

Annexe III

**PROJET DE Rapport du CDDH sur
le filtrage des requêtes et le traitement des affaires répétitives**

Le présent rapport contient les propositions spécifiques du CDDH, avec des variantes, pour un mécanisme de filtrage au sein de la Cour européenne des droits de l'homme et l'examen de la question de savoir si les affaires répétitives pourraient être traitées par les juges responsables du filtrage. Il répond ainsi au mandat donné par le CDDH aux Délégués des Ministres suite aux Conférences d'Interlaken et d'Izmir¹, lues à la lumière de la Déclaration d'Interlaken.

Les principales options proposées pour un nouveau mécanisme de filtrage sont :

- (i) le filtrage par des juristes confirmés du greffe, qui seraient nommés en tant que « responsables du filtrage », sous l'autorité du Président de la Cour, pour exercer la compétence actuellement détenue par les juges uniques ;*
- (ii) le filtrage par une nouvelle catégorie de juges, réunissant les conditions requises pour l'exercice de fonctions judiciaires et soumis aux conditions d'indépendance et d'impartialité ;*
- (iii) le filtrage des affaires irrecevables en vertu de l'article 35 paragraphes 1 et 2 par des juristes du greffe spécifiquement désignés, et des affaires irrecevables en vertu de l'article 35 paragraphe 3 par une nouvelle catégorie de juge, quelle qu'elle soit.*

Plusieurs experts estiment qu'il est nécessaire de continuer à évaluer les effets de la mise en œuvre du Protocole n°14 par la Cour avant de pouvoir décider s'il faut établir ou non un nouveau mécanisme de filtrage

En ce qui concerne les affaires répétitives, le CDDH a abordé cette question plus largement, se demandant si tout nouveau mécanisme de filtrage ou un mécanisme supplémentaire augmentant la capacité décisionnelle de la Cour pourrait aussi traiter les affaires répétitives. Il a été exclu que les juristes du greffe puissent rendre un arrêt dans de telles affaires, bien qu'il puisse être possible pour toute nouvelle catégorie de juges de le faire.

Le rapport note que la Cour est confrontée à un arriéré très important d'affaires de chambre recevables. Il inclut par conséquent une proposition qui permettrait d'augmenter la capacité décisionnelle générale de la Cour en recrutant des juges temporaires exerçant par rotation qui devraient réunir les mêmes conditions requises pour l'exercice des fonctions que les juges permanents et seraient compétents pour assurer la plupart des fonctions des juges permanents, autres que celles de siéger en Grande Chambre ou à la Cour plénière.

Le CDDH note néanmoins qu'aucune des options précitées ne pourrait augmenter la capacité décisionnelle de la Cour sans une augmentation de la taille du greffe qui est responsable du tri des requêtes et de la préparation des projets de décisions.

Enfin, le CDDH note que la Cour a relevé à plusieurs occasions que sa capacité de traitement des affaires pourrait être substantiellement (mais pas suffisamment) augmentée même avant l'adoption d'un nouveau mécanisme, en augmentant le nombre d'agents du greffe. La question de savoir dans quelle mesure une augmentation du nombre d'agents du greffe pourrait contribuer à réduire le problème devrait être explorée.

¹ Voir doc. CM/Del/Dec(2010)1076/1.6. et doc. CM/Del/Dec(2011)1114/1.5 respectivement.

I. La déclaration d'Interlaken et le mandat occasionnel du CDDH

1. 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. » (soulignement ajouté).² En outre, le paragraphe 7.c.i. de la Déclaration d'Interlaken « appelle le Comité des Ministres à examiner la possibilité de confier les affaires répétitives à des juges responsables du filtrage ».

2. Le Comité directeur pour les droits de l'homme a par conséquent reçu le mandat 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. »³ (soulignement ajouté). Ce mandat a ensuite été réitéré, suite à la Conférence d'Izmir, et l'échéance pour la présentation des résultats a été avancée au 31 mars 2012.

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

3. Le filtrage est la tâche qui conduit à disposer définitivement 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).

