



Strasbourg, le 6 janvier 2010

DH-GDR(2010)021 Addendum I

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

---

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

---

**PROJET DE rapport du CDDH sur les questions  
du filtrage des requêtes  
et du traitement des requêtes répétitives**

---

5<sup>e</sup> réunion  
Strasbourg, 1<sup>er</sup> -3 décembre 2010

---

## **PROJET DE Rapport du CDDH sur les questions du filtrage des requêtes**

### **et du traitement des requêtes répétitives**

*Le mandat pour le Comité directeur pour les droits de l'homme prévoit que le CDDH élaborera – en tant que suite à donner à la Déclaration d'Interlaken – des propositions spécifiques pour un mécanisme de filtrage au sein de la Cour européenne des droits de l'homme. Le but du présent rapport est donc de présenter au CDDH différentes options pour la structure et les méthodes de travail d'un nouveau mécanisme de filtrage.*

*Le souhait de rendre le filtrage plus efficace a été un trait caractéristique des récentes discussions sur la réforme. Le Protocole n° 14 a introduit la procédure du juge unique afin de rendre plus efficace la tâche de filtrage. Toutefois, depuis l'adoption du Protocole n° 14, des voix se sont fait entendre pour parvenir à des approches plus ambitieuses. Dans son Rapport de 2001, le Groupe des Sages proposait la mise en place d'un nouveau comité juridictionnel de filtrage en tant que solution à long terme face au nombre toujours croissant de requêtes irrecevables. Cette idée, évoquée par le Président de la Cour dans son Mémoire préparatoire de la Conférence d'Interlaken, fait désormais partie de la Déclaration d'Interlaken.*

*Le présent rapport vise à présenter les questions principales soulevées au cours des discussions qui ont eu lieu depuis lors. Lorsque des variantes ont été suggérées, le rapport les présente à tour de rôle, en indiquant les avantages et les inconvénients évoqués à l'égard de chaque variante.*

*Le présent document constitue la partie du rapport intérimaire du CDDH consacrée à l'examen de cette question. Conformément au mandat occasionnel reçu, il ne vise pas à présenter des propositions définitives parmi lesquelles le Comité des Ministres pourrait sélectionner une seule et unique mesure de mise en œuvre. La raison en est double. D'une part, (i) certaines options éventuelles (en particulier celle concernant des juges ad litem) ainsi que la possibilité de combiner d'autres options, ne sont apparues que récemment et nécessitent des éclaircissements supplémentaires et, d'autre part, (ii) les avis demeurent partagés quant au fait de savoir si le greffe pourrait ou non devenir responsable du rendu de décisions finales sur certaines catégories de requêtes irrecevables. De surcroît, la question préalable de savoir si l'on a besoin ou non d'un nouveau mécanisme de filtrage ne pourra être résolue que lorsque la Cour aura évalué les effets de la première année d'entrée en vigueur du Protocole n° 14 et notamment ceux de la procédure du juge unique introduite par le protocole. Cette évaluation est non seulement nécessaire pour indiquer s'il existe le besoin ou non de mesures supplémentaires ; elle peut également contribuer à déterminer le niveau qui est attendu pour de telles mesures. Enfin, il faudra analyser pour chaque options quel est le rapport efficacité-coût avant que le CDDH puisse exprimer sa préférence ou ses recommandations définitives, sur la base desquelles le Comité des Ministres pourrait opérer des choix politiques.*

*Une fois que la Cour aura présenté son évaluation, le CDDH commencera l'élaboration de propositions spécifiques et détaillées, avec diverses options, à présenter au Comité des Ministres avant le 15 avril 2012 dans le cadre de son Rapport Final d'activité, conformément à son mandat occasionnel.*

## I. Qu'est-ce que le filtrage et pourquoi est-il important ?

1. Le filtrage est la tâche qui conduit à disposer finalement des requêtes manifestement irrecevables, en les éliminant des dossiers de la Cour et en n'y laissant que les requêtes soulevant des questions de fond. Le filtrage n'est donc pas à confondre avec la tâche de tri actuellement menée par le greffe, consistant à procéder à l'examen initial des requêtes et à leur affectation provisoire aux différentes formations juridictionnelles (chambre, comité, juge unique).

2. Pour la Cour, les travaux de filtrage sont inéluctables ; il s'agit là d'une tâche que tout système se doit de mener. Il faut en outre rappeler que les nouvelles méthodes de filtrage ne peuvent pas réduire le nombre des requêtes dont la Cour doit s'occuper ; le but de ces méthodes est de permettre à la Cour de gérer plus efficacement son volume d'affaires. En gardant à l'esprit le fait que les requêtes irrecevables représentent 90 % des requêtes reçues par la Cour et 65 % des requêtes en suspens,<sup>1</sup> un traitement plus efficace des requêtes irrecevables permettrait à la Cour de se concentrer sur les questions de fond qui lui sont soumises.

## II. Comment le filtrage est-il opéré dans le cadre actuel ?

3. Depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 14, le filtrage constitue la tâche la plus courante de la formation de juge unique au sein de la Cour. Cette formation est établie par l'article 26 (1) CEDH et ses compétences sont définies par l'article 27, qui se lit comme suit :

« 1. Un juge unique peut déclarer une requête introduite en vertu de l'article 34 irrecevable ou la rayer du rôle lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire.

