



Strasbourg, le 7 mai 2010

DH-GDR(2010)008 Addendum I

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

**COMITE D'EXPERTS SUR LA REFORME DE LA COUR
(DH-GDR)**

MISE EN OEUVRE DE LA DECLARATION D'INTERLAKEN :

**PROJET DE RAPPORT
SUR LA QUESTION DE L'ACCES A LA COUR –
FRAIS POUR LES REQUERANTS**

(Adopté par le DH-GDR lors de sa 3^e réunion,
5-7 mai 2010)

**3e réunion
Strasbourg, 5-7 mai 2010**

Mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken**Projet de rapport sur la question de l'accès à la Cour –
frais pour les requérants¹**

1. La Déclaration adoptée à Interlaken en février 2010 par la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme déclare dans sa section A (« Droit de recours individuel ») :

1. La Conférence réaffirme l'importance fondamentale du droit de recours individuel en tant que pierre angulaire du système conventionnel garantissant que toute violation alléguée, qui n'a pas été traitée de façon effective par les autorités nationales, puisse être portée devant la Cour.

2. Eu égard au nombre élevé de requêtes irrecevables, la Conférence invite le Comité des Ministres à envisager quelles mesures pourraient être introduites pour permettre à la Cour de se concentrer sur son rôle essentiel de garante des droits de l'homme et de traiter avec la célérité requise les affaires bien fondées et en particulier les allégations de violations graves des droits de l'homme.

3. En matière d'accès à la Cour, la Conférence demande au Comité des Ministres d'examiner toute mesure supplémentaire de nature à contribuer à une bonne administration de la justice et, en particulier, les conditions dans lesquelles l'introduction de nouvelles règles ou pratiques d'ordre procédural pourraient être envisagée, sans toutefois dissuader l'introduction des requêtes bien fondées.

2. 90 % environ des requêtes reçues par la Cour sont manifestement irrecevables. A l'heure actuelle, un requérant auprès de la Cour n'est pas obligé de verser des frais ou de faire un dépôt lors de l'introduction de sa requête. Il n'est pas non plus pénalisé lorsque la requête s'avère dénuée de tout fondement ou manifestement irrecevable. A l'instar de la pratique suivie par les juridictions supérieures de nombreux Etats membres, il a été suggéré que l'introduction, sous une forme ou une autre, de frais, de dépôt ou de pénalité à l'égard des requérants pourrait être introduit afin de décourager des requêtes irrecevables. Le but d'une telle approche ne serait pas de procurer des revenus de la Cour. Il importe néanmoins que les sommes perçues par ce biais et les ressources économisées du fait de la réduction du nombre de requêtes irrecevables allègent dans leur ensemble les coûts d'administration d'un tel procédé.

3. Des discussions préliminaires au sein du [CDDH et de son Comité] DH-GDR ont montré de claires divergences à l'égard de cette suggestion et des arguments philosophiques et pratiques qui la sous-tendent. En conséquence, le présent document se propose d'évoquer certains modèles possibles pour un système de frais, de dépôt ou de pénalité et d'analyser brièvement les arguments en faveur ou contre la mise en place d'un tel système. Il fait également état de certains travaux qu'il faudrait mener ultérieurement pour parvenir à une proposition qui tiendrait compte de tous les aspects en présence.

4. Des propositions d'autres moyens n'impliquant pas d'argent ont été faites pour réguler l'accès à la Cour. Il a également été suggéré que des pénalités financières pourraient être décidées à l'encontre des Etats défendeurs concernant des requêtes répétitives. Ces idées vont au-delà du but du présent document et font l'objet d'un examen séparé.

¹ Adopté par le DH-GDR lors de sa 3^e réunion, 5-7 mai 2010

5. La Déclaration d'Interlaken vise aussi à réduire le volume de requêtes irrecevables en appelant les Etats membres et la Cour à assurer la mise à disposition des requérants potentiels d'informations sur la procédure de dépôt de requêtes et les critères de recevabilité. La Déclaration recommande également d'examiner la mise en place au sein de la Cour d'un mécanisme de filtrage plus étendu pour les requêtes manifestement irrecevables. Le CDDH et les comités qui en relèvent poursuivent leurs travaux sur ces questions.

