

## ADDENDUM III

### **Contribution du CDDH à la Conférence ministérielle organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres<sup>1</sup>**

#### **A. INTRODUCTION**

##### **I. Rôle du Comité directeur pour les droits de l'homme**

1. La Présidence britannique du Comité des Ministres organise une Conférence ministérielle sur la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme ("la Cour"), à Brighton, Royaume-Uni, du 18 au 20 avril 2012. Il est attendu que la Conférence convienne d'un train de mesures de réforme par le biais d'une Déclaration. Cette Déclaration fournira la base des décisions que le Comité des Ministres adoptera à sa session ministérielle le 14 mai 2012. Ces mesures devraient inclure des propositions de réforme nécessitant des amendements à la Convention.

2. Le Comité directeur pour les droits de l'homme ("le CDDH") a été appelé à apporter une contribution écrite à cette Conférence ministérielle.

3. Depuis de nombreuses années, et plus particulièrement depuis la Conférence de Rome en 2000, le CDDH a été étroitement impliqué dans le processus de réforme de la Convention européenne des droits de l'homme ("la Convention") et de la Cour. En décembre 2009, il a donné un Avis sur les questions à traiter par la Conférence d'Interlaken.<sup>2</sup> Par la suite, il a contribué au processus initié par la Conférence d'Interlaken et poursuivi par la Conférence d'Izmir en adoptant une série de rapports sur des questions liées à la réforme, en particulier son rapport final sur des mesures qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention.<sup>3</sup> Plus récemment et en parallèle avec le présent document, le CDDH a adopté un rapport final sur des propositions spécifiques pour des mesures nécessitant des amendements à la Convention,<sup>4</sup> toujours dans le cadre du processus d'Interlaken. Pour avoir une vision globale de l'approche du CDDH sur la réforme de la Cour et du système de la Convention, il conviendrait de lire le présent document à la lumière de ces deux rapports finaux.

##### **II. Structure et contenu de la contribution du CDDH**

4. Cette contribution est à lire dans le contexte de la vision du CDDH des objectifs du système de la Convention. La Convention est là pour protéger les droits de l'homme. Il relève de la responsabilité partagée des Etats et de la Cour de donner son plein effet à la

---

<sup>1</sup> Le présent document contient le texte tel qu'il a été adopté par le CDDH lors de sa 74<sup>e</sup> réunion (7-10 février 2012).

<sup>2</sup> Voir document CDDH(2009)019 Addendum I.

<sup>3</sup> Voir document CDDH(2012)R74 Addendum II.

<sup>4</sup> Voir document CDDH(2012)R74 Addendum I.

Convention dans le respect du principe de subsidiarité. A ce titre, les Etats doivent exécuter leurs obligations de respecter les droits garantis par la Convention, et de résoudre de façon effective les violations au niveau national. Lorsque la Cour a constaté une violation, les Etats doivent mettre en œuvre pleinement et rapidement l'arrêt de la Cour. La fonction de la Cour est d'agir comme un garde-fou contre les violations qui n'ont pas donné lieu à réparation au niveau national, conformément à sa juridiction subsidiaire d'interpréter et d'appliquer la Convention. Elle devrait pouvoir donner sa réponse dans un délai raisonnable et doit fixer une ligne interprétative claire et cohérente.

5. La contribution est structurée autour des cinq thèmes suivants que le Royaume-Uni envisage de traiter dans le projet de Déclaration qui devrait être adopté par la Conférence :

- la mise en œuvre de la Convention au niveau national, y compris l'exécution des arrêts de la Cour ;
- le rôle de la Cour et ses relations avec les autorités nationales pour renforcer la subsidiarité ;
- la clarté et la cohérence des arrêts de la Cour et la désignation des candidats pour le poste de juge à la Cour ;
- l'efficacité et l'efficacités de la Cour ;
- une réflexion à long terme sur la Cour et la Convention.

Par ailleurs, la Présidence britannique s'attachera à accorder à la Cour le soutien politique du Comité des Ministres pour les mesures qu'elle prend déjà en vue d'établir des priorités et de mieux gérer sa charge de travail, ainsi que pour laisser une large marge d'appréciation aux autorités des Etats membres dans ses arrêts.<sup>5</sup> Le contenu de cette contribution tient compte des Déclarations adoptées lors des Conférences de haut niveau d'Interlaken et d'Izmir. Elle s'inspire également des rapports précédents du CDDH cités au paragraphe 3 ci-dessus et des documents et sources qui y figurent,<sup>6</sup> ainsi que du

---

<sup>5</sup> Voir les "Priorités de la présidence du Royaume-Uni" dans <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstraneImage=1955614&SecMode=1&DocId=1810944&Usage=2>

<sup>6</sup> Le CDDH rappelle en particulier les différents événements qui se sont tenus dans le cadre des présidences successives du Comité des Ministres, y compris le Séminaire de haut-niveau sur la réforme du système européen des droits de l'homme (Présidence norvégienne, 18 octobre 2004), l'Atelier sur l'amélioration des recours internes avec un accent particulier sur les cas de durée déraisonnable des procédures (Présidence polonaise, 28 avril 2005), ainsi que les séminaires subséquents organisés par les autorités polonaises à Varsovie ; le Colloque sur les développements futurs de la Cour européenne des droits de l'homme à la lumière du Rapport des Sages (Présidence saint-marinaise, 22-23 mars 2007) ; la Conférence régionale sur le rôle des Cours suprêmes dans la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau interne (Présidence serbe, 20-21 septembre 2007) ; le séminaire sur le rôle des agents des gouvernements dans la protection effective des droits de l'homme (Présidence slovaque, 3-4 avril 2008) ; le Colloque « Vers une mise en œuvre renforcée de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national » (Présidence suédoise, 9-10 juin 2008) ; la Table ronde sur le droit à un procès dans un délai raisonnable et la réforme à court terme de la Cour européenne des droits de l'homme (Présidence slovène, 21-22 septembre 2009) ; la Conférence sur le renforcement du principe de subsidiarité : introduction de la jurisprudence de la Cour dans la législation nationale et dans la pratique des tribunaux nationaux (Présidence de l'Ex-République yougoslave de Macédoine, 1<sup>er</sup>-2 octobre 2010) ; et la Conférence internationale sur le rôle de la prévention en matière de protection des droits de l'homme (Présidence ukrainienne, 20-21 septembre 2011).

rapport de la Conférence de Wilton Park “2020 Vision for the European Court of Human Rights”, qui s’est tenue sous la présidence du Royaume-Uni du 17 au 19 novembre 2011.<sup>7</sup>

6. Cette contribution traite également de questions générales qui ont une incidence sur la portée des propositions de réforme, comme le droit de recours individuel et les questions budgétaires. Avec les cinq thèmes mentionnés au paragraphe 5, la contribution couvre toutes les mesures de réforme déjà contenues dans les Déclarations d’Interlaken et d’Izmir, et introduit également plusieurs nouveaux thèmes que le CDDH n’a pas encore examinés en détail. Afin d’éviter des répétitions inutiles des deux Rapports finaux, la contribution traite de certaines mesures de manière moins détaillée, tandis que d’autres mesures sont examinées plus largement (par exemple, la mise en œuvre de la Convention au niveau national et l’exécution des arrêts, l’avenir à long terme de la Cour et le droit de recours individuel). La longueur respective des chapitres dans cette contribution ne saurait être considérée comme reflétant une position du CDDH quant à l’importance ou au poids relatif à attribuer aux cinq thèmes de la Déclaration qui sera adoptée lors de la Conférence ou dans le cadre du processus de réforme dans son ensemble. Des décisions devront être prises au niveau politique. La contribution reflète également le désir de garder à l’esprit une vision à long terme pour la Cour et le système de la Convention au moment d’examiner les propositions à court et à moyen termes.

