



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

## **Audience solennelle pour l'ouverture de l'année judiciaire de la CEDH**

*À la croisée des chemins – démocratie, droits de l'homme et état de droit*

Discours de Dunja Mijatović

*Strasbourg, 24 juin 2022*

Monsieur le Président,  
Madame la Présidente de la République hellénique,  
Mesdames et Messieurs les juges, Excellences, Mesdames et Messieurs,

En tant que Commissaire aux droits de l'homme, j'attache la plus haute importance au dialogue avec la Cour. J'ai eu à maintes reprises l'honneur de venir dans cette salle (mais aussi de m'adresser à la Cour à distance, puisque j'ai participé à la toute première audience numérique de l'histoire de cette institution). On éprouve toujours un sentiment particulier lorsque l'on se trouve dans le lieu même où sont prises des décisions qui, en plus d'être très importantes pour les personnes qu'elles concernent, reflètent les problématiques auxquelles les sociétés démocratiques sont confrontées. C'est donc un immense honneur pour moi d'avoir été invitée à m'exprimer à l'occasion de cette audience solennelle. J'y vois le signe d'un intérêt particulier pour les défis auxquels sont actuellement confrontés les droits de l'homme, mais aussi le résultat du dialogue constant qui s'est instauré entre nos institutions. Il s'agit d'une bonne illustration des synergies qui se créent – dans le respect du mandat de chacun – et qui contribuent au bon fonctionnement et à la pérennité du système de la Convention.

Il n'est certainement pas exagéré de dire que ce système est aussi nécessaire aujourd'hui qu'il l'était lors de sa création, il y a plus de 70 ans. À l'époque, les dirigeants des pays européens ont été visionnaires en ce qu'ils ont décidé de créer un système d'application collective des droits pour mettre les citoyens à l'abri des abus des États et pour protéger les jeunes démocraties du risque de sombrer de nouveau dans le totalitarisme. Nous ne devons pas l'oublier.

Lorsque la Convention a été adoptée, notre continent avait une tout autre apparence. La peine de mort était légale et appliquée dans beaucoup de pays. Des centaines de milliers d'Européens attendaient encore d'être rapatriés ou réinstallés après la Seconde Guerre mondiale, et des milliers de nouveaux réfugiés s'échappaient en traversant le rideau de fer. Dans plusieurs pays, l'homosexualité était considérée comme un délit.

Si la réalité est aujourd'hui plus riante, c'est en grande partie grâce au système de la Convention et à la doctrine de l'interprétation dynamique et évolutive appliquée par la Cour, qui est pour beaucoup dans

le fait qu'un texte adopté en 1950 puisse encore être appliqué malgré les changements majeurs qu'on connus nos sociétés durant les sept décennies écoulées. Il n'est donc guère surprenant que la Convention et ses protocoles, la Cour et le système de protection des droits de l'homme institué par le Conseil de l'Europe soient une référence pour tous ceux qui sont attachés à la justice, à la dignité et à l'égalité.

Toutefois, même les plus belles histoires connaissent des turbulences : le système de la Convention a été attaqué et discrédité de manière récurrente par certains pays d'Europe. Certains arrêts fondamentaux rendus par la Cour n'ont toujours pas été exécutés et il est fréquent que les États ne remédient pas voire ne tentent pas de remédier aux problèmes structurels qui empêchent les individus de jouir des droits garantis par la Convention.

À longue échéance, le non-respect de ces droits et des principes élémentaires du droit international peut avoir des conséquences désastreuses.

Le Fédération de Russie se distingue en Europe comme le pays qui donne le pire exemple de mépris des droits de l'homme. L'audience d'aujourd'hui se déroule dans des circonstances extraordinaires pour les valeurs qu'incarne notre Organisation. Il y a exactement quatre mois, la Russie a ordonné une attaque militaire brutale contre l'Ukraine, infligeant de terribles souffrances à des millions de personnes. Des milliers d'êtres humains, dont des centaines d'enfants, ont été tués sans aucune pitié et des millions d'autres ont vu leur vie basculer.

J'ai pu voir de mes yeux les stigmates des atrocités commises en Ukraine lorsque je me suis rendue dans le pays début mai. À Kiev, Irpin, Boutcha et Borodyanka, j'ai écouté des récits choquants faits d'exécutions extrajudiciaires, de violences et de destructions.

