



Strasbourg, le 11 février 2011

DH-GDR(2011)R6 Addendum II

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

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

**Éléments pour le projet de
Rapport intérimaire d'activité du CDDH**

6^e réunion
Strasbourg, 9-11 février 2011

Éléments pour le projet de Rapport intérimaire d'activité du CDDH¹

A. Introduction

Le mandat occasionnel du CDDH exige de celui-ci qu'il soumette au Comité des Ministres, le 15 avril 2011, un Rapport intérimaire d'activité sur des propositions spécifiques pour des mesures nécessitant des amendements à la Convention. Le texte devrait inclure des propositions, avec différentes variantes, pour un mécanisme de filtrage au sein de la Cour européenne des droits de l'homme et des propositions pour rendre possible de simplifier la modification des dispositions concernant les questions organisationnelles.²

Le présent document constitue un projet de texte contenant (i) des éléments pour l'introduction générale du Rapport d'activité intérimaire ; (ii) des éléments, y compris des conclusions, concernant les travaux pertinents menés par le DH-GDR et portant principalement sur les questions suivantes :

- nouveau mécanisme de filtrage ;
- éventuelle introduction d'un système de frais pour les requérants.³

La tâche d'examiner les questions relatives à une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la Convention a été confiée par le Comité des Ministres à un autre Comité d'experts, le DH-PS. Le présent document ne reflète donc pas les travaux sur cette question.

¹ Adoptés par le DH-GDR lors de sa 6^e réunion (09-11 février 2011).

² Voir doc. CDDH(2010)002, « Décisions du Comité des Ministres sur les suites à donner à la Déclaration d'Interlaken et Mandats du CDDH et des instances subordonnées impliquées dans le suivi de la Déclaration ».

³ Il convient de rappeler que le CDDH, dans son Rapport final sur les mesures qui découlent de la Déclaration d'Interlaken qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention, avait déjà abordé la question d'une éventuelle introduction d'un système de frais pour les requérants (la question avait également été mentionnée dans le premier Rapport sur la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken, doc. CDDH(2010)010 Add. I, par. 8-9 et Annexe II). Dans le Rapport Final, il a été noté que « un aspect qui reste encore à résoudre est celui de savoir si l'introduction de frais exigerait l'amendement à la Convention ou si elle pourrait être faite sur la base des dispositions existantes ou, par exemple, par le biais d'un amendement au Règlement de la Cour » et le CDDH a exprimé son intention de « poursuivre l'examen de la question des frais » en 2011 (voir doc. CDDH(2010)013 Add. I par. 13-14).

B. Eléments pour le projet de Rapport intérimaire d'activité du CDDH

I. INTRODUCTION

1. Le Comité des Ministres a demandé au CDDH de lui soumettre le 15 avril 2011 un Rapport intérimaire d'activité sur des propositions spécifiques pour des mesures nécessitant des amendements à la Convention, y compris des propositions, avec différentes variantes, pour un mécanisme de filtrage au sein de la Cour européenne des droits de l'homme et des propositions pour permettre de simplifier la modification des dispositions concernant les questions organisationnelles.⁴

2. Le CDDH travaille sur la réforme du système de la Convention depuis 1999, avant la Conférence de Rome de 2000. Ces travaux peuvent être divisés en trois phases : la première, de 2000 à 2004, a abouti à un train de mesures sur la réforme incluant le Protocole n° 14 ; la deuxième, de 2004 à 2009, a impliqué l'examen de la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations liées à la réforme, ainsi que le suivi du rapport du Groupe des Sages, et a abouti au Rapport d'activité du CDDH et à son Avis sur les questions qui devaient être abordées lors de la Conférence d'Interlaken ; la troisième phase, en cours, concerne le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken.

3. La Conférence et la Déclaration d'Interlaken ont eu un impact positif et significatif sur les travaux du CDDH, travaux qui ont également été facilités par l'entrée en vigueur du Protocole n° 14. Certaines questions actuellement à l'étude se sont déjà posées dans le passé mais, pour diverses raisons, y compris l'incertitude quant à leur opportunité et quant à l'existence d'une volonté politique à leur égard, elles n'ont pas été examinées en détail, les débats se limitant à des prises de position préliminaires.

