

STRASBURGO, 19 gennaio 2007, Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Inaugurazione dell'anno giudiziario 2007, discorso del Presidente Jean Paul COSTA.

<http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/1A3A1A05-4B08-4137-9E7C-4ECE165F3015/0/2007OuvertureanneejudiciaireCosta.pdf>

COUR EUROPÉENNE DES DROITS DEL'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
JPC/nk

**Audience Solennelle de la Cour
le vendredi 19 janvier 2007**

Discours de M. le président Jean-Paul Costa.

Monsieur le Président du Comité des Ministres,
Monsieur le Garde des Sceaux,
Mesdames et Messieurs les Présidents,
Excellences,
Monsieur le Préfet de la Région Alsace,
Monsieur le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe,
Madame la Secrétaire Générale adjointe,
Chers collègues,
Mesdames, Messieurs,

Vous êtes très nombreux, et je vous en remercie au nom de la Cour, à assister à cette audience solennelle de rentrée de la Cour européenne des droits de l'homme. La présence d'un auditoire d'une telle ampleur, et les hautes fonctions exercées par ceux et celles qui le composent, nous font honneur, à mes collègues et à moi. Elles reflètent le respect et la considération portés à notre juridiction, partout en Europe et au-delà même de notre continent et elles nous réconfortent et nous rassurent à un moment délicat de l'histoire, déjà quinquagénaire, de notre juridiction.

- 2 -

L'audience d'aujourd'hui revêt une signification particulière. Et tout d'abord parce qu'elle coïncide avec le départ de mon prédécesseur, le président Luzius WILDHABER, qui a atteint hier à minuit la limite d'âge assignée aux juges par la Convention qui régit notre institution.

Je rendrai pour commencer, et je remplis ce devoir avec plaisir et sincérité, l'hommage qu'il mérite à Luzius WILDHABER. Elu au titre de la Suisse, juge de la Cour dès 1991, il en est devenu le président en 1998, grâce à la confiance de ses pairs, exprimée très largement et renouvelée deux fois depuis lors. L'accession à la présidence de Luzius WILDHABER s'est confondue avec l'entrée en vigueur du Protocole n° 11, qui a profondément réformé notre système. Sous ses mandats successifs, celui-ci a été confronté à une augmentation que certains qualifient d'exponentielle. Le nombre des requêtes nouvelles a sextuplé en huit ans, frôlant à présent le niveau de 40.000 par an, et grâce aux efforts inlassables des juges et du personnel du Greffe, et aussi aux moyens supplémentaires fournis à la Cour par les Etats membres du Conseil de l'Europe, la Cour a pu faire face, même si le nombre

actuel des affaires en instance – près de 90.000 – atteint un niveau au-delà duquel la croissance risque d’être ingérable ; j’y reviendrai.

Luzius WILDHABER a présidé et dirigé cette Cour avec compétence et sagesse, avec fermeté et humanité, avec brio et efficacité. Et notamment il a déployé – avec succès – tous ses efforts personnels pour faire connaître

- 3 -

l’institution de tous les systèmes judiciaires nationaux et de toutes les autorités étatiques, y compris dans les pays les plus récemment entrés au sein du système européen de protection des droits de l’homme. Par son action, il aura puissamment élevé la connaissance et la prise de conscience, partout en Europe, des enjeux mêmes d’une telle protection. De cela, et de bien d’autres aspects de son activité au cours de ses années à Strasbourg, je tiens à le remercier et à lui rendre justice. Luzius WILDHABER laissera dans l’histoire le souvenir non seulement d’un juge et juriste éminent, mais d’un grand président. Je sais, je mesure déjà, que lui succéder est un honneur, et ne sera pas une tâche facile.

Mesdames et Messieurs, selon la tradition, cette cérémonie permet de retracer l’activité de la Cour au cours de l’année écoulée. J’y procéderai assez rapidement, avant de consacrer l’essentiel de ce discours aux perspectives d’avenir.

* * * * *

I know that statistics can be tedious. Therefore, I shall limit myself to giving you some figures in order to provide a picture of the considerable judicial activity carried out during the year 2006. More than 39,000 applications were registered or, to be more precise, were allocated to a decision body, in other words required a judicial decision. Nearly 30,000 were finally disposed of by a decision or a judgment. The difference shows an unfortunate “deficit”, amounting to almost 10,000 applications. The number of pending cases, at the

- 4 -

beginning of 2007, is practically 90,000, over 65,000 of which have been allocated to a decision body. A comparison with the year 2005 shows a growth in the overall number of new applications of 11%. The number of cases pending at the end of the year increased by 12%. Those figures are alarming, the more so because there is a persistent pattern of growth over the years, even if some progress has been made in reducing the deficit.