La situation actuelle est le tragique épilogue d'une histoire longue de nombreuses années pendant lesquelles les normes de protection des droits de l'homme approuvées ont été piétinées. Il y a des années que le gouvernement de la Fédération de Russie ne tient aucun compte des arrêts rendus par la Cour et des recommandations de notre Organisation, y compris de mon Bureau. L'impunité dont continue de bénéficier le pays pour les graves violations des droits de l'homme commises en Tchétchénie, la répression brutale de la dissidence et de la liberté d'expression à l'intérieur du pays et, maintenant, cette impitoyable agression de l'Ukraine et de son peuple sont de douloureuses illustrations de ce qui peut advenir lorsqu'un État bafoue le droit international et l'ordre international et fait fi des normes des droits de l'homme et des règles communes établies pour garantir la paix à l'échelle internationale.

Il s'agit d'une situation extrême, qui n'est comparable à aucune autre dans nos États membres. Toutefois, certains indices laissent penser que les normes les plus élémentaires de protection des droits humains sont de plus en plus bafouées dans les États membres, ce qui appelle une attention et une action plus résolue de la part des pays qui font partie du système collectif formé par notre Organisation.

L'érosion de l'état de droit dans un nombre croissant de pays membres est au nombre des phénomènes que j'observe dans le cadre de mon mandat de Commissaire. Or, je pense que nous sommes tous d'accord pour dire qu'il ne peut y avoir protection des droits de l'homme sans respect plein et entier de l'état de droit.

Il y a érosion de l'état de droit lorsque les gouvernements refusent d'appliquer les décisions de justice, discréditent l'institution judiciaire aux yeux du public, portent atteinte à l'indépendance de la justice, affaiblissent les organes judiciaires, exercent une pression sur les juges et réduisent le rôle des parlements à celui d'une chambre d'enregistrement.

Ce phénomène va invariablement de pair avec un durcissement des gouvernements à l'égard des normes énoncées par la Convention et par les institutions du Conseil de l'Europe.

Les normes relatives à la liberté d'expression, à la liberté d'association et à la liberté de réunion sont un cas d'école. Dans le cadre de mon mandat, je travaille en permanence avec des défenseurs des droits de l'homme, avec la société civile et avec la presse. Ce qu'ils vivent est loin d'être rassurant.

L'exemple d'Osman Kavala est emblématique. Osman Kavala est en détention en Türkiye depuis près de 56 mois malgré un arrêt rendu par la Cour en 2019, ainsi que neuf décisions et une résolution intérimaire du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Cette affaire illustre les préjudices et le traitement inéquitable que les individus peuvent subir lorsque l'appareil judiciaire fournit des instruments de répression plutôt que des moyens de recours pour réparer ces injustices. Elle montre aussi les limites de l'action d'un système international. C'est en effet aux États qu'il revient, *in fine*, de respecter les normes relatives aux droits de l'homme.

La semaine dernière, la Cour a rendu un arrêt dans l'affaire *Ecodefence et autres c. Russie* – cette décision très attendue est aussi très importante pour la société civile.

Il arrive que le défaut d'exécution des arrêts touche des requérants, y compris des défenseurs des droits de l'homme, mais aussi, de manière plus large, le tissu démocratique dont est faite une société. Il y a maintenant près de 13 ans que l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Sejdic et Finci c. Bosnie-Herzégovine* reste lettre morte, principalement par manque de volonté politique. Ce défaut d'exécution, tout comme celui d'autres arrêts tels que *Zornić, Šlaku et Pilav* portant sur la nature discriminatoire du système électoral du pays, est l'une des causes qui expliquent le maintien d'un *statu quo* fondé sur les divisions ethniques qui menacent en permanence la paix et la stabilité en Bosnie-Herzégovine.

Les arrêts de la Cour sur des requêtes individuelles de même que, plus largement, ceux qui concernent des problèmes systémiques rétablissent les faits et donnent une visibilité et une reconnaissance aux victimes. Ils constituent également un contrepoids qui fait autorité, contrebalançant les forces qui cherchent à échapper à la justice en discréditant le système international de protection des droits de l'homme et en adoptant des lois pour étouffer la dissidence et anéantir les droits individuels et collectifs.