4. Alors que les principales questions à l'ordre du jour du CDDH restent souvent complexes et sensibles le nouvel environnement d'après-Interlaken a permis au CDDH de faire des progrès. Il est ainsi en mesure, dans le présent rapport, de décrire la manière dont ses travaux ont avancé depuis la Conférence d'Interlaken, de présenter, dans leurs grandes lignes, les éventuelles mesures en cours d'examen, et enfin de décrire la manière dont il entend parachever son mandat par la présentation d'un Rapport final pour le 15 avril 2012.

5. Le présent Rapport est le troisième que le CDDH présente depuis la Conférence d'Interlaken du 18-19 février 2010. Il fait suite à son Premier rapport (juin 2010) et au Rapport final (novembre 2010) sur des propositions de mesures qui résultent de la Conférence d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention. Ainsi que ces deux rapports précédents l'ont précisé, le CDDH a, conformément à son mandat, examiné depuis le début des propositions de mesures qui nécessitent des amendements à la Convention en parallèle avec celles qui n'en nécessitent pas.

⁴ Voir doc. CDDH(2010)002, « Décisions du Comité des Ministres sur les suites à donner à la Déclaration d'Interlaken et Mandats du CDDH et des instances subordonnées impliquées dans le suivi de la Déclaration ». Le mandat occasionnel du CDDH figure également à l'Annexe I.

6. Les travaux ont eu lieu premièrement dans deux comités d'experts subordonnés, à savoir le DH-PS sur une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la Convention et le DH-GDR sur la réforme de la Cour, ce dernier comité ayant en pratique de toutes les autres questions pertinentes.⁵ Le CDDH a reçu des informations importantes et détaillées de la part du greffe concernant en particulier la mise en œuvre du Protocole n° 14 par la Cour et notamment les nouvelles procédures du juge unique et de comité de trois juges. Suite à l'appel de la Déclaration d'Interlaken et du mandat occasionnel reçu par le CDDH, le DH-GDR a procédé à une consultation de représentants de la société civile et des institutions nationales des droits de l'homme. Elle a eu lieu à Strasbourg le 9 février 2011 et a notamment permis de discuter des questions contenues dans le présent Rapport.⁶

7. Le CDDH note que le présent Rapport ne sera soumis que peu de temps avant la Conférence d'Izmir (26-27 avril 2011) qui sera organisée par la Présidence turque du Comité des Ministres en vue du suivi d'Interlaken.

II. CONTEXTE

8. Si l'on peut espérer que le Protocole n° 14, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2010, offrira un certain répit à la Cour européenne des droits de l'homme, il n'en demeure pas moins que la situation de celle-ci, au vu de la masse d'affaires, a continué de se détériorer depuis la Conférence d'Interlaken. Au 31 décembre 2010, un total de 139.650 requêtes était en instance devant une formation juridictionnelle, soit une augmentation de 17% au cours de l'année. Malgré le fait que ses ressources n'ont pas augmenté, la Cour a de nouveau accru sa production de décisions et d'arrêts, en résolvant un total de 41.183 affaires, soit 16% de plus que l'année précédente. L'augmentation du nombre des requêtes pendantes dépasse ainsi, de nouveau, celle de la production de la Cour en nombre et en taux. Le ratio entre les décisions d'irrecevabilité et les arrêts est de 15 à 1, contre environ 14 à 1 en 2009. Au rythme actuel de la production (et en imaginant fictivement qu'aucune nouvelle requête ne serait introduite), il faudrait près de 20 ans à la Cour pour juger toutes les requêtes actuellement pendantes devant les chambres et les comités et un peu moins de deux ans et demi pour celles pendantes devant les juges uniques.⁷

9. Rappelant que la Cour a été créée par les Hautes Parties contractantes pour assurer le respect de leurs engagements à l'égard de la Convention, le système de celle-ci impose, sous sa forme actuelle, le respect de deux principes fondamentaux dans la recherche de solutions au problème du volume d'affaires devant la Cour. Le premier est le droit de recours individuel, élément unique du système de la

⁵ Le calendrier des réunions figure à l'Annexe II.

⁶ Le programme et la liste des participants figurent à l'Annexe III.