2. La décision est définitive.

3. Si le juge unique ne déclare pas une requête irrecevable ou ne la raye pas du rôle, ce juge la transmet à un comité ou à une chambre pour examen complémentaire. »

4. Il peut être noté en passant que les juges uniques ne peuvent déclarer irrecevable ou rayer du rôle des requêtes que dans certaines circonstances, à savoir (i) lorsque la requête a été introduite en vertu de l'article 34 (c'est-à-dire, « des requêtes individuelles » par opposition « aux affaires interétatiques » introduites en vertu de l'article 33) et (ii) lorsque une telle décision peut être prise « sans examen complémentaire ». En ce qui concerne les requêtes introduites en vertu de l'article 34, lorsque la décision de la déclarer irrecevable ou de la rayer du rôle ne peut pas être prise sans examen complémentaire, la décision ne peut alors être prise que par un comité de trois juges (tel que défini à l'article 28 (1) (a)), par une chambre (telle que définie à l'article 29 (1)) ou, le cas échéant, par la Grande Chambre (telle que définie à l'article 31).

5. Depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 14 (1er juin 2010), le Président de la Cour a désigné 20 juges pour agir en qualité de juge unique pendant une période d'un an. Ces juges ont été élus à partir de chacune des cinq sections de la Cour. Les Etats pour lesquels chaque juge sera responsable ont également été déterminés, avec une certaine souplesse, tout en gardant à l'esprit la règle contenue dans la Convention elle-même selon laquelle un juge

<sup>1</sup> Le premier chiffre représente ....- à réviser sur la base d'une analyse des chiffres pour 1998 – 2010 ; le dernier représente la proportion d'affaires pendants qui ont préalablement été identifiés par le greffe comme irrecevables

unique ne peut jamais décider d'une affaire contre l'Etat au titre duquel il/elle a été élu(e). Bien que, dans de nombreuses affaires, les juges uniques ne soient pas familiarisés avec la langue dans laquelle la requête a été soumise et ne soient donc pas en mesure d'examiner le dossier, ils auront néanmoins une certaine connaissance du système juridique au sein duquel la requête a été présentée, puisqu'ils auront déjà décidé d'autres affaires contre ces mêmes Etats au cours de leurs travaux dans la Section à laquelle ils sont affectés. Le groupe de 20 juges inclut certains parmi les plus expérimentés et d'autres qui sont récemment arrivés. Pour la plupart des Etats, un juge unique est suffisant, mais il y a des exceptions comme la Fédération de Russie (5 juges uniques), la Turquie (4), la Roumanie (3), l'Ukraine (3) et la Pologne (2).

6. Chaque juge unique est aidé d'un ou plusieurs rapporteurs non judiciaires du greffe. Il s'agit, pour certains de ces rapporteurs, d'un travail à plein temps, alors que d'autres continueront à travailler également sur des affaires de comité et de chambre. Le Président en a désigné environ 60 parmi les juristes membres permanents du greffe ayant déjà une expérience (grades A2 à A5). Lorsque cela sera possible, les désignations comme rapporteur non judiciaire se feront sur une base tournante et, dans la plupart des cas, pour une durée de 12 mois. Pour les Etats ayant le plus de requêtes, les rapporteurs non judiciaires disposeront d'une équipe de juristes-assistants qui sera grosso-modo proportionnelle comme taille au nombre de requêtes pendantes contre ces Etats.<sup>2</sup> Le Protocole n° 14, n'a pas modifié le rôle du greffe concernant les étapes initiales de la procédure, à savoir les fonctions de tri et de rédaction de la décision d'irrecevabilité, et ces travaux sont menés de la même manière qu'ils l'étaient auparavant pour les affaires de comité sous le Protocole n° 11.

7. Le tandem juge unique/rapporteur(s) non judiciaire(s) est le nerf de la procédure. Le premier dépend du second pour fournir un résumé et une analyse des faits pertinents et des questions posées sous l'angle de la Convention. Des notes relatives à l'affaire et des projets de décisions sont régulièrement présentés au juge unique. Lorsque des requêtes posant des problèmes simples et semblables sont groupées, le dossier peut contenir des dizaines, voire des centaines d'affaires, le juge unique contactera directement le rapporteur non judiciaire pour obtenir toutes clarifications ou informations supplémentaires qu'il jugera nécessaires pour être en mesure de rejeter une affaire comme irrecevable. Le juge unique a normalement une période de deux semaines pour examiner les projets qui lui sont présentés. Lorsqu'il faut davantage de temps, l'affaire est reportée.

8. Le juge unique indique son consentement en signant la page de couverture du document (*feuille d'approbation*) qui comporte les numéros de référence de toutes les requêtes présentées pour décision. La feuille d'approbation sera archivée par la Cour d'une manière permanente, toutes les autres pièces étant détruites au bout d'une année, selon la pratique générale de la Cour. Une fois la décision prise par le juge unique, les requérants concernés recevront une lettre standard de la Cour, signée par le rapporteur non judiciaire et indiquant le nom du juge unique qui a pris la décision, la date et les motifs. En revanche, si le juge unique n'est pas d'accord avec la proposition du rapporteur non judiciaire, il/elle indiquera qui (comité ou chambre) devrait être saisi de l'affaire.

9. Il a été suggéré qu'un nouveau mécanisme de filtrage pourrait consister en une section spéciale de la Cour composée d'un nombre limité (3 - 5) de juges déjà élus qui exerceraient cette fonction par rotation. Cette section pourrait prendre des décisions d'irrecevabilité en agissant en formation de membre unique (comme c'est déjà le cas pour les décisions de juge unique dans les requêtes manifestement irrecevables). Cette proposition a été décrite comme étant un collectif tournant de juges (« rotating pool of judges »).