J'ai observé d'autres problèmes systémiques qui illustrent le durcissement des gouvernements contre l'esprit et la lettre de la Convention. Y remédier incombe d'abord aux États membres. Chacun devrait pouvoir demander et obtenir justice dans son pays, comme le veut le principe de subsidiarité. Le recours à une juridiction internationale devrait être vu comme ce qu'il est, à savoir, fondamentalement, une incapacité d'un État à offrir des recours internes adéquats.

Nous avons cependant tous un rôle à jouer. En tant qu'institution consacrée par la Convention depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 14, en 2010, j'ai moi aussi la responsabilité de contribuer à ce que les droits garantis par la Convention soient une réalité pour tous.

La Convention constitue une référence permanente dans mon travail, que ce soit lorsque j'assure le suivi de mon pays, dans le cadre de travaux thématiques ou lorsque j'interviens en tant que tiers devant la Cour. Dans ce dernier rôle, je n'ai évidemment pas pour tâche de fournir à la Cour une évaluation précise de l'affaire dont elle a à connaître. Toutefois, comme souligné dans le rapport explicatif du Protocole n° 14, de par son travail et son expérience, le Commissaire peut « donner un éclairage utile à la Cour dans un certain nombre d'affaires, notamment celles qui mettent en évidence des lacunes structurelles ou systémiques de la Partie défenderesse ou d'autres Hautes Parties contractantes ». Ces éléments et la défense de « l'intérêt général » auquel le rapport explicatif fait également référence me servent de boussole lorsque je sélectionne les affaires dans lesquelles je sou mets des observations en tant que tiers. Je suis jusqu'à présent intervenue à 16 reprises dans le cadre d'une tierce intervention,

le plus souvent dans des affaires de harcèlement de défenseurs des droits de l'homme, de violations des droits des migrants, d'inégalité entre hommes et femmes et de limitations imposées à l'exercice des droits des femmes. Les pays concernés sont également divers, notamment l'Azerbaïdjan, la Croatie, le Danemark, la France, l'Italie, la Moldova, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Fédération de Russie, l'Espagne, la Suède et la Türkiye.

Beaucoup de choses ayant déjà été dites sur la Convention envisagée comme un instrument vivant, je ne m'attarderai pas sur cet aspect. Je me bornerai à dire que l'interprétation dynamique et évolutive à laquelle se livre la Cour a fait du système de la Convention une source d'inspiration en Europe et au-delà.

Cette interprétation dynamique et évolutive a permis une lecture contemporaine des droits protégés et obligations imposées aux Hautes Parties contractantes, notamment face aux nouveaux défis qui apparaissent dans la société. De ce point de vue, le rôle joué par la Cour à travers l'évaluation de la conventionnalité des mesures adoptées durant la pandémie de COVID-19 par plusieurs Hautes Parties contractantes – évoquées durant le séminaire cet après-midi – mérite d'être souligné.

Si les nouvelles problématiques qui agitent la société mettent l'interprétation évolutive à l'épreuve, des défis anciens représentent une menace plus existentielle pour le système de la Convention. Je pense ici à des situations dans lesquelles une Haute Partie contractante viole le droit de former une requête individuelle ou refuse de reconnaître le caractère contraignant des arrêts rendus et de les exécuter.

À cette occasion aussi, la Cour s'est montrée capable d'adapter et de défendre les principes fondamentaux. Je trouve par exemple particulièrement importante sa jurisprudence de principe dans les affaires de terrorisme, à travers laquelle elle a réaffirmé que les États devaient se conformer aux obligations mises à leur charge par la Convention, quand bien même ils pourraient de ce fait être amenés à prendre des décisions impopulaires. Dans la même veine, le rôle de la Cour en cas de non-exécution prolongée de ses arrêts est un rempart contre l'arbitraire.

La Cour a également su faire preuve d'innovation, affrontant les défis émergents, explorant de nouvelles pistes, comme le renforcement du dialogue entre juridictions, dont le réseau des cours suprêmes, et permettant aux organisations non gouvernementales (ONG) et à la société civile – qui sont souvent les premières à révéler les atteintes aux droits de l'homme – de se faire entendre.

Tout cela est important et a déjà été souligné.

S'il est une chose sur laquelle il faudrait selon moi insister davantage, c'est le rôle de la Convention en tant qu'instrument sauvant des vies. J'aimerais sur ce point fournir quelques exemples issus de mon travail sur le terrain pour illustrer l'impact que le système de la Convention peut avoir sur la vie des populations.