Faced with such a situation, the Court, of course, has not remained inactive. In 2006 the number of cases terminated rose by 4%, but the number of judgments delivered increased by around 40%, reflecting the Court’s policy of concentrating more resources on meritorious cases. In the last two years, the total number of terminated applications has risen by 40%, whilst, obviously, the financial and human resources provided to the Court, even if growing, have not been increased in anything like the same proportion.

In reality, our Court endeavours to increase continuously its efficiency, by rationalising and modernising its functioning. The Registry has carried out a restructuring of the divisions, and has started the implementation of some of the steps recommended by Lord Woolf of Barnes in his report made at the end of his management study of the Court in 2005. A specialised unit has been set up within the Registry in order to deal with the backlog, which consists of the oldest applications. Finally,

on 1st April 2006 we established a fifth Section of the Court, the creation of which has reduced the number of Judges in each
- 5 -

Section, and the number of Judges who are sitting as substitutes in each case, and has naturally increased the number of cases dealt with by every Judge. I should add that very significant efforts have been made by Judges and the staff in order to ensure that the Court is ready to operate within the context of Protocol 14 as soon as it enters into force. Those efforts have targeted the working methods and the Rules of Court. According to a provisional assessment, without any increase in resources, the application of Protocol 14 will enable the Court to increase its productivity by at least 25%. This already shows that, although it cannot suffice by itself, the Protocol is indispensable to us. I will come back to it later.

Activity of such intensity as regards the quantitative aspects of our work has not, I believe, diminished the quality of the judgments given by the Court. Even if, as with any court, some decisions may be criticised (and of course our judgments are not all unanimous), it seems to me that observers all concur that the quality and the impact of the rulings given in Strasbourg deserve respect. Some of our judgments, again in 2006, have settled new issues or concerned a wide range of member States.

I am going to mention just a few examples of our recent case-law.

The case of *Sorensen and Rasmussen v. Denmark* gave the Court the opportunity of considering social rights. The Court held that clauses in employment contracts providing for a trade union monopoly, in other words
- 6 -

clauses providing for a “closed shop”, were in breach of the negative freedom of association, specifically applied to trade unions, violating Article 11 of the Convention.

In the case of *Giniewski v. France*, the Court found a violation of freedom of expression, insofar as the author of an article in a daily newspaper had been convicted of defamation, even if the sanctions were very moderate. The article expressed the opinion that the doctrine of the Catholic Church on Judaism might have led to the contemporary anti-Semitism, thus indirectly resulting in the concentration camps.

In its judgment in *Sejdovic v. Italy*, the Court found to be contrary to the principles of a fair trial the fact that an accused person had been judged in absentia, although it had not been shown that he had been attempting to evade justice or had unequivocally waived his right to defend himself in person, no possibility having been offered to him to have a court decide again on the criminal charge against him.

In *Stec v. United Kingdom*, after having considered that the creation of social allowances, even without contributions by the beneficiary, conferred a patrimonial interest falling within the ambit of Article 1 of Protocol n° 1, concerning protection of property, the Court found that the advantage given to women by the British legislation was not contrary to the prohibition of discrimination under Article 14, taken in conjunction with Protocol 1. In
- 7 -

reaching that conclusion, the Court made reference in particular to a ruling by the European Court of Justice, deeming it necessary to give “a specific weight to the highly persuasive value of the conclusion reached by the ECJ”.

Like the earlier case of *Broniowski*, the case of *Hutten-Czapska v. Poland* gave the Court the occasion to deliver a pilot-judgment. This procedure, which in my opinion is hopeful for the future, consists of finding the existence of a systemic violation (in the instant case of Article 1 of Protocol 1), then of holding that the State, while retaining the choice of the means, must secure in its legal order a mechanism which will redress the systemic violation. In *Hutten-Czapska*, the problem concerned the rent-control system, and the operative paragraphs of the Court’s judgment held that Poland had to maintain a fair balance between the interests of landlords and the general interests of the community, in accordance with the standards of protection of property rights under the Convention.

