



Désengorger la Cour sans dénaturer sa mission

Ancien Président de la Cour européenne des droits de l'homme, Jean-Paul COSTA est aujourd'hui Président de l'Institut international des droits de l'homme, basé à Strasbourg. Excellent connaisseur des arcanes de la justice administrative française et européenne, Jean-Paul COSTA évoque la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme qui, si elle est nécessaire, ne doit pas conduire à limiter les pouvoirs et les compétences de la Cour. Un "retour en arrière" qui semble encouragé par certains Etats parties et craint par de nombreuses ONG. Ce débat intervient dans un contexte plus général de réflexion sur l'avenir du système européen de protection des droits de l'homme.

Le Cercle de la LICRA : M. le Président, vous avez finalement retrouvé votre liberté de parole ?

Jean-Paul COSTA : Disons que je suis plus libre dans mes propos. Il est vrai qu'en tant que juge à la Cour européenne des droits de l'homme, nous devons respecter un devoir de réserve. Cela dit, j'ai toujours bénéficié d'une certaine liberté. Pour l'anecdote, lorsque, au moment de la cohabitation Jospin, le choix d'un juge français s'est posé, je figurais à la fois sur la liste de Jacques CHIRAC et de Lionel JOSPIN... Je bénéficiais donc d'une indépendance originelle ! En 13 ans de mandat de juge, je n'ai jamais eu de pression même quand j'ai participé à des arrêts qui condamnaient la France sur des sujets graves comme dans l'affaire "SELMOUNI contre France".

Le Cercle de la LICRA : Un processus de réforme de la Cour européenne des droits de l'homme a été lancé à Interlaken en Suisse en 2010. Est-il réellement nécessaire de réformer le système de contrôle ou la réforme cache-t-elle des visées politiques ?

Jean-Paul COSTA : La réforme est nécessaire en raison de l'engorgement de la Cour qui est aussi la rançon de son succès. Il y a des pistes d'amélioration assez évidentes. Par exemple, la plupart des requêtes (95% environ) sont irrecevables; les citoyens sont mal informés sur la Cour. Et les gouvernements n'assument pas toujours leurs responsabilités. L'article 6-1 de la Convention relatif au procès équitable est de loin la disposition la plus invoquée devant nous. Le respect du délai raisonnable des procès pourrait être beaucoup mieux garanti par les autorités nationales si elles en avaient la volonté et s'en donnaient les moyens. Un grand nombre de requêtes n'ont pas à être présentées à Strasbourg lorsqu'il existe des mécanismes efficaces pour prévenir les violations des droits de l'homme et remédier à celles constatées.

Le protocole 14, entré en vigueur il y a moins de deux ans, a entériné le renforcement des capacités de filtrage des requêtes, en particulier la formation du juge unique amené à décider de l'irrecevabilité des requêtes lorsque celle-ci s'impose. Les résultats commencent seulement à produire leurs effets. Il aurait peut-être fallu attendre un peu avant de lancer un autre train de réformes. Mais nous verrons à la réunion de Brighton, en avril, dans quel sens iront les gouvernements. Il serait envisageable, par exemple, que des juristes chevronnés soient chargés de filtrer les requêtes pour laisser à la Cour le soin de juger les affaires importantes et nouvelles.

Cette volonté de réforme est aussi motivée par le souhait de limiter l'ingérence de la Cour. Certains Etats membres semblent plus motivés que d'autres, les pays d'Europe de l'Est en particulier et la Grande-Bretagne qui a connu des tensions avec la Cour sur le droit de vote des détenus. Je suis partisan du premier aspect de cette réforme mais évidemment opposé au deuxième aspect. Ce serait un retour en arrière.

La déclaration ministérielle de Brighton doit être adoptée à l'unanimité. Et j'ai personnellement l'impression que la France ne veut pas aller aussi loin que la Grande-Bretagne, par exemple.

Le Cercle de la LICRA : Il y a une certaine inquiétude autour de la limitation du droit de recours individuel. Y êtes-vous favorable?