⁷ Ce calcul est basé sur les chiffres provenant de la Cour pour 2010. A la fin de cette période il y avait 51.250 affaires en instance devant les chambres et les comités et 88.400 devant le juge unique ; pendant cette période, 20.607 arrêts et 38.576 décisions ont été rendus. Etant donné que le système de juge unique – théoriquement plus efficace – n'a été pleinement en vigueur que pour la moitié de cette période, on peut présumer que la production de décisions d'irrecevabilité augmentera d'une certaine manière pour l'année 2011 et que, par conséquent, le temps nécessaire pour décider des affaires en instance devant un juge unique diminuera (encore une fois, en supposant de manière fictive qu'aucune nouvelle requête manifestement irrecevable n'arriverait).

Convention en tant que mécanisme international de protection des droits de l'homme et auquel les Etats membres ont réaffirmé leur attachement dans la Déclaration d'Interlaken. Le second est la juridictionnalisation du mécanisme de règlement des plaintes instaurée par le Protocole n° 11. Ces deux principes pris ensemble donnent à chaque individu qui a introduit une requête en bonne et due forme le droit au traitement de son cas par un juge international ou, pour les affaires qui ne sont pas manifestement irrecevables, par un groupe de ces juges.

10. Le CDDH examine actuellement trois propositions principales qui peuvent être décrites comme suit :

- mise en place d'un nouveau mécanisme de filtrage au sein de la Cour, allant au-delà de la procédure existante de juge unique ;
- introduction d'un système de frais pour les requérants devant la Cour ;
- [introduction d'une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la Convention. Une éventuelle modalité pour cela pourrait être un Statut pour la Cour (*à compléter par le DH-PS*).]

III. PROPOSITIONS

*i. Nouveau mécanisme de filtrage pour la Cour*⁸

11. Dans le présent contexte, le terme « filtrage » se réfère au prononcé de décisions au cas où les requêtes seraient manifestement irrecevables (par exemple, les décisions actuellement rendues par des juges uniques). Il ne se réfère pas à la phase initiale de tri actuellement menée par le greffe, en vertu de laquelle les requêtes sont provisoirement affectées aux différentes formations juridictionnelles en fonction de leurs caractéristiques apparentes. L'idée d'un nouveau mécanisme de filtrage allant au-delà du Protocole n° 14 consisterait à introduire un nouveau mécanisme habilité à décider, à tout le moins, sur les requêtes irrecevables.

12. Comme cela a été prévu au moment de l'adoption du Protocole n° 14, les mesures contenues dans celui-ci, bien que nécessaires, ne seront pas suffisantes face à l'augmentation du nombre d'affaires de la Cour. Conformément à son mandat, le CDDH a commencé à travailler sur des propositions, avec différentes variantes, pour un mécanisme de filtrage au sein de la Cour, étant entendu que la décision définitive quant à la mise en œuvre de telle ou telle proposition dépendra de l'évaluation détaillée des effets qui résultent de la mise en pratique de la procédure de juge unique suite à l'entrée en vigueur du Protocole n° 14. Toutefois, pour des raisons diverses, tous les membres du CDDH ne sont pas convaincus de la nécessité de mettre en place un nouveau mécanisme de filtrage.

13. Le point central des discussions ayant eu lieu au sein du CDDH lors de l'examen de ces éventuelles propositions porte sur la question de savoir qui devrait être responsable du filtrage. Une suggestion est que certains juristes du greffe soient habilités à rejeter toutes ou certaines affaires manifestement irrecevables. Bien que

⁸ Il convient de noter que cette section du présent Rapport est basée sur les informations dont disposait le DH-GDR lors de sa 5^e réunion (1 – 3 décembre 2010), autrement dit lors de l'adoption de son projet de Rapport sur cette question. Cette section du présent Rapport est basée sur un résumé du projet de rapport précédent, reproduit dans son intégralité à l'Annexe IV.

n'étant pas tenus à satisfaire à toutes les exigences de l'article 21 CEDH, ils possèderaient les qualités et les compétences requises pour être immédiatement opérationnels. Cette approche serait ainsi la plus souple. L'inconvénient majeur évident serait que certaines décisions concernant l'irrecevabilité, voire toutes ces décisions, cesseraient d'être examinées par des juges, ce qui constituerait une régression par rapport à la juridictionnalisation du mécanisme de contrôle mis en place par le Protocole n° 11.

