



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

**Colloque « Les cours régionales des droits de l'homme »
à l'occasion du 60^{ème} anniversaire de la Déclaration universelle**

Strasbourg, le 8 décembre 2008

**Le bilan de la Cour européenne des droits de l'homme
par Jean-Paul COSTA
Président de la Cour européenne des droits de l'homme**

Merci beaucoup à nos collègues des Cours interaméricaines et africaines, Manuel Ventura Robles et Gérard Niyungeko, qui ont non seulement dressé un bilan, mais tracé des perspectives.

« Universelle par son inspiration, par son expression, par son contenu, par son champ d'application, par son potentiel », la Déclaration universelle des droits de l'homme « proclame directement les droits de l'être humain au regard de tous autres, à quelques groupes sociaux qu'ils appartiennent les uns et les autres ».

Mesdames et Messieurs,

C'est par ces mots de René CASSIN que je souhaite commencer.

Je saisis cette occasion pour rendre à mon tour à René CASSIN un solennel hommage. Premier juge français à Strasbourg, il a présidé la Cour européenne des droits de l'homme de 1965 à 1968 et, entre autres titres éminents, il a obtenu en 1968 le Prix Nobel de la Paix.

Quel bilan peut-on faire des instances régionales pour la protection des droits de l'homme créées sur la base de la Déclaration et qui la prolongent ? Je vais répondre brièvement pour ce qui est de notre Cour, non sans avoir observé que la Déclaration a été directement prolongée par d'autres instruments (les deux Pactes internationaux du 16 décembre 1966) et a étroitement inspiré d'autres conventions plus spécialisées.

Acte fort adopté trois ans à peine après les débuts des Nations-Unies, la Déclaration universelle a une portée pour le monde entier et elle joue toujours un rôle politique et moral qui lui confère un statut éminent. Sans elle, rien n'eût été possible. En outre, on peut affirmer qu'elle fait maintenant partie du droit international coutumier.

Historiquement, la Convention européenne des droits de l'homme, signée à Rome dès le 4 novembre 1950 (moins de deux ans après l'adoption de la Déclaration universelle) a été le premier instrument concrétisant et rendant contraignants les droits énoncés dans la Déclaration, ou en tout cas une partie d'entre eux.

Les liens entre la Déclaration universelle et le système européen sont étroits : d'abord, bien sûr, en raison de l'influence de René CASSIN et de quelques autres, mais surtout parce que la Convention européenne des droits de l'homme se situe dans le prolongement direct de la Déclaration. Le Préambule de la Convention européenne le dit explicitement, *in fine* : les gouvernements signataires, membres du Conseil de l'Europe, sont « résolus... à prendre les premières mesures propres à assurer la garantie collective de certains des droits énoncés dans la Déclaration universelle ».

La jurisprudence de notre Cour n'a d'ailleurs jamais perdu une occasion de relier tel ou tel article de la Convention avec celui de la Déclaration l'ayant inspiré, généralement pour renforcer son raisonnement, au besoin parfois pour souligner les différences entre les deux textes (ainsi du droit au mariage, alors que la Déclaration énonce également le droit à la dissolution de celui-ci).

La brièveté du laps de temps entre la Déclaration et la Convention européenne s'explique pour plusieurs raisons :

- la réaction des Etats européens aux horreurs d'une Guerre qui, pour être mondiale, n'en avait pas moins éclaté en Europe et frappé au premier chef ce continent ;
- Le désir de lier la paix, la démocratie, les droits de l'homme et la reconstruction de l'Europe ;
- Une certaine homogénéité culturelle et une communauté d'idées, au moins dans les pays de l'Europe dite occidentale.

Notre continent était alors coupé en deux. La guerre froide a séparé les Européens pendant plus de quarante ans et cette construction européenne, seuls les Etats de l'Europe occidentale la verront naître ; l'URSS et les pays de l'Est repoussèrent le Conseil de l'Europe et « ses » droits de l'homme, réputés bourgeois. Plusieurs s'étaient d'ailleurs abstenus lors du vote de la Déclaration universelle, qui fut adoptée par 48 voix pour et 8 abstentions (les six pays de l'Est de l'époque, plus l'Afrique du Sud et l'Arabie Saoudite). Aucun Etat ne vota contre.

La chute du Mur et l'éclatement de l'Union soviétique ont amorcé la réunification de l'Europe, y compris par l'acte politique de l'adhésion au Conseil de l'Europe de tous les Etats, et par l'acte symbolique et juridique de la ratification de la Convention.

Il faudra donc attendre le début des années 1990 pour que les valeurs contenues dans la Déclaration soient acceptées sur l'ensemble du continent européen. Vingt-trois Etats étaient parties à la Convention à la fin des années quatre-vingts ; il y en a à présent quarante-sept.

