l'on peut raisonnablement affirmer que la Cour est globalement parvenue à réaliser les objectifs qui lui avaient été assignés par les divers programmes d'action et déclarations la concernant. Nous attendons désormais que des propositions soient formulées par la présidence britannique en vue de la préparation d'une conférence qui doit se tenir à Brighton en avril, comme l'a annoncé le premier ministre dans un discours prononcé cette semaine devant l'Assemblée parlementaire. Avant de clore le sujet de la contribution de la Cour au processus de réforme, je souhaiterais m'arrêter sur des propos récurrents dans certains milieux, selon lesquels l'arriéré serait dû à une certaine inefficacité de la Cour et de son greffe. Je réfute catégoriquement cette assertion, véritable offense faite aux nombreux juges et fonctionnaires dévoués et travailleurs qui composent la Cour et son greffe. L'inefficacité doit être recherchée dans le système lui-même, qui n'a pas été conçu pour faire face au volume considérable d'affaires auquel il est aujourd'hui confronté. La Cour fait tout ce qu'elle peut, en utilisant les moyens dont elle dispose, pour rationaliser et optimiser ses procédures, avec un succès remarquable attesté par des observateurs extérieurs et par la hausse constante de sa productivité globale. Cette année, la Cour des comptes française, qui est l'auditeur externe du Conseil de l'Europe, examinera nos méthodes de travail. S'il y a toujours un enseignement à tirer d'un exercice de ce genre, je suis convaincu que la Cour des comptes reconnaîtra l'ampleur de ce qui a été fait.

Comme l'ont souligné les déclarations d'Interlaken et d'Izmir, la Convention implique un partage de responsabilité. A l'évidence, la Cour ne peut assumer seule la charge que représente la mise en œuvre de cet instrument. La Convention énonce clairement et la Cour rappelle constamment qu'il appartient au premier chef aux Etats contractants d'assurer le respect des droits et libertés conventionnels. A ce titre, il leur incombe en particulier d'agir pour prévenir les violations et d'instituer des voies de recours lorsqu'elles ont été commises. Les Etats qui s'acquittent sérieusement de ce devoir et les juridictions nationales qui appliquent consciencieusement la Convention et notre jurisprudence facilitent considérablement la tâche de la Cour de Strasbourg. L'importance d'une action effective au niveau interne a été reconnue à tous les stades du processus de réforme, notamment par l'ensemble des résolutions qui ont accompagné le Protocole n° 14 ainsi que par les déclarations d'Interlaken et d'Izmir.

A cet égard, la bonne exécution des arrêts de la Cour est un élément crucial. L'adoption en temps utile de mesures générales propres à éradiquer les causes des violations constatées est l'une des composantes

essentielles du système de la Convention parce qu'elle réduit le risque d'un afflux de nouvelles requêtes fondées sur les mêmes motifs. Lorsque la Cour juge que la violation constatée est structurelle, systémique ou endémique, la mise en œuvre rapide de mesures de redressement dans l'ordre interne est encore plus impérative. En revanche, l'absence d'adoption de pareilles mesures en temps utile débouche sur des affaires que nous qualifions de « répétitives ». Actuellement, plus de trente mille affaires de ce genre encombrant le rôle de la Cour. Ce phénomène entrave gravement le bon fonctionnement général du système de la Convention et il faut faire de sérieux efforts pour y remédier efficacement. En dernière analyse, de telles affaires ne devraient pas être portées devant la Cour. Elles mettent généralement en cause une violation manifeste de la Convention et la Cour devrait se borner à déterminer le montant de la réparation à allouer. Seuls les Etats contractants peuvent remédier efficacement à cette situation. Jusqu'à présent, l'on ne peut pas dire que ces affaires aient donné lieu à un partage équitable de responsabilité.

Les juridictions internes à travers le dialogue qui doit s'instaurer entre elles et la Cour, que j'ai mentionné précédemment, ont elles aussi leur importance pour la mise en œuvre efficace de la Convention. Contrairement à ce que l'on entend parfois, la Cour est très respectueuse des juridictions nationales et de leur place dans le système de la Convention. L'application qu'elles font de la Convention peut influencer sur l'évolution de l'interprétation qu'en donne la Cour. Pour nourrir ce dialogue, nous tenons régulièrement des réunions de travail avec les juridictions suprêmes des Etats contractants, et nous l'avons encore fait cette semaine avec la Cour constitutionnelle fédérale allemande.