## **B. PROPOSITIONS RELATIVES AUX THEMES DE LA CONFERENCE**

7. Le rapport final du CDDH sur des propositions spécifiques relatives à des mesures nécessitant des amendements à la Convention (« le rapport final ») contient des propositions de mesures de réforme nécessitant des amendements à la Convention. Cette partie de la contribution fait état de ces mesures et d’autres propositions concernant les cinq thèmes retenus pour la Conférence ministérielle britannique. Celle-ci devrait examiner plus avant ces propositions et, le cas échéant, les adopter conjointement avec des éléments choisis parmi les autres mesures mentionnées ci-après.

### **I. Mise en œuvre de la Convention au niveau national et exécution des arrêts de la Cour<sup>8</sup>**

8. Le suivi des Déclarations d’Interlaken et d’Izmir a consacré beaucoup d’attention au mécanisme de contrôle de la Convention basé à Strasbourg. Toutefois, la mise en œuvre efficace de la Convention à l’échelon national demeure un défi important pour le système. Outre le fait qu’il s’agit là d’une obligation juridique pour tous les Etats Parties à la Convention et du fondement même du principe de subsidiarité, une mise en œuvre plus conséquente au niveau national contribuerait grandement à réduire la charge de travail de la Cour, tout particulièrement pour les affaires répétitives. Entre 2000 et 2010, le Comité des Ministres a adressé sept recommandations aux Etats membres sur la mise

---

<sup>7</sup> <http://www.wiltonpark.org.uk/en/reports/?view=Report&id=712127982>

<sup>8</sup> Voir également les parties B, D et F du Plan d’Action de la Déclaration d’Interlaken et les parties B, E et H du Plan de Suivi de la Déclaration d’Izmir.

en œuvre au niveau national.<sup>9</sup> Ces recommandations sont également des sources d'inspiration pour l'exécution des arrêts de la Cour.

9. Les propositions qui suivent et qui exigent principalement une action de la part des Etats membres devraient être examinées plus avant. La plupart d'entre elles figuraient également dans les Déclarations d'Interlaken et d'Izmir, dont la mise en œuvre fait actuellement l'objet d'une première évaluation, mais un grand nombre d'entre elles demeurent pertinentes et urgentes :

- (i) accroître la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention et assurer leur application ;<sup>10</sup>
- (ii) veiller à ce que la formation dispensée au personnel chargé du système judiciaire et de l'application des lois contienne des informations sur la Convention et la jurisprudence de la Cour ;<sup>11</sup>
- (iii) assurer l'existence d'institutions nationales des droits de l'homme,<sup>12</sup> qui peuvent jouer un rôle dans la formation juridique et les campagnes d'information publique, ce qui relève également de la responsabilité des gouvernements, ainsi que superviser et établir des rapports sur la mise en œuvre au niveau national des arrêts de la Cour ;
- (iv) améliorer la mise à disposition aux requérants potentiels d'informations sur la Convention, concernant en particulier la portée de sa protection, la compétence de la Cour et les critères de recevabilité ;<sup>13</sup>
- (v) introduire un contrôle systématique de la compatibilité entre les projets de loi et la Convention, comportant une étude d'impact gouvernementale motivée.<sup>14</sup> A cet égard, le CDDH prend note de la Recommandation de l'Assemblée parlementaire

---

<sup>9</sup> A savoir les Recommandations n° R (2000) 2 sur le réexamen ou la réouverture de certaines affaires au niveau interne suite à des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, Rec(2002)13 sur la publication et la diffusion dans les Etats membres du texte de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, Rec(2004)4 sur la Convention européenne des Droits de l'Homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle, Rec(2004)5 sur la vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes fixées par la Convention européenne des Droits de l'Homme, Rec(2004)6 sur l'amélioration des recours internes, CM/Rec(2008)2 sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme et CM/Rec(2010)3 sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures.

<sup>10</sup> Voir également le paragraphe B.4.a. du Plan d'Action de la Déclaration d'Interlaken.

<sup>11</sup> Voir également le paragraphe B.1.c. du Plan de Suivi de la Déclaration d'Izmir.

<sup>12</sup> De telles institutions devraient satisfaire aux Principes de Paris relatifs au statut des institutions nationales : Voir la [Résolution 48/134](#) de l'Assemblée Générale des Nations Unies du 20 décembre 1993.

<sup>13</sup> Voir également le paragraphe C.6.a. du Plan d'Action de la Déclaration d'Interlaken et le rapport du Secrétaire Général, doc. SG/Inf(2010)23final.

<sup>14</sup> Voir également le paragraphe B.4.a. du Plan d'Action de la Déclaration d'Interlaken.

que les parlements nationaux vérifient soigneusement que les projets de loi soient compatibles avec les exigences de la Convention ;<sup>15</sup>

- (vi) introduire de nouveaux recours internes, de nature spécifique ou générale.<sup>16</sup> La proposition récente visant à introduire un recours interne général,<sup>17</sup> ainsi que la possibilité d'élaborer des instruments non contraignants du Comité des Ministres dans des domaines spécifiques dans lesquels les recours internes existants se sont avérés inefficaces, mentionnés dans le rapport final sur des mesures qui ne nécessitent pas d'amendements, devraient être examinés plus avant dans un avenir proche, notamment sur la base de l'évaluation à venir de la mise en œuvre nationale des parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir ;
- (vii) assurer l'examen de la mise en œuvre des recommandations adoptées par le Comité des Ministres pour aider les Etats Parties à remplir leurs obligations,<sup>18</sup> cet examen étant également potentiellement pertinent pour l'examen de certaines autres de ces propositions ;
- (viii) assurer une exécution pleine et entière et rapide des arrêts de la Cour (pour plus de détails voir ci-après) ;
- (ix) tenir compte du développement de la jurisprudence de la Cour avec un minimum de formalisme, afin d'examiner les conclusions qu'il convient de tirer des arrêts de la Cour constatant une violation de la Convention par un autre Etat Partie ;<sup>19</sup>
- (x) contribuer à la traduction dans la(les) langue(s) nationales des arrêts de la Cour et du guide pratique sur les critères de recevabilité ;<sup>20</sup>
- (xi) contribuer au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme.<sup>21</sup>

10. Le Conseil de l'Europe devrait continuer à exercer son rôle crucial d'assistance et d'encouragement à l'amélioration de la mise en œuvre de la Convention au niveau national, conformément au principe de subsidiarité, rôle qu'il exerce également par le biais de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour.

---

<sup>15</sup> Voir la Résolution 1856 (2012) de l'Assemblée parlementaire - Garantir l'autorité et l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme, paragraphe 3.

<sup>16</sup> Voir également le paragraphe B.1.b. du Plan de Suivi de la Déclaration d'Izmir.

<sup>17</sup> Voir le document DH-GDR(2011)028. Cette proposition n'impliquant pas d'amendements à la Convention, le Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR) a décidé qu'elle n'avait pas à être examinée en détail dans le contexte de son rapport final.

<sup>18</sup> Voir également le paragraphe B.4.f. du Plan d'Action de la Déclaration d'Interlaken.

<sup>19</sup> Voir également le paragraphe B.4.c. du Plan d'Action de la Déclaration d'Interlaken.

<sup>20</sup> Voir également le paragraphe B.1.d. du Plan de Suivi de la Déclaration d'Izmir.

<sup>21</sup> Voir également le paragraphe B.1.e. du Plan de Suivi de la Déclaration d'Izmir. Pour plus de détails sur le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme, voir

[http://www.coe.int/t/dghl/humanrightstrustfund/default\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dghl/humanrightstrustfund/default_FR.asp).

