

Conférence à haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme

IZMIR, 26 – 27 avril 2011

www.coe.int/izmir

26/04/2011

DISCOURS

de

M. Jean-Paul COSTA

Président de la Cour européenne des droits de l'homme

Monsieur le Président du Comité des ministres,
Monsieur le Secrétaire général du Conseil de l'Europe,
Monsieur le Président de l'Assemblée,
Mesdames et Messieurs,

L'an dernier s'est tenue à Interlaken la première conférence sur le futur de la Cour européenne des droits de l'homme.

Après avoir exprimé son ferme attachement à la Convention et reconnu « la contribution extraordinaire de la Cour à la protection des droits de l'homme en Europe », la conférence d'Interlaken a adopté une Déclaration et un Plan d'Action, constituant une feuille de route pour le processus de réforme vers une efficacité à long terme du système.

En accord avec notre Cour, les autorités turques ont souhaité, dans le cadre de leur présidence du Comité des ministres, maintenir par la conférence d'Izmir la dynamique impulsée à Interlaken. Je les remercie. Je leur suis également reconnaissant de leur hospitalité et de la chaleur de leur accueil.

Certes, le laps de temps entre les deux conférences est court. Et cela fait moins d'un an que le Protocole 14 est entré en vigueur. Cela n'empêche pas de dresser un premier bilan, même provisoire, de ce qui a déjà été fait, puis d'indiquer les sujets sur lesquels Izmir pourrait apporter sa contribution.

X X X X X

Commençons par le bilan.

La place essentielle de la subsidiarité implique l'obligation des parties à la Convention d'assurer la protection intégrale au niveau national des droits et libertés garantis, et une responsabilité partagée entre les Etats et la Cour.

Dans ce cadre, la Cour a déjà pris des mesures pour mettre en œuvre les recommandations qui lui ont été adressées. Je citerai le développement, couronné de succès, des arrêts-pilotes (la Cour vient d'adopter un nouvel article de son Règlement qui codifie la procédure de l'arrêt-pilote) ;

l'adoption de la politique des priorités ; la mise en place de nouveaux critères et barèmes pour le calcul de la satisfaction équitable au sens de l'article 41 de la Convention.

Il est nécessaire d'informer tous les acteurs sur la jurisprudence. Il faut citer l'adoption d'un Guide pratique sur la recevabilité, qui indique les conditions à remplir pour qu'une requête ait des chances de succès, ainsi que la création de fiches thématiques ; nous projetons d'améliorer la base de données HUDOC : plusieurs Etats souhaitent y contribuer financièrement.

Tout ceci permet d'éclairer les systèmes nationaux sur la façon dont la Convention doit être appliquée. Un signal nous a été envoyé à Interlaken sur la clarté et la cohérence de notre jurisprudence. Toute institution étant perfectible, il est toujours possible de faire plus et mieux, et c'est ce que nous avons entrepris.

Un autre domaine, d'une importance cruciale pour le futur de la Cour, est la sélection de ses juges. Les critères fixés par la Convention sont ceux de la considération morale dont ils doivent jouir, ainsi que de leurs qualités professionnelles ; ces critères garantissent que les juges de la Cour sont indépendants, impartiaux et compétents. Quant à la procédure, elle associe les Etats, dont chacun soumet une liste de trois candidats, et l'Assemblée parlementaire, qui élit l'un des trois. Interlaken avait recommandé que les critères de sélection soient pleinement respectés. A mon initiative le Comité des ministres a établi un Panel d'experts chargé de conseiller les Etats lors de la préparation des listes de candidats. Ce collège, de haut niveau, a commencé de fonctionner avec succès.

Les Etats ont été invités par le Plan d'Action d'Interlaken à mettre des magistrats à la disposition du Greffe. Plusieurs Etats ont procédé ou vont procéder à cette utile mise à disposition, qui bénéficie à la Cour, mais aussi, lors du retour de ces magistrats, aux systèmes nationaux. La Cour travaille avec les gouvernements pour maintenir et renforcer cette coopération.

Nous avons commencé d'appliquer les dispositions procédurales du Protocole 14 : vingt juges ont été désignés pour exercer les fonctions de juge unique ; chacun d'eux statue avec l'aide d'un rapporteur non judiciaire, membre chevronné du Greffe. Du 1er juin 2010 au 1er avril 2011, 26.500 décisions ont été rendues par les formations de juge unique. Les comités de trois juges ont commencé à utiliser leurs nouvelles compétences. Le nombre de requêtes ainsi traitées s'élève à près de 300. Le nouveau critère de recevabilité fondé sur l'absence de préjudice important a donné lieu à un faible nombre de décisions ; mais jusqu'au 1er juin 2012, seules les chambres ou la Grande Chambre sont compétentes pour appliquer ce critère. Même à terme, il ne faut d'ailleurs pas attendre beaucoup de cette disposition, la Cour rejetant déjà comme irrecevables plus de neuf requêtes sur dix. Quant à la possibilité de réduire de sept à cinq le nombre des juges des chambres, elle est étudiée avec prudence : il ne faudrait pas que l'efficacité augmente, mais au détriment de la cohérence jurisprudentielle.

Le bilan provisoire de l'activité de notre Cour est loin d'être négligeable, sans ressources budgétaires supplémentaires. Toutefois, il ne faut pas se voiler la face. Pour la première fois depuis de longues années, l'écart diminue entre le nombre de requêtes nouvelles et celui des requêtes traitées, mais cette différence demeure. Il faudra du temps avant de la réduire et surtout de l'inverser, ce qui voudrait dire la réduction progressive de l'arriéré. Nous avons 120.000 affaires pendantes au moment d'Interlaken ; nous en avons plus de 140.000. La politique de priorisation permet de réduire les délais de traitement pour les affaires les plus urgentes, mais les délais globaux demeurent excessifs. Comme je l'avais dit l'an dernier, le Protocole 14 était nécessaire, mais il n'est pas suffisant et il faut aller au-delà.