14. Une deuxième suggestion consisterait à ce que le filtrage soit confié à une nouvelle catégorie de juges consacrée principalement, sinon exclusivement, à cette tâche. Cette approche conserverait le caractère juridictionnel de la prise des décisions au sein du mécanisme de contrôle de la CEDH, tout en permettant aux juges réguliers actuels de dégager du temps pour travailler sur des affaires recevables *prima facie*.

15. Une troisième suggestion, inspirée par les juges *ad litem* du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), consisterait à ce que la Cour soit renforcée avec des juges temporaires. Cette suggestion a été faite récemment dans les discussions du CDDH et n'a pas encore été examinée en détail.

16. Il semble y avoir certaines similitudes entre ces deux dernières suggestions, tout comme des différences importantes. Toutes les deux impliquent une catégorie distincte de juges nommés pour une période limitée et pour une raison précise à savoir le renforcement des capacités juridictionnelles de la Cour. Mais, les juges *ad litem* du TPIY sont principalement appelés à remplir les mêmes fonctions que les juges permanents (mais ils peuvent aussi agir comme juges de réserve) et sont tenus d'avoir les mêmes qualifications. Dans les deux cas, ces juges ne seront pas immédiatement opérationnels et il peut y avoir là un risque de divergence de pratiques.

17. En outre, il a été suggéré que le mécanisme pourrait combiner deux ou plusieurs des suggestions mentionnées.

18. La Déclaration d'Interlaken a également demandé au Comité des Ministres d'examiner si les affaires répétitives pourraient être traitées par les juges responsables du filtrage. Le CDDH a examiné cette question dans un cadre plus large, en se demandant si tout nouveau mécanisme de filtrage pourrait aussi traiter des affaires répétitives. Il a été estimé qu'un mécanisme composé de juges pourrait le faire, contrairement à un mécanisme composé de juristes du greffe.

19. Lorsque ces options auront été plus clairement définies, l'évaluation appropriée pour chacune d'entre elles du rapport coût/efficacité sera essentielle en vue des décisions finales à prendre. Des coûts budgétaires sont inévitablement associés à la réduction du volume des affaires, tant si l'on s'oriente vers la simple augmentation du nombre de personnel du greffe que si l'on adopte un nouveau mécanisme de filtrage composé de nouveaux juges. Il faut garder à l'esprit le fait que, pour augmenter son rendement, chaque nouveau juge devra être assisté par du personnel supplémentaire du greffe.

20. La question de savoir si, et dans quelle mesure, une augmentation du personnel du greffe aiderait à atténuer le problème devrait être explorée sur la base d'une analyse concernant l'ensemble des ressources actuelles de la Cour, des

méthodes de travail et du rendement, le greffe étant déjà responsable du filtrage des requêtes et de la préparation des projets de décisions pour les juges uniques.

21. Ces aspects plus détaillés, ainsi que d'autres, sont abordés dans le rapport du CDDH sur les questions de filtrage des requêtes et le traitement des affaires répétitives (voir Annexe I).

ii. Procédure d'amendement simplifiée de certaines dispositions de la Convention

. [À compléter par le DH-PS]

iii. Introduction d'un système de frais pour les requérants devant la Cour

a. Bien que cette question ne soit pas explicitement mentionnée dans la Déclaration d'Interlaken, le CDDH l'a examinée en relation avec l'appel figurant dans la Déclaration en direction du Comité des Ministres : « [e]n matière d'accès à la Cour, ... 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. »

b. Les discussions que le CDDH a déjà eues sur la question ont été reflétées dans son rapport initial, intégré dans le Premier Rapport sur la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken qu'il a soumis au Comité des Ministres⁹. Ce rapport examine les divers aspects de la question tant sur son principe que sur ses aspects pratiques. Les discussions ont montré les points de vue fort divergents qui ont été étayés par les uns et les autres, aussi bien sur les arguments philosophiques que sur les aspects pratiques. Le CDDH a noté qu'un risque (même minime) demeure dans tout système de décourager des requêtes bien fondées. La question des coûts induits par la gestion de tout système de frais a également été avancée en tant qu'élément clé à prendre en considération.