Jean-Paul COSTA : Le droit de recours individuel est la clef de voûte du système européen de protection des droits de l'homme. L'aménagement de ce droit est en discussion. On a évoqué un droit de recours payant. Je n'y suis pas favorable, nous traitons de droits de l'homme... Une autre idée serait de rendre obligatoire la rédaction des requêtes dans les langues officielles (français et anglais) ou de rendre obligatoire la représentation par un avocat au premier stade de la requête. On a aussi pensé à la "*sunset clause*" : c'est-à-dire qu'une requête non traitée pendant cinq ans deviendrait automatiquement caduque. Mais il faut faire très attention de ne pas passer à côté d'une affaire importante. Des requérants pourraient être pénalisés.

Le Cercle de la LICRA : N'est-ce pas l'esprit même de la Cour qui est remis en cause?

Jean-Paul COSTA : Mon avis est que Brighton ne va pas déboucher sur une réforme d'envergure. Il y a deux types de réforme: l'ajout d'un protocole additionnel qui suppose l'unanimité des 47 Etats. Et ce consensus n'est pas facile à obtenir. Je l'ai mesuré quand je présidais la Cour ; la Russie a refusé pendant trois ans de ratifier le protocole 14. Une autre option réside dans une réforme à droit constant. Le Comité des ministres peut faire pression sur certains Etats pour les obliger à faire des réformes. Dans certains pays, les jugements ne sont pas exécutés. Les huissiers de justice interviennent de façon inefficace. L'Etat peut être condamné pour violation de l'article 6 de la Convention. Il y a donc des moyens de diminuer les requêtes répétitives. S'agissant des requêtes irrecevables, généraliser le ministère d'avocat pose des problèmes car il faudrait parallèlement développer l'aide juridictionnelle et à 47, c'est complexe. En revanche, on peut informer les citoyens sur les compétences exactes de la Cour. Il y a un travail d'information important à faire.

Le Cercle de la LICRA : Pourrait-on introduire un mécanisme d'avis consultatif?

Jean-Paul COSTA : J'y suis favorable même si au départ, j'étais plutôt hostile à cette proposition. En effet, la Cour est surchargée par les requêtes individuelles et je pensais que le renvoi viendrait alourdir la charge de la Cour. Mais je me suis finalement rendu compte que ce mécanisme pourrait avoir un effet préventif intéressant si on dresse un parallèle avec l'avis contentieux du Conseil d'Etat en France.

Le Cercle de la LICRA : Comment évaluez-vous les conséquences de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) dans le rôle de la Cour ? Va-t-on vers une réduction du nombre d'affaires ? Ou la QPC favorise-t-elle la concurrence avec le contrôle de conventionalité exercé par la Cour?

Jean-Paul COSTA : J'étais partisan et je reste partisan de la question prioritaire de constitutionnalité. C'est une très bonne chose pour les citoyens, l'Etat de droit et la Cour européenne des droits de l'homme. Le bloc de constitutionnalité en ce qui concerne les droits et libertés est proche du bloc de conventionalité de la Cour européenne des droits de l'homme. La QPC pourra diminuer le nombre de recours ; la Cour de Strasbourg pourrait déclarer certains recours irrecevables si la question a déjà été tranchée par une juridiction nationale suprême qui aura interprété la Constitution à la lumière de la Convention européenne des droits de l'homme. On ne peut évidemment pas ignorer totalement des cas de concurrence. Une loi conforme à la Constitution n'est pas forcément conforme à la Convention. Il n'est pas exclu que des décisions du Conseil constitutionnel rejetant une question prioritaire de constitutionnalité soient déférées à Strasbourg. Si une personne a été déboutée, elle garde un intérêt à saisir la Cour de Strasbourg. Disons qu'on se trouve à la fois dans une dynamique de concurrence, d'émulation et de complémentarité. Ce sont des juridictions suprêmes qui cherchent à éviter les conflits.

Le Cercle de la LICRA : Des dispositions similaires à la QPC existent-elles dans d'autres pays ?

Jean-Paul COSTA : Oui, en Allemagne et en Espagne notamment, même si c'est par voie d'action et non d'exception comme pour la QPC. Les possibilités de recours devant une Cour constitutionnelle comme en Allemagne ou un tribunal constitutionnel comme en Espagne en violation des droits fondamentaux ont permis de diminuer les recours devant la Cour européenne des droits de l'homme. La QPC en France vient ajouter un cas important à la catégorie des pays qui ont un système préventif fort.

Le Cercle de la LICRA : La Charte européenne des droits fondamentaux est aujourd'hui juridiquement contraignante. Comment envisagez-vous son articulation avec la Convention européenne des droits de l'homme?