---

<sup>2</sup> Les juristes assistants sont engagés sur la base des contrats à durée déterminée en vertu desquels ils travaillent uniquement sur les requêtes irrecevables.

10. Cela semblerait correspondre davantage au paragraphe 6.c.i de la Déclaration d'Interlaken qu'au paragraphe 6.c.ii (voir paragraphe 15 et note de bas de page 8 ci-dessus) ; en effet, cela présuppose qu'il ne soit pas nécessaire d'amender la Convention. Cela ne semblerait donc pas correspondre au mandat du CDDH d'élaborer des propositions pour un nouveau mécanisme de filtrage. En effet, il est noté que la Cour examine la possibilité de réduire le nombre des juges uniques à cinq qui travailleraient sur le filtrage à temps partiel pendant une période fixée à l'avance, solution qui équivaldrait au « rotating pool of judges ». Compte tenu du paragraphe 6.c.i de la Déclaration d'Interlaken, cette approche devrait être encouragée.

### III. Faut-il ou veut-on un nouveau mécanisme de filtrage allant au-delà du Protocole n° 14 ?

11. Il avait déjà été noté lors de l'adoption du Protocole n° 14 que les mesures qu'il contenait, tout en étant nécessaires, ne suffiraient pas à faire face à l'arriéré toujours croissant de la Cour. Le Rapport explicatif du Protocole n° 14 prédisait que « il est très probable que le nombre de requêtes individuelles auprès de la Cour continuera d'augmenter, jusqu'à un point où les autres mesures prévues par le présent protocole risquent fort de s'avérer insuffisantes pour empêcher que le système de la Convention ne se trouve totalement paralysé, incapable de remplir sa mission première qui est de garantir la protection juridique des droits de l'homme au niveau européen, rendant le droit de requête individuelle illusoire dans la pratique. »<sup>3</sup> Plus récemment, le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe déclarait que « bien évidemment le Protocole n° 14 est très important, cependant il n'est pas suffisant. Ainsi des mesures additionnelles devront être prises à Interlaken, et les idées qui seront retenues devront faire l'objet d'un suivi. »<sup>4</sup> Le Président de la Cour a exprimé les mêmes constats lors de son récent échange de vues avec le CDDH.<sup>5</sup> En effet, depuis l'adoption du Protocole n° 14, l'arriéré de la Cour a non seulement augmenté mais il l'a fait de manière encore plus rapide que par le passé.

12. Un nouveau mécanisme de filtrage renforcerait la capacité de la Cour à traiter efficacement les requêtes irrecevables et à préserver ainsi un équilibre entre les entrées de requêtes et les affaires traitées, permettant que les juges actuels se consacrent aux requêtes recevables.<sup>6</sup> Il a été suggéré que le fait de libérer les juges actuels du travail relatif aux requêtes irrecevables rendrait leur fonction plus attrayante, ce qui aurait un effet bénéfique sur la qualité des candidats à ce poste. Etant donné que le temps consacré par un juge en qualité de juge unique aux décisions d'irrecevabilité est pris du temps qu'il consacrerait normalement à des affaires qui méritent un examen plus approfondi, pour lesquelles la Cour connaît également une surcharge, le fait de donner aux juges davantage de temps pour travailler sur les arrêts pourrait réduire le risque d'une jurisprudence divergente, en améliorant la qualité des décisions et des arrêts.

13. Par exemple, fin 2005, première année pour laquelle les chiffres pertinents sont officiellement disponibles, **89900** requêtes étaient pendantes, 45500 d'entre elles ayant été présentées au cours de l'année et 28565 décisions ayant été prises (dont 27613 déclarant la requête irrecevable ou la rayant du rôle). Quatre ans plus tard, fin 2009, dernière année complète pour laquelle les chiffres sont disponibles, **119300** requêtes étaient pendantes,

<sup>3</sup> Voir paragraphe 78 commentant l'article 12 du Protocole n° 14.

<sup>4</sup> Voir discours du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe « Réalités nouvelles : Réforme du Conseil de l'Europe », prononcé à l'occasion de la réunion des Délégués des Ministres du 20 janvier 2010.

<sup>5</sup> Voir doc. CDDH(2010)013.

<sup>6</sup> [Des informations détaillées sur les affaires pendantes devant une formation judiciaire autre que le juge unique seront rajoutées avant l'adoption du texte par le CDDH]

57100 d'entre elles ayant été présentées au cours de l'année et 35460 ayant été prises (dont 33065 déclarant la requête irrecevable ou la rayant du rôle).<sup>7</sup>

14. Il peut également être noté que le greffe a calculé que, avec 80 juristes assistants préparant des décisions dans environ 400 affaires de juge unique par an, et avec 20 juges uniques consacrant environ 25 % de leur temps aux affaires de juge unique (ou avec 5 juges uniques travaillant presque à plein-temps sur ce genre d'affaires, comme cela peut être le cas à l'avenir), la Cour serait en mesure de produire quelque 32000 décisions de juge unique. Ce chiffre doit être mis en regard avec le fait que, fin septembre 2010, 88500 affaires étaient pendantes devant la formation de juge unique.<sup>8</sup> Autrement dit, même sans l'arrivée constante de nouvelles affaires, la Cour aurait besoin au mieux de deux ans et demi pour résorber son arriéré. De surcroît, fin septembre 2010, 46400 nouvelles requêtes avaient été enregistrées pour 2010. Il est donc évident qu'il y aura plus de 32000 affaires manifestement irrecevables qui arriveront en l'espace d'une année.

