

Les succès et les défis de la Cour Européenne des Droits de l'Homme

*Guido Raimondi**

Monsieur le Président de la République,
Madame la Première Dame,
Madame et Messieurs les Présidents,
Chers amis,

Permettez-moi tout d'abord, après quelques jours passés à San José, de vous dire à quel point j'ai été touché par la chaleur de l'accueil et par la générosité de l'hospitalité que j'ai reçues. Je parle en mon nom personnel, mais aussi au nom de la délégation de la Cour Européenne des Droits de l'Homme que j'ai eu l'honneur de conduire.

Le sujet qui nous réunit ce matin, «les succès et les défis des systèmes de protection des droits de l'homme», est absolument crucial. Il reflète une interrogation permanente: comment répondre à l'attente des justiciables qui se tournent vers nous?

Malgré la lourdeur de nos tâches respectives, il est bon, à intervalles réguliers, de réfléchir à la mission qui nous a été confiée en tant qu'acteurs des systèmes régionaux de protection des droits de l'homme.

Les anniversaires et les célébrations servent précisément à cela et c'est pourquoi ce 40ème anniversaire de l'entrée en vi-

* Président de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.

GUIDO RAIMONDI

gueur de la Convention américaine des droits de l'homme et de la création de la Cour interaméricaine vient à point nommé.

J'ai conscience du caractère unique de notre rencontre, puisque tous les systèmes régionaux de protection des droits de l'homme sont représentés autour de cette table. Ce n'est pas la première fois qu'une telle rencontre se produit. Je suis fier de rappeler qu'en 2008, pour la première fois, nos trois cours régionales des droits de l'homme se sont réunies à la Cour de Strasbourg pour célébrer le 60ème anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme lors d'un colloque intitulé «Les cours régionales des droits de l'homme».

Le fait d'avoir signé, ici même, la Déclaration de San José, premier texte commun à nos trois juridictions, est, en soi, un événement exceptionnel et qui concerne une grande partie des habitants de la planète, tous ceux, en tout cas, qui vivent sur l'un de nos continents, l'Afrique, l'Amérique ou l'Europe. Pourvu, bien sûr, que leurs pays respectifs soient parties aux instruments sur la base desquels nous œuvrons.

Mais le rôle qui m'est dévolu ce matin m'oblige à quitter l'universel, qui nous rassemble, pour revenir au régional, et plus précisément au domaine de la Cour européenne des droits de l'homme.

Un régional particulièrement large, du point de vue européen, puisque, comme vous le savez tous, la Cour de Strasbourg ne se limite pas aux États membres de l'Union européenne. Elle fonctionne dans le cadre beaucoup plus large du Conseil de l'Europe, ce qui signifie qu'elle comprend des pays aussi différents que la Turquie, la Fédération de Russie, la Suède ou la Norvège. L'Ukraine et la Serbie également, pays au titre desquels mes collègues et amis Ganna Yudkivska et Branko Lubarda qui m'accompagnent ont été élus. Au-delà de l'ampleur que représente le champ géographique dans lequel fonctionne notre Cour, vous mesurez parfaitement la variété des cultures, des traditions et des systèmes juridiques. C'est d'ailleurs là un de nos premiers défis que d'élaborer des standards qui seront acceptables dans tous les pays où s'applique la Convention européenne des droits de l'homme.

Les succès et les défis de la Cour Européenne des Droits de l'Homme

Le titre de notre session «Succès et défis des systèmes régionaux de protection des droits de l'homme» me semble, à cet égard, particulièrement pertinent et je vais m'en expliquer.

D'abord, le terme «succès». Il ne m'appartient pas de délivrer un satisfecit à la Cour que je préside ni de me livrer à un plaidoyer pro domo. Toutefois, je vais vous livrer quelques éléments qui vous permettront d'apprécier si succès il y a.

Dans quelques mois, nous célébrerons le 60ème anniversaire de notre Cour. Depuis sa création, en 1959, le système européen de protection des droits de l'homme a subi bien des évolutions, voire même des transformations. La plus importante est certainement celle qu'il a connue il y a 20 ans (décidément que d'anniversaires!) lorsque le mécanisme qui existait depuis l'origine, et qui n'était ni permanent ni entièrement juridictionnel, a cédé la place à la Cour unique et permanente que nous connaissons aujourd'hui.

J'ai connu et pratiqué personnellement les deux systèmes et j'ai même eu l'honneur de participer, en représentant mon pays lors de la négociation du Protocole n°11 à la Convention européenne des droits de l'homme, à la création du mécanisme actuel.

