



le cercle - réfléchir les droits de l'homme
think-tank de la Licra

Entretien Avec Jean-Paul Costa



Jean-Paul Costa a été Président de la Cour européenne des droits de l'homme entre 2007 et 2011. Il préside l'Institut international des droits de l'homme. Auteur de l'ouvrage *Des juges pour la liberté*, Dalloz, 2013

Il était difficile d'imaginer en 1945 qu'une juridiction internationale comme la Cour européenne des droits de l'homme pourrait voir le jour et condamner les États...

Oui, on ne s'en rend pas toujours compte d'ailleurs ! La seconde guerre mondiale avait durement frappé le continent européen. C'est en Europe que s'est produit la Shoah, une violation très grave des droits les plus fondamentaux et de la dignité de la personne humaine. Certains hommes politiques (Churchill, Schuman, de Gasperi, Adenauer) ont pensé que c'était le moment d'unifier l'Europe autour de valeurs communes ... La chronologie est importante. La Déclaration universelle des droits de l'homme est adoptée en 1948. Elle a une grande portée politique et morale mais aucun impact sur le plan juridique. En mai 1949, le Conseil de l'Europe est créé dans l'idée de réunifier le continent européen. Le Conseil de l'Europe a compris que dans le domaine des valeurs, l'une des plus importantes était les droits de l'homme et que, par conséquent, il fallait essayer de prolonger la Déclaration universelle sur un plan régional en lui donnant une valeur juridique contraignante. C'est l'Europe qui amorce le mouvement. La Convention européenne des droits de l'homme est rédigée en novembre 1950 dans le cadre du Conseil de l'Europe. La Convention crée la Cour européenne des droits de l'homme, donc une juridiction.

A-t-on perçu à l'époque la portée de la Convention ?

Le contexte était favorable avec des gouvernements démocrates-chrétiens en France, Allemagne et Italie. Au Royaume-Uni, les travaillistes au pouvoir partageaient également une vision pro-européenne. Dans un laps de temps extraordinaire, on réussit ainsi à mettre en avant les droits de l'homme dans une Déclaration universelle et à les transposer au niveau régional via la Convention européenne des droits de l'homme. Rappelons que le Conseil de l'Europe précède la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) et la Communauté économique européenne (CEE)...

Le droit de recours individuel qui permet aux citoyens de saisir la Cour a néanmoins mis du temps à s'imposer ...

En effet, cela nous paraît naturel aujourd'hui mais le système a mis plusieurs décennies avant de se mettre en route. La Cour allait pouvoir sanctionner des États. Certains ont estimé qu'il fallait conserver des garde-fous. La France par exemple a mis un quart de siècle à ratifier la Convention (1974) et 7 ans de plus à accepter le droit de recours individuel. On acceptait le tribunal sans lui donner toutes les armes. Le premier arrêt de la Cour concernant la France date de 1986.

Aujourd'hui, n'importe lequel des 800 millions de citoyens peut s'il a épuisé les voies de recours interne déposer un recours à Strasbourg "en cas de violation des droits élémentaires". Il n'y a pas de frais de justice, pas de représentation obligatoire par un avocat jusqu'au stade de la recevabilité et pas d'obstacle linguistique puisque la première requête peut être rédigée dans la langue nationale. La Cour est très accessible.

Les États membres du Conseil de l'Europe sont censés adhérer à ses valeurs. Quelles sont-elles ?

La paix bien entendu, pour laquelle on a bâti le Conseil de l'Europe, l'unité et la tolérance entre les États, la démocratie et les droits de l'homme comme affirmation de la primauté et de la dignité de la personne humaine, de la défense des droits et libertés de chacun, l'égalité. Ce sont les valeurs qui sont à la base de la construction européenne.

La Cour garantit différents domaines de protection (intégrité de la personne physique, égalité, libertés civiles et politiques, droits de procédure). Était-ce très clair au départ ?

La Déclaration universelle avait pour ambition de protéger un grand nombre de droits pas seulement les droits politiques mais aussi les droits économiques et sociaux, droit à la santé, à l'éducation. En 1950, on s'est aperçu qu'il fallait se concentrer sur une dizaine de droits et libertés les plus fondamentaux parmi lesquels: le droit à la vie, l'interdiction de la torture et des peines ou traitements humains ou dégradants, le droit à la liberté et à la sûreté, le droit à un procès équitable, la liberté d'expression...Ce sont aussi les droits les plus facilement justiciables.