11. Les programmes de coopération technique du Conseil de l'Europe devraient être renforcés au moyen notamment d' :

- (i) une augmentation de leur financement ;
- (ii) une coordination mieux ciblée avec d'autres mécanismes, activités et programmes existants au sein du Conseil de l'Europe ;<sup>22</sup>
- (iii) une coopération plus étroite entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne pour définir les priorités et mettre en œuvre les programmes conjoints ;
- (iv) une approche plus spécifique par pays qui établisse des liens entre les programmes spécifiques et l'exécution des arrêts de la Cour, concernant notamment les arrêts pilotes ou d'autres arrêts qui révèlent l'existence de problèmes structurels ou systémiques ;
- (v) envisager, dans certaines circonstances, de rendre obligatoires des programmes de coopération, concernant par exemple l'exécution d'arrêts spécifiques de la Cour.

12. Selon les articles 46 et 39 de la Convention respectivement, le Comité des Ministres surveille l'exécution des arrêts et des règlements amiables, conformément au principe de subsidiarité. Le Comité des Ministres a récemment réformé ses procédures en introduisant une nouvelle approche opérant selon deux axes, afin d'améliorer la hiérarchisation des affaires qui font l'objet de sa surveillance.<sup>23</sup> Des développements supplémentaires des activités de surveillance du Comité des Ministres portent sur l'introduction de recours internes effectifs, la présentation rapide, lorsque cela est nécessaire, de plans d'action sur l'exécution d'arrêts spécifiques ou encore des activités d'assistance ciblées comprenant le conseil juridique, la formation et l'échange d'informations.

13. La Conférence pourrait inviter le Comité des Ministres à examiner les propositions suivantes, qui ont été faites, dans différents contextes<sup>24</sup>, pour renforcer l'autorité et la compétence du Comité des Ministres, notamment :

- (i) accroître la discussion des questions stratégiques/système ;
- (ii) accélérer l'exécution des arrêts pilotes ;
- (iii) inviter le ministre concerné à participer au Comité des Ministres lors de la surveillance de l'exécution d'arrêts spécifiques ;

---

<sup>22</sup> Voir également le paragraphe B.5. du Plan d'Action de la Déclaration d'Interlaken.

<sup>23</sup> Dans le cadre du système opérant selon deux axes, toutes les affaires seront examinées selon la procédure standard, sauf si, en raison de sa nature spécifique, une affaire justifie qu'elle soit examinée dans le cadre de la procédure soutenue. Il convient également de se référer aux documents CM/Inf/DH(2010)37 et CM/Inf/DH(2010)45 final.

<sup>24</sup> Y compris lors de la Conférence de Wilton Park.

- (iv) mettre davantage la pression, éventuellement sous la forme de sanctions, sur les Etats qui n'exécutent pas les arrêts, tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'arrêts concernant des affaires répétitives et de violations graves de la Convention ;
- (v) renforcer l'approche coopérative impliquant toutes les parties concernées du Conseil de l'Europe, afin de présenter d'éventuelles options à l'Etat Partie appelé remédier au problème structurel révélé par un arrêt de la Cour ;
- (vi) continuer à accroître la transparence des procédures, pour faciliter l'échange d'informations avec les institutions nationales des droits de l'homme et la société civile s'agissant de problèmes structurels et de mesures générales visant à éviter la répétition de violations ;
- (vii) que le Comité des Ministres joue pleinement son rôle politique lors de l'élaboration de normes et procédures en matière de droits de l'homme en vue de créer des relations plus fortes avec la Cour.

14. Parmi d'autres propositions relatives à l'exécution des arrêts de la Cour, que la Conférence pourrait envisager d'aborder, on peut mentionner les suivantes :

- (i) encourager l'établissement d'un contrôle parlementaire effectif de l'exécution des arrêts ;<sup>25</sup>
- (ii) une implication plus étroite de l'Assemblée parlementaire, *via* notamment ses liens directs avec le Comité des Ministres et ses contacts immédiats avec les parlements nationaux responsables de l'adoption de la législation pertinente, ainsi que par l'appel qu'elle peut lancer, de son propre chef ou par ses relations avec les parlements nationaux, afin que des gouvernements concernés rendent compte de la manière dont ils se sont acquittés de leurs responsabilités en matière d'exécution des arrêts de la Cour ;
- (iii) une implication plus étroite du Commissaire aux droits de l'Homme ;
- (iv) une plus grande implication d'autres mécanismes de contrôle du Conseil de l'Europe (par exemple le Comité pour la prévention de la torture, éventuellement parmi d'autres) pour soutenir le Comité des Ministres dans ses activités de surveillance ;
- (v) la consultation des institutions nationales des droits de l'homme et de la société civile par les gouvernements, en relation avec les plans d'actions sur des mesures générales ;

---

<sup>25</sup> Voir la Résolution 1823 (2011) de l'Assemblée parlementaire – Les parlements nationaux : garants des droits de l'homme en Europe, paragraphe 6.5, ainsi que la Résolution 1856 (2012) de l'Assemblée parlementaire - Garantir l'autorité et l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme, paragraphe 4.

- (vi) la mise en place d'une instance ou d'un service chargé d'assister les Etats membres dans la mise en œuvre de la Convention et de trouver l'assistance technique pertinente, en particulier en matière d'exécution des arrêts.

15. Enfin, le mandat du CDDH pour le biennium 2012-2013 précise que celui-ci devra élaborer un projet de rapport destiné au Comité des Ministres contenant (a) une analyse des réponses fournies par les Etats membres dans leurs rapports nationaux relatifs aux mesures prises pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration d'Interlaken et (b) des recommandations pour le suivi. Les travaux menés dans le cadre de ce mandat contribueront également à renforcer la mise en œuvre de la Convention au niveau national.

## **II. Rôle de la Cour et ses relations avec les autorités nationales<sup>26</sup>**

16. La Déclaration d'Interlaken a invité la Cour à “tenir pleinement compte de son rôle subsidiaire dans l'interprétation et l'application de la Convention”. En réponse, le Jurisconsulte de la Cour, avec l'approbation de celle-ci, a rédigé une note sur le principe de subsidiarité.<sup>27</sup> La réponse collective du CDDH, déjà mentionnée au paragraphe 17, qui peut également apporter des informations utiles à la préparation de la Conférence ministérielle britannique, figure en annexe à la présente contribution.<sup>28</sup>

17. Ainsi que les Déclarations d'Interlaken et d'Izmir le reflètent, le rôle de la Cour et ses relations avec les autorités nationales sont devenus des questions importantes dans les discussions sur l'avenir de la Cour et le système de contrôle de la Convention, ce qui a donné lieu à diverses propositions :

- (i) permettre à la Cour de donner des avis consultatifs à la demande des plus hautes juridictions nationales dans des affaires qui révèlent des problèmes structurels ou systémiques potentiels, ou concernant la compatibilité du droit interne avec la Convention. Pour plus de détails sur cette proposition et sur l'approche du CDDH à ce sujet, il convient de se reporter au rapport final ;<sup>29</sup>
- (ii) introduire un nouveau critère de recevabilité concernant des affaires qui ont été examinées de manière appropriée par les juridictions nationales. Pour plus de détails sur cette proposition et sur l'approche du CDDH à ce sujet, voir le rapport final ;<sup>30</sup>
- (iii) introduire une procédure par laquelle la Cour renverrait à la juridiction nationale pertinente des affaires bien fondées qui n'ont pas été examinées de manière

---

<sup>26</sup> Voir également la partie E du Plan d'Action de la Déclaration d'Interlaken.

<sup>27</sup> Voir doc. # 3188076, 8 juillet 2010.

<sup>28</sup> Voir l'annexe.

<sup>29</sup> Voir le document CDDH(2012)R74 Addendum I et son annexe V.

<sup>30</sup> Voir le document CDDH(2012)R74 Addendum I et son annexe III partie 5.

