

Strasbourg, le 21 novembre 2014

CDDH(2014)R82 Addendum I

COMITE DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME
(CDDH)

Rapport du CDDH contenant des conclusions et éventuelles propositions de mesures concernant la procédure pour la modification du Règlement de la Cour et l'éventuelle « montée en grade » dans la Convention de certaines dispositions du Règlement de la Cour

I. INTRODUCTION

1. Tel que cela est précisé dans le mandat de son Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR) pour le biennium 2014-2015, le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) a été chargé par le Comité des Ministres de préparer un projet de rapport contenant des « conclusions et éventuelles propositions de mesures concernant la procédure pour la modification du Règlement de la Cour et l'éventuelle " montée en grade " dans la Convention de certaines dispositions du Règlement de la Cour (échéance : 31 décembre 2014) ». Les travaux ont débuté au sein du Groupe de rédaction « G » sur la réforme de la Cour (GT-GDR-G), à la lumière des orientations fournies par le DH-GDR¹ et approuvées par le CDDH. Il a ainsi été notamment relevé que le point de départ des travaux devrait être les articles 24 et 25 de la Convention, qu'il serait nécessaire d'identifier des critères objectifs pour distinguer les dispositions du Règlement de la Cour et que le résultat des travaux devrait présenter différentes propositions pratiques, en précisant leur degré de faisabilité et l'existence, ou non, d'un consensus.

2. Au cours de ses travaux, le CDDH a tenu compte des travaux pertinents du Comité d'experts sur une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (DH-PS), en veillant à ne pas dupliquer les discussions précédentes et en gardant à l'esprit les difficultés rencontrées. Dans le cadre des travaux du DH-PS qui ont mené, en juin 2012, à l'adoption d'un rapport final du CDDH sur une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la Convention, le CDDH était notamment parvenu à la conclusion que certaines questions, à savoir les mesures provisoires, en vertu de l'article 39 du Règlement de la Cour, la procédure de l'arrêt pilote en vertu de l'article 61 et les déclarations unilatérales devraient voir leur statut renforcé par une « montée en grade » soit dans la Convention soit dans un Statut. Le CDDH avait néanmoins estimé qu'il n'était pas opportun de poursuivre ces travaux, relevant notamment le niveau considérable de complexité des propositions prises dans leur ensemble et les difficultés constitutionnelles auxquelles seraient confrontés certains Etats membres si une telle montée en grade devait se faire au moyen d'un Statut².

3. Tout au long des travaux qui ont mené à l'adoption du présent rapport, le CDDH a également dûment tenu compte de la position de la Cour³. A cet égard, le CDDH souligne d'emblée que l'objectif de ses travaux n'est pas de réduire l'autonomie ou l'indépendance de la Cour mais d'améliorer le dialogue entre les différents acteurs du système de la Convention, conformément au paragraphe 12. c. iii. de la Déclaration de Brighton⁴. Le CDDH est

¹ Voir doc. DH-GDR(2013)R5, paragraphe 17 et DH-GDR(2014)R6, paragraphe 7.

² Voir document CDDH(2012)R75 Addendum I, paragraphes 32 e) et f) et 33.

³ Dean Spielmann, « Les succès et les défis posés à la Cour européenne, perçus de l'intérieur », Actes de la Conférence d'Oslo sur l'avenir à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme, page 42 : « le CDDH réfléchit actuellement à la manière dont nous adoptons notre Règlement. Certains Etats souhaiteraient jouer un rôle dans ce domaine. Je ne peux qu'être surpris par une telle revendication. Alors que nous nous employons, au quotidien, à faire face sans relâche, aux problèmes posés par les affaires répétitives, par les affaires prioritaires, par l'inexécution de certains arrêts importants, certains au lieu de résoudre ces problèmes cruciaux en soulèvent d'autres, tels que celui-là, qui n'a aucun caractère d'urgence. J'y vois un désir de contrôle de notre Cour qui ne me semble pas correspondre aux défis qui se posent actuellement. Consacrons nous donc à l'essentiel. » Voir également l'intervention du Greffier de la Cour lors de la 6^e réunion du DH-GDR (doc. DH-GDR(2014)R6, Annexe III).

⁴ Aux termes duquel « la Conférence [a] salu[é] et encourag[é] le dialogue ouvert entre la Cour et les Hautes Parties contractantes afin d'améliorer la compréhension de leurs rôles respectifs dans la mise en œuvre de leur responsabilité partagée en matière d'application de la Convention y compris, en particulier, le dialogue entre la Cour et [...] les agents des gouvernements et les experts juridiques des Hautes parties contractantes, concernant en particulier les questions de procédure et à travers leur consultation sur les propositions de modification du Règlement de la Cour. »

convaincu de l'importance de laisser à la Cour la possibilité de continuer à répondre de manière flexible aux nouvelles circonstances.

