

LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME A L'EPREUVE DU TEMPS

JUGE DES GOUVERNEMENTS OU GOUVERNEMENT DES JUGES ?

PAR

Paul DAHAN

«Lorsqu'on ne sait pas vers quel port naviguer aucun vent n'est le bon», écrivait Sénèque. Cette maxime trouve toute sa signification dans les périodes de célébrations. Elles sont toujours propices à porter un regard rétrospectif et à tracer des perspectives pour l'avenir. Cette démarche est opportune en ce début de siècle, où l'histoire ne déteste pas ces virages en épingle à cheveux, ces retours sur elle-même. Elle renverse ses perspectives, elle avance en spirale, prenant appui tantôt sur l'autorité et tantôt sur la liberté, tantôt sur la raison et tantôt sur le cœur. Elle monte, comme un alpiniste, vers un impossible équilibre entre idéal et réel. Tel est l'exercice d'introspection auxquels ont tenté de se livrer 47 Etats lors des récents anniversaires de la création du Conseil de l'Europe, de la conclusion de la Convention européenne des droits de l'homme et de la mise en place de la première juridiction européenne en charge de la protection des droits de l'homme. La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) célébrait en 2009 le cinquantième anniversaire de sa création. Si l'approche traditionnelle retenue par l'expert – juridique dans le cas d'espèce et il n'en manque pas à consulter l'abondante littérature spécialisée sur la Cour – est nécessaire, elle n'en est pas pour autant suffisante tant est vaste la matière à embrasser. Soyons conscient qu'il n'y a pas d'expert, mais des degrés dans l'ignorance.

Aujourd'hui, la Cour européenne des droits de l'homme va mal. Depuis une décennie, la crise a pris une autre tournure. Elle doit relever un défi de taille, celui de son engorgement structurel, qui la menace, à terme, de mourir d'asphyxie si des solutions innovantes ne sont pas trouvées à brève échéance. Ces solutions permettraient d'en finir avec une sorte d'aveuglement magnifique qui résiste aux démentis de la réalité. Nous pensons qu'il est « *juste qu'il arrive à toutes les bonnes justices de se tromper* »¹. La marginalisation de la Cour n'est ni souhaitable, ni fatale en cette période faite « *d'ambivalence, d'espoir déçu, d'insatisfaction qui nous lie à la démocratie* »². C'est pourquoi, il est essentiel de retracer à grands traits le passé de cette institution prestigieuse pour mieux en appréhender les défis actuels et esquisser quelques perspectives d'avenir. Confessons-le ! La tâche est loin d'être aisée, mais c'est souvent l'agitation des idées qui permet de faire émerger quelque chose de nouveau.

UN INSTRUMENT DE LA PAIX PAR LE DROIT

On ne peut traiter de la Cour sans évoquer les grandes étapes de l'organisation européenne³ de l'après -Seconde Guerre mondiale, sans parler de l'aventure lancée en 1949

· Diplomate français. Les opinions exprimées ici n'engagent que leur auteur.

¹ Bernard-Henri LEVY, *Pièces d'identité*, Grasset, 2010, p. 1076.

² Myriam REVAULT D'ALLONES, *Pourquoi nous n'aimons pas la démocratie ?*, Seuil, 2010, p. 137.

³ Marie-France TCHAKALOFF, *Les Grandes Etapes de l'organisation de l'Europe 1945-1996*, PUF, 1996.

avec la création du Conseil de l'Europe en dépit de « *ses limites* »⁴ et de « *60 ans d'indifférence respectueuse* »⁵. L'analyse du concept permet d'appréhender les contours du mécanisme mis en place.

De la légitimité à l'efficacité : de l'adoption de la norme par les Etats au contrôle de sa mise en œuvre par la Cour

Comme le souligne René Cassin le 10 décembre 1968 dans son discours d'acceptation du prix Nobel : « *trop d'événements récents soulignent les liens entre le respect des droits de l'homme et la paix internationale* »⁶. Au-delà, il s'agit d'un effort visant à consacrer une paix difficile grâce au respect du droit et à la volonté de régler les litiges pacifiquement, d'un effort visant à acquérir « *des règles anciennes dans leur essence mais exprimées sous des modalités convenant mieux à notre monde moderne* »⁷. La force du système mis en place au niveau du Conseil de l'Europe tient à la conception d'un mécanisme fonctionnant sur deux piliers : l'élaboration de la norme et le contrôle rigoureux de sa mise en œuvre (système du *monitoring*). Ce dernier vise à en sanctionner les manquements les plus graves⁸. La Cour européenne des droits de l'homme⁹, qui siège à Strasbourg depuis le 21 janvier 1959, constitue la pièce maîtresse du mécanisme original mis en place pour s'assurer de la mise en œuvre par les Hautes parties contractantes de la Convention européenne des droits de l'homme et de ses protocoles annexes¹⁰. Afin de disposer d'un aperçu complet sur le sujet, le lecteur peut se reporter à l'ouvrage de Frédéric Sudre¹¹. Ce système est fondé sur le couple légitimité/efficacité, binôme incontournable dans toute véritable structure de sécurité collective internationale.

La légitimité : la convention et ses protocoles

Au lendemain de la Guerre, dix Etats européens se réunissent pour fonder le Conseil de l'Europe à Strasbourg en 1949. Leur objectif est de mettre fin à la dictature, de sauvegarder la paix et de renforcer les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit sur le continent européen. L'année suivante, douze Etats signent la Convention des droits de l'homme. Premier traité multilatéral conclu dans le cadre du Conseil de l'Europe, elle est inspiré de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 10 décembre 1948. Le traité fondateur du Conseil de l'Europe entre en vigueur en 1953 et la Cour européenne des droits de l'homme en 1959.

La légitimité du système repose sur la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, plus communément nommée Convention européenne des droits de l'homme, signée à Rome le 4 novembre 1950. Le président de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), Yves Repiquet, rappelle : « *ce qu'il aura pourtant fallu d'injustice, de désespoirs, de morts voulus et d'actes de courage pour qu'après des siècles de civilisation judiciaire ces droits soient enfin inscrits dans la Convention européenne des Droits de l'Homme, la Constitution, nos lois nationales et reconnues par les plus hautes juridictions*

⁴ Thibault COURCELLE, « Le Conseil de l'Europe et ses limites. L'organisation paneuropéenne en pleine crise identitaire », *Hérodote*, n° 118, 3^e trim. 2005, pp. 48-67.