Jean-Paul COSTA : La Charte était déjà une source d'inspiration à la fois pour la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de justice. Par exemple, en 2002, dans l'affaire Christine GOODWILL c. Royaume-Uni, la Cour a invoqué la Charte européenne des droits fondamentaux de l'UE. Avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la Charte est devenue directement opposable et invocable. La Charte est, en réalité, une reprise de la Convention mais le texte est modernisé, élargi, actualisé. C'est une étape décisive car elle fait figurer dans un seul texte des droits civils et politiques, des droits économiques et sociaux et des droits liés à la citoyenneté. La Charte intègre des droits nouveaux sur des matières comme la bioéthique par exemple. Elle va donc plus loin que la Convention. Mais il pourra se produire une concurrence entre les différentes normes de protection des droits de l'homme tout comme d'ailleurs des influences croisées. A 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.

Le Cercle de la LICRA : Quel type de difficultés ?

Jean-Paul COSTA : L'idée de l'adhésion remonte aux années 1970-1980. Aujourd'hui, toutes les entraves sont levées ; l'adhésion est prévue par le Traité de Lisbonne. Et le protocole 14, entré en vigueur le 1^{er} juin 2010, modifie l'article 59 de la Convention permettant à l'UE d'adhérer à la Convention. Les négociations ont commencé entre le Conseil de l'Europe et la Commission européenne. L'adhésion de l'UE va poser des problèmes techniques, juridiques, psychologiques. Un premier point d'achoppement, surmonté depuis, a porté sur la procédure de nomination du juge européen. Il fallait aussi trouver un équilibre entre la préservation de la souplesse de la procédure avec le principe de subsidiarité. Dans les cas où une requête soumise à la Cour européenne des droits de l'homme prétend qu'une disposition de l'UE est incompatible avec la Convention, il est prévu l'implication préalable de la Cour de justice de l'Union européenne par un contrôle interne. Ce n'est que par la suite que le contrôle externe sera exercé par la Cour européenne des droits de l'homme. La plupart des problèmes techniques sont certes en voie d'être résolus mais il reste des problèmes à caractère général. La construction européenne est en panne. Ce n'est pas une période propice pour faire avancer un dossier non prioritaire. Il faudra l'unanimité des Etats membres de l'UE et du Conseil de l'Europe. Parmi les facteurs psychologiques, beaucoup de juges et avocats généraux ont peur que la Cour européenne des droits de l'homme puisse avoir le dernier mot. On peut cependant être rassuré avec l'arrêt Bosphorus (2005) ; la Cour a établi clairement une présomption de conformité des actes du droit communautaire avec la Convention. Il y a donc en théorie une protection équivalente. On peut cependant se demander si la CEDH se réserve la possibilité ou pas de censurer Strasbourg en cas de conflit ? J'ai personnellement une vision optimiste en tout cas à moyen terme. Je pense que la Cour de Strasbourg conservera sa liberté d'interprétation. Il est globalement nécessaire de clarifier le rôle de chaque juridiction suprême au niveau européen et national, d'identifier les interactions réciproques et de mieux articuler entre elles les différentes procédures en matière de droits fondamentaux.

Le Cercle de la LICRA : Pour le citoyen européen, que faut-il attendre concrètement de cette adhésion?

Jean-Paul COSTA : L'adhésion apporte une sécurité juridique en plus. On pourrait imaginer une évolution pernicieuse de "shopping" mais cela fait plus de cinquante ans que les deux systèmes coexistent. J'ai en tête l'arrêt CANAL (1962). Par l'arrêt Canal, le Conseil d'État a annulé une ordonnance prise par le Président de la République sur le fondement d'une loi référendaire qui instituait une cour militaire de justice aux motifs que la procédure prévue devant cette cour et l'absence de tout recours contre ses décisions portaient atteinte aux principes généraux du droit pénal. Cette décision a été à l'origine de tensions très fortes entre le Général de Gaulle et le Conseil d'État, qui sembla un instant menacé sinon dans son existence même, du moins dans son rôle. Cette affaire a finalement plutôt renforcé le Conseil d'Etat. Je gage que ce sera la même chose pour cette réforme de la Cour de Strasbourg.

Estelle POIDEVIN, responsable du pôle Europe
epoidevin@lecercledealicra.org

Géraldine LAMAMY, responsable du pôle Nouveaux médias et liberté d'expression
glamamy@lecercledealicra.org