II. LA PROCEDURE D'AMENDEMENT DU REGLEMENT DE LA COUR

4. La procédure d'amendement du Règlement de la Cour repose sur l'article 25 de la Convention, aux termes duquel « la Cour réunie en Assemblée plénière [...] adopte le Règlement de la Cour ». L'article 110 du Règlement de la Cour précise que : « Toute modification aux dispositions du présent règlement peut être adoptée par la majorité des juges de la Cour, réunis en session plénière, sur proposition soumise préalablement. La proposition de modification, formulée par écrit, doit parvenir au greffier au moins un mois avant la session où elle sera examinée. Lorsqu'il reçoit une telle proposition, le greffier en donne le plus tôt possible connaissance à tous les membres de la Cour ».

A. Raisons pour lesquelles un exercice de révision de la procédure pour la modification du Règlement de la Cour est envisagé et objectifs poursuivis par un tel exercice

5. A l'exception de l'article 25 précité de la Convention, seuls les articles 24, aux termes duquel « la Cour dispose d'un Greffe dont les tâches et l'organisation sont fixées par le Règlement de la Cour » et 26, paragraphe 5, relatif à la composition de la Grande Chambre, font référence au Règlement de la Cour. Néanmoins, le Règlement couvre aujourd'hui une variété de questions, dont certaines ne concernent pas uniquement l'organisation interne de la Cour et peuvent affecter de manière significative les droits et obligations des parties.

6. Le CDDH a procédé à un examen des différentes expériences des Etats en matière de dialogue avec la Cour au regard des modifications successives apportées au Règlement de la Cour. Cet examen s'est surtout focalisé sur des questions relatives à la consultation des agents des gouvernements, lesquels ont exprimé le souhait d'être consultés plus régulièrement, sur un plus grand nombre de sujets. Il a également été relevé qu'en cas de consultation, la Cour ne transmet pas toujours aux Hautes Parties contractantes un projet de texte sur la base duquel elles pourraient soumettre des commentaires et ne partage pas non plus les commentaires reçus de l'une des Hautes parties contractantes avec les autres. Il a également été suggéré que la Cour devrait fournir, le cas échéant, les raisons détaillées pour lesquelles elle ne donne pas suite aux commentaires et recommandations formulés.

7. Le dialogue effectif, au sens du paragraphe 12. c. iii. précité de la Déclaration de Brighton, est une préoccupation importante pour le CDDH. Le CDDH se félicite du processus de consultation récemment entamé par la Cour en ce qui concerne les amendements au Règlement de la Cour en vue de l'entrée en vigueur du Protocole n° 15 à la Convention et s'attend à ce que ce processus soit renouvelé au regard du Protocole n° 16. Il constate néanmoins qu'il n'y a pas eu de pratique cohérente pour la consultation des Hautes parties contractantes.

8. Pour répondre à ces préoccupations, le CDDH estime utile que la Cour développe son Règlement en consultation avec les Hautes parties contractantes. Il note que ce type de situation existe en ce qui concerne d'autres juridictions internationales, notamment la Cour de Justice de l'Union européenne, et, *mutatis mutandis*, une partie des juridictions internes des Hautes parties contractantes. Toutefois, une telle concertation ne doit pas s'imposer en toutes circonstances, notamment lorsque sont introduites ou modifiées des dispositions traitant de questions purement internes (voir la partie C. ci-dessous).

9. Le CDDH exprime ainsi le souhait que les Hautes Parties contractantes soient désormais systématiquement impliquées, de la manière définie ci-après, dans la procédure de modification du Règlement de la Cour.

B. Caractéristiques proposées d'une nouvelle procédure de modification du Règlement de la Cour

10. Quelles que soient les caractéristiques d'une nouvelle procédure de modification du Règlement de la Cour, il y a un consensus sur le fait que la décision finale d'adopter l'amendement devrait continuer d'appartenir à la Cour, mais que la Cour devrait tenir compte des points de vue exprimés par les Etats.