⁵ Pierre-Henri IMBERT, « Le Conseil de l'Europe. 60 ans d'indifférence respectueuse », *Annuaire français de relations internationales*, vol. XI, 2010, pp. 436-465.

⁶ René Cassin, *Discours d'acceptation du prix Nobel*, Oslo, 10 déc. 1968.

⁷ *Id.*

⁸ Entretien avec François ZIMERAY, « Droits de l'homme, la méthode française », *Politique internationale*, n° 129, aut. 2010, p. 70.

⁹ Jean-Pierre MARGENAUD, *La Cour européenne des droits de l'homme*, Dalloz, 2008 (4^e éd.).

¹⁰ *Convention européenne des droits de l'homme. Recueil de textes*, Les éditions du Conseil de l'Europe, 1994.

¹¹ Frédéric SUDRE, *La Convention européenne des droits de l'homme*, PUF, 2010 (8^e éd.).

européennes»¹². Depuis soixante ans, la Convention constitue le texte phare des droits et libertés sur le continent européen. La Cour le présente comme « *l'instrument constitutionnel de l'ordre européen* ». Ce dispositif initial a été complété par toute une série de protocoles (en particulier le n° 11 sur les questions institutionnelles et le n° 13 de 2002 sur l'abolition de la peine de mort), d'instruments juridiques (Charte sociale européenne, conventions sur la prévention de la torture, sur le trafic des êtres humains, sur la bioéthique...) et de mécanismes *sui generis* (Commission européenne contre le racisme ou l'intolérance ou ECRI, Bureau du commissaire aux droits de l'homme en 1999).

La Convention énonce une liste de principes intangibles portant sur les droits primordiaux de la personne humaine, sur les droits à caractère procédural, ainsi que sur le droit de nature économique. Les premiers visent le droit à la vie ; la protection contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants ; la protection contre l'esclavage ou la servitude ; le droit à la liberté et à la sûreté ; le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance ; le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; les droits relatifs à l'instruction, à l'éducation et à l'enseignement ; le droit à la liberté d'expression, les droits et libertés politiques et associatifs ; le droit de se marier et de fonder une famille. Les deuxièmes ont trait au droit à un recours effectif ; au droit à un procès effectif ; aux droits des personnes arrêtées ou détenues ainsi que ceux qui sont spécifiques à la matière pénale. Les troisièmes valent pour le renforcement du droit du propriétaire et l'élargissement de la notion de biens. On mesure ainsi l'étendue du champ d'action de la Cour.

Dans les relations internationales, la légitimité n'a de sens que si elle s'accompagne de son corollaire, l'efficacité.

L'efficacité : la Cour ou le monitoring des monitorings

Dans les différents mécanismes mis en place pour assurer le respect des engagements souscrits par les Etats parties, la Cour occupe une place de choix. Elle est souvent qualifiée de « *bijou de famille* »..., tant le crédit dont elle dispose dans le monde est immense. Deux caractéristiques peuvent être dégagées de la pratique constante de la juridiction strasbourgeoise. D'une part, si la Convention pénètre profondément le droit des Etats contractants, c'est en raison de l'institution d'un mécanisme strict de contrôle : une autorité internationale ne peut s'acquitter de ses fonctions que si elle dispose d'une force propre ; le mécanisme peut aller jusqu'à la condamnation de l'Etat, lequel n'apprécie guère d'être présenté comme peu soucieux des droits de l'homme. D'autre part, pour assurer le respect de la Convention, la Cour a défini les modalités de suivi de l'application de ses décisions ; celles-là peuvent prendre deux formes : second constat de violation ou condamnation pour n'avoir pas tiré les leçons de l'arrêt rendu à l'égard d'un tiers.

De la Commission à la Cour : de la compétence partagée à la compétence exclusive

Le champ de compétence de la Cour a évolué pour passer d'une position de partage à une situation d'exclusivité.

Le système initial : une compétence partagée. L'encadrement du droit de recours individuel

Analysons le chemin parcouru avant d'en présenter les lacunes.

¹² Yves REPIQUET, « Les droits de l'homme au tribunal de l'opinion publique », *Le Figaro*, 30 juil. 2010, p. 17.

Le mécanisme originel est le résultat d'un compromis, se présentant comme une structure tripartite (entré en vigueur le 3 septembre 1953)¹³.

La Commission est chargée de se prononcer sur la recevabilité des requêtes, d'établir les faits, de contribuer aux règlements amiables et, le cas échéant, de formuler un point de savoir s'il y a eu ou non violation de la Convention. La procédure de contrôle débute obligatoirement par la saisine de la Commission européenne des droits de l'homme. Celle-là, composée de membres élus par le Comité des ministres pour une période de six ans renouvelables, a pour principale tâche d'examiner la recevabilité des requêtes. Cependant, l'exclusivité de cette prérogative lui est contestée par la Cour dès 1971 dans son arrêt *De Wilde, Oms et Versyp*, où elle s'arroge le droit de se prononcer à son tour sur la recevabilité de la requête. La vive polémique qui s'en est suivie explique en grande partie la suppression de la Commission par le protocole n° 11. Dans l'hypothèse d'un constat de recevabilité, la Commission établit contradictoirement les faits, puis se met à la disposition des parties pour parvenir à un règlement amiable. En cas d'accord, elle constate le règlement amiable et peut lui donner un caractère définitif. Si tel n'est pas le cas, la Commission transmet un rapport aux parties et, pour information, au Comité des ministres dans lequel elle formule un avis sur l'existence d'une violation par l'Etat de ses obligation au regard de la Convention.

Le Comité des ministres est chargé de prendre une décision définitive et contraignante sur les affaires qui ne peuvent pas être portées devant la Cour ou qui, pour une raison ou une autre, ne lui sont pas déférées. Cette étape alternative intervient seulement dans la mesure où la Cour n'est pas saisie dans un délai de trois mois. Alors, cette structure se prononce sur l'existence ou non d'une violation de la Convention. Si cette procédure est protectrice des droits de l'Etat – ce dernier prenant part au vote sur la violation le concernant –, elle l'est moins des droits de l'individu requérant – ce dernier n'étant pas entendu.

La Cour est chargée de rendre un arrêt définitif et contraignant sur les affaires qui lui sont déférées par la Commission ou une partie contractante intéressée. En l'absence de ratification du protocole n° 9, la Cour ne peut être saisie d'une requête contre la France que par la France elle-même en tant qu'Etat mis en cause, par l'Etat dont la victime est le ressortissant ou par la Commission. Autant dire que les conditions d'accès du justiciable à Strasbourg sont limitées.

