



Maison de l'Europe de Paris

Jean-Paul Costa : « *La protection des droits de l'homme n'est pas acquise* »

Jean-Paul Costa, président de la Cour européenne des droits de l'Homme depuis 2007, était l'invité de la Maison de l'Europe de Paris, le 9 décembre 2010. Il est le deuxième Français, après René Cassin, père de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, à présider l'organe juridictionnel du Conseil de l'Europe. Il a expliqué le rôle de la Cour et l'importance de la Convention européenne des droits de l'homme, texte qui célébrait son soixantième anniversaire le 4 novembre 2010.

Catherine Lalumière, présidente de la Maison de l'Europe de Paris, a accueilli Jean-Paul Costa en rappelant l'actualité de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans un climat de crise, de crispations identitaires et de peur du terrorisme, la tentation de négliger les droits de l'Homme existe et la plus grande vigilance est requise. Elle a salué la richesse du parcours de Jean-Paul Costa, professeur associé de droit à l'université d'Orléans puis à Paris I Panthéon-Sorbonne, auditeur au Conseil d'Etat, et juge élu au titre de la France, en 1998, par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Choisi pour présider la Cour en 2007 pour un mandat de trois ans, il a été réélu en 2009.

La Convention européenne des droits de l'homme (lire le texte « CEDH-CJUE ci-après), signée en 1950, est la fille aînée de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, proclamée par les Nations unies en 1948, a souligné **Jean-Paul Costa** en introduction. Elle a contribué au progrès des droits et des libertés fondamentales en Europe et son influence s'est faite sentir progressivement, au fil de l'extension du Conseil de l'Europe, passé de dix pays membres à sa création en 1949 à 47 aujourd'hui.

Le rôle de la Cour

La Cour européenne des droits de l'Homme, chargée de faire respecter la Convention, opère à travers des « *mécanismes à la fois classiques et révolutionnaires* ». En effet, toute personne physique ou morale victime d'une violation d'un droit inscrit dans la Convention ou dans un de ses protocoles (s'il est ratifié par l'Etat membre attaqué) peut saisir la Cour. Le requérant doit avoir épuisé les voies de recours internes, c'est-à-dire avoir été jugé par la plus haute instance juridique nationale (par ex. pour la France aller jusqu'en Cour de Cassation - recours judiciaire - ou en Conseil d'Etat - recours administratif -) et le recours doit être déposé dans les six mois suivant la dernière décision de justice nationale.

Dès lors, un procès s'engage où il est permis à l'Etat de se défendre à travers « *l'échange judiciaire* ». Le procès se solde soit par une décision, soit par un arrêt. Si la Cour juge qu'il y a eu violation des droits, elle peut condamner l'Etat concerné. Et son jugement, contrairement à l'idée répandue, n'est pas un simple avis, il a force obligatoire et doit être exécuté par l'Etat. L'Etat doit réparer la personne lésée du préjudice subi, qui peut être de plusieurs ordres :

- S'il s'agit d'un préjudice individuel et ponctuel, comme une bavure policière concernant des traitements inhumains et dégradants, le mal étant déjà fait, seule une réparation financière de ces mauvais traitements peut être effectuée. Dans ce cas, l'Etat est condamné à verser des dommages et intérêts en fonction de la gravité des traitements subis.

- Si le préjudice révèle au contraire un comportement, une pratique généralisée, il est question d'une « *réparation pour l'avenir* » pour punir les responsables mais aussi pour que des mesures soient prises afin que cette violation des droits ne se reproduise pas.

- Un procès peut également révéler un dysfonctionnement d'un système national qui entraîne une violation de la Convention. Dans cette optique, les mesures à prendre sont de caractère général. Jean-Paul Costa évoque à ce titre l'exemple de la loi française datant de 1881 concernant la défense d'afficher. Pertinente à l'époque de sa proclamation, elle ne correspond plus désormais aux standards et aux exigences de liberté européens, ce qui justifie qu'elle soit modifiée.

- Enfin, le cas où la violation est à la fois individuelle et multiple indique non seulement une mauvaise législation mais un état de fait à améliorer. La situation des prisons dans des Etats européens comme la France, la Russie et l'Ukraine illustre ce problème : la promiscuité et la surpopulation carcérale constatée dans ces pays entraîne des conditions de détention inhumaines et dégradantes. Face à ce constat, deux types de solutions sont envisageables pour améliorer la situation, a avancé Jean-Paul Costa : soit créer de nouveaux établissements pénitenciers, moins vétustes et plus grands, soit promouvoir une politique répressive moins forte, notamment pour les primo-délinquants ou les responsables d'infractions mineures, une alternative « *plus efficace, plus rapide et plus juste* ».