Quelle activité la Cour a-t-elle développée au cours de ses cinquante années d'existence ?

Notre Cour a une compétence à la fois régionale et plus limitée *ratione materiae* que la Déclaration universelle, puisque la Convention européenne ne couvre pas, sauf

quelques exceptions, les droits économiques et sociaux. Sa compétence s'exerce principalement dans le domaine des droits civils et politiques.

Par ailleurs, la Convention a été le premier traité, du moins en matière de droits de l'homme, qui ait créé en son sein une juridiction supranationale pour assurer le respect des engagements des Etats parties. A l'origine, la Cour était assortie de la Commission européenne des droits de l'homme, disparue avec le Protocole 11, à laquelle je voudrais rendre hommage : pendant ces quelque quarante années, elle a joué un rôle très important.

Qui aurait pu penser en 1948 ou en 1950 qu'un jour des citoyens pourraient obtenir la condamnation d'un Etat par une juridiction internationale ? Ce qui nous semble une évidence était impensable il y a soixante ans et on mesure le chemin parcouru en si peu de temps. Le premier arrêt sur le fond de la Cour de Strasbourg (*Lawless c. Irlande*, n° 3), qui a conclu d'ailleurs à une violation, remonte déjà à juillet 1961.

La Cour européenne des droits de l'homme a donc été instituée pour assurer le respect par les Etats des engagements résultant pour eux de la Convention et de ses protocoles, et les arrêts définitifs qu'elle rend ont force obligatoire.

Certes, elle n'est pas une cour suprême ou constitutionnelle et ce, pour plusieurs raisons :

D'abord, elle ne peut annuler aucun texte législatif ou réglementaire, ni aucune décision juridictionnelle ; ses arrêts n'ont qu'un effet « déclaratoire », même si cette notion a évolué au fil du temps. Toutefois, bien que cela ne résulte pas directement de la Convention, dans un nombre important d'Etats, le législateur national a décidé qu'un constat de violation de la Cour pouvait conduire à un rejugement de l'affaire (surtout en matière pénale).

Ensuite, la Cour statue sur des requêtes individuelles. En principe, elle ne juge pas dans l'abstrait qu'une norme est inconventionnelle. Toutefois, cela revient souvent au même lorsqu'elle constate qu'une violation de la Convention a son origine dans une loi ou dans un autre texte de portée générale. En effet, il est alors difficile pour l'Etat condamné de le conserver dans son arsenal législatif ou réglementaire, sauf à risquer d'autres condamnations. C'est pourquoi les Etats n'hésitent pas à adopter des réformes à la suite des arrêts de notre Cour, y compris lorsqu'ils ne concernent pas leur propre pays, mais des Etats qui ont une législation identique à la leur ou analogue. C'est ce que l'on peut appeler un effet *erga omnes* de fait de la Convention. Il gagnerait à être encore développé.

Enfin, la Cour n'est pas un juge constitutionnel, car elle n'est pas la gardienne d'une Constitution. Il n'existe pas encore de Constitution européenne. Toutefois, la Convention, traité multilatéral de protection des droits et libertés, et établissant une garantie collective, occupe une place dans la hiérarchie des normes internes variable selon les pays, mais toujours élevée. La Cour a d'ailleurs qualifié la Convention d'instrument constitutionnel de l'ordre public européen des droits de l'homme (arrêt *Loizidou c. Turquie*, exceptions préliminaires, 1995).

Le mécanisme procédural en place à Strasbourg a aujourd'hui près de 50 ans et, dans quelques semaines, débiteront ici même les célébrations de cet anniversaire – vous y êtes cordialement invités – il s'est simplifié et perfectionné il y a dix ans à peine.

Surtout, le Protocole 11, en le rendant exclusivement judiciaire, en créant la Cour unique et permanente, ce qui est peut-être le plus important, et, en rendant obligatoires le droit de recours individuel et la juridiction obligatoire de la Cour, a offert un accès direct à plus de 800 millions d'Européens, justiciables potentiels et souvent réels.

La spécificité du système européen est certainement le recours individuel ouvert à tous, unique en son genre. Cette lente conquête ne saurait être abandonnée sans signifier un retour en arrière, qui n'est certes pas souhaitable.

Quant au rayonnement de la Cour, il est incontestable et, de plus en plus, les juridictions nationales, et au premier chef les cours suprêmes et constitutionnelles, intègrent la Convention européenne dans leur droit interne, se l'approprient, en quelque sorte, par leur jurisprudence. C'est là une bonne application de la subsidiarité et de la solidarité, qui sont absolument nécessaires. Les législateurs nationaux vont dans le même sens, par exemple quand ils mettent en place des voies de recours interne ou quand ils traduisent par des lois ou des règlements les effets à tirer de nos décisions.