Les lacunes du mécanisme sont vite apparues. La nécessité d'une réforme apparaît urgente en raison de la conjugaison de deux facteurs : l'augmentation du nombre et de la complexité des requêtes ; la multiplication des adhésions à la Convention et des déclarations de reconnaissance de la juridiction obligatoire de la Cour. En somme, les organes de contrôle de l'application de la Convention ont été victimes de leurs succès, incapables qu'ils ont été de respecter eux-mêmes le délai raisonnable (article 6 §1) dont la Cour se recommande pour censurer les Etats mis en cause devant elle. Les ministres ont lancé en novembre 1991 un processus de réforme du mécanisme existant. Outre les Protocoles n° 9 (octroi au requérant individuel d'un droit de saisine de la Cour) et 10 (réduction de la majorité des deux tiers pour les décisions du Comité des ministres), ce processus a abouti, le 11 mai 1994, à l'ouverture à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe du Protocole n° 11 qui restructure le mécanisme de contrôle établi par la Convention.

Le système actuel : une compétence exclusive. La généralisation du droit de recours individuel

¹³ Cf. le site Internet conventions.coe.int/Treaty/fr/Reports/Html/155.htm/Rapport, où on trouve des informations sur le Protocole n° 11 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales portant restructuration du mécanisme de contrôle établi par la Convention.

Les défauts récurrents du système ont conduit à un nouvel aménagement, avec l'adoption des Protocoles n° 11 et 14.

Les principales caractéristiques du système fondé sur une Cour unique sont les suivantes. Le Protocole n° 11 prévoit la suppression de la Commission européenne des droits de l'homme, le cantonnement du Comité des ministres à un rôle de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour et la transformation de la Cour européenne des droits de l'homme en une juridiction permanente unique. La CEDH est composée d'un nombre de juges égal à celui des Etats parties à la Convention, élus par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) au titre de chaque Etat partie. Les membres de la Cour sont élus pour une période de six ans et sont rééligibles. Ils siègent en trois formations différentes : Comité (3 juges), Chambre (7 juges) et Grande Chambre (17 juges). La Cour est assistée d'un Greffe, composé d'environ 600 agents qui, sans prendre de décisions concernant les affaires, effectuent un travail préparatoire indispensable aux juges.

Les défauts du système ont conduit à l'adoption du Protocole n° 14, entré en vigueur le 1^{er} juin 2010 après sa ratification par la *Douma* russe. Son principal objectif est de simplifier et d'accélérer le traitement des affaires manifestement irrecevables ou de nature répétitives, afin de garantir sur le long terme la pérennité de la juridiction. Ses principales dispositions portent sur : la durée du mandat des juges (neuf ans non renouvelables) ; le nombre des formations (ajout d'une nouvelle, composée d'un juge unique) ; le rôle du juge unique (possibilité de déclarer une requête irrecevable ou de la rayer du rôle en cas d'absence d'examen complémentaire)... Il est trop tôt pour mesurer l'impact de ces mesures sur le fonctionnement de la Cour, sur le stock d'affaires en instance... Ces mesures étaient nécessaires. Seront-elles suffisantes ?

En dépit de la mise en œuvre de ces divers Protocoles, la situation de la Cour a été en se détériorant au fil des années. Après le temps des succès est venu le temps des doutes.

LA COUR VICTIME DE SON SUCCES

Il est toujours facile d'affirmer qu'on a prévu tous les malheurs qui vont arriver par la suite... quand on écrit plus tard. Au temps des succès a fait place le temps des doutes.

Le temps des succès : l'appel d'air

La contribution de la Cour à son objectif principal doit s'appréhender au regard de la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme au sens strict et au sens large.

La contribution première : la mise en œuvre de la Convention stricto sensu

Elle se juge à l'aune de la lettre mais également de l'esprit de la Convention.

Il y a dans la contribution de la Cour au renforcement d'un système régional de protection des droits de l'homme, au travers son importante jurisprudence, quelque chose qui force le respect. Il suffit, pour s'en persuader, de prendre connaissance de l'ouvrage rédigé par Vincent Berger, juriconsulte de la Cour¹⁴. Ce dernier organise sa présentation autour de six grandes thématiques résumant les principaux domaines d'intervention de la

¹⁴ Vincent Berger, *Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme*, Sirey, 2009 (11^e éd.).

juridiction strasbourgeoise : liberté physique, droits de procédure, droits de la vie personnelle, liberté de l'esprit, liberté de l'action sociale et politique et protection de la propriété. Le contrôle de la conventionnalité exercé par la Cour a évidemment un champ plus étroit que celui exercé par les juridictions internes¹⁵.

Cette jurisprudence combine courage – à travers un élargissement des droits garantis par la Convention – et modération – par l'imposition de certaines limites à son action pour laisser aux Etats parties une marge d'appréciation souveraine sur certains sujets. Le meilleur exemple dans ce domaine est fourni par l'existence d'un corpus jurisprudentiel assez cohérent de la Cour dans des cas confrontant les pratiques de renseignement avec les droits essentiels que sont la protection de la vie privée (article 8), la liberté d'expression (article 10), le droit à un procès équitable (article 6) et le droit à la liberté et à la sûreté (article 5), ainsi que le démontre Bertrand Warusfel¹⁶.

La contribution seconde : la mise en œuvre de la Convention lato sensu

Cette contribution de la jurisprudence est plus vaste et multiforme. Avec le temps, on assiste à une interprétation dynamique de la Convention, tant du point de vue du citoyen (élargissement de la portée des droits garantis) que de l'Etat (développement de concepts tels que la marge nationale d'appréciation ou le seuil de gravité des atteintes aux droits). Si nous partons du bas vers le haut, la situation se présente de la manière suivante.