15. Ces chiffres aident à expliquer l'approche de la Cour selon laquelle « la situation actuelle est manifestement insoutenable » et son avis selon lequel la seule chose que l'on puisse dire à ce stade, à propos des changements introduits par le Protocole n° 14, est qu'ils sont insuffisants : des mesures supplémentaires s'avèrent nécessaires.<sup>9</sup> Et tel est le cas, même si la Cour elle-même a estimé que le Protocole n° 14 (et en particulier la procédure de juge unique) pourrait accroître de 20-25 % l'efficacité de la Cour.<sup>10</sup> Plusieurs experts ont marqué leur accord avec cet avis de la Cour.

16. Tous les experts ne sont cependant pas convaincus que la nécessité d'un nouveau mécanisme de filtrage saute aux yeux, plusieurs d'entre eux estimant qu'il faudra évaluer les avantages du nouveau système avant de pouvoir décider s'il faut l'établir ou non. A cet égard, référence a été faite au paragraphe 6.b de la Déclaration d'Interlaken, qui souligne « l'intérêt d'une analyse détaillée de la pratique de la Cour relative aux requêtes déclarées irrecevables. » Plusieurs experts ont suggéré que la principale limitation à laquelle la Cour est confrontée dans sa production de décisions d'irrecevabilité réside non pas dans sa capacité juridictionnelle, mais plutôt dans celle de son greffe ; renforcer le greffe contribuerait donc à un filtrage plus efficace. Par ailleurs, il a été noté qu'il peut être plus facile d'augmenter le nombre des juristes du greffe que celui des juges dédiés au filtrage, si tant est qu'il soit plus facile d'augmenter les crédits budgétaires de la Cour que d'amender la Convention. D'autres en revanche, ont estimé que le fait d'augmenter simplement le nombre des juristes du greffe ne suffirait pas à permettre à la Cour de s'attaquer au fardeau des requêtes irrecevables.

17. Néanmoins, puisque le mandat occasionnel exige du CDDH qu'il élabore dès à présent des propositions spécifiques (voir ci-dessous), nombre d'experts qui demeurent sceptiques quant à la nécessité d'un nouveau mécanisme de filtrage accepteraient cependant

<sup>7</sup> Voir les rapports annuels de la Cour, disponibles sur l'internet. Il faut noter que la base sur laquelle la Cour publie les différentes statistiques a changé au fil du temps. En particulier, les chiffres précédemment utilisés pour « les requêtes pendantes devant une formation juridictionnelle » et « les requêtes allouées à une formation juridictionnelle » seraient légèrement plus bas que ceux actuellement donnés pour « les requêtes pendantes » et « les requêtes déposées », et ce respectivement pour chaque année. Ces données s'entendent uniquement à des fins d'illustration.

<sup>8</sup> Le chiffre relatif aux affaires pendantes est pris des dernières informations statistiques disponibles sur le site internet de la Cour.

<sup>9</sup> Voir présentation du greffe lors de la 4<sup>e</sup> réunion du DH-GDR (DH-GDR(2010)017, annexe III et commentaires du Greffier de la Cour lors de la réunion du « comité de liaison » du Comité des Ministres avec la Cour européenne des droits de l'homme (CL-CEDH) du 14 octobre 2010.

<sup>10</sup> Voir rapport explicatif du Protocole n° 14bis, paragraphe 3, qui se réfère à la déclaration du Président de la Cour lors de la réunion du « comité de liaison » du Comité des Ministres avec la Cour européenne des droits de l'homme (CL-CEDH) du 14 octobre 2008.

que des propositions soient élaborées, à condition d'indiquer clairement qu'il est prématuré de prendre toute décision relative à leur mise en œuvre.

#### **IV. La déclaration d'Interlaken et le mandat occasionnel du CDDH**

18. Le paragraphe 6.c.ii. de la Déclaration d'Interlaken « recommande, en ce qui concerne les mécanismes de filtrage, [...] au Comité des Ministres d'examiner la mise en place d'un mécanisme de filtrage au sein de la Cour, allant au-delà de la procédure du juge unique et de la procédure prévue sous i. »<sup>11</sup>

19. La Déclaration d'Interlaken invite donc le Comité des Ministres à « donner mandat aux organes compétents de préparer, d'ici juin 2012, des propositions précises de mesures nécessitant des amendements à la Convention, ces mandats devant comprendre des propositions pour un mécanisme de filtrage au sein de la Cour [...] ».

20. En conséquence, le mandat du Comité directeur pour les droits de l'homme prévoit pour le CDDH d'« élaborer des propositions spécifiques pour des mesures nécessitant des amendements à la Convention, y compris des propositions, avec des variantes, pour un mécanisme de filtrage au sein de la Cour européenne des droits de l'homme [...]. Pour exécuter cette partie du mandat, un rapport final sera présenté au Comité des Ministres avant le 15 avril 2012 ; un rapport intérimaire d'activité sera soumis avant le 15 avril 2011. »<sup>12</sup>

21. La tâche principale du [CDDH et de son sous-groupe le] DH-GDR consiste donc à soumettre au Comité des Ministres des suggestions concrètes pour un nouveau mécanisme de filtrage allant au-delà du Protocole no. 14 et nécessitant un amendement à la Convention. Le présent rapport constitue un premier pas dans le processus de développement d'un modèle de nouveau mécanisme de filtrage. Il identifie les points qu'une proposition concrète se doit de couvrir et présente des variantes pour plusieurs de ces points.