Il est plus facile de porter en justice une réclamation concernant la liberté d'association plutôt que le droit à la sécurité sociale ou le droit au logement. Dans un souci de pragmatisme, on s'est dit qu'on allait commencer par les droits civils et politiques.

L'essentiel des droits sociaux et économiques est contenu dans la Charte sociale européenne de 1961. La Charte sociale complète la Convention et celle-ci est influencée par la Charte sociale. Mais cette dernière ne bénéficie pas du même degré de protection juridique. La Cour ne peut sanctionner un État pour le non-respect de la Charte sociale car ce serait absorber celle-ci dans la sphère de la Convention.

Ne pensez-vous pas que le fait que ces droits ne soient pas intégrés diminue la portée de la Cour ?

Non, je ne pense pas. Il me semble que ce qui choque le plus les citoyens, ce sont les violations graves : tortures, mauvais traitements, les traitements infligés aux personnes dans les commissariats de police ou les prisons, les arrestations arbitraires... Les autres droits sont considérés évidemment comme très importants mais on comprend que c'est très difficile pour les juges de protéger ces droits qui dépendent beaucoup des possibilités financières, du degré de développement économique des États.

Il existe un lien fort entre démocratie et droits de l'Homme. Que faire dans le cas d'un État qui serait partie à la Convention et à l'UE et qui franchirait les lignes rouges ? On a en tête le cas récent de la Hongrie ...

Il faut admettre que ce sont des situations très difficiles à gérer. Elles relèvent du rapport de force. Dans les premières décennies de fonctionnement de la Cour, c'était assez simple. Il n'y avait que des démocraties. Les pays de l'Est encore sous le joug communiste n'en faisaient pas partie. L'Espagne et le Portugal sont entrés quand les dictatures sont tombées. La "Grèce des colonels" entre 1967 et 1974 s'est auto-exclue. Aujourd'hui, la situation est plus compliquée. On sait que des pays comme la Russie, l'Ukraine et dans une certaine mesure, la Turquie, la Moldavie ne respectent pas les règles démocratiques telles qu'on les conçoit dans des pays comme la France ou l'Angleterre mais on n'ose pas les exclure. La Russie a été plusieurs fois menacée d'exclusion ou de suspension notamment au moment des conflits tchéchènes... Pour ce qui concerne la Hongrie, la Cour l'a condamnée plusieurs fois pour discrimination ou des atteintes à la liberté de la presse. Ces condamnations n'entraînent pas une exclusion ou une suspension du Conseil de l'Europe. On peut regretter cette timidité ...

Existe-t-il des mécanismes pour se prémunir contre un pays autoritaire en Europe ?

Imaginons qu'en France à la suite d'un coup d'État ou tout simplement d'élections, un parti fort prenne le pouvoir, les moyens d'action sont limités. La démocratie repose beaucoup plus sur le consensus social ou sa défense par les citoyens eux-mêmes que sur l'intervention d'une juridiction internationale contre ce régime.

A titre personnel, la montée des mouvements populistes vous inquiète-t-elle ?

Le risque de voir basculer un pays d'Europe occidentale dans un régime totalitaire me paraît très faible. Je suis davantage préoccupé par le racisme ordinaire, la xénophobie, les politiques d'immigration.

Ressentez-vous un durcissement de la société ?

J'ai constaté un durcissement de l'opinion publique à l'égard du terrorisme. Le 11 septembre 2001 a sans conteste représenté un tournant. On constate un durcissement aussi sur les sujets liés aux étrangers, l'immigration, le droit d'asile et la situation des détenus.

L'interprétez-vous comme une conséquence de la crise en Europe ?

La crise économique exacerbe ces sentiments. Sans la grande crise des années 30, Hitler n'aurait pas pris le pouvoir mais ce n'est pas le seul facteur. On oublie souvent qu'Hitler arrive au pouvoir en 1933 mais Mussolini en 1922 et il n'y avait pas encore de crise économique. Les facteurs économiques et sociaux ne sont pas les seuls facteurs à jouer.

Le Traité de Lisbonne prévoit l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'Homme. A-t-on avancé ?

Le Traité de Lisbonne est entré en vigueur fin 2009 seulement. L'adhésion de l'UE à la Convention représente une telle révolution que ce laps de temps est sans doute nécessaire. Je pense que la dynamique a été cassée par la crise. Les pays de l'Union ont eu d'autres priorités...

Quelles seront les conséquences concrètes de l'adhésion ?