La Convention s'est enrichie au fil des années, à travers des protocoles, devenant un instrument vivant que les juges interprètent à la lumière des conditions de vie actuelles. Jean-Paul Costa a évoqué à ce titre la liberté de la presse et la liberté d'expression, intégrées à la Convention. Au moment de la rédaction du texte, on ne pouvait pas prévoir le développement de moyens de communication nouveaux, comme la télévision et internet. Depuis, la Cour a interprété ces deux libertés à la lumière de ces inventions technologiques. De même, en 1950, les notions d'écologie et d'environnement étaient peu connues. Elles se sont affirmées une vingtaine d'années plus tard et la Cour en a pris note puisque dans les années 1990, elle a fait appel au droit au respect de la vie privée et familiale dans ses arrêts pour créer le droit à un environnement sain. De telles avancées, comme l'a souligné le président de la Cour, témoignent de la création permanente et évolutive de cet organe juridictionnel.

L'influence de la Cour

Les « vieilles démocraties européennes », membres du Conseil de l'Europe dès ses premières années d'existence, ont intégré rapidement les acquis de la Convention européenne des droits de l'Homme, même si certains Etats comme la Suisse et la France accusent du retard à ce niveau. La France paye ainsi les conséquences de sa ratification tardive de la Convention (elle l'a signée en 1950, l'a ratifiée en 1974 et a reconnu le droit à un recours individuel seulement en 1981). La Convention est de plus en plus connue et intériorisée dans des pays comme le Royaume-Uni, l'Espagne ou la France et, par conséquent, plus fréquemment invoquée par les avocats, les juristes, les juridictions nationales et les justiciables. Ces progrès sont parfois spontanés mais surtout dus à l'influence de la jurisprudence de la Cour.

En revanche, pour les pays dont l'adhésion a été plus tardive, l'intégration des principes de la Convention n'est pas encore achevée. Jean-Paul Costa a évoqué également les cas particuliers de la Turquie et de la Russie.

Bien qu'elle soit l'un des plus anciens membres du Conseil de l'Europe, la situation des droits de l'Homme en Turquie a été chamboulée par une « *évolution interne chaotique* ». Jean-Paul

Costa a cité notamment le coup d'Etat militaire de septembre 1980 et le long conflit entre l'Etat central et la forte minorité kurde, source de graves violences. Cette situation explique l'évolution plus lente et plus récente des droits de l'Homme sur le territoire turc. Au cours de la dernière décennie, des progrès ont été faits, en matière de liberté de la presse et d'égalité homme-femme principalement, mais ces avancées ne sont pas acquises et il existe encore des signes de recul.

Pour Jean-Paul Costa, le cas de la Russie est encore plus aigu : bien qu'il soit membre du Conseil de l'Europe, ce pays n'a jamais connu l'Etat de droit et la démocratie même si on constate, depuis 1991, le développement d'un « *embryon de démocratie* » au sein de la Fédération de Russie. Les progrès en matière de droits de l'Homme ont été tardifs, également en raison du conflit tchéchène, qui a donné lieu à des affrontements et à des atrocités. Les progrès passent par une modification des lois mais aussi par une formation des magistrats et des avocats. Pour le président de la Cour, la seule réaction possible face à cet Etat, qui joue de sa puissance et de son pouvoir d'influence, est d'adopter une attitude qui mélange « *fermeté et respect* ».

Appel à la vigilance

« *La protection des droits de l'Homme n'est pas acquise en Europe* » et elle doit faire face, depuis une dizaine d'années, à « *de nouvelles menaces et difficultés* », a souligné Jean-Paul Costa.

Le 11 septembre 2001 fait figure de date-clé à cet égard car elle a marqué un tournant dans l'évolution des sociétés. Elle a suscité une prise de conscience de la gravité du terrorisme aux Etats-Unis, mais aussi en Europe, suite aux attentats à Madrid et à Londres en 2004 et 2005. Ces événements interpellent le droit de la population de vivre en sécurité et le droit au respect de la vie. Les Etats ont l'obligation de mettre tout en œuvre pour assurer la protection de la population et le respect de ces droits. Mais il ne faut pas que ces impératifs, sous couvert de lutte contre le terrorisme, portent atteinte aux libertés fondamentales. Sur ce dernier point, les juridictions nationales ont adopté de bonnes positions et oeuvrent pour concilier ces deux objectifs qui semblent difficilement conciliables. Les juridictions espagnoles et britanniques ont ainsi neutralisé des mesures législatives, les jugeant trop excessives dans leur restriction des libertés fondamentales.