#### **V. Qui doit filtrer ? – Différents modèles**

22. Au cours des travaux du DH-GDR, plusieurs modèles ont été proposés pour aborder le problème de filtrage. Peut-être la différence la plus importante concerne-t-elle la question de savoir qui serait responsable du filtrage. Il en résulte que les principales options, dont certaines peuvent présenter des variantes, sont celles figurant ci-après. Il a également été suggéré de combiner diverses options, en vue notamment d'optimiser le rapport coût/efficacité du nouveau mécanisme.

##### *a. Le greffe*

23. Plusieurs Etats ont suggéré que certains juristes confirmés du greffe soient habilités à rejeter toutes ou certaines affaires manifestement irrecevables. Selon une proposition spécifique, cette charge reviendrait à tout ou à une partie des membres du greffe agissant aujourd'hui en qualité de rapporteurs non judiciaires tels que définis à l'Article 24 (2) CEDH et qui surveillent donc déjà la préparation des décisions d'irrecevabilité qui sont soumises au juge unique.

<sup>11</sup> Le sous-paragraphe (i) déclare que « [La Conférence ... recommande, en ce qui concerne les mécanismes de filtrage,] à la Cour de mettre en place, à court terme, un mécanisme au sein du collège actuel susceptible d'assurer un filtrage efficace. »

<sup>12</sup> Voir document CDDH(2010)001.

24. Les avantages suggérés en faveur de cette approche sont que les juristes du greffe sont indépendants des [Etats] parties et bien qualifiés pour prendre ce genre de décisions, puisqu'ils ont la connaissance et l'expérience nécessaires. Plus particulièrement, le fait d'habiliter des rapporteurs non judiciaires comme responsables non seulement de la présentation d'un projet de décision à un juge unique, mais aussi de l'approbation de celle-ci, épargnerait un niveau décisionnel supplémentaire qui, à vrai dire, n'apporte que bien peu en termes de sécurité juridique, ralentit le processus de prise de décision et le rend plus onéreux. On pourrait s'attendre des juristes du greffe à ce qu'ils soient entièrement opérationnels de suite, ce qui ne serait pas le cas pour les autres options. Bref, cette approche serait la plus souple, la plus efficace en termes de coûts et la plus à même de produire un accroissement très significatif de l'efficacité et des capacités de la Cour.

25. Le désavantage évident serait que les décisions d'irrecevabilité ne seraient pas prises par des juges, ce qui représenterait un pas en arrière dans le caractère juridictionnel que le Protocole n° 11 avait donné aux prises de décision au sein du mécanisme de contrôle de la Convention. Avec cette option, la décision ultime de savoir si une affaire particulière recevrait ou non un traitement juridictionnel resterait entre les mains du greffe. Il a toutefois été suggéré que ce pas en arrière serait évité si les membres du greffe préposés à la responsabilité de filtrage étaient nommés juges avec des compétences limitées à cette tâche précise.

26. Si vraiment les décisions sur la recevabilité devaient être prises par les membres du greffe, il serait intéressant d'examiner, sur la base d'une analyse complète des ressources actuelles, des méthodes de travail et de la production de la Cour, si un accroissement du personnel du greffe contribuerait ou non à l'allègement du problème, dans la mesure où le greffe est déjà responsable du tri et de l'élaboration de décisions à soumettre aux juges uniques.

#### *b. Juges ad litem*

27. Une proposition par laquelle le filtrage serait, au moins en partie, entrepris par des juges sélectionnés sur les listes existantes de juges *ad hoc* soumises par des Etats a été discutée et rejetée par le CDDH.<sup>13</sup>

28. Le CDDH, a en revanche exprimé un soutien à « l'idée d'examiner plus avant la possibilité de recourir à des juges supplémentaires ayant un statut similaire à celui des juges *ad litem* du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY). »<sup>14</sup>

29. Les juges *ad litem* ont été introduit dans le système TPIY par la Résolution 1329 (2000) du Conseil de sécurité de l'ONU, qui rappelle dans son préambule « qu'il est nécessaire de créer un groupe de juges *ad litem* au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et d'augmenter le nombre des juges [...] pour permettre à ceux-ci de terminer leurs travaux le plus tôt possible ». Les juges *ad litem* exercent la plupart des pouvoirs dont jouissent les juges permanents en ce qui concerne le jugement d'affaires et bénéficient, mutatis mutandis, des mêmes conditions générales d'emploi ainsi que des mêmes privilèges, de l'immunité, des exemptions et des facilités.<sup>15</sup> Les qualifications requises sont identiques à celles exigées des juges permanents et similaires aux conditions d'exercice des fonctions telles que définies à l'article 21 CEDH.<sup>16</sup> Ils sont élus pour un mandat de quatre ans (ils sont rééligibles) par l'Assemblée générale sur une liste, présentée par le Conseil de sécurité, de

<sup>13</sup> Le CDDH a estimé qu'une telle activité confiée aux juges *ad hoc*, telle que définie à l'article 26(4) CEDH, « n'était en phase ni avec la mission qui leur est donnée par la Convention ni avec leur profil professionnel » (voir doc. CDDH (2010) 013).