- appropriée par les juridictions nationales. Le CDDH n'a pas examiné cette proposition en détail ;
- (iv) introduire, dans le Règlement de la Cour, un dispositif par lequel l'Etat défendeur pourrait solliciter de la Cour une décision séparée sur la recevabilité, dès lors que l'Etat démontre qu'il existe un intérêt particulier, en particulier en termes de risques de contentieux répétitifs, à ce que la Cour se prononce spécifiquement sur l'effectivité du recours interne ;<sup>31</sup>
  - (v) que la Cour nuance sa jurisprudence afin qu'elle exige que les droits de la Convention aient été invoqués formellement devant les juridictions internes, et ce d'autant plus lorsque le requérant était, à ce stade, légalement représenté ;<sup>32</sup>
  - (vi) en principe, la Cour ne devrait pas non plus prendre en compte de développements ultérieurs qui n'ont pas été examinés à l'occasion des procédures nationales.

18. Une autre question soulevée par la Déclaration d'Izmir a été celle des indications de mesures provisoires faites par la Cour aux Etats en vertu de l'article 39 du Règlement de la Cour.<sup>33</sup> La Déclaration d'Izmir a rappelé que la Cour n'était « pas un tribunal d'appel traitant des questions d'immigration ni un tribunal de quatrième instance » et a souligné que « le traitement des demandes de mesures provisoires doit avoir lieu en pleine conformité avec le principe de subsidiarité ». Elle a également souligné « l'importance que les Etats Parties offrent au niveau national des voies de recours, si nécessaire avec effet suspensif, qui fonctionnent de manière efficace et équitable et permettent un examen approprié et en temps opportun de la question du risque conformément à la Convention et à la lumière de la jurisprudence de la Cour ». Le CDDH compte examiner plus avant ce dernier aspect, sur la base des rapports nationaux concernant la mise en œuvre des parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir.

19. La Déclaration d'Izmir a également exprimé le souhait que « la mise en œuvre de l'approche [y] énoncée [...] conduite à une réduction significative du nombre de mesures provisoires accordées par la Cour et à la résolution rapide des demandes où elles sont exceptionnellement appliquées, en aboutissant à des progrès d'ici un an [c'est-à-dire, en avril 2012]. Le Comité des Ministres est invité à revenir sur cette question dans un an ». Les dernières statistiques de la Cour montrent que, entre 2010 et 2011, il y a eu une diminution très importante du nombre de demandes qui ont été suivies d'effet, de 1 440 à 342. Toutefois, les informations relatives à la longueur des procédures dans les affaires dans lesquelles la Cour a appliqué des mesures provisoires ne sont pas encore disponibles, bien que le greffe de la Cour ait récemment fourni des informations selon

---

<sup>31</sup> Voir le document DH-GDR(2012)003, « Contribution française en vue du développement effectif du principe de subsidiarité ».

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Voir également la partie A du Plan de Suivi de la Déclaration d'Izmir.

lesquelles le nombre de requêtes pendantes pour lesquelles l'article 39 a été appliqué a diminué puisqu'il était de 1 553 en août 2011, et de 702 en janvier 2012.<sup>34</sup>

20. Le CDDH note avec intérêt le récent développement de la Cour de fixer des délais clairs pour l'introduction de recours effectifs pour empêcher les requêtes répétitives, ce qui concourt également au processus d'exécution en cours.

21. Le CDDH considère que les agents des gouvernements constituent un élément très important du système de la Convention. Ils ne participent pas seulement aux procédures devant la Cour mais, dans certains Etats, sont responsables de coordonner le processus de mise en œuvre des arrêts de la Cour ou jouent un rôle central dans la transposition et l'adaptation des normes de la Convention dans la pratique et le droit internes. Ce sont également des interlocuteurs clés dans le dialogue entre la Cour et les autorités nationales. A cet égard, le CDDH salue la récente implication par la Cour des agents des gouvernements dans le processus de rédaction du nouveau Règlement de la Cour.

### **III. Clarté et cohérence des arrêts de la Cour et désignation des candidats pour le poste de juge<sup>35</sup>**

22. La Déclaration d'Interlaken a souligné « l'importance d'assurer la clarté et la cohérence de la jurisprudence de la Cour » et a invité la Cour à « appliquer de façon uniforme et rigoureuse les critères concernant la recevabilité et sa compétence ». En réponse, le Jurisconsulte de la Cour, avec l'approbation de celle-ci, a rédigé une note sur la clarté et la cohérence de la jurisprudence de la Cour.<sup>36</sup> Le CDDH a adopté une réponse collective à la Note du Jurisconsulte et l'a envoyée au greffier de la Cour. Cette réponse, qui peut également apporter des informations utiles à la préparation de la Conférence ministérielle britannique, figure en annexe à la présente contribution.<sup>37</sup>

23. Il a été rappelé que la clarté et la cohérence de la jurisprudence sont d'une importance primordiale également pour l'exécution effective des arrêts, en particulier dans les affaires relatives aux problèmes structurels importants.

24. L'autorité et la crédibilité de la Cour dépendent, dans une large mesure, de la qualité de ses juges, laquelle dépend à son tour essentiellement de la qualité des candidats présentés à l'Assemblée parlementaire pour élection. Le CDDH a élaboré un projet d'instrument non contraignant du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour, accompagné d'un exposé des motifs contenant des exemples de bonnes pratiques.<sup>38</sup> Le projet doit maintenant être examiné et, le cas échéant, être adopté par le Comité des Ministres. Le CDDH invite la Conférence à appeler les Etats membres à tenir compte des Lignes directrices concernant la sélection

---

<sup>34</sup> Voir le document DD(2012)21, notes du greffe pour son allocution lors de la réunion du GT-SUIVI. Interlaken, 10.01.2012.

<sup>35</sup> Voir également le paragraphe 4 de la Déclaration d'Interlaken, la partie E du Plan d'Action de la Déclaration d'Interlaken et la partie F du Plan de Suivi de la Déclaration d'Izmir.

<sup>36</sup> Voir doc. # 3196565, 8 juillet 2010.

<sup>37</sup> Voir l'annexe.

<sup>38</sup> Voir doc. CDDH(2012)R74 Addendum IV.

des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, lorsqu'elles auront été adoptées par le Comité des Ministres.

25. Le CDDH note que le Comité des Ministres a déjà décidé de revoir le fonctionnement du Panel consultatif à l'issue d'une période initiale de trois ans.<sup>39</sup> Il pourrait également inviter l'Assemblée parlementaire à débattre de la façon les travaux du Panel peuvent interagir au mieux avec les procédures de l'Assemblée parlementaire.

#### **IV. Efficience et efficacité de la Cour<sup>40</sup>**

26. Depuis plusieurs années, la Cour est confrontée à une énorme charge de travail qui s'est traduite par un volume très important d'affaires pendantes devant toutes les formations juridictionnelles primaires de la Cour<sup>41</sup> et, pour certaines catégories d'affaires, par des délais de jugement extrêmement importants. La situation est principalement due, d'une part, au très grand nombre de requêtes présentées et, d'autre part, à des facteurs budgétaires, structurels et procéduraux dans la gestion de ces requêtes par la Cour, ainsi qu'à ses méthodes de travail. Le rapport final propose des mesures, d'une part, pour obtenir une diminution du nombre des requêtes manifestement irrecevables et, d'autre part, pour améliorer l'efficience de la Cour dans le traitement des requêtes. A cet égard, le CDDH se félicite de l'amélioration récente et importante réalisée par la Cour concernant les requêtes clairement irrecevables.

27. Le CDDH note d'entrée de jeu que la portée potentielle des propositions concernant l'efficience et l'efficacité de la Cour est étroitement liée au droit de recours individuel. Il note, en outre, qu'il apparaît que nombre de ces propositions ont également des conséquences budgétaires qui nécessiteraient d'être examinées. Pour un examen plus approfondi de ces questions, il convient de se référer plus particulièrement la partie D ci-dessous.