La première contribution tient au renforcement de l'Etat de droit, cela tant dans les démocraties anciennes que dans les démocraties émergentes européennes. « *Écoutes téléphoniques, adoption, droit aux origines, jugement par contumace, procès trop long, conditions de détention, au cours des dernières années, la Cour a irrigué tous les domaines du droit de sa jurisprudence, avec une interprétation extensive de la Convention européenne des droits de l'homme, son abécédaire* »¹⁷. Si on s'en tient au seul exemple de la France, nombreuses ont été les évolutions de sa législation qui ont pour origine la jurisprudence de la Cour : écoutes téléphoniques, droits de succession, procédure judiciaire, rôle du parquet avec l'arrêt de chambre Moulin contre France du 23 novembre 2010¹⁸, garde à vue¹⁹. Sur cette question sensible, l'influence de la juridiction strasbourgeoise est évidente dans la décision du 30 juillet 2010 du Conseil constitutionnel saisi au titre d'une « question prioritaire de constitutionnalité » (QPC)²⁰. La CEDH inspire l'action du Conseil d'Etat²¹ et celle de la Cour de cassation (*cf.* sa décision du 19 octobre 2010²²). Plus généralement, elle contribue tant au renforcement du droit public que du droit privé. On mesure l'intensité de son empreinte sur notre droit positif, en particulier en se reportant à la jurisprudence de la Cour relative à la France²³.

¹⁵ Roseline LETTERON, *Libertés publiques*, Dalloz, 2005 (6^e éd.), p. 125.

¹⁶ Bertrand WARUSFEL, « Renseignement et Etat de droit », *Cahiers de la sécurité*, juil.-sept. 2010, pp. 114-121.

¹⁷ Laurence DE CHARRETTE, « De l'adoption aux écoutes, le champ de la Cour ne cesse de s'étendre », *Le Figaro*, 29 oct. 2009, p. 11.

¹⁸ Franck JOHANNES, « Le procureur n'est pas une autorité indépendante, selon la CEDH », *Le Monde*, 24 nov. 2010, p. 16.

¹⁹ Franck JOHANNES, « La France condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme, La Cour de Strasbourg confirme la nécessité d'un avocat pendant les interrogatoires », *Le Monde*, 16 oct. 2010, p. 9.

²⁰ « Le Conseil constitutionnel et la garde à vue », *Le Monde*, 1^{er}-2 août 2010, pp. 7-9.

²¹ Sophie-Justine LIEBER / Damien BOTTEGHI / Vincent DAUMAS, « La question prioritaire de constitutionnalité vue du Conseil d'Etat », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n° 29, 2010, pp. 101-148.

²² Franck JOHANNES, « La Cour de cassation juge la garde à vue non conforme au droit européen », *Le Monde*, 21 oct. 2010, p. 15.

²³ Paul TAVERNIER (dir.), *La France et la Cour européenne des droits de l'homme. La jurisprudence en 2008*, Bruylant, 2010.

La deuxième contribution consiste à remplir l'espace judiciaire européen. Nombreuses sont les réformes introduites sous l'influence des arrêts et de leur exécution effectuée sous la supervision du Comité des ministres. La juridiction strasbourgeoise a déployé « *beaucoup de pédagogie, beaucoup de diplomatie judiciaire* »²⁴ pour persuader les Etats que le mécanisme de garantie collective implique l'acceptation de règles communes, la fameuse maxime *Pacta sunt servanda*.

La troisième contribution porte sur la création d'un droit global, se présentant non comme un nouvel ordre normatif, mais comme la résultante d'une utilisation nouvelle du droit, à l'instar de la Cour de justice de l'Union européenne, pour reprendre la formule de Jean-Marc Sauvé²⁵. Ce dernier incite à porter une attention à la réalité des pratiques économiques, juridiques et politiques mondiales, qui sont le plus souvent en avance sur leur conceptualisation. Ceux qui les perçoivent, comme les diplomates, n'ont pas toujours les moyens ou le temps ou, peut-être, le goût de les formuler ou de les transmettre. D'où l'importance de « boucler » les pratiques avec la théorie...

La quatrième contribution, même indirecte, de la Cour concerne la mise en place d'autres juridictions internationales, tels la Cour pénale internationale et les tribunaux spécialisés pour traiter de guerres passées (ex-Yougoslavie, Rwanda, Cambodge...). L'inspiration est patente, même si on a trop tendance à l'oublier.

La cinquième contribution de la jurisprudence de la Cour est relative à la mise en place d'un système crédible de sécurité collective par son implication dans les conflits entre Etats membres. La Cour est devenue un phénomène international, en tant que composante des relations internationales d'un côté, comme forme de paix entre les nations d'un autre.

Une nouvelle fois, est démontré que le plus grand péril est le succès. D'où la difficulté d'affronter le présent.

Le temps des doutes : le risque d'asphyxie

Depuis plusieurs années, la Cour est confrontée à de multiples problèmes, dont le moindre n'est pas celui de son encombrement. Au-delà de ce constat objectif est posée la question des causes de cette situation.

Constat : un encombrement croissant

Aujourd'hui, la Cour doit relever quatre défis : juridique, politique, budgétaire et institutionnel.

Défi juridique : du quantitatif au qualitatif

Restent quelques vérités d'évidence qu'on ne saurait passer sous silence sans tomber dans l'hypocrisie.

La Cour est « *un malade bien portant* »²⁶ qui « *croule sous les plaintes* »²⁷. Les chiffres ne disent pas tout, mais ils ne se trompent pas : 130 000 requêtes en instance, 85 à 90 % des requêtes

²⁴ Jean-Paul COSTA, Discours prononcé à l'occasion de la cérémonie d'ouverture de l'année judiciaire, Strasbourg, 30 janv. 2009, p. 84.

²⁵ Jean-Marc SAUVE, « Penser le droit global », *Mondes. Les Cahiers du Quai d'Orsay*, n° 3, print. 2010, pp. 95-97.

²⁶ Alain SALLES, « Europe : la vigie des droits de l'homme victime de son succès », *Le Monde*, 4 mars 2010, p. 2.

²⁷ Marc SEMO, « Une cour européenne qui croule sous les plaintes », *Libération*, 4 mars 2010, p. 7.

déclarées irrecevables et cinq pays (Russie, Turquie, Ukraine, Roumanie et Italie) qui monopolisent plus de 50 % des affaires. Comme en toute chose, l'abus du droit de recours individuel nuit au bon fonctionnement de la justice internationale. « *La liberté illimitée tue la liberté* »²⁸.

Les Etats les plus stigmatisés, en particulier, n'hésitent pas à condamner certaines « *dérives* » de la Cour. D'abord, de gardienne de la légalité, elle tendrait à devenir gardienne de valeurs contestées. Ensuite, de protecteur, le droit international deviendrait oppresseur. Enfin, elle aurait tendance à substituer ses propres critères d'opportunité à ceux des rédacteurs de la Convention, qui se voulaient plus incitatifs que prescriptifs. Ces arguments méritent d'être entendus. Et leur opposer la paraphrase optimiste des déclarations finales des sessions ministérielles ne saurait suffire.