11. Le choix final des caractéristiques d'une nouvelle procédure de modification du Règlement de la Cour dépendra des modalités pour son introduction (voir D. ci-dessous). Le CDDH considère qu'il conviendrait d'instaurer au minimum une systématisation des meilleures pratiques actuelles, notamment selon lesquelles la Cour informe les Etats de son intention de procéder à une modification du Règlement et leur donne la possibilité de présenter des contributions, bien qu'il soit relevé que cela ne répondrait pas à toutes les préoccupations exprimées. C'est la raison pour laquelle le CDDH a examiné les caractéristiques éventuelles d'une nouvelle procédure de modification du Règlement. Deux procédures distinctes ont été envisagées, à savoir une nouvelle procédure souple de consultation, qui pourrait être introduite rapidement, et une nouvelle procédure davantage participative et formalisée, qui nécessiterait un amendement de la Convention (voir la partie D. ci-dessous).

Eléments de base d'une nouvelle procédure souple pour la modification du Règlement de la Cour

12. Une nouvelle procédure souple pour la modification du Règlement de la Cour pourrait comporter les étapes suivantes, inspirées des meilleures pratiques actuelles :

- a) La Cour conserve le droit d'initiative pour amender le Règlement de la Cour. Les Etats parties peuvent suggérer à la Cour de procéder à un amendement.
- b) A chaque fois que la Cour a l'intention d'amender le Règlement, elle en informe les Etats.
- c) Lorsque la Cour l'estime approprié au regard du critère pertinent (voir la partie C. ci-dessous) ou si les Etats en font la demande, elle transmet un projet de texte aux Etats et leur accorde un délai pour prendre position. La Cour pourrait, à sa discrétion, consulter toute autre partie intéressée si elle le juge opportun.
- d) Les Etats peuvent prendre position de manière individuelle ou collective. En fonction des objections soulevées, un comité d'agents des gouvernements peut se réunir en vue d'adopter une position commune pour transmission à la Cour.
- e) Si les Etats parties s'opposent au principe de l'amendement proposé, l'on peut s'attendre à ce que la Cour le réexamine.
- f) Lorsqu'elle ne donne pas suite aux commentaires qui lui ont été transmis, la Cour en explique les raisons. Ces explications peuvent être fournies par écrit à l'ensemble des parties consultées ou, selon les circonstances, lors d'une réunion organisée à cette fin.

13. Le CDDH considère que l'identification des circonstances dans lesquelles cette nouvelle procédure souple devrait s'appliquer devrait être régie par l'application par la Cour d'un critère de sélection prédéterminé (quant à un éventuel critère de sélection voir la partie C. ci-dessous). Le CDDH considère toutefois que, quelles que soient les circonstances, les Etats devraient avoir la possibilité de demander à la Cour d'être consultés.

Eléments de base d'une nouvelle procédure de modification du Règlement de la Cour plus participative et formalisée

14. En fonction de la manière dont la nouvelle procédure souple devait fonctionner en pratique, l'élaboration d'une procédure plus participative et formalisée pourrait être envisagée, s'inspirant de celle applicable au Règlement de procédure de la Cour de Justice de l'Union européenne⁵. Elle pourrait présenter les caractéristiques éventuelles suivantes :

- a) Les propositions d'amendement au Règlement de la Cour pourraient émaner tant de la Cour que d'un ou plusieurs Etat(s).
- b) La décision de donner suite, ou non, à une proposition formulée par un ou plusieurs Etat(s) appartiendrait au Comité des Ministres.
- c) La proposition pourrait ensuite être examinée par un comité d'agents des gouvernements et/ou par le CDDH, ainsi que par la Cour pour toute proposition émanant d'un ou plusieurs Etat(s). D'autres parties intéressées pourraient être consultées dans ce cadre.
- d) La proposition, telle qu'amendée le cas échéant, pourrait ensuite être présentée au Comité des Ministres pour approbation. Le CDDH pourrait envisager que les modalités d'approbation d'une proposition d'amendement soient plus strictes que celles relatives à la décision d'y donner, ou non, suite en vertu du sous-paragraphe b) ci-dessus.
- e) Le projet d'amendement tel qu'approuvé par le Comité des Ministres serait examiné et, le cas échéant, adopté par la Cour réunie en Assemblée plénière.

C. Critère pour l'identification des amendements qui se prêteraient à une nouvelle procédure

15. Le CDDH convient qu'une nouvelle procédure de modification du Règlement ne s'avère pas nécessaire au regard de tout amendement du Règlement de la Cour. Il a donc cherché à identifier les critères en fonction desquels la procédure devrait être mise en œuvre. Le CDDH considère que la procédure devrait être appliquée dans tous les cas où la modification affecte de manière significative les droits et obligations des parties. La pratique actuelle pourrait être maintenue pour toutes les autres modifications.