L'adhésion apporte une sécurité juridique en plus. Dans le domaine des droits de l'homme, il y aura une juridiction et donc une jurisprudence dominante (la Cour de Strasbourg) et par conséquent une simplification du contrôle des droits et libertés pour les citoyens. Certes, cela ne va pas bouleverser les choses car il est très rare que les organes de l'Union européenne violent les droits et libertés mais cela peut tout de même avoir une importance. L'Union européenne aura dans le domaine des droits fondamentaux un contrôle externe.

Par ailleurs, l'adhésion donnera une force accrue à la Convention et à la Cour des droits de l'homme, notamment par la synergie politique entre l'Union européenne (qui a reçu le prix Nobel de la paix) et le Conseil de l'Europe. La construction européenne sera renforcée par l'existence de cet espace unique juridique et judiciaire. Certains pays par exemple la Turquie, l'Ukraine, voudraient rejoindre l'Union. Ne pas exécuter ou exécuter avec retard des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ne les aiderait certes pas à obtenir leur adhésion à Bruxelles.

Concrètement un citoyen pourrait-il saisir la CEDH pour les actes adoptés par l'Union européenne ?

Oui absolument. Un citoyen, une association ou une société.

La Charte des droits fondamentaux européenne proclamée en 2000, qui complète la Convention européenne des droits de l'Homme et l'actualise sur plusieurs points notamment en matière d'informatique ou de bioéthique, va-t-elle également être contrôlée par Strasbourg ?

La Charte des droits fondamentaux est conçue comme étant à usage purement interne à l'UE. Quant à la Cour, elle est tenue d'appliquer uniquement la Convention. Mais en réalité, la CEDH va être influencée et est déjà influencée par la Charte des droits fondamentaux. Avant même que la Charte des droits fondamentaux n'acquiert force contraignante avec l'entrée en vigueur du Lisbonne, la Cour s'est inspirée de certains principes contenus dans la Charte pour affirmer que la Convention avait été violée. Dans l'affaire "Christine Goodwill contre Royaume-Uni", la Cour cite la Charte tout en précisant que celle-ci n'a pas encore de valeur juridique contraignante, qu'elle n'est pas liée par elle mais que la Charte traduit un mouvement qu'elle ne peut pas ignorer.

À mon sens, le principe de subsidiarité, à la base du système de la Convention, selon lequel ce n'est qu'en cas de défaillance des autorités nationales que la Cour intervient, est un bon moyen d'articuler la Charte et la Convention. La Convention peut représenter une fonction normative supplétive. On ne peut pas exclure des divergences d'interprétation, mais il faut faire confiance au dialogue entre juges nationaux. Je pense en fait que les difficultés disparaîtront surtout avec l'adhésion de l'UE à la Convention.

La Cour a été créée il y a une soixantaine d'années maintenant. Quel a été son impact ?

Les États acceptent d'être surveillés par la Cour et ils s'engagent à se conformer aux arrêts de la Cour dans les litiges auxquels ils sont partis. La Cour a une influence sur les systèmes juridiques des 47 États ... Quand un pays est condamné par la Cour, cela a un impact sur l'opinion publique nationale et internationale. Les pays sont fortement incités à mettre en œuvre des réformes. En France, de nombreuses lois et décrets ont été modifiés par suite des arrêts de la Cour en matière de liberté de la presse, procédure pénale, respect de la vie privée, liberté d'expression, droit de la famille. Autre exemple : la Turquie, avec des hauts et des bas, a beaucoup amélioré la situation dans ses prisons, ses commissariats de police, la liberté d'expression, à la suite des arrêts de la Cour ce qu'elle n'aurait pas fait spontanément. Cela étant, il faut l'avouer, la Cour fait parfois naître aux yeux des citoyens des espérances impossibles à satisfaire.

Pour vous les juges de la Cour sont avant tout des "juges de la liberté". C'est le titre d'un de vos ouvrages ...

Oui, cela correspond bien au métier. On juge, on essaye d'être impartiaux. Mais en même temps il faut se battre pour les libertés car c'est le but même pour lequel la CEDH a été créée.

Cet entretien a été publié dans l'ouvrage d'Estelle Poidevin, Europe, une affaire intérieure ? Paru chez L'Harmattan en juin 2014

Entretien réalisé par Estelle Poidevin, membre fondateur et responsable du pôle Europe – Le Cercle de la Licra-réfléchir les droits de l'homme – Octobre 2014

Les contenus des notes et des entretiens du Cercle de la Licra ne représentent ni les positions du Cercle de la Licra ni celles de la Licra mais nourrissent nos réflexions communes. Ils peuvent en revanche faire l'objet de propositions après discussion au sein du Bureau Exécutif de la Licra et d'un vote au Conseil Fédéral de la Licra.