4. Pour la Cour, les travaux de filtrage sont inéluctables ; il s'agit là d'une tâche que tout système se doit de mener. Le filtrage est important dans la mesure où tous les requérants, également ceux dont les requêtes sont clairement irrecevables, doivent pouvoir légitimement s'attendre à ce que leur affaire soit traitée par la Cour dans un délai raisonnable. Le fait de recevoir une décision de la Cour est un élément important du droit de recours individuel. Pour un nombre important et croissant de requérants, il n'est pas satisfait à cette attente et le droit de recours individuel est ainsi sapé. Ainsi que cela est noté avec de profondes préoccupations dans la Déclaration d'Interlaken, le nombre de requêtes déposées devant la Cour et le déficit entre les requêtes introduites et les requêtes traitées continue de croître, et cette situation cause préjudice à l'efficacité et la crédibilité de la Convention et de son mécanisme de contrôle.⁴

5. Les nouvelles méthodes de filtrage ne peuvent toutefois pas réduire le nombre des requêtes dont la Cour doit s'occuper. Le but est d'augmenter la capacité de traitement de la Cour afin de lui permettre de gérer plus efficacement son volume d'affaires. En gardant à l'esprit le fait que les requêtes irrecevables représentent environ 90 % des décisions prises par la Cour et environ 65 % des requêtes en suspens,⁵ Augmenter la capacité de la Cour à traiter ces affaires est

² 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. »

³ Voir document CDDH(2010)001.

⁴ Se référer aux paragraphes 7 et 8 dans le préambule.

⁵ Le premier chiffre vient des statistiques de la Cour pour les années récentes ; le dernier représente la proportion d'affaires pendantes qui ont préalablement été identifiées par le greffe comme irrecevables

nécessaire afin d'atteindre deux des trois objectifs fixés dans la Déclaration d'Interlaken, à savoir parvenir à un équilibre entre les arrêts et les décisions rendus par la Cour et les requêtes introduites et permettre à la Cour de réduire l'arriéré d'affaires et de statuer sur les nouvelles affaires dans des délais raisonnables.⁶ Un traitement plus efficace des requêtes clairement irrecevables devrait également permettre à la Cour de traiter plus efficacement les questions de fond qui lui sont soumises.

6. Pour davantage d'informations sur la manière dont le filtrage est opéré dans le cadre actuel, il convient de se reporter au précédent rapport du DH-GDR figurant à l'Annexe IV du rapport intérimaire d'activité du CDDH sur les mesures nécessitant des amendements à la Convention.⁷

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

7. Fin 2005, première année pour laquelle les chiffres pertinents sont officiellement disponibles, **89 900** requêtes étaient pendantes, 45 500 d'entre elles ayant été présentées au cours de l'année et 28 565 décisions ayant été prises, dont 27 613 déclarant la requête irrecevable ou la rayant du rôle. Cinq ans plus tard, fin 2010, dernière année complète pour laquelle les chiffres sont disponibles, **139 650** requêtes étaient pendantes, 61 300 d'entre elles ayant été présentées à une formation judiciaire au cours de l'année et 41 183 décisions ayant été prises, dont 38 576 déclarant la requête irrecevable ou la rayant du rôle.⁸

8. Il peut également être noté que le greffe a calculé que, avec 80 juristes assistants préparant des décisions de juge unique (concernant des affaires clairement irrecevables *prima facie*) dans environ 400 requêtes 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 a été envisagé), la Cour serait en mesure de produire quelque 32 000 décisions de juge unique. Cela implique que si tous les 47 juges devaient travailler sur les affaires clairement irrecevables, ils pourraient atteindre le même résultat en consacrant chacun moins de 11 % de leur temps de travail à ces dernières affaires.⁹ Cela doit être mis en regard avec le fait que, fin septembre 2011, 96 700 affaires étaient pendantes devant la formation de juge unique (une augmentation de plus de 9 % par rapport aux douze mois précédents).¹⁰ De surcroît, fin septembre 2011, 51 700 nouvelles requêtes ont ainsi déjà été attribuées à une formation judiciaire en 2011. Il est donc évident qu'il y aura plus de 32 000 affaires manifestement irrecevables qui arriveront en l'espace d'une année. Avec l'attribution actuelle de ressources, même sans l'arrivée constante de nouvelles affaires, la Cour aurait besoin au mieux de trois ans pour résorber son arriéré.