6. Sur la base des informations contenues dans le présent document, le CDDH invite le Comité des Ministres à indiquer s'il souhaite la continuation de l'examen de cette question, y compris des propositions pour l'introduction d'un frais ou dépôt chargé aux requérants à la Cour, examen qui pourrait être développé dans le cadre des mandats actuels du CDDH et de ses instances subordonnées. Dans l'affirmative, le CDDH invite également le Comité des Ministres à faire siennes les propositions pour des travaux ultérieurs évoquées à la fin de ce document.

Modèles pour un système de frais, de dépôt ou de pénalité

7. A la lumière de la plupart des modèles, un requérant devant la Cour devrait être tenu de payer une certaine somme avant que sa requête ne soit examinée. A priori cette exigence devrait concerner n'importe quel requérant.

8. Le montant exigé pourrait être fixé d'une manière absolue, en faisant abstraction du lieu de résidence du requérant ou du prix de l'argent dans son état d'origine ou dans celui contre lequel il a introduit son recours. Certains estiment que, dans ce domaine, toute géométrie variable dans les montants à verser serait discriminatoire. D'autres considèrent cependant qu'un montant uniforme à travers l'Europe tournerait au désavantage des requérants d'états ayant des revenus relativement plus bas ou une devise plus faible.

9. Au cas où la fixation du montant serait fonction de l'état d'origine du requérant, des arrangements peuvent s'avérer nécessaires pour tenir compte de circonstances particulières telles que :

(a) le fait que le requérant soit national de l'état membre contre lequel il cherche à introduire sa requête, mais réside (ou affirme résider) dans un autre Etat, ou

(b) le fait que le requérant ne réside pas sur le territoire du Conseil de l'Europe.

10. Un système pourrait permettre que le montant à verser soit réduit, voire entièrement supprimé lorsque le requérant n'a pas les moyens. La capacité de paiement pourrait être évaluée de différentes manières, notamment en vérifiant si le requérant :

(a) est habilité à bénéficier de certaines aides publiques dans son état d'origine ;

(b) serait habilité à bénéficier de l'assistance judiciaire gratuite ou d'une dispense des frais de justice dans son état d'origine ou

(c) a des revenus inférieurs à la moyenne dans son état d'origine.

Toute déclaration de cette nature devrait être assortie des justificatifs correspondants et peut exiger la mise en place d'un système d'appel.

11. Un système pourrait également permettre que le montant à verser soit réduit, voire entièrement supprimé concernant certains types de procédures. De nombreux systèmes nationaux reconnaissent en effet que les affaires concernant la garde des enfants, par exemple, ont une nature particulière. De manière alternative ou cumulative, un système pourrait également permettre que l'exigence de paiement soit supprimée lorsque le requérant est privé de liberté, que ce soit en raison d'un délit ou pour des motifs liés à l'immigration.

12. Une option supplémentaire consisterait à prévoir que le montant ne puisse être exigé qu'à l'égard de certains types de procédures ou de requérants. Par exemple, certains systèmes nationaux font le lien entre le montant de la somme à payer et le coût des procédures, ou exigent le paiement seulement de la part des professionnels. Cette approche ne pourrait cependant pas être en phase avec l'intention de réduire les requêtes irrecevables, ce qui est le but, plutôt que d'obtenir des ressources pour la Cour.

13. Un système devrait permettre que des requêtes urgentes soient déposées, en particulier lorsqu'une indication est demandée sur la base de l'article 39 du Règlement de la Cour.

14. Le montant payé par le requérant pourrait lui être remboursé dans certaines circonstances, comme par exemple :

- (a) lorsque la requête n'est pas déclarée manifestement irrecevable par le juge unique ;
- (b) lorsque la requête est déclarée recevable, ou
- (c) lorsque la requête aboutit au constat (ou à la reconnaissance) d'une ou de plusieurs violations.

Lorsque la somme est remboursée, en particulier dans la situation (a), elle pourrait avoir davantage le caractère d'un dépôt que celui de frais à verser. La somme pourrait être remboursée soit par la Cour, en particulier dans les situations a et b, soit par le/les Etat(s) défendeur(s), notamment dans la situation (c), auquel cas elle ferait partie des coûts remboursés.