Un mécanisme qui a constitué une avancée considérable du point de vue des droits de l'homme, puisqu'il a permis d'ouvrir beaucoup plus largement aux individus, l'accès à notre juridiction strasbourgeoise. Mais les débuts de cette «nouvelle Cour», comme on l'appelait encore au début des années 2000, n'ont pas été faciles. En effet, on a pu assister en quelques années à un véritable déferlement des affaires devant cette cour unique, désormais directement accessible à tous.

Puisque le mot «succès» figure dans le titre de la session de ce matin, rappelons-nous qu'après quelques années d'existence, vers 2010, il était fréquent d'entendre ou de lire que la Cour de Strasbourg était «victime de son succès». En effet, en 2011, le nombre de requêtes pendantes avait atteint le niveau hallucinant de 160 000. La Cour était alors confrontée à son premier défi, qui demeure toujours une menace et qui est le défi quantitatif. Comment répondre en effet à un afflux massif de requêtes, dont beaucoup correspondent à un dysfonctionnement struc-

GUIDO RAIMONDI

turel dans le pays d'origine et comment y répondre avec des moyens limités?

L'entrée en vigueur du Protocole n°14, ainsi que les réformes internes, ont permis d'apporter des solutions efficaces à cet engorgement. Je n'entre pas dans le détail de ces réformes que vous connaissez.

Depuis le début du processus d'Interlaken, en 2010, première conférence intergouvernementale sur le futur de la Cour et qui a été suivie par celles d'İzmir, Brighton et Bruxelles, avant celle de Copenhague qui s'est tenue en avril dernier, nous n'avons cessé de rationaliser nos méthodes de travail pour augmenter notre efficacité et notre productivité.

Ces différentes conférences ont contribué à l'amélioration de notre système européen de protection des droits de l'homme.

Où en sommes-nous aujourd'hui?

À la fin de l'année 2016, on comptait près de 80 000 requêtes pendantes. Le nombre d'affaires pendantes s'élève aujourd'hui à 54 350. Les chiffres parlent d'eux-mêmes et je crois que l'on peut, sans vantardise, dire que la bataille quantitative a été gagnée. Même si, je tiens à le préciser, la situation de la Cour reste fragile. Elle n'est jamais à l'abri d'une avalanche de requêtes. Lorsque dans un État membre, des difficultés apparaissent, cela a fréquemment des conséquences sur l'activité de la Cour. J'en veux pour preuve ce qui s'est produit après la tentative de coup d'État en Turquie. Comme vous le savez, de très nombreuses requêtes ont été introduites contre la Turquie après cette tentative (environ 30.000 et il s'agissait, principalement, de requêtes émanant de personnes placées en détention, notamment des journalistes et des juges). La Turquie était alors remontée en deuxième position avec une augmentation très significative du nombre d'affaires. En effet, en 2016, on avait constaté une augmentation de 275 % des requêtes attribuées contre cet État. Voilà bien l'exemple d'une situation imprévue que la Cour est amenée à gérer.

Pour ceux qui s'intéressent de plus près à notre situation actuelle, quelques précisions.

Les succès et les défis de la Cour Européenne des Droits de l'Homme

Les plus gros pourvoyeurs de requêtes sont actuellement la Roumanie avec 9.350 requêtes, soit 17,2 % des affaires pendantes, la Russie avec 9.200 requêtes, soit 16,9 % des affaires pendantes, l'Ukraine avec 6.950 requêtes pendantes et 12,8 % du volume total, puis la Turquie avec 6.400 requêtes pendantes, soit 11,8 % des requêtes. Mon propre pays, l'Italie, vient après avec 4.650 requêtes, soit 8,6 % du montant total, suivi par l'Azerbaïdjan avec 2.050 requêtes, soit 3,8 %. Ces six pays contribuent pour 71 % du volume total des requêtes.

Face à ce nombre important d'affaires, la Cour a été particulièrement active. Au cours de la seule année 2017, elle a statué dans plus de 85.950 affaires.

Pour vous livrer un panorama complet de notre situation, je préciserai que le problème actuellement le plus important est celui posé par les 26.000 affaires de chambre. Ces affaires constituent, en quelque sorte, le noyau dur de notre stock et il est essentiel que nous puissions y consacrer toute l'attention qu'elles méritent, car elles sont souvent importantes et soulèvent des problèmes plus graves.