⁶ Voir paragraphe 9, sous-paragraphes i et ii du préambule de la Déclaration d'Interlaken.

⁷ Voir doc. CDDH(2011)R72 Addendum I.

⁸ 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.

⁹ Voir doc. DH-GDR(2010)017, rapport de la 4^e réunion du DH-GDR (15-17 septembre 2011), annexe III.

¹⁰ Le chiffre relatif aux affaires pendantes est pris des dernières informations disponibles sur le site internet de la Cour.

9. En outre, l'on peut conclure que si tous les juges ne travaillaient que sur des affaires de juge unique, cela leur prendrait approximativement trois mois et demi pour résorber l'arriéré d'environ 88 400 requêtes ; tandis que cela leur prendrait sept ans pour les 51 250 affaires de chambre et de comité.¹¹ Si l'on considère la longueur de la procédure à laquelle est confrontée une requête déposée devant la Cour, une requête clairement irrecevable est traitée en moyenne en trois ans, tandis qu'une affaire de chambre ou de comité ne sera en moyenne traitée que dans un délai de sept ans et quatre mois¹².

10. Ces chiffres aident à expliquer l'approche de la Cour selon laquelle « la situation actuelle est manifestement insupportable » 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.¹³ 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.¹⁴ Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe a également déclaré 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. »¹⁵ 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. En effet, depuis l'adoption du Protocole n° 14, l'arriéré de la Cour a non seulement augmenté mais ce de manière encore plus rapide que par le passé.

11. Un nouveau mécanisme de filtrage renforcerait la capacité de la Cour à traiter efficacement les requêtes clairement irrecevables et permettrait de parvenir à un équilibre entre les entrées et les sorties de telles requêtes pour tous les Etats membres et de réduire l'arriéré d'affaires, permettant que les juges actuels se consacrent aux requêtes recevables. Il a été suggéré que le fait de libérer les juges permanents 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.

¹¹ Ces chiffres sont issus du Rapport annuel de la Cour de 2010, p. 152. Selon ces chiffres, traiter une affaire de chambre ou de comité exige en moyenne 41 fois plus de temps pour un juge que de traiter une affaire de juge unique. En 2010, il y a eu 4,89 affaires de juge unique décidées pour chaque affaire de chambre ou de comité, à savoir le ratio entre les 34 189 affaires de juge unique et les 6 994 affaires de chambre et de comité. La modification du rôle des comités au cours de l'année 2010 a été prise en compte dans le calcul et les chiffres approximatifs ont été modifiés en conséquence.

¹² Chiffres de 2010.

¹³ Voir la 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.

¹⁴ Voir le 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.

¹⁵ Voir le 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. Le précédent Président de la Cour a exprimé les mêmes constats lors de son récent échange de vues avec le CDDH : voir document CDDH(2010)013.

12. Plusieurs experts estiment qu'il est nécessaire de continuer à évaluer les effets de la mise en œuvre du Protocole n°14 par la Cour avant de pouvoir décider s'il faut établir ou non un nouveau mécanisme de filtrage, se référant 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 ». Certains 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 : afin d'augmenter la capacité de traitement des affaires de la Cour, la capacité préparatoire du greffe nécessite d'être renforcée. 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, tout en admettant que la capacité préparatoire et de tri du greffe devrait être accrue afin d'augmenter la capacité de traitement des affaires de la Cour, ne sont pas d'avis que le fait d'augmenter simplement le nombre des juristes du greffe suffirait à permettre à la Cour de traiter son arriéré. A leur avis, la capacité décisionnelle de la Cour nécessite également d'être augmentée, dans la mesure où il y a une limite au nombre d'affaires qui peuvent être traitées par 47 juges tout en maintenant la qualité et la cohérence de la jurisprudence de la Cour.

13. 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 acceptent cependant que des propositions soient élaborées, à condition d'indiquer clairement qu'il est prématuré de prendre toute décision définitive relative à un nouveau mécanisme de filtrage.