Qu'on le veuille ou non, par effet de saturation, la juridiction strasbourgeoise s'épuise sur le traitement – le plus souvent par évacuation du rôle – d'affaires mineures, qui n'auraient jamais dû lui être soumises. Qu'on le veuille ou non, par effet d'inertie de certains Etats, cette même juridiction se doit de jouer un rôle de gendarme du droit qui ne devrait pas lui revenir dans un monde idéal. Pour être complet et ne pas accabler la Cour de tous les maux – y compris de ceux dont elle n'est pas responsable –, la chose doit être soulignée, il serait peut être utile que le Comité des ministres joue son rôle de gardien de la légalité. Il revient aux Etats de donner sa signification au principe de subsidiarité.

Défi politique : de la confiance à la méfiance

Au fil du temps se pose la question de l'indispensable confiance entre les 47 mandants et son mandataire, la juridiction strasbourgeoise. Car, si on n'y prend garde, « *la Cour pourrait bien se faire détester à force de vouloir que tous marchent au pas de l'oie* »²⁹. La Cour est l'organe de contrôle du respect des dispositions de la Convention par les Etats qui l'ont ratifiée. Il s'agit d'un exemple assez unique dans le monde d'une autorité juridique créée par des instances étatiques. Ces dernières acceptent de se soumettre à ses décisions et sont susceptibles de se faire condamner pour leurs propres manquements.

Certains Etats membres – nous ne portons pas de jugement de valeur sur le bien-fondé de leur critiques – estiment qu'il y aurait rupture du contrat initial, la juridiction strasbourgeoise outrepassant le mandat qui lui aurait été confié initialement. Ils stigmatisent l'imprévisibilité dans les conditions de recevabilité et la largesse pour les plaignants. Quelle est alors son *affectio societatis* ? Dans ce contexte, il est indispensable de restaurer un minimum de confiance. L'établissement d'une relation de confiance politique permet de faire fonctionner un cercle vertueux indispensable à la pérennisation de la Cour.

Défi budgétaire : de la neutralité au siphonage du budget du Conseil de l'Europe

En dépit d'une pause récente, le budget de la Cour est en croissance rapide. Il représente 25 % de celui du Conseil de l'Europe, qui l'alimente. Cette part risque d'aller croissant au cas où un recrutement massif de juges nécessitant la réhabilitation ou l'acquisition de nouveaux locaux intervenait à l'avenir. Si cette situation était amenée à perdurer, elle conduirait à terme, comme le rappelle le secrétaire général du Conseil de l'Europe, Thorbjorn Jagland, à un siphonage du budget de ce dernier. L'autre conséquence, plus éloignée des préoccupations de la Cour, serait de mettre fin aux subventions de l'Union

²⁸ Tzvetan TODOROV, *La Peur des barbares*, Robert Laffont, 2008, p. 256.

²⁹ Chantal DELSOL, « Affaire des crucifix : la vision européenne de la laïcité en question », *Le Figaro*, 3-4 juil. 2010, p. 18.

européenne, qui alimentent 80 à 90 % des programmes de coopération et d'assistance de l'organisation strasbourgeoise.

A ce jour, il n'existe pas de consensus entre les 47 pour conférer à la Cour une autonomie financière qu'elle réclame au nom de son indépendance. Lors de la Conférence d'Interlaken, l'accord *a minima* s'est fait sur une « *autonomie administrative* », concept vague. Confrontés à une situation dans laquelle les besoins sont illimités alors que les moyens financiers des Etats parties sont limités, il est indispensable d'inventer de nouveaux leviers d'action.

Défi institutionnel : du laissez-faire à une nécessaire supervision

Le système ne dispose pas de mécanisme régulateur en cas d'excès ou de dérives avérées. Depuis 1993, il n'y a pas eu de réexamen de la structure initiale. Le sujet est quasi tabou à Strasbourg. Les plus idéologues soulignent le risque qui s'attacherait à une réouverture régulière du dossier, à l'instar de ce qui se passe pour les conférences de réexamen quinquennales (*review conferences*) existant dans le domaine de la sécurité internationale. Celle concernant le Traité de non-prolifération des armes nucléaires, plus connu sous son acronyme TNP, a eu lieu en 2010 ; elle se décompose en deux parties : analyse des cinq années passées et propositions pour les cinq années à venir ; il ne s'agit pas de réécrire la norme mais de la faire vivre. Aujourd'hui, il est difficile de ne pas constater la fragilité des droits de l'homme et de leur protection dans un contexte d'apparition de nouvelles menaces où les citoyens aspirent à privilégier l'ordre et la sécurité.

Causes : une multiplicité de phénomènes

Il n'existe pas une cause unique, mais un faisceau de problèmes, dont la combinaison contribue à la situation d'engorgement structurel de la Cour. Ils peuvent être regroupés autour de quelques grandes têtes de chapitre.

La question de la cohérence ou de la lisibilité de la jurisprudence de la Cour sur les conditions de recevabilité des requêtes est en soi un problème auquel il appartient de remédier à brève échéance. Sauf à ce qu'on puisse dire comme certains humoristes, à propos de la jurisprudence française, qu'elle constitue « *un ensemble de décisions de tribunaux, de Cours d'appel et parfois de la Cour de cassation qui font échec au droit, comme à la morale et au bon sens* »³⁰. Il serait préférable d'en revenir à l'adage romain *Jus est ars boni et aequi* (le droit est l'art du bien et du juste).

Le problème de l'extension du domaine de compétence *ratione materiae* soulève de nombreuses interrogations, y compris chez les juristes les moins frileux en terme de justice internationale, à l'instar de Marc Bossuyt, professeur émérite de Droit international à l'université d'Anvers : « *should the Strasbourg Court exercise more self-restraint ?* »³¹. Aujourd'hui est posée la question des « *limites de la normativité des institutions européennes* » et de la recherche « *d'autres voies d'influences réciproques entre Etats, communautés et supranationalité au-delà des discours normatifs* »³².

³⁰ Ghislain DE DIESBACH, *Petit dictionnaire des idées mal reçues*, Via Romana, 2007, p. 95.

³¹ Marc BOSSUYT, « Should the Strasbourg Court exercise more self-restraint ? On the extension of the jurisdiction of the European Court of Human Rights to social security regulations », *Human Rights Law Journal*, 31 déc. 2007, pp. 321-332.