En novembre 2021, je suis allée en Pologne évaluer la situation en matière de droits de l'homme des demandeurs d'asile et migrants à la frontière avec le Bélarus. Un soir tard, j'ai accompagné des défenseurs des droits de l'homme dans les zones frontalières et j'ai vu un groupe de demandeurs d'asile, bloqués depuis des semaines dans une forêt froide et humide et refoulés à plusieurs reprises au Bélarus, réussir enfin à sortir des bois en toute sécurité grâce à la protection offerte par les mesures provisoires prises par la Cour. Il est évident pour moi – de même que pour bon nombre des militants et avocats impliqués auprès de demandeurs d'asile avec lesquels j'ai parlé – que pour beaucoup de ces demandeurs d'asile, ces mesures provisoires ont été les seules mesures qui les ont protégés d'un retour immédiat de l'autre côté de la frontière. En leur absence, ils seraient restés dans un froid glacial, sans aucune possibilité d'accès à l'aide humanitaire la plus élémentaire, et auraient probablement subi des mauvais traitements aux mains des autorités bélarusses.

Plusieurs mesures provisoires ordonnant à la Grèce d'assurer la protection de la santé, de la vie et de l'intégrité physique des demandeurs d'asile retenus dans des centres d'accueil ont également sauvé des vies. Pour m'être rendue dans ce type de centres à Lesbos, Samos et Corinthe, je ne peux que témoigner de l'importance de vos décisions.

J'ai la conviction absolue que les mesures provisoires ont sauvé de nombreuses vies humaines sur l'ensemble de notre continent.

Ces quelques exemples en disent long sur la capacité de la Cour à interpréter la Convention à la lumière de problèmes nouveaux et sur la capacité du système de la Convention à rester un instrument qui sauve des vies. Ces aspects doivent être protégés. Nous avons tous un rôle à jouer – la Cour, les organes de surveillance, mon Bureau –, mais la responsabilité première incombe aux institutions des États parties à la Convention, à savoir les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire.

Je pense que mon message fait écho à celui de la présidente de la République hellénique, Katerina Sakellaropoulou, que je suis heureuse de voir parmi nous aujourd'hui. Madame la Présidente, vous avez à plusieurs reprises pris clairement position sur la nécessité de protéger les droits humains et l'état de droit pour garantir la bonne santé de la démocratie. De tels messages émanant du plus haut niveau de l'État peuvent exercer une influence capitale sur la détermination des autorités des États à faire en sorte que les droits protégés par la Convention puissent être exercés de manière pratique et effective au niveau national. En effet, nous pouvons disposer de tous les mécanismes internationaux possibles pour protéger les droits de l'homme, en réalité, la meilleure protection est celle garantie au niveau national.

Reconnaissons que les États membres ont su se montrer visionnaires en instituant la Convention et ses mécanismes ces 73 dernières années. Ils ont enrichi la Convention de protocoles additionnels et créé un mécanisme unique au monde, qui permet aux individus, aux ONG ou à des groupes d'individus de demander des comptes aux États. Grâce au Protocole n° 14 et à l'adoption de la Règle 9 par le Comité des Ministres, les États ont donné à mon Bureau la possibilité d'intervenir devant la Cour de sa propre initiative et d'intervenir dans le processus d'exécution des arrêts. À travers le Protocole n° 16, ils ont jeté les bases d'une plus grande harmonisation des normes relatives aux droits de l'homme au niveau national en donnant la possibilité à la Cour de formuler des avis consultatifs à l'intention des juridictions supérieures des Parties contractantes. Ce mécanisme est de nature à renforcer à la fois le principe de subsidiarité et le rôle du juge national dans la protection des droits garantis par la Convention.

Tout l'enjeu est désormais de trouver le moyen d'appliquer ce système de responsabilité collective unique en son genre pour améliorer la protection des droits de l'homme. Il me semble que l'une des principales initiatives que pourraient prendre les États serait d'éliminer les obstacles qui empêchent ou retardent l'exécution des arrêts.