16. S'agissant de la procédure souple, il appartiendrait à la Cour d'examiner au cas par cas, en fonction du critère identifié, si une modification requiert la mise en œuvre de la nouvelle procédure. Le CDDH considère toutefois que, dans tous les cas, les Etats devraient avoir la possibilité de demander à la Cour d'être consultés.

⁵ En vertu de l'article 253 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, « [l]a Cour de Justice établit son règlement de procédure. Ce règlement est soumis à l'approbation du Conseil. ». Certains experts ont suggéré que ce principe pourrait également trouver à s'appliquer dans le système de la Convention.

17. Il appartiendrait à la Cour de décider si un amendement proposé est susceptible d'affecter de manière significative les droits et obligations des parties. Afin d'illustrer l'approche envisagée par les Etats parties au regard de cette question, le CDDH a dressé la liste non exhaustive d'exemples qui suit, ces exemples étant accompagnés d'une sélection de motifs ayant conduit à leur inclusion⁶.

- a) Article 28 (empêchement, déport ou dispense). Les amendements à cette disposition pourraient être pertinents au regard du droit des parties à un tribunal impartial.
- b) Article 29 (juges *ad hoc*). Les amendements à cette disposition pourraient être pertinents au regard des obligations procédurales imposées aux Etats parties.
- c) Article 34 (emploi des langues). Les amendements à cette disposition pourraient être pertinents au regard des obligations procédurales imposées aux parties, y compris en ce qui concerne l'exercice, en pratique, du droit de requête individuelle.
- d) Article 39 (mesures provisoires). Les amendements à cette disposition pourraient être pertinents au regard de l'exercice du droit de requête individuelle et de l'obligation d'un Etat défendeur de se conformer à une mesure provisoire.
- e) Article 44 (tierce intervention). Les amendements à cette disposition pourraient être pertinents au regard des obligations procédurales liées à la possibilité d'exercer une tierce intervention.
- f) Article 47 (contenu d'une requête individuelle). Les amendements à cette disposition pourraient être pertinents au regard des obligations procédurales imposées pour l'exercice, en pratique, du droit de requête individuelle.
- g) Article 60 (demande de satisfaction équitable). Les amendements à cette disposition pourraient être pertinents au regard des obligations procédurales relatives à la possibilité d'obtenir une satisfaction équitable et ainsi une protection effective des droits de la Convention.
- h) Article 61 (procédure de l'arrêt pilote). Les amendements à cette disposition pourraient être pertinents au regard des obligations procédurales imposées aux parties et à l'exercice du droit de requête individuelle pour les requérants dont les affaires peuvent avoir été ajournées.
- i) Article 62A (déclaration unilatérale) Les amendements à cette disposition pourraient être pertinents au regard de l'exercice, en pratique, du droit de requête individuelle, au regard du droit de l'Etat défendeur de régler une affaire par une telle déclaration et de l'obligation pesant sur un Etat défendeur de proposer généralement préalablement un règlement amiable à un requérant.
- j) Article 80 (demande en révision d'un arrêt). Les amendements à cette disposition pourraient être pertinents au regard du droit des parties à demander la révision d'un

⁶ Au cours de la préparation du présent rapport, le CDDH a envisagé de dresser une liste indicative plus longue des articles contenant des dispositions abordant les droits et obligations des parties. Du fait du temps imparti et des ressources disponibles, il s'est toutefois avéré impossible de procéder ainsi de façon suffisamment fiable. Le fait que le Règlement de la Cour fasse l'objet de révisions périodiques a également été un élément militant en défaveur d'un tel exercice.

arrêt pour des motifs factuels, et des obligations procédurales liées à l'exercice de ce droit.

18. En ce qui concerne la procédure plus formalisée, elle nécessiterait une identification minutieuse des articles ou questions auxquels elle serait applicable.

D. Procédure et modalités éventuelles pour l'introduction d'une nouvelle procédure d'amendement

19. L'introduction de la nouvelle procédure souple de modification du Règlement pourrait se faire selon différentes modalités, dont le choix définitif devra se faire en consultation avec la Cour :

- A minima, par une simple modification par la Cour de sa pratique actuelle, la plupart des experts considérant toutefois que cela ne répondrait pas pleinement à leurs préoccupations ;
- sinon, par l'annonce par la Cour de son intention de modifier sa pratique, au moyen d'un accord informel conclu entre la Cour et les Hautes parties contractantes (vraisemblablement par le biais du Comité des Ministres en ce qui concerne ces dernières) ;
- ou également par l'introduction d'une nouvelle disposition dans le Règlement de la Cour, par exemple en amendant l'article 110 de ce-dernier. A cet égard, il a été suggéré que la nouvelle disposition devrait également préciser que tout amendement ultérieur y relatif ne pourrait être introduit qu'avec le consentement des Hautes parties contractantes.