IV. Qui doit filtrer ? – Différents modèles

14. Au cours des travaux du DH-GDR, plusieurs modèles ont été proposés pour aborder le problème de filtrage. Il convient de noter d'emblée que toutes les options proposées visent à offrir les avantages essentiels suivants:

- elles renforceraient la capacité décisionnelle de la Cour ;
- les juges permanents existants seraient alors en mesure de se concentrer sur des affaires plus complexes et de fond, en particulier sur des requêtes recevables *prima facie* et sur le développement de la jurisprudence ;
- chaque option autoriserait un certain degré de flexibilité pour répondre aux besoins de la Cour à un moment donné.

15. 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, y compris leurs variantes, sont les suivantes.

a. Le greffe

16. Plusieurs Etats ont suggéré que des juristes confirmés du greffe devraient être habilités à statuer définitivement sur les affaires clairement irrecevables. Plus spécifiquement, les rapporteurs non judiciaires existants se verraient attribuer la compétence qui est actuellement celle des juges uniques, qui est de « 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. La décision est définitive. Si le juge unique ne déclare pas une requête irrecevable ou ne la rayer pas du rôle, ce juge la transmet à un comité ou à une chambre pour

examen complémentaire » (cf. article 27 de la CEDH). Selon le rapport explicatif du Protocole n°14, « (c)ela signifie que le juge prendra de telles décisions uniquement dans les affaires parfaitement claires, dans lesquelles l'irrecevabilité de la requête s'impose d'emblée ». ¹⁶

17. Le Président de la Cour nommerait de tels « responsables du filtrage » de la même manière qu'il procède actuellement à la nomination des rapporteurs non judiciaires. La mission s'inscrirait généralement à court terme et ne constituerait pas nécessairement un travail à plein temps. Ils exerceraient leurs fonctions sous l'autorité du Président de la Cour et feraient partie du greffe, ainsi que cela est fixé à l'article 24 paragraphe 2 de la Convention en ce qui concerne les rapporteurs (non judiciaires). Il semblerait approprié que ces « responsables du filtrage », lorsqu'ils siègent en tant que tels, n'aient à examiner aucune requête contre leur Etat d'origine, ¹⁷ comme c'est actuellement le cas pour les juges uniques (voir l'article 26 paragraphe 3 de la CEDH).

18. Les avantages suggérés en faveur de ce système sont les suivants :

- (i) Les juristes confirmés du greffe sont impartiaux et indépendants vis-à-vis des parties et disposent des qualifications et de l'expérience nécessaires pour statuer définitivement dans les affaires clairement irrecevables, y compris une connaissance approfondie de la jurisprudence de la Cour, dans la mesure où ils supervisent déjà la préparation des décisions d'irrecevabilité pour les soumettre à un juge unique.
- (ii) Les juristes du greffe seraient entièrement opérationnels de suite, ce qui ne serait pas le cas pour les autres options.
- (iii) La suppression du niveau de décision supplémentaire (le juge unique) réduirait le temps et les ressources consacrés à des dossiers clairement irrecevables. L'avis du juge unique diffère de celui du rapporteur dans moins de 1 % des cas ¹⁸.
- (iv) Le nouveau mécanisme de filtrage n'impliquerait aucun coût supplémentaire à taux de traitement constant (à moins que l'on envisage de rémunérer les « responsables du filtrage » davantage que les rapporteurs non judiciaires). Toutefois, quel que soit le mécanisme de filtrage choisi, une plus grande efficacité de la Cour passera nécessairement par un renforcement supplémentaire du greffe (c'est-à-dire de la capacité de préparation des dossiers de la Cour) (voir également le paragraphe 34 ci-dessous).
- (v) La part des ressources de la Cour consacrée à des affaires clairement irrecevables se trouverait réduite au minimum.
- (vi) En bref, cette approche serait la plus souple et la plus efficace en termes de coûts.

19. Certains experts considèrent comme un désavantage que les décisions d'irrecevabilité ne soient plus prises par des juges, ce qui représenterait un pas en arrière dans le caractère systématiquement 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.

b. Un nouveau type de juge

20. 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 permanents en ce qui concerne l'indépendance et

¹⁶ Voir le paragraphe 67 du rapport explicatif du Protocole n°14.

¹⁷ Il conviendra de définir quel Etat doit être considéré comme l'état d'origine.