Le dialogue judiciaire peut aussi passer par des arrêts rendus et des affaires tranchées. J'en citerai un exemple récent, qui concerne mon propre pays, celui de l'arrêt rendu par la Grande Chambre dans l'affaire *Al-Khawaja et Tahery*¹. La Cour suprême du Royaume-Uni a signalé à la Cour de Strasbourg qu'elle s'inquiétait de l'application inflexible qui pouvait être faite du critère de la preuve « unique ou déterminante » pour déterminer le caractère équitable du recours à la preuve par ouï-dire, au mépris des spécificités de la procédure pénale de tel ou tel pays. La position de la Cour suprême britannique a été minutieusement examinée par la Cour, qui y a répondu de manière approfondie dans son arrêt. Il s'agit là, à mes yeux, d'un échange très fructueux que chacune des parties a conduit dans un esprit constructif.

En l'état actuel des choses, le système de la Convention ne prévoit pas de voie directe et formelle qui permettrait des communications ou des échanges de ce genre. La question de savoir si une nouvelle procédure *ad hoc* de dialogue entre les juridictions nationales et la Cour européenne devrait être instituée est actuellement à l'étude dans le contexte plus général des réflexions engagées sur les réformes à venir.

Mesdames et Messieurs, j'ai évoqué précédemment la notion de responsabilité partagée, transversale dans la Convention, entre la Cour et les Etats contractants, et entre les Etats contractants eux-mêmes. Elle concerne au premier chef l'application de la Convention, en particulier l'exécution des arrêts, qui est la manifestation la plus nette de la garantie collective. Les Etats sont responsables du respect de la Convention envers eux-mêmes, et envers les autres. Mais ils sont aussi responsables du mécanisme de la Convention et de son bon fonctionnement, ce qui implique qu'ils s'assurent que la Cour dispose des ressources nécessaires. Je suis évidemment conscient des contraintes budgétaires qui pèsent sur le Conseil de l'Europe et des difficultés économiques bien réelles auxquelles les Etats membres sont confrontés, comme je suis aussi conscient des efforts particuliers consentis jusqu'à une époque récente pour augmenter, ou à tout le moins protéger le budget de la Cour. Je me bornerai à signaler que si l'on veut exploiter au mieux les mesures innovantes adoptées par la Cour, un soutien financier complémentaire sera nécessaire tant que le volume des affaires nouvelles continuera à augmenter.

1. [GC], n^{os} 26766/05 et 22228/06, à paraître dans CEDH 2011.

Mais le soutien apporté à la Cour ne doit pas être exclusivement financier. En tant que juges, nous sommes tenus de nous assurer que la qualité des arrêts de la Cour demeure suffisante pour qu'ils fassent autorité. Je ne m'attends pas à ce que les gouvernements souscrivent à tous les arrêts et décisions de la Cour, et ils sont naturellement libres d'exprimer leur désaccord. Mais lorsqu'ils estiment utile de le faire, je les invite à choisir des termes qui ne portent pas atteinte à l'indépendance et à l'autorité de la Cour, et à se fonder sur une argumentation raisonnée plutôt que de se laisser emporter par l'émotion et l'exagération. La démocratie ne peut fonctionner efficacement hors de la prééminence du droit, et il ne peut y avoir de prééminence du droit sans respect de l'indépendance de la justice, tant au niveau européen qu'au niveau national.

L'adhésion de l'Union européenne est une question importante pour l'avenir du système de la Convention. En octobre dernier, le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) a soumis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe un projet de traité d'adhésion qu'il l'a invité à examiner et à commenter. Toutefois, depuis cette initiative, il semble que le processus soit figé. Faute d'avoir adhéré à la Convention, l'Union européenne se trouve dans une situation anormale puisqu'elle n'est pas soumise au contrôle externe qui pèse sur ses Etats membres. En outre, l'adhésion revêt désormais un caractère urgent pour la sauvegarde de la sécurité juridique dans le domaine de la protection européenne des droits fondamentaux. La multiplication des instruments juridiques contraignants consacrant des droits fondamentaux au sein de l'ordre juridique de l'Union européenne et le risque de confusion qu'elle entraîne ne peuvent qu'accroître la nécessité d'un mécanisme externe susceptible d'assurer la sécurité juridique en définissant les normes minimales de protection en la matière. Le Traité de Lisbonne en a pris acte en énonçant que cette anomalie devait disparaître. Après quelque trente années de discussions, seule la volonté politique de surmonter les derniers obstacles semble encore faire défaut. C'est pourquoi, j'exhorte les Etats membres à faire tout leur possible pour parvenir à un compromis qui permettra d'achever le processus.