Le défaut d'exécution ou l'exécution sélective des arrêts de la Cour sont une illustration flagrante du peu d'ardeur que mettent beaucoup d'États membres à respecter les normes relatives aux droits de l'homme. Le défaut d'application de certaines des mesures provisoires ordonnées par la Cour s'inscrit également dans cette tendance. La raison en est que les responsables politiques sont convaincus, à tort, de jouir d'une plus grande légitimité démocratique que les membres de l'appareil judiciaire, ce qui se traduit souvent par l'adoption de lois incompatibles avec la jurisprudence internationale et parfois même nationale, par le démantèlement ou la mise sous tutelle des institutions démocratiques et par la subordination des normes relatives aux droits humains à l'intérêt de l'État. Il faut mettre fin à ces pratiques, qui détruisent le tissu démocratique de nos sociétés.

J'ai déjà eu l'occasion de le dire à d'autres occasions et je pense important de le répéter dans cette enceinte de justice : les États ne doivent plus tergiverser lorsqu'il s'agit de faire des droits de l'homme une réalité pour tous.

Ils doivent réaffirmer leur attachement aux valeurs et normes de notre Organisation. Les autorités de l'État – j'englobe sous ce terme les trois branches du pouvoir – doivent défendre plus vigoureusement les droits de l'homme et le système collectif mis en place pour les protéger, les promouvoir et en garantir le respect.

Je vois plus particulièrement quatre domaines dans lesquels les États devraient intervenir.

Premièrement, il faut impérativement intégrer les normes de notre Organisation et la jurisprudence de la Cour dans la législation, la jurisprudence et la pratique internes.

Il est aussi essentiel de prévenir les violations et d'offrir des recours effectifs au niveau interne. À cette fin, il faut respecter et renforcer l'indépendance et l'impartialité de l'institution judiciaire et approfondir la coopération avec les organisations nationales de défense des droits de l'homme, les ONG et la société civile.

Les juges internes doivent être en première ligne lorsqu'il s'agit de donner effet aux droits garantis par la Convention. Il faut qu'ils soient soutenus – et non gênés – dans cette entreprise. À cet égard, à la suite de la présentation du projet de *Bill of Rights* par le gouvernement du Royaume-Uni en début de semaine, je ne peux qu'être inquiète face à ses implications en termes de limitation de la capacité des juges internes à interpréter les droits garantis par la Convention, à prendre pleinement en compte la jurisprudence de la Cour et à utiliser la Convention comme un instrument vivant. Soulignons également les répercussions négatives qu'aurait ce projet sur l'exercice individuel des droits garantis par la Convention et sur le principe de subsidiarité.

Troisièmement, il me semble nécessaire de sensibiliser et d'éduquer davantage le grand public et les praticiens du droit aux normes du système de la Convention. Cet aspect est à mes yeux d'autant plus important maintenant que le Protocole n° 15 a réduit le délai de saisine de la Cour, ce qui risque de compliquer l'exercice du droit à former une requête individuelle et d'affaiblir ainsi l'efficacité du système de la Convention.

Enfin, il me semble que les États membres devraient faire un meilleur usage des instruments mis à leur disposition par l'Organisation afin d'exercer la pression nécessaire pour que leurs pairs respectent la démocratie, les droits de l'homme et l'état de droit.

Monsieur le Président,

Mon intervention touchant à sa fin, j'aimerais vous citer. Lors d'une récente conférence à Oslo, vous avez déclaré : « Appliquer les droits chez soi fait partie intégrante du système lui-même ; nous devons nous emparer de ce principe et tenter de faire de cette transformation un processus aussi fluide que possible ».

Telle est la démarche à adopter pour donner un sens réel au système de la Convention.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Les grands principes qui sous-tendent le système de la Convention, en particulier le respect des droits fondamentaux de chacun et les garanties promises par un état de droit solide, sont la sève de notre

démocratie. Ils sont, non pas un concept abstrait, mais des éléments indispensables pour que les sociétés soient justes et prospères.

Le Conseil de l'Europe et la Cour sont les principaux protecteurs et promoteurs de ce système. Il faut donc que les États membres, sur leur propre territoire et comme membres d'une communauté, renforcent leur attachement aux valeurs et institutions fondatrices de notre Organisation et à la protection universelle des droits de l'homme.

Le système de la Convention est né de la vision et du courage de dirigeants qui avaient compris que la définition de normes européennes communes et leur application au niveau national constituaient le meilleur antidote à l'oppression.

À l'époque, les temps n'étaient pas plus faciles qu'aujourd'hui. Notre tâche n'est pas plus colossale que ne l'était celle de ces dirigeants. C'est maintenant à nous de donner un nouvel élan à l'ambition de sauver un système « fondé sur la justice et la coopération internationale ».