¹⁸ Ce chiffre a été confirmé par le greffe.

l'impartialité. Leur mandat devrait être considérablement plus bref que celui des juges permanents. 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 permanents par l'article 21 paragraphe 1 de la CEDH, il s'agirait de personnes étant à un stade de leur carrière moins avancé que celui des juges permanents et leur rémunération pourrait par conséquent être moindre. En outre, leur mode de désignation serait différent de celui des juges permanents, afin d'assurer un processus rapide de sélection qui tienne compte des besoins de la Cour. L'Assemblée parlementaire pourrait sélectionner les juges après avoir consulté la Cour. De manière alternative, 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 ait approuvé la liste. Le nombre de juges affectés au mécanisme de filtrage varierait selon les besoins de la Cour.

21. Pour ce système, les avantages suivants ont été suggérés :

- (i) Les décisions de la Cour devraient être prises par des juges. Le personnel non-judiciaire devrait se cantonner aux travaux préparatoires.
- (ii) 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, ce qui a un impact extérieur plus grand et ce qui serait nettement plus acceptable qu'une décision prise par un fonctionnaire administratif redevable vis-à-vis d'un supérieur hiérarchique.
- (iii) 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.
- (iv) Les requérants, dont les droits sont censés être protégés par le système, ont droit à un certain degré de traitement égal vis-à-vis des Hautes Parties contractantes. Puisque la décision définitive prise dans une affaire à l'encontre d'une Haute Partie contractante est de nature juridictionnelle, les requérants devraient aussi recevoir des décisions d'irrecevabilité qui soient de nature juridictionnelle.
- (v) Presque deux-tiers des requêtes irrecevables –actuellement déferées aux comités et aux juges uniques- sont manifestement mal-fondées. Dans la mesure où ces requêtes peuvent toucher des aspects difficiles et de fond relatifs aux droits de la Convention, il serait plus approprié qu'elles soient traitées par un mécanisme de nature juridictionnelle.
- (vi) Une efficacité maximale serait obtenue si des personnes ayant une expérience juridictionnelle entreprenaient les travaux de filtrage, alors que le personnel du greffe peut ne pas avoir d'expérience de travail au sein d'un système juridictionnel national, ou du moins pas d'expérience récente.
- (vii) Des juges du filtrage supplémentaires, engagés en cette qualité pour une durée déterminée, constitueraient par la suite un lien fort utile entre le système de la Convention et les systèmes juridiques nationaux.
- (viii) Le système actuel inclut un élément de double contrôle impliquant le juge unique et le rapporteur non-judiciaire, ce qui serait préservé par le nouveau système proposé.

22. Les inconvénients suivants ont été suggérés :

- (i) Une nouvelle catégorie de juge ne serait pas immédiatement opérationnelle.
- (ii) Il peut y avoir là un risque de divergence de pratique entre juges de filtrage et juges permanents.
- (iii) Des préoccupations ont également été exprimées sur les conséquences budgétaires d'une telle approche (voir plus loin le titre XI ci-dessous).

- (iv) Il peut s'avérer difficile de recruter des juges amenés à traiter uniquement des affaires clairement irrecevables *prima facie* (et éventuellement répétitives).
- (v) Le dossier de l'affaire ne serait pas nécessairement dans une langue comprise par le juge.

c. Une variante

23. Cette proposition combinerait les options impliquant le greffe et une nouvelle catégorie de juges. Des membres spécifiques du greffe se verraient attribuer la compétence de traiter des requêtes qui ont été provisoirement identifiées comme manifestement irrecevables pour des raisons purement procédurales en vertu de l'article 35 paragraphes 1 et 2 de la CEDH. Seuls des membres du greffe spécifiquement désignés devraient être autorisés à traiter de telles affaires et devraient être en mesure de les soumettre à une formation judiciaire à tout moment, s'ils devaient l'estimer nécessaire. En outre, une nouvelle catégorie de juge de filtrage serait créée pour traiter des affaires provisoirement identifiées comme irrecevables en vertu de l'article 35 paragraphe 3 de la CEDH, avec les affaires répétitives (voir le titre V b. ci-dessous).