15. Des modèles alternatifs existent, sur la base desquels un montant ne serait pas exigé au moment de déposer la requête. Par exemple, un requérant dont la requête est considérée par un juriste du Greffe comme étant entièrement mal fondée ou manifestement irrecevable pourrait être tenu informé de la situation et invité à retirer la requête ; le requérant pourrait toutefois opter pour l'examen juridictionnel de sa requête après versement d'une somme qui lui serait remboursée si un juge de la Cour n'était pas d'accord avec l'évaluation faite par le juriste du Greffe. On peut néanmoins se demander si ce système contribuerait à réduire le nombre des requêtes irrecevables reçues par la Cour.

16. Une deuxième option consisterait à exiger le versement d'un montant de la part d'un requérant dont l'affaire est déclarée manifestement irrecevable par le juge unique. Toutefois, compte tenu du fait que le requérant n'aurait pas d'intérêt particulier à ce stade à engager son affaire devant la Cour, on peut se demander s'il serait possible en pratique d'encaisser l'argent. Le risque posé par le versement de tels frais, surtout s'ils sont d'un niveau permettant de décourager réellement les requêtes irrecevables, pourrait constituer également un découragement pour des requêtes bien fondées qui serait plus grand que celui lié au versement d'un paiement initial.

17. Une variante à cette approche consisterait à demander les frais auprès du représentant légal du requérant, s'il y en a un, et à ne pas l'autoriser à présenter d'autres requêtes tant qu'il n'aura pas payé. Néanmoins, s'il était décidé que les requérants non représentés par un avocat n'auraient rien à payer, cela aboutirait à ce que de nombreux requérants déclarent simplement ne pas être représentés, jusqu'à ce que leurs requêtes dépassent le stade auquel les frais auraient dû être acquittés.

Avantages d'un système de frais, de dépôt ou de pénalité

18. Les gens ont tendance à apprécier moins ce qu'ils reçoivent gratuitement. Le droit de recours individuel devant la Cour constitue un élément clé du système de protection des droits de l'homme en Europe et il revêt par conséquent une grande valeur morale. Le but d'un système de frais, de dépôt ou de pénalité serait de donner une valeur financière à ce droit de recours qui refléterait sa valeur morale et garantirait ainsi que les requérants apprécient ce que signifie que de déposer une requête devant la Cour. Dans ce sens, les requérants seraient découragés d'abuser du droit de recours ou de l'envisager d'une manière frivole.

19. On peut démontrer que de nombreuses requêtes irrecevables auprès de la Cour proviennent du sentiment que, s'agissant d'une procédure gratuite, le requérant n'a rien à perdre en présentant sa plainte. De même, des preuves existent que le gain éventuel d'une somme d'argent constitue un facteur de motivation pour les requérants devant la Cour, en particulier lorsqu'ils constatent qu'en présentant leur requête ils n'encourent aucun risque personnel. Un système de frais, de dépôt ou de pénalité découragerait les requérants dont le recours devant la Cour serait de nature purement spéculative.

20. Ainsi, les requérants qui introduisent une affaire mal fondée motivée par un intérêt d'ordre purement économique pourraient être découragés. Les requérants pourraient également être encouragés à être plus attentif aux conseils reçus concernant la question de la bien fondée ou non de leur requête avant de l'envoyer à la Cour. Le paiement d'une somme au moment du dépôt de la requête est une pratique courante dans les systèmes juridiques nationaux, en tant que mesure qui fait partie de la bonne administration de la justice.

Désavantages d'un système de frais, de dépôt ou de pénalité

21. La libre disponibilité d'un recours individuel devant la Cour est considérée par certains comme l'un des traits essentiels de la CEDH, le reflet de la possibilité offerte à tous, sans distinction de moyens ou de situations personnelles, d'accéder à la Cour. L'opposition de certains à toute introduction d'un système de frais, de dépôt ou de

pénalité est donc une question de principe, même dans le cas où l'on parviendrait à un système qui ne découragerait pas une seule requête bien fondée.