Finally, in *Jalloh v. Germany*, the Court – very divided in its votes – gave a judgment whereby it held that Article 3 had been breached. A public prosecutor had ordered that emetics be administered by a doctor to the applicant, suspected of having swallowed a tiny bag containing drugs. The effect of the medicine was that the applicant vomited, regurgitated the bag, and was eventually convicted of drug-trafficking. The Court found that the applicant had been subjected to inhuman and degrading treatment contrary to Article 3.

- 8 -

Those examples, among many others which I could have mentioned, show that the huge quantity of cases that the Court must cope with does not prevent it from giving very important and carefully drafted rulings. Despite the absence of an *erga omnes* effect of its judgments, they influence judges and lawmakers in all States parties; they do contribute to harmonizing European standards in the field of rights and freedom. In this respect, I would like to pay tribute to domestic courts, which apply more and more readily – and sometimes even anticipate – the Strasbourg case-law, thus making judicial cooperation a reality.

* * * * *

J’en viens maintenant à ce qui me paraît l’essentiel : Quel rôle joue notre Cour ? Quelles sont ses perspectives d’avenir ?

A mes yeux, la Cour européenne des droits de l’homme tient une place capitale, de par son existence et grâce à sa jurisprudence, dans l’amélioration lente et progressive de la protection des droits de l’homme. Pour moi, l’article le plus important de la Convention est son article premier : « les Hautes parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention ». Les Hautes parties contractantes, ce sont les 46 Etats membres ; mais j’espère bien que, dans un avenir proche, l’Union européenne le deviendra elle aussi : l’actuelle panne du Traité établissant une Constitution pour l’Europe est un incident fâcheux de l’histoire, mais l’Européen convaincu que je suis sait bien que la

- 9 -

construction européenne ne s’est pas faite sans heurts ni coups d’arrêts et que, comme Galilée le disait de notre planète, « eppur, si nuove », « et pourtant, elle tourne », et donc l’Europe tourne et finit toujours par avancer, et pas seulement l’Europe des juges.

C'est aux Etats membres du Conseil de l'Europe qu'il appartient au premier chef de veiller au respect des droits et libertés de ceux, nationaux ou étrangers, qui relèvent de leur juridiction, au sens de l'article 1^{er} que je viens de citer. Serait-ce faire preuve d'optimisme, voire d'angélisme, que d'estimer que, depuis la signature de la Convention en 1950, cette obligation de respecter les droits de l'homme est globalement de mieux en mieux remplie ? Des dictatures ont disparu et fait place à des régimes démocratiques dans le Sud de notre continent ; le mur de Berlin est tombé et le rideau de fer s'est levé, il y a déjà plus de quinze ans. Malgré de graves conflits comme la guerre en ex-Yougoslavie, les problèmes kurde ou tchéchène, malgré le terrorisme, dont la Cour a considéré dès 1978 qu'il constituait une grave violation des droits de l'homme, et que les Etats ont le devoir de lutter contre lui, sur le long terme, la barbarie dans l'ensemble recule, la démocratie progresse, les droits de l'homme s'épanouissent.

Ce processus est largement dû aux Etats eux-mêmes et à leurs peuples. Mais, sans oublier l'apport de l'opinion publique, qui est de plus en plus internationale, des organisations non gouvernementales, de la presse, des

- 10 -

Barreaux, comment nier la contribution essentielle de notre Cour ? Celle-ci n'est pas le fruit d'une génération spontanée : elle a été voulue par la Convention (donc par les Etats), dont l'article 19 est l'écho ou le miroir de son article 1^{er} : « afin d'assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes parties contractantes de la Convention..., il est institué une Cour européenne des droits de l'homme ».

Ces jugements, qu'ils rejettent une requête ou qu'ils condamnent un Etat, font autorité et tracent la ligne de démarcation entre ce qui est tolérable et ce qui ne l'est pas. Nous sommes, et mes collègues et moi en sommes fiers, nous sommes l'institution qui a le devoir et le pouvoir de dire « halte ! », et ceci en vertu de l'engagement solennel et librement consenti des Etats, ce qui d'ailleurs est, à mon avis, assez admirable de leur part : ils admettent que la justice doit prévaloir sur la raison d'Etat.