³² Riva KASTORYANO, « L'Europe face aux nationalismes », *Le Monde*, 26 oct. 2010, p. 17.

Un autre problème est lié à la confrontation entre deux conceptions des droits fondamentaux. La conception originelle est inspirée d'une approche d'essence française, attachée à la définition de grands principes. La conception seconde est fortement teintée d'une approche anglo-saxonne, attachée à définir des catégories particulières de bénéficiaires des droits. Les exceptions font les mauvaises lois. Aujourd'hui, nous assistons, d'une certaine manière, au choc de ces deux visions de la protection des droits de l'homme au sein de la Cour. Si elle jette un pont entre les systèmes de droit anglo-saxons et continentaux, elle constitue un facteur de perturbation indéniable.

Se pose également le problème de l'utilité de la justice internationale. Si les juridictions internationales sont essentielles pour constituer un moyen de pression, faut-il laisser aux seuls juges le pouvoir de réguler l'ordre du monde ? La justice internationale est contrôlée par Etats et c'est souhaitable. Toutefois, dès lors, ne dépend-elle pas de leurs ambitions ?³³

Une telle situation est grosse de risques et ne peut s'éterniser. Les défauts du modèle juridictionnel strasbourgeois accumulés hier et aujourd'hui peuvent-ils contribuer à susciter son perfectionnement demain ? La Conférence d'Interlaken a eu le mérite de confronter les 47 Etats membres à la difficulté parce qu'ils ne pouvaient plus se la taire.

LES VOIES DU SALUT

Saluons l'initiative prise par le Président de la Cour, Jean-Paul Costa. « *Juge tout en rondeur, qui a l'habitude du consensus* »³⁴ et pendant un temps *vox clamens in deserto*, il s'est assigné le « *devoir d'ambition* » cher à Stendhal pour tenter de sortir la juridiction strasbourgeoise de l'ornière. Le sens de sa démarche est explicité dans son *Mémoire* en date du 3 juillet 2009 adressé aux Etats en vue de la Conférence d'Interlaken³⁵. Les enjeux étaient trop grands pour attendre passivement le développement des événements, sauf pour certains, qui répondirent, au moins au départ, avec la belle indignation des vertus outragées. Après les promesses du déclaratoire vient le temps des exigences de l'exécutoire.

Le voyage à Interlaken : les promesses du déclaratoire

Le grand mérite de la Conférence convoquée par la présidence suisse du Comité des ministres du Conseil de l'Europe (novembre 2009-mai 2010) a été de fixer un objectif politique à l'exercice, objectif qu'il importe de décliner en mesures pratiques.

Un objectif politique : la restauration de la confiance et le partage des responsabilités

Vue de loin, l'affaire peut paraître anecdotique, mais l'enjeu n'est pas nul. Le premier objectif à atteindre est la restauration de la confiance et de la compréhension dans la juridiction strasbourgeoise. Or, s'il y a eu une conséquence positive de la crise actuelle, c'est bien d'avoir relégitimé le rôle des Etats membres dans l'existence et le fonctionnement de la Cour. Un Etat qui ne doit plus systématiquement être pensé négativement en termes de plus, mais toujours positivement en termes de mieux. L'important était de provoquer un « *choc*

³³ Stéphanie MAUPAS, « La justice internationale est-elle la même pour tous ? Aide-t-elle les victimes ou sert-elle la diplomatie ? », *Le Monde*, 27 juil. 2010, p. 7.

³⁴ « Alain Salles. L'ultime recours », *Le Monde*, 10 mars 2009, p. 18.

³⁵ Jean-Paul COSTA, *Mémoire du Président de la Cour européenne des droits de l'homme aux Etats en vue de la Conférence d'Interlaken*, 3 juil. 2009, L'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, Conférence de haut niveau organisée à Interlaken (Suisse) les 18 et 19 février 2010 par la présidence suisse du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Conseil de l'Europe, 2010.

politique en mettant autour de la table les 47 Etats membres pour leur faire prendre un certain nombre d'engagements en faveur des droits de l'homme et contre l'engorgement de la cour»³⁶. La conférence dite de la Jungfrau a rempli son objectif dans un contexte marqué par l'annonce de la ratification, le 18 février 2010, par la *Douma* russe, du Protocole n° 14.

L'affirmation du principe de la responsabilité partagée entre les Etats parties et la Cour constituait l'un des principaux objectifs de la Conférence d'Interlaken, sa clef de voûte. Lors de cette conférence, il est rappelé par le ministre luxembourgeois de la justice, François Biltgen : « *notre système conventionnel fonctionne en couple et donc avec une responsabilité partagée de deux partenaires : les Etats parties à la Convention garants d'une justice nationale efficace [...] une Cour à même d'assumer pleinement son rôle qui est de donner aux Etats membres des lignes directrices claires par le biais de décisions dûment motivées constituant une jurisprudence cohérente* »³⁷.

On oublie trop souvent, comme le démontre le sociologue Michel Crozier, qu'on ne change pas la société par décret. Ce qui vaut pour la société vaut pour la Cour.

Une mise en œuvre technique : le Plan d'action autour de six principaux axes

Après avoir posé les principes, il importe de s'entendre sur leur mise en œuvre. Or, on sait que le diable est dans les détails. Peut-être sommes-nous parvenus à cette situation parce que, faute de pouvoir nous comprendre, nous pouvons plus nous entendre. Six axes ont été privilégiés par les ministres à Interlaken :

- la confirmation de l'importance fondamentale du droit de recours individuel, qui doit être tempéré, à savoir aller à l'essentiel, traiter avec célérité les cas de violation graves des droits de l'homme.

- le rappel de la responsabilité première des Etats parties de garantir l'application et la mise en œuvre de la Convention : sensibilisation des autorités nationales ; pleine exécution des arrêts ; autorité de la chose interprétée ; nécessité d'un recours effectif interne général ; détachement des juges nationaux ou de juristes au Greffe de la Cour.

- le filtrage : est demandé aux Etats parties et à la Cour de mettre à la disposition des requérants potentiels des informations objectives et complètes sur la procédure de requête et les critères de recevabilité – il importe de prévenir les contentieux inutiles ou sans espoir – ; en outre, est demandé à la Cour et au Comité des ministres de mettre en place un mécanisme de filtrage efficace – soulignons l'importance de la base HUDOC, qui permet un accès facilité à la jurisprudence de la Cour.