24. Les arguments en faveur d'un tel système sont notamment qu'il préserverait le principe de prise de décision judiciaire pour les affaires dans lesquelles un avis est nécessaire sur le fond de la requête, mais pas pour celles qui ne remplissent manifestement même pas les exigences formelles les plus basiques pour la recevabilité.

25. Les éventuels inconvénients sont notamment ceux qui figurent aux paragraphes 19 et 22 ci-dessus, en ce qui concerne les options impliquant le greffe ou une nouvelle catégorie de juges en dehors du greffe. Certains experts estiment que les affaires clairement irrecevables devraient être traitées de la même manière eu égard aux critères de recevabilité pertinents, le facteur décisif étant qu'il s'agit d' « affaires parfaitement claires, dans lesquelles l'irrecevabilité de la requête s'impose d'emblée »¹⁹

V. Compétence d'un nouveau mécanisme de filtrage

a. Affaires relevant du juge unique

26. La compétence de tout nouveau mécanisme de filtrage devrait correspondre 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 (se référer au paragraphe 67 du Rapport explicatif au Protocole n° 14).

27. La compétence du mécanisme de filtrage couvrirait ainsi 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). 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 pour les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du Protocole. L'interprétation par la Cour du nouveau critère de recevabilité devrait ainsi être suffisamment bien établie pour permettre non seulement aux juges uniques, mais

¹⁹ Se référer au paragraphe 67 du rapport explicatif du Protocole n° 14.

aussi à tout nouveau mécanisme de filtrage d'appliquer l'article 35, paragraphe 3 (b) de la Convention.

b. Affaires répétitives

28. Même si la Déclaration d'Izmir ne le répète pas, la Déclaration d'Interlaken appelle le Comité des Ministres à également « examiner la possibilité de confier les affaires répétitives à des juges responsables du filtrage ».

29. Permettre à un nouveau mécanisme de filtrage de traiter des requêtes répétitives pourrait accroître la capacité de gestion des requêtes par la Cour. Il semble cependant y avoir 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.

30. Certaines délégations craignent qu'en laissant à d'autres que les juges permanents 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, alors que de telles affaires peuvent en réalité résulter de sérieux problèmes sous-jacents structurels ou systémiques. De plus, il pourrait être soutenu comme question de principe que seuls les juges permanents 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. La question du besoin d'une capacité supplémentaire à l'égard des requêtes répétitives a également été posée par certains experts, étant donné que le Protocole n° 14 ouvre déjà la possibilité aux comités de trois juges de décider sur ce genre d'affaires. D'autres experts relèvent toutefois que les affaires répétitives sont déjà considérées comme peu importantes par la Cour et qu'il y a un arriéré important et croissant d'affaires répétitives.

31. Les inconvénients mentionnés ci-dessus ne s'appliqueraient pas aux juges temporaires proposés sous le titre X ci-dessous. 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 permanents 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. »²⁰

VI. Rôle et compétence du greffe

32. 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.

33. Si l'on suivait le modèle selon lequel l'ensemble du processus de filtrage est confié au greffe (voir ci-dessus, les paragraphes 16 à 19), le rôle du greffe dans le mécanisme de filtrage

²⁰ Voir doc. CDDH(2010)013.

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.

34. 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.

VII. Système statique ou souple

35. Le nouveau mécanisme de filtrage pourrait être conçu aussi bien en tant que mécanisme statique que souple. Dans un schéma statique, le mécanisme serait composé d'un nombre de personnes fixé d'avance. La préférence porte sur un schéma souple, le mécanisme n'étant utilisé que lorsque et dans la mesure où cela est 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 permanents de la formation existante. Le nombre de 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 titre IV 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 une nouvelle catégorie de juges, cette souplesse serait limitée, en pratique, par la durée des mandats des juges désignés.

VIII. Recours

36. 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).

IX. Refus d'un système à deux niveaux

37. Il y a accord pour dire qu'une reproduction de l'ancien système à deux niveaux (Cour/Commission) doit être évitée. Le nouveau mécanisme de filtrage ferait partie de la Cour. A la différence de la Commission, il ne serait pas un organe 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.