La Cour européenne des droits de l'Homme s'est prononcée sur les conditions d'extradition en Europe. Selon sa jurisprudence, dans le cas où une personne est suspectée d'avoir des liens avec le terrorisme, avant de décider d'une extradition, l'Etat doit s'assurer que dans le pays d'accueil, ses droits les plus fondamentaux (comme le droit à la vie, l'interdiction de la torture et des traitements inhumains) seront respectés. Si ce n'est pas le cas, la Cour a déclaré que l'extradition était contraire à la Convention européenne des droits de l'Homme et que l'Etat ne pouvait la faire aboutir sans enfreindre le traité.

La deuxième grande menace pour les droits de l'Homme découle de la crise financière et économique qui s'accompagne d'une crise du « *Welfare State* ». Comme l'a expliqué Jean-Paul Costa, si les Etats réduisent, sous l'effet de la crise, les « *politiques de bien-être* », cet affaiblissement se fait au détriment de l'ensemble des droits protégés par la Convention.

La troisième menace concerne les guerres et conflits entre pays. Le président de la Cour a cité l'exemple du conflit lié à la partition de l'île de Chypre en 1974. Depuis, de nombreuses allégations de violations des droits de l'Homme dans les deux parties de l'île remontent jusqu'à la Cour. Il a évoqué aussi d'autres conflits, entre l'Irlande et le Royaume-Uni, plus récemment entre la Russie et la Géorgie, et entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan, qui engendrent des situations où les droits de l'Homme ont peu de chance d'être respectés.

La Cour européenne des droits de l'Homme est par ailleurs confrontée à d'autres cas engendrés par la tendance des Etats de ne pas régler des questions de société délicates ou des affaires qui concernent la société civile, la religion et l'Etat. Ainsi des questions telles que le mariage homosexuel et la bioéthique sont renvoyées à la Cour pour qu'elle les traite sur la base juridique de la Convention. Cette évolution est due à l'apparition de phénomènes nouveaux ou amplifiés depuis quelques années, comme les débats sur le foulard, la burqa ou encore la récente polémique sur les minarets en Suisse. La question de l'immigration déclenche de plus en plus de réactions de racisme et de xénophobie, pas toujours prises en compte par les Etats, a regretté le président de la Cour.

Ces inquiétudes ne sauraient obscurcir un bilan malgré tout « remarquable ». Pour ne citer que quelques exemples, la peine de mort a été abolie, grâce au protocole additionnel de 1986, et les arrestations et détentions arbitraires ont reculé en Europe. Des progrès, certes plus lents, sont aussi à remarquer en matière pénale, pénitentiaire et d'internement psychiatrique.

Si la Convention n'avait pas été signée, si la Cour n'avait pas rendu des milliers d'arrêts, la situation des droits de l'Homme serait bien moins bonne et la construction européenne serait bien plus difficile qu'elle ne l'est.

La Cour est d'ailleurs victime de son succès : les requêtes adressées à la Cour sont de plus en plus nombreuses (60 000 nouvelles requêtes en 2010). Les juges sélectionnent les affaires les plus sérieuses et les graves pour les traiter prioritairement, mais le retard s'accumule. Pour y remédier, il faut que la Cour s'inscrive dans une logique de réforme permanente.

Jean-Paul Costa a conclu son intervention par une note d'optimisme. L'Europe a déjà connu beaucoup de crises et les a surmontées. Pour lui, la Cour est un « miracle permanent » : le fait que des Etats créent une cour pour se faire condamner (car ce sont toujours les Etats qui sont condamnés, jamais les individus) est assez exceptionnel. Jusqu'à présent, aucun pays n'a dénoncé la Convention, à part la Grèce qui, pendant la dictature des colonels des années 1970, a préféré se retirer du Conseil de l'Europe plutôt que d'en être exclue. Le premier acte de la Grèce après la fin de la dictature a d'ailleurs été de déposer une demande d'adhésion au Conseil de l'Europe qui l'a acceptée.

La Cour européenne des droits de l'Homme a fait ses preuves et a fonctionné jusqu'ici. Pour son président, c'est un pari à renouveler chaque jour. A ceux qui relèvent la mauvaise volonté dont font parfois preuve les Etats pour appliquer les arrêts de la cour, Jean-Paul Costa a rappelé le caractère exceptionnel de la démarche lancée par les Etats. Si en plus ils exécutaient les arrêts avec enthousiasme et sans rechigner, il ne serait plus question de miracle mais de « miracle au carré » !