<sup>14</sup> Voir doc. CDDH(2010)013.

<sup>15</sup> Idem le Statut mis à jour du TPIY, article 13 *quater*.

<sup>16</sup> Idem, article 13.

candidats proposés par des Etats.<sup>17</sup> Ils sont nommés par le Secrétaire des Nations unies, à la demande du Président du TPIY, pour siéger aux Chambres de première instance dans un ou plusieurs procès, pour une durée totale inférieure à trois ans.<sup>18</sup> Ils peuvent aussi être désignés comme juges de réserve.<sup>19</sup> Dans l'un ou l'autre cas, ils peuvent aussi se prononcer pendant la phase préalable à l'audience dans d'autres procès que ceux auxquels ils ont été nommés pour juger.<sup>20</sup>

30. Il semblerait qu'il y ait là certaines ressemblances entre cette proposition et ce qui suit, aussi bien que d'importantes différences. Toutes les deux impliquent une catégorie séparée de juges nommés durant une période limitée (supposant un modèle « flexible » – voir Section IX ci-dessous) et dans un but spécifique, d'augmenter la capacité juridique de la cour concernée. D'autre part, dans le système du TPIY l'introduction de juges *ad litem* est principalement destinée à décharger la fonction des juges permanents (bien qu'ils puissent aussi s'agir de juges remplaçants) et exige d'avoir les mêmes qualifications.

*c. Un nouveau type de juge*

31. Il a été suggéré que le filtrage devrait être confié à une nouvelle catégorie de juges. Ces juges devraient posséder les qualifications requises pour être nommés à la fonction judiciaire et être soumis aux mêmes exigences que les juges réguliers en ce qui concerne l'impartialité. Leur mandat devrait être considérablement plus bref que celui des juges réguliers. Puisque la nature de leur travail n'exigerait pas qu'ils réunissent « les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être des jurisconsultes possédant une compétence notoire », comme cela est exigé des juges réguliers par l'article 21(1) CEDH, il s'agirait de personnes étant à un stade de leur carrière moins avancé que celui des juges réguliers. En outre, leur mode de désignation serait différent de celui des juges réguliers, afin d'assurer un processus rapide de sélection qui tienne compte des besoins de la Cour. Les juges pourraient être sélectionnés directement par la Cour à partir d'une liste de candidats soumise par les Etats, le cas échéant après que l'Assemblée parlementaire a approuvé la liste. Comme variante, l'Assemblée parlementaire pourrait sélectionner les juges après avoir consulté la Cour. Le nombre de juges affectés au mécanisme de filtrage pourrait être fixé d'avance, mais une autre option à étudier consisterait à laisser cette question à la Cour, laquelle nommerait le nombre de juges qui lui semblerait approprié en fonction de ses besoins.

32. Cette approche renforcerait la capacité de la Cour, tout en maintenant le principe d'une décision juridictionnelle pour chaque requête. Les nouveaux juges prendraient en charge le travail mené par les juges actuels, ce qui permettrait à ces derniers de consacrer davantage de temps aux requêtes recevables. Toute décision d'irrecevabilité prise par le mécanisme de filtrage étant définitive et mettant un terme à l'affaire présentée par le requérant, il est important que celui-ci reçoive une décision de nature juridictionnelle. La mise en place d'une instance juridictionnelle de filtrage permettrait à chaque requérant d'exercer son droit, en vertu de l'article 34 CEDH, de recevoir une décision juridictionnelle. Le système de la Convention montrerait ainsi qu'il réserve un traitement égal à toutes les requêtes enregistrées.

33. Parmi les éventuels inconvénients il faut mentionner le fait qu'une nouvelle catégorie de juge ne serait pas immédiatement opérationnelle. Il peut y avoir là un risque de divergence de jurisprudence entre juges de filtrage et juges permanents, en matière de la recevabilité. Des préoccupations ont également été exprimées sur les conséquences budgétaires possibles d'une telle approche (voir plus loin la Section XII ci-dessous).

<sup>17</sup> Voir article 13 *ter*.

<sup>18</sup> *Idem* para. 13 *ter* §2.

<sup>19</sup> *Idem* para. 12 §5.

<sup>20</sup> *Idem* para. 13 *quater* §§ 1(d) & 3(c).

## **VI. Compétence d'un nouveau mécanisme de filtrage**

### *a. Affaires relevant du juge unique*

34. Il semble qu'il y ait accord pour que la compétence de tout nouveau mécanisme de filtrage corresponde au moins à la compétence prévue pour les juges uniques dans l'article 27 de la Convention amendée par le Protocole n° 14. Le mécanisme de filtrage pourrait ainsi déclarer des requêtes irrecevables ou les rayer du rôle de la Cour lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire. Cela implique que le mécanisme de filtrage ne prendra des décisions d'irrecevabilité que dans les affaires parfaitement claires, dans lesquelles l'irrecevabilité de la requête s'impose d'emblée (cf. paragraphe 67 du Rapport explicatif au Protocole n° 14).