28. Le rapport final passe en revue diverses propositions destinées à encadrer l'accès à la Cour. Parmi ces propositions, on peut mentionner les suivantes :

- (i) l'introduction d'un système de frais pour les requérants devant la Cour ;
- (ii) l'obligation d'une représentation légale des requérants dès le début de la procédure ;
- (iii) l'introduction d'une sanction pour les affaires dénuées de tout fondement ou abusives ;

---

<sup>39</sup> Voir doc [CM/Del/Dec\(2010\)1097bis/1.2bF](#).

<sup>40</sup> Voir également les parties A, C, D et E du Plan d'Action de la Déclaration d'Interlaken et les parties A et C du Plan de Suivi de la Déclaration d'Izmir.

<sup>41</sup> A savoir les juges uniques, les comités et les chambres. La Grande Chambre n'a de juridiction que lorsqu'une chambre se dessaisit d'une affaire à son profit ou lorsqu'une affaire est renvoyée devant elle à la suite d'un arrêt de chambre.

- (iv) l'amendement du critère de recevabilité relatif au "préjudice important", ce qui aurait pour effet d'augmenter le nombre d'affaires qui seraient déclarées irrecevables au titre de l'article 35 (3) (b) de la Convention ;
- (v) l'introduction d'un nouveau critère de recevabilité relatif aux affaires ayant été examinées de manière appropriée par les juridictions nationales.<sup>42</sup>

29. Le rapport final passe également en revue diverses propositions destinées à faire face, de différentes façons, au problème du très grand nombre de requêtes pendantes devant la Cour. Parmi ces propositions, on peut mentionner les suivantes :

- (i) l'introduction d'un nouveau mécanisme de filtrage qui augmenterait la capacité de la Cour à traiter les affaires, que ce soit par la compétence qui serait reconnue à certains juristes du greffe de prendre des décisions dans des affaires manifestement irrecevables ou par le recrutement d'une nouvelle catégorie de juges au sein de la Cour qui seraient chargés de traiter ces affaires, ou par une combinaison des deux approches. Quant aux options impliquant une nouvelle catégorie de juges, ces juges seraient également compétents pour siéger en comités ;
- (ii) la mise en place d'une réserve de juges temporaires qui pourraient être nommés pour des périodes relativement courtes et aideraient à décharger les juges permanents de la plupart de leurs fonctions ;
- (iii) l'introduction d'une clause d'extinction pour les requêtes n'ayant pas été examinées au cours d'une période raisonnable ;
- (iv) conférer à la Cour un pouvoir discrétionnaire pour choisir les affaires à examiner.

30. Pour plus de détails concernant toutes ces propositions et les analyses du CDDH y afférentes, voir le rapport final.<sup>43</sup>

31. Un facteur important pour la durée d'une affaire pendante devant une formation juridictionnelle est le degré de priorité qui lui est attribué par le greffe conformément à la politique de hiérarchisation récemment introduite par la Cour.<sup>44</sup> Cette politique a grandement aidé la Cour à se concentrer sur les affaires les plus importantes et graves, à savoir les catégories I, II et III, mais elle a eu pour effet d'augmenter le nombre d'affaires pendantes dans les catégories IV (catégorie d'affaires de chambre la plus faible, concernant des requêtes potentiellement bien fondées sur la base d'articles autres que les 2, 3, 4 or 5 § 1 de la Convention) et, plus particulièrement, V (affaires de comité

---

<sup>42</sup> Voir également le paragraphe 22 (ii).

<sup>43</sup> Voir le document CDDH(2012)R74 Addendum I et ses annexes III et IV, respectivement.

<sup>44</sup> Pour plus de détails sur la politique de hiérarchisation de la Cour, voir [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0E26BD4F-A617-4A98-8BE0-23006526789C/0/2010\\_Politique\\_de\\_prioritisation\\_Communication.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0E26BD4F-A617-4A98-8BE0-23006526789C/0/2010_Politique_de_prioritisation_Communication.pdf)

répétitives). Les propositions mentionnées au paragraphe 29 ci-dessus tendraient à corriger cet effet.

32. La question des plaintes et recours collectifs (“*class actions*”) a été mentionnée dans le passé, notamment lors de la Table ronde de Bled en 2009.<sup>45</sup> Le CDDH note également que, outre la pratique des arrêts pilotes, la Cour a, dans certaines affaires récentes, rassemblé des requêtes qui sont liées afin de les traiter dans un seul arrêt.<sup>46</sup> Le CDDH considère que cette pratique peut mériter d’être étudiée encore davantage. Il est également intéressant de relever la récente approche de la Cour suite à un afflux de plusieurs milliers de requêtes individuelles similaires à l’encontre d’un Etat Partie. La Cour, relevant la nécessité que la présentation des requêtes soit coordonnée au niveau national par un nombre limité de représentants et encourageant par conséquent les syndicats concernés à resoumettre des requêtes groupées, a déclaré son intention de n’enregistrer que les requêtes qui seront introduites par l’intermédiaire de l’un des syndicats concernés et d’identifier ensuite une ou plusieurs requêtes à examiner en priorité, à titre d’affaire(s) pilote(s).<sup>47</sup>

33. Il convient de distinguer entre, d’une part, les mesures visant à parvenir à un équilibre entre le nombre de nouvelles requêtes introduites et le nombre de décisions rendues par la Cour et, d’autre part, les mesures destinées à résorber l’arriéré actuel d’affaires, à savoir les affaires qui n’ont pas fait l’objet d’une décision dans un délai raisonnable. En ce qui concerne l’arriéré existant, des mesures particulières devraient être envisagées dès que possible. Dans ce contexte, le Comité des Ministres pourrait engager une discussion avec la Cour sur la manière de gérer cette situation.

## **V. Réflexions à long terme sur la Cour et la Convention<sup>48</sup>**

34. Même s’il n’y a pas de vision claire à ce stade de la nature et du rôle futurs de la Cour, elle devrait traiter d’un volume d’affaires beaucoup plus réduit et rendre moins d’arrêts. Il a été suggéré que cela peut être obtenu sans modifier le rôle de la Cour, notamment en améliorant significativement la mise en œuvre de la Convention au niveau national. Il a été proposé qu’une autre façon d’atteindre ce but serait que la Cour concentre à l’avenir ses efforts sur des violations graves ou fréquentes, ainsi que sur des problèmes systémiques et structurels et sur des questions importantes d’interprétation et d’application de la Convention. Le terme « constitutionnel » a été utilisé dans le passé, pour décrire une telle cour, mais il peut ne pas être approprié et, en tout état de cause,

---

<sup>45</sup> « Le droit à un procès dans un délai raisonnable et la réforme à court terme de la Cour européenne des droits de l’homme », Table ronde organisée par la présidence slovène du Comité des Ministres, Bled, Slovénie, 21-22 septembre 2009. La question a également été soulevée plus récemment lors de la Conférence de Wilton Park.

<sup>46</sup> Par exemple *Gaglione e.o. c. Italie*, Req. n° 45867/07 a.o., arrêt du 21 décembre 2010, par lequel 475 affaires concernant la durée excessive des procédures internes ont été traitées en un seul arrêt ; l’affaire *Lopatyyuk e.o. c. Ukraine*, Req. n° 903/05 a.o., arrêt du 17 janvier 2008, par lequel 121 affaires concernant la non application de décisions internes ont été traitées en un seul arrêt.

<sup>47</sup> Voir le communiqué de presse du greffe de la Cour, doc. ECHR 009(2011), 11 janvier 2012.

<sup>48</sup> Voir également les parties A et G du Plan d’Action de la Déclaration d’Interlaken et la partie G du Plan de Suivi de la Déclaration d’Izmir et le paragraphe 5 de la sa partie « Mise en œuvre ».

nécessiterait des clarifications supplémentaires dans ce contexte. Dans tous les cas, le terme indique clairement que l'on s'oriente vers quelque chose dont le fonctionnement serait radicalement différent de celui de la Cour actuelle.