X X X X X

Je voudrais à présent indiquer quelques sujets importants.

Le premier est l'indépendance de la Cour. Elle est une composante essentielle de l'Etat de droit, clé de voûte de la Convention. La Cour ne saurait transiger sur ce point. Toute réforme doit être compatible avec le principe d'indépendance, aussi précieux pour les Etats eux-mêmes que pour la Cour. Que dirait-on d'un Etat qui ne respecterait pas l'indépendance de ses propres juridictions ?

Cette question est liée à celle de la procédure simplifiée d'amendement de la Convention. La Cour s'est toujours montrée favorable à cette idée. L'exemple des Protocoles d'amendement 11 et 14 a montré la lourdeur de ce mécanisme. Toutefois, l'objectif doit être de renforcer l'indépendance, non de la réduire, ce qui serait le cas si certaines dispositions de notre Règlement étaient remontées au niveau d'un Statut. Il ne faudrait pas que le but qu'avait déjà poursuivi le Rapport des Sages en 2006 conduise à rigidifier des questions qui sont actuellement de la seule compétence de la Cour. Nous souhaitons être associés aux travaux du Comité des ministres sur cette question.

Un autre sujet capital est celui des requêtes répétitives. La Cour coopère avec les Etats pour faciliter les règlements amiables et les déclarations unilatérales. En amont, les Etats ont l'obligation, en vertu de l'article 13 de la Convention, d'offrir des recours effectifs pour les violations des droits garantis. En aval, ils sont également tenus d'exécuter, rapidement et complètement, les arrêts de la Cour ; c'est vrai, comme le dit l'article 46, pour les litiges auxquels ils sont parties, mais c'est moralement vrai aussi pour les litiges constatant des violations analogues de la part d'un autre Etat. Les requêtes répétitives, dont on peut estimer l'ordre de grandeur à 27.000, devraient disparaître ou a fortiori ne jamais naître si la responsabilité était réellement partagée.

Un troisième sujet est l'afflux des requêtes. Si elles sont bien fondées mais répétitives, les efforts de la Cour seront vains sans l'action des Etats eux-mêmes. Que peut-on faire pour celles qui n'ont pas de chances de succès ?

Une fausse solution est l'instauration d'un système de frais pour les requérants qui, au-delà des objections de principe, se heurterait à des problèmes pratiques et de gestion très importants. Une autre solution mérite d'être explorée : c'est la représentation obligatoire des requérants par un avocat. Elle pourrait permettre aux intéressés de recevoir des conseils juridiques adéquats avant d'introduire leurs requêtes. Il faut cependant se demander si un système de représentation obligatoire ne doit pas s'accompagner de la mise en place au niveau national de facilités concernant l'obtention de l'aide judiciaire.

Un autre sujet d'avenir est celui du filtrage des requêtes. Lié à la politique des priorités, le filtrage va au-delà du système des juges uniques. La Cour est décidée à faire tout ce qui est possible à droit constant. Mais il est inéluctable que soit mis en place un mécanisme plus efficace encore, impliquant des modifications de la Convention. Les organes intergouvernementaux y travaillent ; la Cour est prête à être impliquée encore plus étroitement dans leurs travaux. En tout cas, à court et à long terme, il faudra plus de ressources, et je vous remercie, Monsieur le Secrétaire général, pour votre engagement à cet égard.

Enfin, Izmir devrait être une occasion de réfléchir à une possibilité, pour notre Cour, de fournir des avis consultatifs. Au-delà du dialogue que nous entretenons de façon volontariste avec les hautes juridictions des pays membres, il y a là une piste possible pour un renforcement concret de la subsidiarité. A moyen terme, la charge de travail de la Cour s'en trouverait réduite.

Mesdames et Messieurs,

Si nous voulons tous qu'Izmir prolonge et amplifie l'élan donné à Interlaken, nous devons avoir à l'esprit quelques idées simples.

D'abord, la protection des droits n'est pas moins importante dans l'Europe actuelle que dans celle de 1950. La crise, les impératifs sécuritaires, la crainte ou la phobie de l'Autre, les conflits de toute sorte, appellent une consolidation du système, et non sa dilution. C'est l'intérêt de tous, Etats et société civile confondus, qu'il y ait dans le cadre d'un Conseil de l'Europe solide une Cour forte et efficace. A cet égard, je me réjouis du processus d'adhésion de l'Union européenne à la Convention. Il en sortira une Europe des droits plus assurée, avec deux grandes juridictions non rivales, mais complémentaires, dans un espace de liberté, d'égalité et de justice plus cohérent.

Ensuite, 2010 a été à mes yeux la fin d'une phase, celle du Protocole 11. C'est à Interlaken, rappelons-le, que le Protocole 14 a obtenu sa dernière ratification. Izmir doit être le début d'une autre phase, celle où le Protocole 14 va être pleinement appliqué mais où, déjà, la suite est préparée. J'avais parlé de second souffle ; une fois celui-ci acquis dans les Alpes suisses, il faut maintenant accélérer la course à partir des rives turques de la Méditerranée.

Enfin, je tiens à dire que, confrontée à de grands défis, tels que l'apparition de contentieux délicats et nouveaux ou que l'afflux de demandes difficiles à satisfaire – songeons à celles des mesures provisoires au titre de l'article 39 – notre Cour n'a jamais failli ; elle n'a jamais sacrifié la qualité à l'ampleur de sa tâche, ni manqué à l'impartialité. Puissent les textes qui seront adoptés ici lui en donner crédit, l'encourageant ainsi à continuer, contre vents et marées !

Je vous remercie.