- les requêtes répétitives : les Etats sont encouragés à la conclusion de règlements amiables, à l'adoption de déclarations unilatérales ; ils sont invités à coopérer avec le Comité des ministres, après un arrêt pilote définitif, pour prendre des mesures générales destinées à remédier aux problèmes structurels à l'origine des affaires répétitives. La Cour est appelée à mettre en place des standards clairs et prévisibles pour la procédure des arrêts pilotes. Le Comité des ministres est appelé à examiner la possibilité de confier les affaires répétitives à des juges responsables du filtrage et à adopter une approche coopérative avec l'ensemble des parties prenantes pour permettre à un Etat de remédier à un problème structurel révélé par un arrêt.

³⁶ Jean-Paul COSTA, « La Cour européenne des droits de l'homme. Un miracle permanent », *Les Dernières nouvelles d'Alsace*, 5 mars 2010, p. 2.

³⁷ François BILTGEN, Intervention du ministre luxembourgeois de la Justice lors de la Conférence d'Interlaken, 18 fév. 2010.

- la procédure de sélection des juges et d'autres mesures : attachement à l'autonomie administrative ; la cour ne doit pas être un tribunal de quatrième instance ; l'importance du principe de subsidiarité ; la réduction à 5 du nombre des juges des Chambres prévus par le Protocole n° 14 ; l'identification de priorités claires pour le traitement des affaires.

- la surveillance de l'exécution des arrêts : il importe de la rendre plus efficace et de rendre les méthodes de travail et ses règles plus transparentes, dans la ligne des propositions présentées par la France. Il y a là des pistes prometteuses qui ont déjà commencé à être explorées.

L'heure n'est pas aux ménagements de paroles. Ce qui suppose d'en finir avec les demi-mots. Comme le souligne Voltaire , « *nous sommes responsables de nos actes et de nos omissions* ».

Le retour à Strasbourg : les exigences de l'exécutoire

Sauf à condamner à terme la Cour à n'être plus qu'une juridiction Potemkine, les Etats membres doivent imaginer les solutions réalistes. Il suffit de croire dans l'avenir pour parvenir à relever les défis internes et externes auxquels la Cour doit faire face.

Défis internes : résorber le stock des affaires en instance

Les bonnes intentions d'Interlaken doivent se transformer en actes. Ces solutions existent à condition d'abandonner le domaine des incantations pour celui d'une approche raisonnée. Les maux actuels de la Cour relèvent d'une double démarche : Cour et Etats.

La responsabilisation de la Cour passe par la mise en œuvre de la feuille de route d'Interlaken. La juridiction strasbourgeoise doit travailler d'amont en aval. Cette démarche se situe dans un *continuum* qui va de la clarté de la jurisprudence sur la recevabilité (mise en œuvre du principe de subsidiarité) et de la cohérence de sa jurisprudence au suivi de l'exécution des arrêts, en passant par la recherche d'un périmètre idéal des droits sanctionnés. La question de la définition de la liberté de conscience fait aujourd'hui débat, avec l'arrêt sur les crucifix. Au-delà, ce débat s'inscrit dans la sphère des sujets de société. L'équilibre est difficile à trouver entre le souci d'être à l'écoute des aspirations de son temps et le respect de ses propres convictions. Le dialogue avec les Etats est essentiel pour renforcer la confiance en rendant des décisions incontestables en application du « *principe de sécurité juridique* »³⁸. Il est impossible de faire abstraction de l'approche retenue par les juges : alors que certains s'attachent au seul cas d'espèce, d'autres examinent l'affaire dans son environnement. Autre question : quel dosage idéal doit-on privilégier entre magistrats, professeurs d'université et avocats souvent issus de la société civile ? La mise en œuvre du Protocole n° 14, avec la première décision rendue dans l'*Affaire Adrian Mihai Ionescu contre la Roumanie* dès son entrée en vigueur le 1^{er} juin 2010, comporte une certaine vertu dissuasive : dans cette affaire, la Cour a rejeté la demande du requérant, estimant qu'il n'avait subi aucun préjudice important, en application du nouveau critère de recevabilité posé par l'article 35 de la Convention telle que modifiée par le Protocole n° 14. La Cour doit trouver un équilibre délicat entre protection du droit de recours individuel et sécurité juridique minimale pour les Etats.

La responsabilité des Etats suppose de remplir deux conditions. La première consiste à transcender une approche trop institutionnelle pour retenir une démarche plus politique. Toutes les solutions envisageables sont sur la table ; « *mais, comme souvent, ces discussions de*

³⁸ Jean-Marie BOCKEL, Intervention du secrétaire d'Etat français à la Justice lors de la Conférence d'Interlaken, 19 fév. 2010.

*spécialistes passent à côté de vraies questions, car le problème n'est pas seulement institutionnel*³⁹. Les questions soulevées vont de la sélection des juges (contourner le risque de politisation ; recours à un panel destiné à orienter les choix de l'APCE...) à l'application de la Convention, à la protection du droit de recours individuel, à l'exécution des arrêts et au tirage des conclusions qui s'imposent pour éviter d'engorger la Cour en passant par la question de son coût. La seconde touche au traitement de deux questions emblématiques : l'utilisation des seules deux langues officielles (anglais et français) et le recours obligatoire à un avocat. Elles reviennent régulièrement sur la table, mais sont aussitôt renvoyées aux experts qui ont déjà fait le tour de la question au cours des dernières années. Pour que le système fonctionne normalement – cela vaut également pour la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes –, « *les Etats doivent demeurer les maîtres des traités* »⁴⁰. A ce jour, deux sujets semblent agréés : le recours à un panel lors du processus de désignation des juges par l'APCE et la distinction dans le suivi des arrêts entre affaires normales – nécessitant un traitement simplifié en donnant plein effet au principe de subsidiarité – et affaires posant des problèmes structurels – nécessitant un processus plus robuste.

Si les défis internes sont importants, les défis externes le sont tout autant, si ce n'est plus, avec l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme.

Défis externes : préparer l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme

Ces défis doivent s'appréhender à l'aune de la question des relations entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe. L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme est longtemps restée un serpent de mer jusqu'à l'adoption du Traité de Lisbonne. Ce dernier l'a transformée en réalité avec l'article 6(2), dont la formule lapidaire affirme : « *l'Union adhère à la Cour européenne des droits de l'homme* ». La négociation entre les deux organisations internationales a été officiellement lancée le 7 juillet 2010 à Strasbourg⁴¹. Ces défis doivent être envisagées à l'aune de quatre besoins.