35. La Conférence récemment tenue à Wilton Park a été conçue comme une opportunité de réfléchir plus en détail sur la nature et le rôle futurs de la Cour. Parmi les idées qui ont été évoquées, tant à Wilton Park que dans d'autres contextes, on peut mentionner les suivantes :

- (i) doter la Cour d'un pouvoir discrétionnaire concernant les affaires à examiner, ce qui aura pour résultat qu'une requête ne sera pas examinée à moins que la Cour ne décide de la traiter (pour plus de détails, voir le rapport final<sup>49</sup>), même si elle est éventuellement destinée à être mise en œuvre à plus long terme, cette idée pourrait également être examinée parallèlement à d'autres qui impliquent des amendements significatifs ;
- (ii) la Cour ne serait plus censée octroyer une satisfaction équitable ;
- (iii) envisager une Cour avec moins de juges que de Hautes Parties contractantes, qui seraient élus non au titre d'un Etat donné, mais sur la base exclusive de leurs compétences professionnelles et, peut-être, introduire la fonction d'avocats généraux.

36. La politique de hiérarchisation existante au sein de la Cour et le critère de recevabilité portant sur le « préjudice important » introduit par le Protocole n° 14 ont déjà pour effet de concentrer l'attention de la Cour sur certains types d'affaires au détriment d'autres affaires. En tout état de cause, il est largement admis qu'un changement fondamental du rôle de la Cour exige d'abord une mise en œuvre effective de la Convention au niveau national.

37. Certes, la réforme fondamentale de la Cour s'inscrit dans le plus long terme, mais il importe de réfléchir d'ores et déjà à la manière de prendre les décisions nécessaires. La Conférence ministérielle devrait prendre des décisions à cet égard.

38. Les réflexions vers une vision du système de contrôle devraient également aborder la question de la procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la Convention qui sont d'ordre organisationnel.<sup>50</sup> Les travaux sur une procédure simplifiée d'amendement ont inclus l'examen de la possibilité d'introduire un Statut pour la Cour comme l'un des moyens d'introduire une procédure simplifiée d'amendement. Le comité d'experts pertinent du CDDH se penche notamment sur les implications constitutionnelles des propositions. Le mandat du comité d'experts expirera le 31 mai 2012, à la suite de quoi le CDDH fera rapport au Comité des Ministres sur cette question.

---

<sup>49</sup> Voir le document CDDH(2012)R74 Addendum I et son annexe IV partie 3.

<sup>50</sup> Voir également la partie G du Plan d'Action de la Déclaration d'Interlaken et la partie G du Plan de Suivi de la Déclaration d'Izmir.

39. Dans ce contexte, le CDDH a abordé des questions relatives à l'équilibre des pouvoirs législatifs entre les organes de la Convention, de nombreux experts du comité subordonné exprimant leur intérêt pour un examen approfondi du statut normatif du Règlement de la Cour. Le CDDH a toutefois conclu que cette dernière tâche ne pourrait pas être accomplie avec succès à l'heure actuelle et du fait des contraintes budgétaires. Il a par conséquent proposé qu'un examen approfondi, détaillé, de ces questions devrait être mis en œuvre à l'avenir au sein d'une autre instance dotée d'un mandat approprié.

### **C. ADHESION DE L'UNION EUROPEENNE A LA CONVENTION<sup>51</sup>**

40. Le rôle futur de la Cour ne peut pas être envisagé de manière isolée. L'adhésion de l'Union européenne à la Convention renforcera la cohérence dans l'application des droits de l'homme à travers l'Europe, tel que le CDDH l'a constamment appelé depuis la Conférence de Rome de 2000, garantira une protection juridique complète pour tous les individus et favorisera un développement harmonieux de la jurisprudence des Cours à Luxembourg et Strasbourg.

41. Lors de sa réunion extraordinaire des 12-14 octobre 2011, le CDDH a transmis au Comité des Ministres un rapport sur l'élaboration d'instruments juridiques pour l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, comprenant les projets d'instruments révisés élaborés par un groupe informel d'experts en coopération avec l'Union européenne, pour examen et nouvelles instructions.

42. Le CDDH invite la Conférence à appeler à une conclusion rapide et couronnée de succès des travaux sur l'adhésion de l'Union européenne.

### **D. QUESTIONS GENERALES AYANT UNE INCIDENCE SUR LA PORTEE DES PROPOSITIONS DE REFORME**

#### **I. Droit de recours individuel et nécessité que toutes les décisions soient prises par un juge<sup>52</sup>**

43. Au cours de son examen des diverses propositions nécessitant des amendements à la Convention, le CDDH a été confronté à plusieurs reprises à certains principes qui marquent des limites à la portée des propositions, en particulier le droit de recours individuel et la nécessité que toutes les décisions soient prises par un juge.<sup>53</sup>

44. Le droit de recours individuel, tel que garanti par l'article 34 de la Convention, donne le droit de présenter une requête devant la Cour à toute personne, organisation non-gouvernementale ou groupe d'individus se prétendant victime d'une violation de la

---

<sup>51</sup> Voir également la partie I du Plan de Suivi de la Déclaration d'Izmir.

<sup>52</sup> Voir également la partie A du Plan d'Action de la Déclaration d'Interlaken et du Plan de Suivi de la Déclaration d'Izmir.

<sup>53</sup> Ces considérations ont été invoquées au regard, par exemple, de l'introduction d'un système de frais pour les requérants, de la représentation légale obligatoire, d'une sanction dans les affaires dénuées de tout fondement ou abusives, de l'octroi d'une compétence décisionnelle à certains juristes du greffe dans les affaires manifestement irrecevables ou de l'introduction d'une clause d'extinction.

Convention, indépendamment du bien-fondé de la requête ou de sa recevabilité.<sup>54</sup> La Cour décrit le droit de recours individuel comme la « clef de voûte du mécanisme de sauvegarde des droits » énoncés dans la Convention<sup>55</sup>, ce qui a également été reconnu dans les Déclarations d'Interlaken et d'Izmir. Il a été suggéré qu'il faudrait faire preuve d'une extrême prudence lorsqu'il s'agit de proposer des limitations au droit de recours individuel.

45. La nécessité que toutes les décisions soient prises par un juge est souvent considérée comme faisant partie intégrante du droit de recours individuel. Que cette exigence soit ou non un droit au sens de la Convention, elle constitue une caractéristique du système actuel de la Convention, découlant des articles 27 à 29 de la Convention, qui prévoient la décision d'un juge pour chaque requête. Quoiqu'il en soit, l'exigence qu'une telle décision soit prise n'est, en pratique, pas toujours réalisée.

46. En même temps, le droit de recours individuel et la nécessité que toutes les décisions soient prises par un juge ont une incidence sur la charge de travail de la Cour et sur sa capacité à traiter les affaires introduites dans un délai raisonnable. Seul un minimum d'exigences pratiques qui consistent essentiellement à remplir un formulaire et à le déposer accompagné de la documentation à l'appui de la requête encadrent le dépôt d'une requête, laquelle doit conduire à une réponse d'un juge de la Cour. Cela a pour effet de permettre à la Cour d'identifier les violations des droits de l'homme qui touchent un très grand nombre de victimes et, conformément à son rôle subsidiaire, d'y remédier. La contrepartie en est, entre autres facteurs, le volume très important de requêtes présentées, dont la plupart s'avèrent manifestement irrecevables, alors que dans le même temps le nombre d'affaires potentiellement bien-fondées mais non urgentes et qui ont dû attendre de nombreuses années avant de faire l'objet d'une décision, ne cesse d'augmenter.