c. A la suite du rapport initial du CDDH, un expert-consultant, M. Julien Lhuillier, de l'Université de Lausanne, a été chargé de préparer une étude sur les divers systèmes qui, dans certains Etats membres, exigent des requérants auprès des juridictions supérieures de s'acquitter du paiement d'une taxe ou d'une autre somme. L'étude cherche à identifier les systèmes nationaux qui partagent certaines caractéristiques qui pourraient inspirer un éventuel système modèle susceptible d'être appliqué à la Cour de Strasbourg. Le CDDH a examiné l'étude au vu des questions qui figuraient à la fin de son rapport initial.

d. À la lumière des résultats de la Conférence d'Izmir et sous réserve des décisions qui seront prises lors de la Session ministérielle du 11 mai 2011, le CDDH pourrait procéder à un examen de la question des frais, en prenant en compte l'étude de l'expert-consultant, y compris les critères suggérés par le greffe de la Cour tels

⁹ Voir doc. CDDH(2010)010 Addendum I, Annexe I, "L'accès à la Cour – frais pour les requérants", reproduit à l'Annexe V du présent rapport.

qu'indiqués dans cette étude, ainsi que le rapport précédent du CDDH.¹⁰ Cette approche pourrait aussi demander de tracer les grandes lignes d'un ou plusieurs modèles de systèmes, le cas échéant avec des variantes, qui pourraient être ensuite soumis à la Cour (et, si nécessaire, à d'autres organes spécialisés) en vue d'évaluer le coût potentiel de son/leur mise en œuvre et de son/leur fonctionnement.

iv. Autres questions

[À compléter par le CDDH, notamment par rapport à la question des avis consultatifs.]

III. CONCLUSIONS

e. Depuis la Conférence d'Interlaken, le CDDH a fait des progrès considérables sur plusieurs questions importantes. Une fois qu'il aura terminé l'examen technique détaillé de ces questions et qu'il aura reçu des informations plus vastes qu'il attend d'autres sources, il espère parvenir à un consensus sur les propositions qu'il soumettra au Comité des Ministres dans son Rapport Final pour le 15 avril 2012.

f. S'agissant d'un nouveau mécanisme de filtrage, des questions de principe se posent concernant sa nécessité et le personnel (juristes du greffe ou une nouvelle catégorie de juges) qui se chargerait de prendre les décisions d'irrecevabilité. Le CDDH pense que son évaluation, pour chaque variante, du rapport coûts / efficacité lui sera utile pour rendre des avis définitifs sur ces variantes. Néanmoins, d'éventuelles décisions politiques sur la question de principe, y compris budgétaire, pourraient être finalement nécessaires.

g. En ce qui concerne l'introduction d'un système de frais pour les requérants, la question de principe qui se pose est celle de son éventuel impact sur le droit de recours individuel ou sur le droit à une décision juridictionnelle. Le CDDH considère pour sa part que l'élaboration détaillée de modèles possibles avec une estimation de leur coût de mise en œuvre et de fonctionnement, aidera ses membres à parvenir à une conclusion définitive quant au principe de l'introduction ou non d'un système de frais pour les requérants. Là encore, le CDDH estime qu'une décision politique sur la question de principe pourrait s'avérer finalement nécessaire.

h. *[À compléter par le DH-PS]*

i. Pour avancer dans ses travaux de mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken, le CDDH attend les réponses et contributions de la prochaine Conférence d'Izmir qui pourraient même aboutir à une éventuelle modification de son actuel mandat.

¹⁰ Voir le Premier Rapport du CDDH sur la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken, doc. CDDH(2010)010 Add. I, Annexe I.

Annexe I**Mandat occasionnel initial pour le Comité directeur pour les droits de l'Homme (CDDH)
pour examiner les parties pertinentes de la Déclaration d'Interlaken**

1. **Nom du Comité :** Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)
2. **Source :** Comité des Ministres
3. **Durée :** Le présent mandat expirera le 31 décembre 2010 et le 15 avril 2012
4. **Mandat :**

Sous réserve d'orientations plus spécifiques pouvant être données à tout moment par le Comité des Ministres, examiner toutes les parties pertinentes de la Déclaration d'Interlaken.

En particulier :

(a) élaborer des propositions spécifiques quant aux mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, si nécessaire, en plus de celles que le CDDH a déjà présentées au Comité des Ministres ;

Pour exécuter cette partie du mandat, un rapport final sera présenté au Comité des Ministres avant le 31 décembre 2010 ;

(b) 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 et des propositions pour des mesures aptes à simplifier les amendements de la Convention sur des questions d'ordre organisationnel ;

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.