Pascal disait : « la justice sans la force est impuissante : la force sans la justice est tyrannique » ; mais il ajoutait : « il faut donc mettre ensemble la justice et la force ; et pour cela faire que ce qui est juste soit fort, ou que ce qui est fort soit juste ». Il me semble que le texte signé à Rome le 3 novembre 1950, la Convention, constitue un pari que je n'ose dire pascalien : faire, grâce à un abandon de souveraineté, que la justice européenne des droits de l'homme soit forte, ce qui veut dire respectée.

- 11 -

Mais, avant d'être forte, encore faut-il que la justice soit juste. Et j'entends parfois dire que notre Cour ne serait pas juste, qu'elle rendrait des jugements non juridiques, mais politiques. J'ai moi-même, au cours de missions variées, entendu cette accusation, et l'expérience m'a montré que lorsqu'on explique la réalité des choses calmement, elle finit par se dissiper ; les accusateurs se désistent. Je plaide fermement non coupable, et, je crois, tous mes collègues avec moi. Dans un monde lui-même politisé autant qu'il est médiatisé, les hommes et les femmes qui composent notre juridiction rendent, malaisément mais avec une grande honnêteté, une justice qui se fonde sur le Droit, lequel n'est pas une science exacte, et sur l'équité, qui est une notion subjective par essence. Je nie qu'ils rendent des jugements politiques, ou qu'ils pratiquent je ne sais quels doubles ou triples standards ; parce que c'est tout simplement faux. Nos arrêts, je l'ai dit, sont ouverts à la critique. Nous pouvons nous tromper, mais nous ne cédon's à aucune politisation.

J'en viens pour finir à l'avenir de la Cour de Strasbourg. Je constate d'abord qu'elle est maintenant universellement connue et respectée, même loin des rivages de l'Europe, de la « vieille Europe »... Mais son avenir dépend de son efficacité. Faute d'efficacité, elle perdrait sa crédibilité, son autorité morale et juridique, et finalement sa raison d'être. Or, cette efficacité dépend de nous, certes, qui faisons tout ce que l'ingéniosité et l'énergie peuvent nous dicter pour trouver des solutions pragmatiques à notre engorgement. Mais il dépend aussi

- 12 -

de vous. Il dépend des cours et autorités nationales, responsables au premier chef de l'application de la Convention européenne des droits de l'homme. Plus les remèdes seront apportés au niveau national et moins l'afflux des requêtes à Strasbourg sera justifié, sans même parler de l'indispensable prévention des violations, par la réforme des textes et la modification des pratiques.

Ne nous faisons pas d'illusion : la source ne va pas se tarir rapidement, Mais entre le tarissement et le « tsunami », il y a beaucoup de place pour le progrès effectif du principe de subsidiarité.

Le futur de notre Cour dépend aussi de vous, représentants des Etats. Je ne parlerai pas ici, ce n'est ni le lieu ni le moment, des moyens budgétaires et humains qui seraient indispensables tant au Conseil de l'Europe qu'à la Cour, lesquels – faut-il le rappeler ? – sont tous deux, ensemble, des piliers de la grande Europe, de la plus grande Europe. Mais je pense au Protocole n° 14, et à plus long terme aux suites à donner au rapport du Comité des sages.

Le Protocole n° 14 a été voulu par les Etats. Il a fait suite aux travaux du groupe d'évaluation, institué par la Conférence interministérielle de Rome dès novembre 2000 et dont le rapport date de septembre 2001. Ces initiatives s'inscrivaient dans un processus que le Président Wildhaber avait qualifié de « réforme de la réforme », parce qu'il est devenu rapidement clair que le Protocole n° 11 ne suffirait plus à l'efficacité du système.

- 13 -

Le Protocole 14 a été élaboré grâce à des travaux intergouvernementaux. Il a été achevé et ouvert à la signature dès le 13 mai 2004. Depuis lors, les 46 Etats l'ont signé ; 45 l'ont ratifié. Un seul manque encore à l'appel, et c'est d'autant plus surprenant que les plus hautes autorités de cet Etat se déclarent favorables à notre Cour et à son renforcement. Je ne répéterai pas comme Caton, « delenda est Carthago », car il ne s'agit pas de détruire, mais au contraire de consolider et de construire, mais je répéterai inlassablement : « il faut faire entrer en vigueur le Protocole 14 ». Et le plus tôt sera le mieux. Je suis intimement persuadé que cet impératif catégorique, comme disait Kant, est également une décision fondée sur la raison pratique, pour citer à nouveau le philosophe de Königsberg. Et donc j'espère, je suis sûr, que la raison prévaudra.