47. La Cour est obligée de rendre une décision d'un juge pour chacune de ces requêtes, même pour celles qui n'ont aucun lien de fond avec les droits de la Convention ou qui n'ont pas satisfait aux exigences élémentaires de recevabilité concernant les délais de recours et l'épuisement des voies de recours internes. La procédure de juge unique introduite par le Protocole n° 14 ainsi que d'autres évolutions au sein de la structure de la Cour et dans ses méthodes de travail a permis un accroissement considérable de la capacité de la Cour à produire des décisions sur les affaires manifestement irrecevables, étant entendu que la Cour envisage de résoudre l'arriéré de ces affaires d'ici 2015.

48. L'exigence d'une décision d'un juge pour chaque affaire est également pertinente à l'égard des affaires répétitives, qui doivent être traitées par des comités de trois juges qui appliquent une jurisprudence bien établie de la Cour. Dans la plupart de ces cas, les exigences pour résoudre la violation ou y porter remède sur la base des arrêts précédents

---

<sup>54</sup> Le chiffre de 800 millions, qui correspond à l'ensemble de la population des Etats Parties à la Convention, est souvent cité comme représentant le nombre d'individus qui pourraient présenter des requêtes.

<sup>55</sup> *Mamatkulov et Askarov c. Turquie*, requêtes nos. 46827/99 et 46951/99, arrêt de la Grande Chambre du 04/02/05.

sont bien claires. La Cour accorde en conséquence une priorité moindre à ces affaires, ce qui se traduit par le fait qu'au 31 janvier 2012, 14 550 d'entre elles étaient pendantes devant elle, soit une augmentation de 10 450, soit 255 %, depuis le début de l'année 2011.

49. Il sied de relever que la mise en œuvre défaillante de la Convention au niveau national continue de contribuer à la charge de travail de la Cour. Il est admis que les affaires répétitives reflètent une faille dans la protection des droits au niveau national, dans la réparation des violations et, parfois, dans l'exécution des arrêts de la Cour. La mise à disposition de recours nationaux effectifs, y compris le cas échéant des recours de nature générale, contribuerait ainsi à réduire la charge de travail de la Cour. Il a également été suggéré qu'un manque de confiance dans les mécanismes nationaux de protection des droits de l'homme peut favoriser l'introduction inappropriée de requêtes devant la Cour.

50. La responsabilité primaire de mise en œuvre de la Convention appartient aux Etats, notamment en mettant en place sur le plan national des recours effectifs permettant de constater une violation et, le cas échéant, d'y remédier. Ainsi, la priorité de la Cour devrait être de traiter rapidement et efficacement, les affaires recevables qui soulèvent des questions nouvelles ou graves au regard de la Convention. Les affaires irrecevables et répétitives devraient être traitées de manière à ce que leur impact sur le temps et les ressources de la Cour soit minime. Il a été avancé, à cet égard, que la réponse correcte à la charge de travail de la Cour ne consiste pas à introduire des restrictions au droit de recours individuel et/ou à l'exigence que toutes les décisions soient prises par un juge, mais au contraire à renforcer davantage la mise en œuvre de la Convention au niveau national, y compris l'exécution effective des arrêts, et à accroître la capacité de la Cour à traiter les affaires, y compris par le biais de ressources supplémentaires.

51. A la lumière de cette analyse, le CDDH invite la Conférence ministérielle à considérer le rôle du droit de recours individuel, dans le contexte des réflexions sur l'avenir de la Cour à long terme, question qui est liée à la nécessité qu'une décision soit prise par un juge.

## **II. Questions budgétaires**

52. Ainsi que relevé ci-dessus, certaines propositions ont des conséquences budgétaires inévitables, en particulier celles impliquant le recrutement de juges supplémentaires, que ce soit pour le filtrage ou pour le traitement général des affaires, et/ou de personnel du greffe, en particulier pour parachever le cas échéant l'objectif de la Cour d'éliminer en 2015 l'arriéré d'affaires manifestement irrecevables. Il est en effet difficile de déterminer si, et dans quelle mesure, l'arriéré d'affaires devant l'une ou l'autre juridiction peut être résolu en l'absence de ressources supplémentaires.

53. Au cas où des juges supplémentaires seraient recrutés, il faudrait soit décider à quelles formations juridictionnelles de la Cour ils devraient être affectés, soit laisser à la Cour le soin d'en décider, en fonction de sa propre évaluation des besoins. Ce choix peut

avoir des conséquences pour les compétences potentielles données à ces juges supplémentaires et ces compétences peuvent, à leur tour, déterminer le montant de leur rémunération, avec évidemment les répercussions budgétaires qui s'ensuivent.

54. Dans une mesure plus ou moins grande, les décisions et les arrêts de la Cour sont préparés par le greffe et dépendent donc du travail de celui-ci. Il est généralement admis que le greffe travaille, à l'heure actuelle, au maximum de ses capacités, du moins dans le cadre de ses méthodes de travail actuelles. Qu'il y ait ou non des juges supplémentaires, il serait donc difficile de parvenir à une augmentation significative de la capacité de la Cour à traiter les affaires en l'absence d'une augmentation du personnel du greffe. Cela aurait bien entendu des conséquences budgétaires, à moins que les renforts ne proviennent de personnel mis à disposition, ce qui pourrait ne pas être réalisable, voire même souhaitable. Cela étant, l'expérience de la section chargée du filtrage (même si cela est dû en partie à son renforcement par des juges nationaux mis à disposition) montre qu'il peut y avoir une marge de progrès en termes d'efficacité. La Cour ne peut être qu'encouragée à continuer à faire preuve de créativité et de détermination dans ses efforts actuels pour identifier les améliorations à introduire et pour les mettre en pratique.

55. Il est clair que les développements sur la capacité de la Cour et du greffe auront nécessairement des répercussions sur la capacité du Comité des Ministres à surveiller de manière adéquate l'exécution. Cela pourrait, par conséquent, conduire à un renforcement du service de l'exécution.

### **III. Remarques finales sur le droit de recours individuel et les questions budgétaires**

56. Dans les circonstances actuelles, on constate que la Cour a de réelles difficultés à faire tout ce que la Convention met à sa charge. L'amélioration de la mise en œuvre de la Convention au niveau national, des procédures et méthodes de travail toujours plus efficaces au sein de la Cour et le plein effet des dispositions du Protocole n° 14 réduiront de façon sérieuse ces difficultés. Outre ces mesures, le CDDH note que la plupart des propositions de réforme actuellement envisagées qui exigent un amendement de la Convention sembleraient avoir des conséquences budgétaires et/ou des conséquences pour le rôle et la nature de la Cour.

Annexe

**Réponse collective du CDDH sur les notes du Jurisconsulte de la Cour  
sur le principe de subsidiarité et  
sur la clarté et la cohérence de la jurisprudence de la Cour**

1. Le CDDH remercie le Jurisconsulte de la Cour d'avoir pris l'initiative d'établir les deux notes portant, respectivement, sur le principe de subsidiarité et sur la clarté et la cohérence de la jurisprudence de la Cour. Ces documents de grande qualité mettent en exergue l'importance du principe de subsidiarité et la nécessité d'une jurisprudence claire et cohérente pour le processus de réforme.

2. Le CDDH se félicite du dialogue avec la Cour, amorcé grâce à ces notes, et présente les commentaires suivants en tant que contribution technique au dialogue en cours. Le CDDH espère que le dialogue se poursuivra.

**I. Commentaires sur la subsidiarité**

3. Le CDDH accueille favorablement les réflexions menées en interne par la Cour concernant sa réponse sur la manière dont elle peut donner plein effet au principe de subsidiarité. Le CDDH rappelle que le principe de subsidiarité implique un partage de responsabilité, pour la protection des droits de l'homme, entre les autorités nationales et la Cour. La responsabilité primaire d'une mise en œuvre complète de la Convention incombe aux autorités nationales, la Cour jouant un rôle subsidiaire, intervenant uniquement dans le cas où un Etat ne s'est pas déchargé correctement de cette responsabilité.