20. L'introduction d'une nouvelle procédure d'amendement davantage participative et formalisée nécessiterait quant à elle d'amender l'article 25 de la Convention et de délimiter clairement, en amont, tous les articles et questions auxquels la procédure serait applicable. Le CDDH convient qu'un tel amendement de la Convention n'est, à l'heure actuelle, pas envisagé mais pourrait être réexaminé, le cas échéant, dans le cadre des travaux futurs qui donneront suite au rapport final du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention et de la Cour⁷.

III. L'EVENTUELLE « MONTEE EN GRADE » DE CERTAINS PRINCIPES ESSENTIELS FIGURANT DANS LE REGLEMENT DE LA COUR

21. Tel que cela avait été relevé dans le cadre des travaux du DH-PS, l'objectif d'une « montée en grade », à savoir renforcer le statut normatif de certains principes essentiels figurant dans le Règlement de la Cour par leur inclusion dans le texte même de la Convention, serait d'assurer que ces principes bénéficient d'une base juridique plus explicite dans la Convention. L'intention ne serait pas d'atténuer l'indépendance de la Cour d'adopter des règles régissant la procédure, les aspects techniques relatifs à ces principes demeurant dans le Règlement de la Cour.

⁷ Dont les travaux sont actuellement menés au sein du Groupe de rédaction « F » sur la réforme de la Cour (GT-GDR-F).

A. Critère applicable pour l'identification des principes essentiels qui devraient faire l'objet d'une « montée en grade » et sélection de principes sur la base de ce critère

22. Conformément à l'objectif poursuivi, le CDDH estime que le critère applicable pour l'identification des principes essentiels qui devraient éventuellement faire l'objet d'une « montée en grade » devrait être celui de savoir si le principe essentiel en question énonce un droit ou une obligation qui n'a pas de base juridique plus explicite dans la Convention et contient un élément qui peut être considéré comme une caractéristique essentielle du mécanisme de la Convention. Le CDDH a procédé à une sélection indicative sur la base de ce critère. Outre les mesures provisoires (article 39 du Règlement), la procédure de l'arrêt pilote (article 61) et les déclarations unilatérales (article 62A)⁸, le CDDH estime que les demandes en interprétation et en révision d'un arrêt (article 79 et 80), ainsi que le principe de l'assistance judiciaire (chapitre XI) devraient également faire l'objet d'une « montée en grade » si un tel exercice était poursuivi à l'avenir.

B. Procédure et modalités éventuelles pour une « montée en grade »

23. Le mandat du DH-GDR ne suggère qu'une seule modalité possible pour la montée en grade, à savoir « l'éventuelle « montée en grade » dans la Convention ». Cela nécessiterait évidemment d'amender la Convention. Tel que le CDDH l'a relevé précédemment en ce qui concerne la question d'une nouvelle procédure de modification du Règlement de la Cour, un tel amendement de la Convention pourrait être envisagé, si nécessaire, dans le cadre des travaux futurs qui donneront suite au rapport final du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention et de la Cour.

C. L'intérêt de procéder à la montée en grade de certains principes essentiels

24. La position de certains experts en ce qui concerne la « montée en grade » dépendra de l'issue des travaux sur une nouvelle procédure pour la modification du Règlement de la Cour. Ces experts considèrent que, dès lors qu'une nouvelle procédure impliquera l'ensemble des acteurs du système de la Convention, toute forme de « montée en grade » ne sera plus nécessaire.

25. Un autre groupe d'experts est favorable à une « montée en grade » quelle que soit l'issue des travaux sur une nouvelle procédure d'amendement, afin de garantir la réalisation de l'objectif identifié au paragraphe 21 ci-dessus.

26. Un autre groupe d'experts encore exprime sa réticence quant à une « montée en grade », quelle que soit l'issue des travaux sur une nouvelle procédure d'amendement, dans la mesure où il ne voit pas d'intérêt pratique à cet exercice et émet des doutes quant à sa faisabilité.

⁸ Ces trois questions spécifiques avaient d'ores et déjà été identifiées, dans le cadre des travaux du DH-PS, comme étant appropriées pour une « montée en grade » (voir doc. CDDH(2012)R75 Addendum I, paragraphe 9 et Annexe IV).