Notre Cour, je l'ai dit, est parfois confrontée à des contentieux de masse qui révèlent des dysfonctionnements structurels ou systémiques. Pour y répondre, elle a inventé la technique de l'arrêt pilote qui est désormais solidement éprouvée.

Une fois les principes posés dans l'arrêt pilote, il appartient à l'État concerné de légiférer ou d'adopter les mesures nécessaires et ce, sous le contrôle du Comité des Ministres.

Un des nouveaux défis auxquels nous allons être confrontés dans un très proche avenir est certainement le Protocole n° 16, destiné à mettre en place un dialogue nouveau entre les plus hautes juridictions nationales et notre Cour.

Ce traité, qui entrera en vigueur dans quelques jours, le 1er août, permettra aux juridictions supérieures des États membres, si elles le souhaitent, d'adresser à la Cour des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention. Ces demandes interviendront dans le cadre d'affaires pendantes de-

GUIDO RAIMONDI

vant la juridiction nationale. L'avis consultatif rendu par notre Cour sera motivé et non contraignant. Élément supplémentaire du dialogue judiciaire entre la Cour et les juridictions internes, il aura pour effet d'éclairer les cours nationales sans les lier pour autant.

Je suis convaincu que, lorsqu'elles feront le choix de statuer conformément à cet avis, leur autorité en sera renforcée pour le plus grand bénéfice de tous. Les affaires pourront ainsi être résolues au niveau national plutôt que d'être portées devant notre Cour.

Je vous ai donné, il y a un instant, un certain nombre d'informations quantitatives. Elles sont importantes, car nous sommes évidemment jugés à la manière dont nous traitons et dans quels délais les importants flux de requêtes qui nous parviennent.

Toutefois, l'essentiel n'est pas là. Ce qui compte le plus à mes yeux, et je suis convaincu que vous tous, dans vos juridictions respectives, vous partagez ce sentiment, c'est la qualité et l'acceptabilité de nos décisions.

Chaque année, des questions sensibles et importantes convergent vers notre Cour, laquelle est invitée à prendre position dans des matières inédites et souvent complexes. Si vous examinez notre jurisprudence, sans doute serez-vous frappés par l'ampleur et la diversité du rôle de la Cour européenne des droits de l'homme. Les questions que nous traitons ont à voir avec des situations concrètes de la vie qui parlent à un grand nombre d'entre nous.

Cela témoigne de la confiance que les citoyens européens nous accordent. C'est aussi une lourde responsabilité qu'ils font peser sur nous et dont nous essayons de nous montrer dignes.

Alors, si vous me le permettez, je réponds à la question posée dans le titre de notre session. Oui, je crois que le système européen de protection des droits de l'homme est un succès. Parce que si l'on regarde dans le rétroviseur, il a permis, tout au long de ses 60 années d'existence, de faire en sorte que les droits de l'homme soient mieux protégés sur le continent européen.

Il a su s'adapter aux bouleversements historiques majeurs qui se sont produits sur notre continent. Il a créé un standard minimum de droits qui bénéficient à des centaines de millions de justiciables.

Les succès et les défis de la Cour Européenne des Droits de l'Homme

Comme le disait, lors de sa venue à la Cour, le Président de la République française, Emmanuel Macron: «La Cour européenne des droits de l'homme est et demeure un repère majeur pour les Européens».

Je ne peux évidemment que me réjouir de cette affirmation. Mais je sais à quel point, dans les temps troublés que traverse notre continent, notre situation est incertaine. L'Europe est confrontée au défi du terrorisme, à celui des migrations. Sur ces questions hautement délicates, la Cour est appelée à intervenir. Vous imaginez la difficulté de notre tâche, alors qu'on assiste, ici et là, en Europe à une remise en cause du modèle des droits de l'homme tel qu'il est apparu à l'issue du 2ème conflit mondial ou de la chute du mur de Berlin. On constate des replis identitaires qui se font jour dans certains États.

Soyons lucides: la pérennité de notre mécanisme n'est jamais assurée et il nous faut constamment le défendre.

Voici le vrai défi que nous nous efforçons de relever chaque jour: laisser intact notre Cour aux générations futures.

En m'exprimant aujourd'hui devant vous, je me rends compte que notre Cour n'est pas isolée. Nos différentes juridictions qui composent la galaxie des droits de l'homme s'épaulent et se renforcent. Unis, nous sommes plus forts. C'est le sens de notre rencontre et je me réjouis d'avoir pu échanger avec vous sur ces questions aussi essentielles.