4. La subsidiarité doit aider la Cour à rééquilibrer sa charge de travail et à se concentrer sur les requêtes essentielles ayant un lien avec l'application de la Convention. Cela est d'autant plus important en raison du volume d'affaires devant la Cour. De toute évidence l'application effective du principe de subsidiarité constitue un moyen de faire face au nombre croissant de requêtes introduites devant la Cour. Toutefois, la signification et l'importance de ce principe vont au-delà des considérations de pure efficacité pratique.

5. Le CDDH encourage la Cour à axer sa réflexion sur l'accent à mettre sur le fait que tous les droits de la Convention doivent être appliqués dans le contexte national et que, en principe, les autorités nationales, y compris les juridictions nationales, sont les mieux placées pour déterminer la meilleure manière d'y parvenir. Il est conforme à la lettre et à l'esprit de la Convention que les États membres et leurs juridictions nationales demeurent les garants du respect des droits qui en découlent.

6. Le CDDH estime ainsi que la Cour, en veillant à l'application de la Convention, devrait se concentrer sur son rôle de contrôle général exercé à la lumière de la Convention et vérifier que la décision prise par la juridiction nationale reste dans les

limites d'une interprétation correcte de la Convention.

7. En particulier, le CDDH ne voit pas le rôle de la jurisprudence de la Cour comme un instrument d'harmonisation juridique de la manière dont la Convention est appliquée dans les Parties contractantes.

8. La Cour devrait se concentrer sur le fait de savoir si l'arrêt interne se situe ou non dans les limites, souvent larges, qui sont acceptables en matière d'interprétation et d'application légitimes de la Convention.

9. Il faudrait éviter que la Cour substitue à l'évaluation que les autorités nationales font en vertu de leur marge d'appréciation, sa propre évaluation. La marge d'appréciation est un outil important à travers duquel la Cour donne effet au principe de subsidiarité. Cela implique, entre autres, que la Cour accorde aux points de vue réfléchis des juridictions nationales ainsi qu'à ceux d'autres autorités nationales, en particulier des parlements nationaux, l'importance qu'ils méritent.

10. L'appréciation des faits établie par les juridictions nationales ne devrait pas être remise en cause par la Cour sauf en cas d'erreur manifeste et uniquement lorsque cette erreur a des conséquences décisives pour l'application de la Convention. En principe, la Cour ne devrait pas non plus prendre en compte de développements ultérieurs n'ayant pas fait l'objet de procédures nationales.

11. S'il relève des compétences de la Cour de vérifier la compatibilité de la loi nationale avec les dispositions de la Convention, il ne lui appartient en principe pas d'interpréter le droit interne.

12. De plus, la subsidiarité exige, et la Convention le prévoit ainsi, que toutes les voies de recours internes soient épuisées avant que la Cour ne puisse déclarer une requête recevable. Cela devrait être le cas même lorsque plusieurs voies de recours coexistent. La Cour devrait interpréter de manière stricte la règle de l'épuisement des voies de recours interne afin de permettre aux juridictions nationales d'être les premières à traiter de l'affaire.

13. La juridiction de la Cour est étroitement liée à son rôle subsidiaire et provient du caractère de traité international de la Convention ; elle devrait donc être interprétée conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969. Comme établi dans la Déclaration d'Izmir, adoptée le 27 avril 2011, la Cour devrait appliquer pleinement, de manière cohérente et prévisible, tous les critères de recevabilité et les règles concernant le champ de sa juridiction, *ratione temporis*, *ratione loci*, *ratione personae* et *ratione materiae*. Une application stricte de ces critères aura également un effet positif sur la réduction de l'arriéré de la Cour en dissuadant les requêtes qui sont en dehors du champ de sa juridiction.

14. La mise en œuvre pleine et entière de la subsidiarité implique nécessairement de tolérer, voire d'accueillir le fait que les droits de la Convention puissent être mis en

œuvre différemment par les diverses Parties contractantes en fonction de leurs situations nationales, à condition que ces droits soient effectivement mis en œuvre. L'importance de ce principe est évidente pour les garanties de la Convention qui exigent un examen des droits (articles 8, 9, 10 et 14) ; mais s'applique à l'ensemble des droits garantis par la Convention et va au cœur des relations entre la Cour et les Parties contractantes.

## **II. Commentaires sur la clarté et la cohérence de la jurisprudence de la Cour**

15. Le CDDH encourage la Cour à accorder une grande importance dans ses arrêts à la nécessité de la sécurité juridique. La clarté et la cohérence de la jurisprudence de la Cour sont essentielles pour que les Parties contractantes et les juridictions nationales jouent pleinement leur rôle de garants des droits de l'homme et pour l'efficacité du principe de subsidiarité.

16. Il importe que les requérants et les autorités nationales puissent avoir une idée claire de la portée exacte des droits qui sont énoncés dans la Convention. La clarté et la cohérence permettent aux requérants de mieux évaluer les chances de leur requête éventuelle et aux autorités nationales (y compris les cours) (à qui revient en premier la responsabilité d'appliquer les droits de la Convention aux cas concrets), d'être les premières à traiter de l'affaire. Cela implique que la Cour soit particulièrement prudente lorsqu'elle s'écarte de sa jurisprudence actuelle. Les principes établis dans les arrêts antérieurs devraient être suivis par la Cour dans les affaires ultérieures. Les autorités nationales, y compris les juridictions, ainsi que les requérants, devraient pouvoir prendre pour acquis que les principes établis par la jurisprudence de la Cour seront systématiquement appliqués dans les affaires à venir, et que la Cour ne s'en écartera qu'à titre exceptionnel.

17. Les arrêts devraient exposer clairement la manière dont les principes pertinents sont appliqués aux circonstances actuelles et, dans les rares cas où la Cour déciderait de la nécessité de s'écarter des principes ou de les développer davantage, l'arrêt devrait expliquer clairement les implications qu'un tel écart aurait sur les principes déjà énoncés dans la jurisprudence précédente. Plus la jurisprudence sera claire et cohérente, plus il sera facile pour les Parties contractantes d'examiner les conclusions qu'elles doivent tirer d'un arrêt, même lorsque celui-ci ne les concerne pas directement, et plus grand sera l'impact de la jurisprudence de la Cour.

18. Le besoin de clarté et de cohérence dans la jurisprudence de la Cour ne sous-entend bien évidemment aucune obligation d'uniformité dans la façon dont la Convention est mise en œuvre par chaque Partie contractante. Conformément au principe de subsidiarité, la Convention accorde aux Parties contractantes une marge d'appréciation importante concernant la façon de mettre en œuvre la Convention au sein de leurs systèmes nationaux. Une approche claire et cohérente des questions de principe au sein de la jurisprudence de la Cour aidera les Parties contractantes dans cette tâche.

19. La Cour pourrait envisager des moyens de consultation interne plus efficaces, afin de minimiser le risque d'incohérence dans sa jurisprudence.

20. Dans ce même but de clarté, le CDDH encourage la Cour à publier les barèmes qu'elle utilise pour déterminer le montant de la satisfaction équitable. Cela aiderait les requérants, qui ont souvent des attentes complètement disproportionnées par rapport à ce à quoi ils peuvent raisonnablement s'attendre au cas où leur requête serait acceptée.

21. Si la jurisprudence de la Cour est claire et cohérente, les juridictions nationales pourront appliquer d'une manière plus efficace les principes qui y figurent, ce qui aidera la Cour à avoir une vue d'ensemble lui permettant de mieux appliquer le principe de subsidiarité.

22. Enfin, il est également nécessaire de s'assurer, par des instruments appropriés et accessibles, que ce soit dans le Règlement de la Cour ou par l'expression de la pratique suivie dans la jurisprudence de la Cour, de la clarté et de la cohérence de l'application de règles concernant la procédure de la Cour, qui font partie intégrante du droit de la Convention.