35. La compétence du mécanisme de filtrage couvrirait également le nouveau critère de recevabilité introduit par le Protocole n° 14 (article 35, paragraphe 3 (b) de la Convention tel qu'amendé par le Protocole n° 14). Etant donné le calendrier de mise en place de la Déclaration d'Interlaken, le mécanisme de filtrage ne devrait pas, en tout état de cause, être établi avant le 1<sup>er</sup> juin 2012. A ce moment-là expirera la disposition transitoire contenue dans l'article 20, paragraphe 2 du Protocole n° 14, en vertu de laquelle l'application du nouveau critère de recevabilité est réservée aux Chambres et à la Grande Chambre dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du Protocole. Après deux ans de mise en œuvre, l'interprétation par la Cour du nouveau critère de recevabilité sera suffisamment bien établie pour permettre non seulement aux juges uniques, mais aussi au nouveau mécanisme de filtrage d'appliquer l'article 35, paragraphe 3 (b) de la Convention.

36. Concernant les requêtes qui sont irrecevables parce que manifestement mal fondées, il pourrait être examiné si la compétence du mécanisme de filtrage devrait être étendue seulement à certaines catégories de requêtes manifestement mal fondées.<sup>21</sup>

### *b. Affaires répétitives*

37. Dans les discussions qui ont eu lieu lors de la préparation de la Conférence d'Interlaken, l'idée avait été évoquée selon laquelle, au cas où un nouveau mécanisme de filtrage serait créé, le mécanisme pourrait également se voir confier la tâche de traiter des requêtes répétitives.

38. La Déclaration d'Interlaken appelle ainsi le Comité des Ministres à « examiner la possibilité de confier les affaires répétitives à des juges responsables du filtrage ».

39. La tâche principale du DH-GDR et du CDDH consiste à identifier des arguments en faveur ou contre l'extension de la compétence du mécanisme de filtrage aux requêtes répétitives. Les discussions sur ce point au sein du [CDDH et de son sous-groupe le] DH-GDR en sont à un stade préliminaire. Le présent document apporte un bref résumé des arguments en faveur et contre l'extension des compétences et met en lumière des domaines dans lesquels des informations supplémentaires sont nécessaires. Quelques idées sont esquissées ci-après, de manière très succincte, quant à la manière dont les juges chargés du filtrage pourraient traiter des affaires répétitives.

40. Confier aux juges chargés du filtrage la tâche de traiter des requêtes répétitives pourrait accroître la capacité de gestion des requêtes par la Cour. Il semble cependant avoir

---

<sup>21</sup> Le Greffe a informé entretemps le DH-GDR du fait que 63 % de toutes les affaires irrecevables de comité/juge unique sont manifestement mal fondées.

accord, même parmi ceux qui préfèrent assigner les tâches de filtrage au greffe, sur le fait que le personnel du greffe ne pourrait pas décider des requêtes répétitives ni rendre des arrêts sur le fond. Il semble également être largement admis que les décisions sur des affaires répétitives devraient être prises par des comités de trois juges.

41. Certaines délégations expriment des réserves sur le fait que, en laissant aux juges chargés du filtrage la décision en matière de requêtes répétitives, un mauvais signal ne soit lancé en direction des Etats défendeurs, qui pourraient avoir l'impression que la question est considérée comme peu importante par la Cour. De plus, il pourrait être opposé comme objection de principe que seuls les juges réguliers sont habilités à prononcer des arrêts, contrairement aux décisions de recevabilité. De même, il a été suggéré que les arrêts seraient rendus par des personnes n'ayant pas le statut nécessaire vis-à-vis des juridictions nationales supérieures (cours suprêmes ou constitutionnelles), ce qui pourrait rendre un tel système difficile à accepter. Puisqu'il y aurait moins de juges du filtrage que d'Etats parties, il ne serait pas possible dans tous les cas (comme c'est déjà le cas sur la base du Protocole n° 14) d'avoir des arrêts, concernant des affaires répétitives, qui auraient été rendus par un panel incluant le juge élu au titre de l'Etat défendeur. Le besoin d'une capacité supplémentaire à l'égard des requêtes répétitives a également été mis en question, étant donné que le Protocole n° 14 ouvre déjà la possibilité aux comités de trois juges de décider sur ce genre d'affaires.

42. Toutes les variantes mentionnées à la Section V ci-dessus ne sont pas concernées par ces inconvénients ; par exemple, l'approche préconisant la mise en place de juges *ad litem*. Par ailleurs, d'éventuelles solutions à plusieurs de ces problèmes ont été suggérées, par exemple que les comités de trois juges soient composés de deux juges réguliers et d'un juge du filtrage. Comme cela a été rappelé par le CDDH, « la réponse dépendra de qui est responsable du filtrage et du type de mécanisme mis à contribution dans ce domaine. »<sup>22</sup>

## VII. Rôle du greffe

43. La mise en place d'un nouveau mécanisme de filtrage ne remettrait pas en question la responsabilité première qui incombe au greffe d'assurer le tri des requêtes. Le greffe continuerait d'examiner toutes les requêtes parvenant à la Cour et de les affecter provisoirement aux diverses formations juridictionnelles (chambre, comité, juge unique, mécanisme de filtrage). En outre, le greffe continuerait de préparer les décisions comme c'est le cas aujourd'hui.

44. Si l'on suivait le modèle selon lequel l'ensemble du processus de filtrage est confié au greffe (voir ci-dessus, paragraphes ...), le rôle du greffe dans le mécanisme de filtrage couvrirait naturellement tous les aspects. Dans ce cas, le greffe opérerait comme un filtre qui reçoit toutes les requêtes qui arrivent et qui, sur la base exclusive de sa propre évaluation, ne renverrait qu'une partie de ces requêtes aux juges de la Cour.