(c) Les travaux sur les points (a) et (b) seront menés en parallèle.

Pour l'exécution de ce mandat, le CDDH pourra commander les études et mener les consultations nécessaires auprès d'autres instances, en particulier la Cour, ainsi que des représentants de la société civile. Il pourra confier des tâches appropriées à ses comités subordonnés. La Cour et son greffe pourront, à tous les stades des travaux, contribuer à l'exécution du présent mandat.

Le CDDH se tiendra informé des actions menées ou envisagées par d'autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken et pourra, le cas échéant, faire part au Comité des Ministres de son avis sur ces questions. Dans ce contexte, il tiendra également compte des premiers effets de l'entrée en vigueur des nouvelles procédures prévues par le Protocole n° 14.

Le CDDH devra régulièrement faire rapport au Comité des Ministres de l'état d'avancement de ses travaux et lui présenter ses propositions au fur et à mesure qu'elles seront achevées. Un premier rapport sera soumis avant fin juin 2010. Le Comité des Ministres fournira au CDDH toutes orientations nécessaires.

Annexe II**Calendrier des réunions du CDDH et des instances subordonnées pertinentes¹¹**

5 ^e reunion du DH-GDR ¹²	1-3 décembre 2010
6 ^e reunion du DH-GDR ¹³	9-11 février 2011
2 ^e reunion du DH-PS ¹⁴	9-11 mars 2011
72 ^e reunion du CDDH ¹⁵	29 mars – 1 avril 2011

¹¹ Réunions depuis l'adoption du Rapport Final du CDDH, le 23 novembre 2011 (doc. CDDH(2010)013 Add. I).

¹² Pour plus de détails, voir le rapport de réunion, doc. DH-GDR(2010)021.

¹³ Pour plus de détails, voir le rapport de réunion, doc. DH-GDR(2011)R6.

¹⁴ Pour plus de détails, voir le rapport de réunion, doc. ...

¹⁵ Pour plus de détails, voir le rapport de réunion, doc. ...

Annexe III

Consultation du DH-GDR avec les représentants de la société civile et des institutions nationales des droits de l'homme : Ordre du jour et liste des participants

9h30	Ouverture et introduction générale par la Présidente du DH-GDR, Mme Anne-Françoise Tissier, et présentation des participants
10h00	Question I: <u>un éventuel nouveau mécanisme de filtrage pour la Cour</u> - introduction par Mme Almut Wittling-Vogel, Rapporteur du DH-GDR (5 minutes) - débats sur la Question I
10h30	Question II: <u>une éventuelle procédure simplifiée d'amendement de la Convention</u> - introduction par Mme Björg Thorarensen, Présidente du DH-PS (5 minutes) - débats sur la Question II
11h00	Question III: <u>une éventuelle introduction d'un système des frais pour les requérants</u> - introduction par M. Frank Schürmann, Vice-président du DH-GDR (5 minutes) - débats sur la Question III
11h30 – 12h00	<i>Pause</i>
12h00	Autres questions - présentation de la question de l'information aux requérants, par Jörg Polakiewicz, Chef du Service de développement des droits de l'homme (5 minutes) - présentation de la question des avis consultatifs, par M. Martin Kuijer, Ministère de la Justice des Pays-Bas (5 minutes) - débats sur ces questions et sur toute autre question
12h55	Conclusions par la Présidente du DH-GDR, Mme Anne-Françoise Tissier
13h00	Fin de la consultation