Notre Cour, qui a rendu récemment son dix-millième arrêt, a tracé les grandes lignes du droit au procès équitable, du droit au respect de la vie privée, de la liberté de la presse, bien sûr de l'intégrité de la personne humaine, etc. Plus récemment, elle est intervenue dans des domaines nouveaux tels que, par exemple l'environnement, l'éducation ou la bioéthique. Elle a affirmé sa jurisprudence en matière de protection des droits des étrangers, y compris dans le contexte de la lutte (certes légitime et indispensable) contre le terrorisme. Elle a également abordé de nouveaux problèmes de société, par exemple dans le domaine sexuel. Au fil des ans, elle a opéré des évolutions jurisprudentielles, en développant les notions d'obligations positives des Etats, d'effet horizontal de la Convention, ou encore une interprétation constructive des droits garantis. Nos sociétés évoluent et de nouvelles problématiques apparaissent et de nouvelles technologies. La Cour a dû et su en tenir compte. La diversité accrue des cas traités montre que, de plus en plus, les justiciables se tournent vers Strasbourg. Les chiffres de nos statistiques le démontrent également, malheureusement ! Malheureusement, car la surcharge de notre juridiction la conduit à statuer dans des délais souvent excessifs.

La Convention est donc devenue un texte de référence, et la Cour, par son contrôle du respect des engagements des Etats, représente un aiguillon du progrès des droits et libertés. Un aiguillon car sans elle ce progrès serait moins rapide. Nous ne pratiquons aucun « double standard », mais notre jurisprudence contribue à élever, partout, les standards nationaux de protection.

Certes, la Convention parle peu des droits économiques et sociaux. Pourtant, ils sont moins absents qu'on ne le pense dans la Convention. Je songe à la liberté syndicale, au droit de propriété, au droit à l'instruction ou à l'interdiction du travail forcé, qui accompagne celle de l'esclavage et de la servitude.

Par ailleurs, notre Cour a élargi sa protection à certains droits économiques et sociaux et, à la suite de l'affirmation de principe de l'arrêt Airey c. Irlande de 1979, selon laquelle il n'y a pas de cloison étanche entre les différentes catégories de droits, on a assisté à des incursions de la Cour sur le terrain de la Charte sociale européenne, autre instrument élaboré dans le cadre du Conseil de l'Europe, ce principalement dans le domaine du travail et du droit syndical.

En outre, la Cour s'est livrée à une utilisation extensive de l'article 14 de la Convention qui prohibe les discriminations, et elle l'a fait notamment (pas exclusivement) en faveur des droits économiques et sociaux (droit à l'assistance sociale et médicale, prestations sociales).

Le lien initial entre la Déclaration universelle et notre Cour était étroit. Qu'en est-il aujourd'hui ?

Notre Cour fait rarement de façon explicite référence à la Déclaration universelle, encore que, comme je l'ai dit, elle le fasse lorsque c'est nécessaire. Les références implicites à la Déclaration universelle sont plus nombreuses. L'interprétation extensive et évolutive de la Convention que notre Cour a faite, peut être reliée à une lecture dynamique de la Déclaration universelle elle-même. J'ai cité l'attitude de la Cour en matière économique et sociale. Mais dans beaucoup d'autres domaines la Cour a interprété la Convention selon une grille de lecture dynamique de la Déclaration.

Il est vrai que parfois la Déclaration universelle est citée de manière restrictive, par exemple dans le domaine de l'accès à la fonction publique.

Par contre, dans plusieurs affaires, la Cour s'est appuyée sur des dispositions de la Déclaration, par exemple de son article 20 § 2, qui prévoit que « nul ne peut être obligé de faire partie d'une association », pour élaborer sa jurisprudence en matière de liberté syndicale et d'association, précisément quant au droit d'association négatif, absent de la Convention européenne.

Ainsi, la Déclaration peut fonder une interprétation extensive de certaines dispositions de la Convention. On trouve en outre des références à la Déclaration dans plusieurs opinions séparées. Nombreux sont les juges de la Cour, anciens ou actuels, qui citent ainsi des articles de la Déclaration.

Soixante années après sa proclamation, la Déclaration universelle constitue toujours une référence incontestable pour une Cour comme la nôtre. Elle nous permet parfois d'accroître le champ des droits garantis selon notre Convention, prise à la lettre.

Surtout, la Déclaration nous inspire. N'est-il pas légitime que la Cour que présida René CASSIN s'appuie aussi souvent que possible sur ce texte auquel il a tant contribué, et dont il a dit un jour qu'elle était « le premier document de valeur éthique adopté par l'ensemble de l'humanité » ?

En ce début du XXIème siècle, où l'humanité a plus que jamais besoin d'éthique, de justice et de droit, cette leçon ne saurait être oubliée.

Je vous remercie.