Une ratification rapide serait d'autant plus logique qu'au Troisième Sommet du Conseil de l'Europe, en mai 2005, à Varsovie, les Chefs de l'Etat et de Gouvernement ont décidé la création d'un Comité des sages, chargé de faire des propositions sur l'avenir à moyen et à long terme de la Cour et du système européen de protection des droits de l'homme. Le mandat prévoyait même que, dans leur rapport, les Sages examineraient les premiers effets de l'application du Protocole ! Or le rapport, lui, existe déjà, et il a été soumis officiellement, avant-hier, par son Président, M. Gil Carlos Rodriguez-Iglesias, ancien Président de la CJCE, au Comité des ministres du Conseil de l'Europe, et les délégués des ministres ont unanimement salué la qualité et la richesse de ce rapport. Je

- 14 -

remercie moi-même les onze Sages pour leur travail et pour leurs propositions, sur lesquelles notre Cour donnera son avis. Mais, au risque de me répéter, j'observe que le rapport des Sages présuppose le Protocole n° 14 ; il n'est nullement un substitut à celui-ci, encore moins un « Plan B » (si j'ose dire).

La Cour, vous le voyez, est donc confrontée à des problèmes délicats, en particulier des problèmes de gestion du calendrier, qui créent une incertitude fâcheuse, y compris quant à la situation personnelle de mes collègues.

Cela dit, au-delà de ces difficultés techniques qui sont solubles, mais surtout si l'entrée en vigueur du Protocole 14 intervient bientôt, c'est l'avenir du système qui est en jeu. Celui-ci repose sur un mécanisme unique en son genre ; l'accès direct de 800 millions de justiciables à une juridiction internationale chargée de veiller, en dernier ressort, à la protection de leurs droits les plus fondamentaux.

Je suis personnellement favorable à ce droit de recours individuel, conquis de haute lutte, et donc à son maintien.

Mais ne nous voilons pas la face. J'ai trop milité en faveur du principe de réalité, au-delà des apparences, pour ne pas percevoir que, sans des réformes importantes, certains disent radicales, l'afflux de requêtes devant une juridiction submergée risque de tuer de facto le recours individuel. Celui-ci deviendra

une

- 15 -

sorte de catoblépas, cet animal fabuleux qui, selon la légende, se dévorait lui-même !

En 2006 la Cour a rendu plus de 1.500 arrêts sur le fond, ce qui est en une seule année presque deux fois plus que le total des arrêts délivrés par l'ancienne Cour en presque quarante ans, de 1960 à 1998 ! Mais ce nombre élevé ne doit pas cacher que près de 95% des requêtes jugées en 2006 l'ont été non pas des arrêts mais par des décisions, qui les ont déclarées irrecevables ou les ont rayées du rôle. Est-il à la gloire d'une juridiction qui a de hautes ambitions et de grandes responsabilités que d'écarter autant de requêtes comme dénuées de tout fondement ? Est-ce défendre efficacement les droits de l'homme que de statuer sur le bien-fondé des plaintes une fois sur vingt seulement ? En l'état actuel des choses, notre Cour ne peut pas faire autrement. Faisons, tous ensemble, s'il vous plaît, qu'il en soit autrement à l'avenir. Et commençons par donner aux instruments dont nous avons besoin la force juridique propre à leur faire produire leurs effets positifs.

Mesdames, Messieurs, j'ai conscience d'avoir été long. Mais puisque janvier est le mois des vœux, permettez-moi avant de conclure d'abord de vous présenter à tous et à toutes, au nom de tous mes collègues et en mon nom, mes vœux les meilleurs pour 2007, ensuite d'exprimer solennellement un souhait : que le plus grand système de protection des droits et libertés qui existe dans le

- 16 -

monde trouve un nouveau souffle, et sorte de ses difficultés actuelles – avec votre concours, j'y insiste – rasséréiné et renforcé.

Un slogan de mai 1968, en France, disait « soyez réalistes, demandez l'impossible ! ». C'est au contraire parce que je crois que c'est possible que je considère mon souhait comme réaliste.

Je vous remercie vivement de votre attention.