En premier lieu, le besoin de cohérence institutionnelle. Ce sujet constitue un problème comportant de multiples facettes. Ne risque-t-on pas d'être confrontés à des conflits de compétences, même si les chevauchements potentiels portent sur moins de 10 % de sujets, à des conflits de juridiction, sauf à poser le principe de la compétence finale de la Cour de Strasbourg, à des conflits d'appartenance ? A cet égard, les Vingt-Sept ne seront-ils pas perdants par rapport aux vingt Etats non membres, qui risquent de se voir reconnaître un droit de regard indirect sur le fonctionnement de l'Union européenne ? Le renforcement du dialogue existant entre les deux Cours paraît incontournable⁴². Tout cela pose en dernière analyse la question de la cohérence du système européen des droits de l'homme. Après s'être pensé en termes d'indépendance, il doit se penser en termes de complémentarités.

Apparaît également un besoin de cohérence normative. Le développement des activités de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne pourrait conduire à quelques problèmes de cohérence juridique, au mieux à une redondance de normes (Convention européenne des droits de l'homme et Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne), au pire à des

³⁹ Dominique DE VILLEPIN, *De L'Esprit de cour. De la malédiction française*, Perrin, 2010, p. 197.

⁴⁰ Hubert HAENEL, « La Cour de Karlsruhe. Une leçon de démocratie », *Commentaire*, n° 130, été 2010, p. 414.

⁴¹ Viviane REDING, « Filling the missing link in fundamental rights protection : the European Union's accession to the European Convention on Human Rights », Intervention devant le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 7 juil. 2010.

⁴² Françoise TULKENS, « Dialogue entre juges. Cour européenne des droits de l'homme, Conseil de l'Europe », Intervention de la juge belge à la Cour européenne des droits de l'homme, 2009.

contradictions susceptibles de déboucher sur quelques graves embardées. A tout le moins s'impose un exercice fastidieux de recensement des activités du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne dans ce domaine. Par conformisme ou par peur des résultats, les deux organisations répugnent à ce genre d'exercice, craignant la mise à jour de duplications, de chevauchements, voire même de contradictions.

Le besoin de cohérence jurisprudentielle se fait en outre sentir. Les experts ne s'y trompent pas. On ne saurait mieux dire que Marie-Claire Ponthoreau en 2007, la fiction étant entre-temps devenue réalité avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne : « *à l'avenir, pourra-t-on éviter la délicate question de la hiérarchie des normes entre les décisions prises par la Cour de Strasbourg et celles prises par la Cour de Luxembourg, dans l'hypothèse – jusqu'alors rejetée mais toujours d'actualité – d'une adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ?* »⁴³. Or, les rapports entre les juges européens se caractérisent par le couple autonomie/interdépendance. Saisir ces rapports s'avère difficile, car ils évoluent très largement en lien avec la question de la protection des droits de l'homme. Plus récemment, deux autres experts mettent en avant le fait que cette obligation d'adhérer pose problème sur de multiples points, en particulier « *la nécessité de préserver les caractéristiques de l'Union et du droit de l'Union* »⁴⁴. La question de compétence semble problématique s'agissant de la possible adhésion de l'Union aux protocoles de la Convention qui n'ont pas été ratifiés par tous les Etats.

Enfin, cette négociation n'intervient-elle pas trop tôt, alors même que les remèdes d'Interlaken n'ont pas encore porté leurs premiers résultats, si tant est que ce soit le cas dans un avenir proche ? N'a-t-on pas voulu trop charger la barque au moment où le navire tanguait encore ? « *Il n'est donc pas exclu que le présent enthousiasme politique puisse être modéré par l'aride complexité juridique que le processus d'adhésion implique* »⁴⁵. L'avenir nous le dira.

* *

*

Le plus grand péril pour une institution comme la Cour est le succès. « *La vie a sa propre façon de punir les retardataires* », a déclaré Mikhaïl Gorbatchev. Comment mieux résumer la situation de la Cour, plus d'un demi-siècle après sa création ? Après les tâtonnements initiaux, sans doute inévitables, le premier semestre de l'année 2011 (sous présidence turque) décidera si le soufflé retombe ou si l'élan l'emporte. L'action internationale, y compris dans le domaine multilatéral, ne consiste pas toujours à encourager l'inaction. Qu'on ne s'y trompe pas : ce qui est aujourd'hui en jeu, ce n'est pas le sort d'une réforme, si emblématique soit-elle, de la Cour, c'est tout le système de protection européen des droits de l'homme. Ne pas fuir les clivages, mais affronter à bras-le-corps toutes les difficultés. Les droits de l'homme ne sont pas seulement portés par les juges et les diplomates, ils sont l'affaire de tous. Les remèdes aux maux de la Cour exigent un effort de conciliation du besoin de justice – la protection du droit de recours individuel pour les 800 millions de citoyens couverts par l'appartenance au Conseil de l'Europe – avec l'esprit de responsabilité – la garantie d'un

⁴³ Marie-Claude PONTHOREAU, « Les cours européennes de justice de Strasbourg et de Luxembourg entre concurrence et convergence », *Questions internationales*, n° 23, janv.-fév. 2007, p. 95.

⁴⁴ Xavier GROUSSOT / Laurent PECH, « La protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne après le Traité de Lisbonne », Fondation Robert Schuman (Questions d'Europe, n° 173), 14 juin 2010, p. 13.

⁴⁵ *Id.*

minimum de sécurité juridique pour les 47 Etats membres. La juridiction strasbourgeoise doit trouver une voie étroite entre idéal et pragmatisme. La protection des droits de l'homme suppose la poursuite d'une politique idéaliste du réel et « *l'enjeu est trop considérable et l'alternative trop terrible pour que même une ombre d'irrésolution soit permise* »⁴⁶. Aujourd'hui, l'inaction n'a plus d'alibi. Le temps n'est plus aux attermolements, ni aux tergiversations, mais à l'action. Soyons convaincu du peu d'influence des liturgies semestrielles sur le cours des choses. A force de décider de ne rien décider, les Etats n'acceptent-ils pas involontairement de voir la Cour se transformer insensiblement de juge des gouvernements en gouvernement des juges⁴⁷?

⁴⁶ Walter BEDELL SMITH, *Trois années à Moscou 1946-1949*, Plon, 1951, p. 348.

⁴⁷ Yves THREARD, « Le gouvernement des juges », *Le Figaro*, 26 nov. 2010, p. 15.