(Synthèse Fanny Bronès, stagiaire à la Maison de l'Europe de Paris, Master Etudes européennes, Université Sorbonne Nouvelle, janvier 2011).

- **CEDH – CJUE**

Il convient de ne pas confondre la Cour européenne des droits de l'Homme et la Cour de Justice de l'Union européenne.

La Cour européenne des droits de l'Homme est un organe du Conseil de l'Europe. Créé le 5 mai 1949, le Conseil de l'Europe a pour objectif de favoriser en Europe l'existence d'un espace démocratique et juridique commun organisé autour de la Convention européenne des droits de l'Homme et d'autres textes de référence sur la protection de l'individu et des valeurs telles que la paix, la démocratie et l'Etat de droit. Il réunit aujourd'hui 47 Etats membres dont tous les Etats de l'Union européenne.

Tout Etat doit ratifier la Convention européenne des droits de l'Homme pour pouvoir adhérer au Conseil de l'Europe. Ce texte dont le vrai nom est « Convention de sauvegarde des droits

de l'Homme et des libertés fondamentales » se réfère à la Déclaration universelle des droits de l'homme proclamée par l'Assemblée générale des Nations unies le 10 décembre 1948.

Signée le 4 novembre 1950 par les Etats membres du Conseil de l'Europe, la Convention européenne des droits de l'Homme est entrée en vigueur le 3 septembre 1953. Elle comprend 18 articles énonçant une liste de droits et de libertés fondamentaux, droits amendés par 14 protocoles.

La Cour européenne des droits de l'Homme, créée le 18 septembre 1959, veille au respect des principes édictés par la Convention européenne des droits de l'Homme. Elle compte 47 juges (un par Etat membre), assistés par plus de 600 juges, et siège à Strasbourg. Elle peut être saisie par les Etats membres du Conseil de l'Europe et par des personnes physiques ou morales.

Le Traité de Lisbonne prévoit que l'Union européenne adhère à la Convention européenne des droits de l'Homme. Le processus d'adhésion a été ouvert officiellement le 7 juillet 2010 (lire le texte ci-dessous).

La Cour de Justice de l'Union européenne, anciennement Cour de Justice des Communautés Européennes, créée en 1952 par le Traité de Paris (instituant la CECA) est une des institutions de l'UE. Chargée de veiller au respect du droit communautaire, elle statue sur l'interprétation et l'application des traités signés par l'UE. Elle siège à Luxembourg et peut être saisie par les Etats membres de l'UE, les institutions européennes, les tribunaux nationaux des Etats membres. Sa jurisprudence a peu à peu élargi son champ de compétence et désormais, elle traite aussi bien des questions relatives aux lois du marché intérieur que des questions touchant aux droits fondamentaux.

Pour en savoir plus consulter le site de la Cour européenne des droits de l'Homme (www.echr.coe.int) et de la Cour de Justice de l'Union européenne (www.curia.europa.eu).

- **L'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'Homme**

L'adhésion de l'Union européenne à la Convention est prévue par l'article 6 du Traité de Lisbonne et l'article 59 de la Convention. Les pourparlers officiels ont été lancés en juillet 2010. Ce processus vise à mettre en place « *le chaînon manquant dans le système européen de protection des droits fondamentaux* [afin d'assurer] *la cohérence entre les visions respectives du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne* », comme l'a déclaré Viviane Reding, commissaire européenne chargée de la Justice, des Droits fondamentaux et de la Citoyenneté.

Cette adhésion aura pour principal effet de soumettre les décisions des institutions et des organes de l'Union au contrôle de la Cour européenne des droits de l'Homme, ce qui jusqu'ici était impossible. Même la Cour de Justice de l'UE est concernée, ce qui donnera aux justiciables la possibilité de déposer une requête pour contester une décision de la CJUE.

Au niveau des droits de l'Homme, la protection assurée par les deux cours est quasiment équivalente. La différence se situe dans le fait que la CEDH est spécialisée pour protéger les droits de l'Homme alors que la CJUE fait appliquer le droit communautaire, ce qui peut amener parfois à ce qu'elle donne priorité à l'un des principes de l'Union, comme la libre circulation, au dépend des droits fondamentaux. Pouvoir contester un arrêt de la CJUE est ainsi un pas de plus pour assurer une plus grande protection des droits de l'Homme en Europe.

<http://human-rights-convention.org/2010/07/07/le-processus-dadhesion-de-lue-a-la-convention-des-droits-de-lhomme-debute/?lang=fr>

http://www.coe.int/t/dc/files/themes/eu_and_coe/interview_callewaert_FR.asp