Nom	Fonction	Organisation
Adam Bodnar	Secretary of the Board	Helsinki Foundation for Human Rights
Noémie Bienvenu		European Group of National Human Rights Institutions
Arkadiy Buschenko	Chair of the Board	Kharkiv Human Rights Protection Group
Daniela Boteva	Legal expert	Bulgarian Lawyers for Human Rights
Theo Boutrouche		Amnesty International, International Secretariat
Maxim Ferschtman		Open Society Justice Initiative
Giuseppe Guarneri		Council of Europe Conference of INGOs
Margarita Ilieva	Deputy Chairperson & Director of the Legal Programme	Bulgarian Helsinki Committee
András Kádár	Co-Chair	Hungarian Helsinki Committee
Alexander Kashumov	Head of Legal Team	Access to Information Programme
Vanessa Kogan	Executive Director	Stichting Russian Justice Initiative
Kirill Koroteev	Case Consultant	European Human Rights Advocacy Centre
Nuala Mole	Director	Advice on Individual Rights in Europe (AIRE Centre)
Karina Moskalenko	Director	International Protection Centre
Vitaliy Nagacevski		Lawyers for Human Rights
Laurent Pettiti	Président du Comité Droits de l'Homme	Conseil des Barreaux européen
Róisín Pillay	Senior Legal Adviser, Europe Programme	International Commission of Jurists
Joanna Sawyer	Litigation Director	Interights
Natalia Taubina	Director	Public Verdict Foundation
Furkat Tishaev	Lawyer	Memorial
Robert Wintemute	Council of Europe Legal Adviser	ILGA-Europe (European Region of the International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association)

Annexe IV

Filtrage des requêtes et traitement des affaires 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,¹⁶ 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

¹⁶ 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.¹⁷ 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 »).

¹⁷ 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. »¹⁸ 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. »¹⁹ Le Président de la Cour a exprimé les mêmes constats lors de son récent échange de vues avec le CDDH.²⁰ 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.²¹ Il a été suggéré que le fait de libérer les juges réguliers 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,

¹⁸ Voir paragraphe 78 commentant l'article 12 du Protocole n° 14.

¹⁹ 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.

²⁰ Voir doc. CDDH(2010)013.

²¹ [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).²²

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.²³ 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.²⁴ 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.²⁵ 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

²² 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.

²³ Le chiffre relatif aux affaires pendantes est pris des dernières informations statistiques disponibles sur le site internet de la Cour.

²⁴ Voir présentation du greffe lors de la 4^e 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.

²⁵ 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. »²⁶

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. »²⁷

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.

²⁶ 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. »

²⁷ 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.²⁸

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). »²⁹

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.³⁰ 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.³¹ 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

²⁸ 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).

²⁹ Voir doc. CDDH(2010)013.

³⁰ Idem le Statut mis à jour du TPIY, article 13 *quater*.

³¹ Idem, article 13.

candidats proposés par des Etats.³² 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.³³ Ils peuvent aussi être désignés comme juges de réserve.³⁴ Dans l'un ou l'autre cas, ils peuvent aussi de se prononcer pendant la phase préalable à l'audience dans d'autres procès que ceux auxquels ils ont été nommés pour juger.³⁵

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 réguliers, 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).

³² Voir article 13 *ter*.

³³ *Idem* para. 13 *ter* §2.

³⁴ *Idem* para. 12 §5.

³⁵ *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^{er} 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.³⁶

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

³⁶ 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. »³⁷

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.

IX. Système statique ou souple

³⁷ Voir doc. CDDH(2010)013.

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.

Annexe V

Accès à la Cour – frais pour les requérants

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 l'emportent dans leur ensemble sur 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 ont été faites pour réguler l'accès à la Cour. Ces idées vont au-delà du but du présent document.

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. Diverses opinions sont exprimées au sein du CDDH sur le fait de savoir si des frais devraient ou non être introduits en tant que modalité pour réguler l'accès à la Cour. Le CDDH est cependant disposé à poursuivre l'examen de la question si le Comité des Ministres le souhaite. Il invite donc au Comité des Ministres de lui indiquer s'il souhaite ou non voir des travaux sur ce sujet se poursuivre.

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 system 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 la présentation d'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. Il est avancé 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. Il est aussi avancé que le gain éventuel d'une somme d'argent constitue un facteur de motivation pour certains 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 mus 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.

22. Dans n'importe quel système, le risque demeurerait toutefois, même minime, de décourager des requêtes bien fondées, même 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 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 estime qu'il serait être utile d'obtenir, en parallèle avec d'éventuels travaux sur le sujet, les meilleures informations possibles sur les raisons pour lesquelles des décisions sont prises pour déclarer des requêtes irrecevables sans examen complémentaire et sur les effets que des frais ou un dépôt auraient. Le CDDH note également l'utilité qui s'attacherait à être assisté d'un expert qui quantifierait, en termes financiers et de charge de travail, les coûts et les bénéfices de tout modèle qui serait préféré en matière de frais ou de dépôt.