22. Dans n'importe quel système, le risque demeurerait toutefois, même minime, de décourager des requêtes bien fondées, y compris en l'assortissant de garde fous (réduction des frais, remboursement et autres facilités). Il pourrait toujours y avoir un requérant dont la requête est bien fondée mais qui serait bloqué à cause du risque financier ou de la difficulté administrative trop grandes pour lui.

23. Il serait réellement complexe de fixer et de maintenir le montant des frais ou des dépôts. Cela est particulièrement vrai si la somme diverge entre les états membres dans les cas où il serait décidé de tenir compte et de quantifier les différences de niveau de vie et les taux de change. De même, si un système de réduction ou suppression des frais était mis en place, il pourrait être difficile de déterminer d'une manière équitable pour tous les états membres les seuils et les exigences de justificatifs, ou, dans le cas où des montants différents seraient fixés pour chaque état, de garantir que ces sommes ne désavantagent pas particulièrement les requérants de certains états membres. La gestion du système pourrait également s'avérer complexe: alors qu'il serait difficile pour une administration centralisée à Strasbourg d'évaluer et de vérifier les justificatifs fournis pour prouver l'impossibilité de payer, certains requérants ne seraient pas disposés à fournir une telle preuve à leurs autorités nationales, en particulier s'ils ont introduit leur requête contre leur propre état.

24. Le système de paiement des frais ou de versement d'un dépôt pourrait également poser des questions administratives ; le Greffe a néanmoins indiqué qu'il serait prêt à explorer des approches faisables à la question d'administration. Les transactions transnationales, en particulier pour les états membres qui ne sont pas dans la zone Euro ont tendance à être chères et difficiles. Les états pourraient fournir eux-mêmes des arrangements pour la perception des frais dans la devise nationale, ainsi que le certificat prouvant l'acquittement de frais concernant la requête, mais tout cela pourrait constituer une barrière pour les requérants ne souhaitant pas collaborer directement avec leurs autorités nationales lorsqu'ils introduisent leur requête. Une option serait que la Cour fournisse elle-même les moyens par lesquels les frais pourraient être payés dans la devise nationale de chaque état membre, mais cela augmenterait le coût administratif du système.

25. D'une manière générale, le risque existe que, à moins de parvenir à un système particulièrement adapté, le système de versement de frais ou d'un dépôt revienne plus cher à la Cour en termes de gestion que ce qu'elle pourrait gagner au total en additionnant les sommes perçues et les ressources épargnées grâce à la diminution des requêtes irrecevables.

Réflexions supplémentaires

26. Au cas où le Comité des Ministres souhaiterait un examen plus avant du sujet, le [CDDH] peut s'attendre à devoir résoudre les questions suivantes, en plus de celles déjà évoquées plus haut :

- (a) L'introduction de frais, d'un dépôt ou d'une pénalité exige-t-elle d'amender la Convention ?

(b) Qui devrait fixer le montant des frais ou du dépôt et, le cas échéant, les critères et les exigences de preuves pour en être exempté ? Avec quelle régularité ces montants devraient-ils être révisés ?

(c) A qui faudrait-il verser ces paiements et comment la réalisation du versement serait-elle certifiée ?

(d) L'argent obtenu par le biais des frais, des dépôts ou des pénalités non rendus serait-il retenu directement par la Cour ou bien intégrerait-il le budget général du Conseil de l'Europe ? Alternativement, une partie serait-elle payée à l'état contre lequel la requête non retenue a été introduite ?

(e) Que devient une requête lorsque le requérant refuse de payer des frais ou un dépôt ?

27. Le CDDH note également l'absence de preuve empirique des raisons pour lesquelles les requérants présentent des requêtes manifestement irrecevables et des effets que des frais ou un dépôt auraient sur la motivation des requérants d'aller ou non devant la Cour. [En conséquence, le CDDH recommande que s'il était décidé de poursuivre l'examen de ces questions, de telles preuves soient cherchées. Le CDDH note par ailleurs qu'il serait grandement utile pour l'approfondissement du sujet que de compter sur une assistance technique qui quantifierait les coûts et les bénéfices de tout modèle de frais ou de dépôt qui serait préféré, tout en notant que l'engagement de cette expertise technique exigerait des dépenses budgétaires additionnelles.]