Mesdames et Messieurs, c'est la première fois que je suis appelé à m'adresser à cette assemblée, mais comme c'est aussi la dernière fois – puisque mon mandat prendra fin à l'automne prochain, j'espère que vous me pardonnerez de vous faire part de quelques considérations personnelles inspirées par une expérience de plus de quarante ans dans le système de la Convention en tant que conseil, membre de la Commission et juge à la Cour. Un examen rétrospectif des cinquante premières années d'existence de la Cour témoigne des résultats réellement remarquables que celle-ci a obtenus dans l'accomplissement de sa mission consistant à fixer des normes valables dans toute l'Europe et à donner un effet concret à chacun des droits fondamentaux consacrés par la Convention.

Si tout processus de sélection comporte inévitablement une part de subjectivité, certains des résultats obtenus par la Cour sortent du lot. Sur le terrain de la protection du droit à la vie, j'évoquerai l'insistance permanente de la Cour à exiger une enquête prompte, indépendante, effective et transparente sur les homicides et les morts brutales imputables à des agents de l'Etat ou à d'autres, et son opposition résolue à l'application de la peine de mort par les Etats, qu'ils soient ou non parties à la Convention. Par ailleurs, je mentionnerai la fermeté croissante dont la Cour fait preuve pour interdire les sévices infligés aux personnes en garde à vue, exiger une enquête effective sur les allégations de mauvais traitements et dénoncer les conditions de détention inacceptables. J'évoquerai l'opiniâtreté de la Cour à souligner l'importance fondamentale d'un contrôle judiciaire rapide de toutes les formes de détention. Dans un autre domaine, il convient de mentionner l'accent mis par la Cour sur l'indépendance et l'impartialité des juridictions internes et, d'autre part, les évolutions qu'elle a fait subir au principe de sécurité juridique pour s'opposer à l'annulation arbitraire de décisions internes définitives et obligatoires. Je rappellerai aussi que la Cour protège efficacement les relations sexuelles privées, notamment celles présentant un caractère homosexuel, tant pour les civils que pour les militaires, qu'elle s'assure que tous les dispositifs de surveillance secrète

sont encadrés par des garanties légales empêchant les abus, et qu'elle est de plus en plus soucieuse de protéger la vie privée des particuliers contre les intrusions des médias. Il faut également mentionner la fermeté dont la Cour fait preuve pour défendre la liberté de la presse, en particulier lorsque celle-ci joue son rôle de « *chien de garde* », ainsi que le droit des journalistes à la protection de leurs sources. Dernier point, mais non des moindres, je signalerai l'importance croissante que la Cour attache à l'interdiction de toute discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique ou le sexe.

Quid de l'avenir ? Nous avons des raisons d'être optimistes, mais nous sommes aussi confrontés à des défis. Il est indispensable que nous veillions à ce que la Cour demeure ferme, indépendante et courageuse dans sa défense des droits consacrés par la Convention. Mais il est tout aussi important que la Cour soit en mesure d'exercer la fonction de contrôle subsidiaire pour laquelle elle a été conçue. Elle n'y parviendra qu'avec l'aide des Etats membres, à la condition que ceux-ci soient disposés à assumer la responsabilité qui leur incombe au premier chef non seulement de protéger les droits fondamentaux et de leur donner effet, mais aussi de remédier aux atteintes qu'ils peuvent subir.

Dans le discours qu'il a prononcé cette semaine devant l'Assemblée parlementaire, le Premier ministre britannique, M. David Cameron, a reconnu qu'il était crucial que les Etats contractants « *améliorent la mise en œuvre de la Convention dans l'ordre interne* » et a souligné l'importance stratégique de la protection des droits fondamentaux au-delà des intérêts purement nationaux. Il a conclu son discours en nous promettant que les propositions de réforme que son gouvernement s'apprête à formuler s'« *inspirent* des nobles intentions de la Convention » et qu'elles seraient « *guidées par une foi dans les droits de l'homme fondamentaux et une volonté ardente de les faire progresser* ». Je pense que nous pouvons tous approuver cette aspiration. Je vous remercie.

Permettez-moi à présent de vous présenter notre invité d'honneur de ce soir, M. Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

Monsieur le Commissaire, en vous invitant à vous exprimer ce soir à l'approche de la fin de votre mandat, nous avons souhaité témoigner du rôle important que jouent d'autres acteurs du Conseil de l'Europe au sein du système de la Convention et rendre hommage au travail que vous avez accompli sans relâche pour les droits de l'homme dans tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Vous avez su développer les bases jetées par votre prédécesseur pour faire de la fonction de commissaire une référence dans le paysage de la protection européenne des droits de l'homme. Votre maîtrise d'un nombre impressionnant de sujets liés aux droits de l'homme est reconnue dans toute l'Europe, et vous avez efficacement défendu la Cour européenne des droits de l'homme dans l'exercice de vos fonctions. Nous sommes heureux de vous accueillir ce soir en qualité d'invité d'honneur. Monsieur le Commissaire, vous avez la parole.