## VIII. Fondement juridique et entrée en fonction/création - Sélection de juges

45. Il y a accord général pour dire que la création d'un nouveau mécanisme de filtrage au sens du paragraphe 6.c.ii de la Déclaration d'Interlaken, nécessiterait l'amendement de la Convention. Des dispositions de nature organisationnelle pourraient être incluses dans un Statut.

---

<sup>22</sup> Voir doc. CDDH(2010)013.

## IX. Système statique ou souple

46. Le nouveau mécanisme de filtrage peut être conçu aussi bien en tant que mécanisme statique que souple, certaines options suggérant un degré de souplesse plus important que d'autres. Dans un schéma statique, le mécanisme serait composé d'un nombre de personnes fixé d'avance et déciderait d'affaires également prédéterminées. Dans un schéma souple, le mécanisme ne serait utilisé que lorsque et dans la mesure où cela serait nécessaire. Comme c'est déjà le cas aujourd'hui dans le système du juge unique, il pourrait y avoir par exemple plusieurs personnes (supplémentaires) travaillant sur des affaires concernant des pays qui en ont en grand nombre, alors que le filtrage concernant des pays contre lesquels il y a peu d'affaires pourrait être confié aux juges réguliers de la formation existante. Le nombre des personnes impliquées varierait en fonction des besoins de la Cour et les catégories d'affaires qui seraient déferées au mécanisme de filtrage changeraient avec le temps (cela dépendrait de qui est responsable du filtrage ; voir ci-dessus). Dans un schéma souple, le mécanisme de filtrage ne serait opérationnel que, lorsque le besoin se ferait effectivement sentir de disposer d'une capacité supplémentaire de filtrage. Le mécanisme de filtrage fonctionnera conformément aux besoins constatés. Il a toutefois été suggéré que, pour les options impliquant un juge *ad litem* et une nouvelle catégorie de juges, cette souplesse serait limitée, en pratique, par la durée des mandats des juges désignés.

## X. Recours

47. Les décisions du mécanisme de filtrage devraient être définitives. La mise à disposition d'un recours juridique irait à l'encontre de l'intention de canaliser et accélérer le processus de filtrage. De surcroît, il mettrait à mal le parallèle existant entre le mécanisme de filtrage et les juges uniques dont les décisions sont définitives (Article 27, paragraphe 2 de la Convention tel qu'amendé par le Protocole n° 14).

48. D'éventuels mécanismes pourraient être examinés afin de maintenir une conformité étroite avec la jurisprudence de la Cour sur la recevabilité.

## XI. Refus d'un système à deux niveaux

49. Il y a accord pour dire qu'une reproduction de l'ancien système à deux niveaux (Cour/Commission) doit être évitée par tous moyens. Le nouveau mécanisme de filtrage ferait partie de la Cour. A la différence de la Commission, il ne serait pas un organe juridictionnel décidant si une affaire doit ou non être déferée à une chambre. Il réaliserait le travail accompli dans le système actuel par le juge unique, dont le champ de compétence est limité aux décisions d'irrecevabilité qui peuvent être prises sans examen complémentaire.

50. Pour garantir la conformité avec la jurisprudence de la Cour, un juge régulier de la Cour pourrait présider le mécanisme de filtrage pour une période donnée. Il serait l'instance de liaison entre la Cour telle qu'elle existe aujourd'hui et le mécanisme de filtrage. Il n'agirait pas comme juge chargé du filtrage, mais dispenserait conseils et assistance aux juges chargés du filtrage et aurait pour tâche de garantir la cohérence des décisions issues du mécanisme de filtrage. Il serait membre du Comité de règlement des conflits de jurisprudence (CRB) et travaillerait en contact étroit avec le Jurisconsulte afin de garantir la conformité dans les approches suivies par le mécanisme de filtrage et la Cour concernant les questions de recevabilité. Un programme d'accompagnement (« mentoring ») mettant en rapport les juges chargés du filtrage avec des juges réguliers expérimentés pourrait être une option, ou bien constituer un moyen supplémentaire susceptible de contribuer à la cohérence de la jurisprudence de la Cour.

## **XII. Budget**

51. L'ensemble de délégations est conscient du coût inévitable, même s'il peut être limité dans le temps, de la résorption de l'arriéré, que l'on augmente seulement le personnel du Greffe ou que l'on adopte un nouveau mécanisme de filtrage comprenant de nouveaux juges, sachant que chacun d'eux devra être assisté par de nouveaux membres du greffe.

52. Comme cela a déjà été noté plus haut, des préoccupations ont été exprimées à l'égard des éventuelles conséquences budgétaires de la création d'une nouvelle catégorie de juges. Il a été suggéré en revanche que, dans la mesure où les juges du filtrage seraient moins nombreux que les juges réguliers et que leur rémunération correspondrait à celle du personnel confirmé du greffe plutôt qu'à celle des juges réguliers, les conséquences budgétaires de cette approche seraient limitées.

53. L'évaluation appropriée du rapport efficacité/coût de chaque option fera donc partie intégrante des travaux futurs du Comité sur la question du filtrage. Cette tâche ne peut pas être accomplie tant que les diverses options n'auront pas été définies plus clairement, et il ne faudra pas perdre de vue que, avant toute décision définitive sur les options à retenir ou à rejeter, il faudra se poser comme question préalable celle de sa nécessité.