38. 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. Ce juge serait l'instance de liaison entre la Cour telle qu'elle existe aujourd'hui et le mécanisme de filtrage. Le juge n'agirait

pas comme juge chargé du filtrage, mais dispenserait conseils et assistance aux juges chargés du filtrage / responsables du filtrage et aurait pour tâche de garantir la cohérence des décisions issues du mécanisme de filtrage. Le juge 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 / responsables du filtrage avec des juges permanents expérimentés pourrait être une option, ou bien constituer un moyen supplémentaire susceptible de contribuer à la cohérence de la jurisprudence de la Cour.

X. Questions additionnelles – le renforcement général de la capacité de la Cour

39. Il a également été suggéré qu'avec le renforcement de la capacité de filtrage de la Cour, des mesures supplémentaires soient prises pour augmenter sa capacité décisionnelle générale. Le fait d'introduire un nouveau mécanisme de filtrage de quelque sorte libérerait les ressources judiciaires pour les travaux sur les affaires de fond ; mais une proposition supplémentaire a été faite.

40. Bien qu'il soit sans aucun doute important de s'assurer que les affaires clairement irrecevables reçoivent une réponse rapide, il a également été relevé que la réforme du mécanisme de filtrage ne peut à elle seule libérer les ressources suffisantes pour s'attaquer à cette partie de l'arriéré de la Cour qui est la plus importante du point de vue tant du respect des droits de l'homme que du temps requis pour les traiter. En effet, bien que les requêtes clairement irrecevables faisant l'objet du filtrage soient les plus nombreuses, mais puissent être rejetées rapidement, la plus lourde partie de l'arriéré consiste en des affaires qui ne peuvent pas être déclarées irrecevables sans un examen complémentaire, exigent une analyse plus en profondeur et peuvent mener à la conclusion d'une violation de la Convention. Il a en outre été argué que la politique de priorisation de la Cour a, en réalité, laissé quelques 20 000 des 47 000²¹ affaires de chambre recevables *prima facie* avec peu de perspective de décision dans un délai raisonnable.

41. Il a par conséquent été suggéré qu'un système de rotation de juges temporaires pourrait être établi permettant de renforcer la capacité décisionnelle générale de la Cour lorsque cela est nécessaire. De tels juges devraient :

- (i) satisfaire aux conditions d'exercice des fonctions de l'article 21 de la CEDH ;
- (ii) être désignés par les Hautes Parties contractantes et, éventuellement, approuvés ou élus au système de rotation par l'Assemblée parlementaire ;
- (iii) être nommés au sein du système de rotation par le Président de la Cour pour des périodes d'une durée limitée, lorsque cela s'avère nécessaire pour parvenir à l'équilibre entre le nombre des requêtes entrantes et celui des affaires traitées (sous réserve de l'enveloppe budgétaire de la Cour) ;
- (iv) lorsqu'ils sont nommés, assurer la plupart des fonctions des juges permanents, autres que celles de siéger en Grande Chambre ou à la Cour plénière ;
- (v) lorsqu'ils sont nommés, être considérés comme élus au titre de la Haute Partie contractante qui les a désignés.

42. Il a été soutenu qu'un tel système peut avoir les avantages suivants :

²¹ Au 1er janvier 2011, 47 150 requêtes étaient pendantes devant les chambres.

- (i) cela rendrait possible de parvenir à un équilibre global entre les entrées et les sorties des affaires de chambres, permettant à la Cour de réduire l'arriéré et de statuer sur les nouvelles affaires dans un délai raisonnable ;
- (ii) il s'agirait d'un mécanisme souple, dans la mesure où les juges temporaires ne seraient mobilisés qu'à titre transitoire et en fonction des besoins et pourraient renforcer la capacité de la Cour à traiter de toutes sortes d'affaires ;
- (iii) cela n'aurait des conséquences budgétaires que s'il y est recouru, et tant qu'il y serait recouru, et il n'y serait recouru que si le Comité des Ministres y affecte les moyens financiers nécessaires ;
- (iv) les juges temporaires, étant engagés pour une durée déterminée, constitueraient ensuite un lien fort utile entre le système de la Convention et les systèmes juridiques nationaux.

43. Il est argué que les juges permanents n'auraient probablement que peu de temps pour traiter des affaires de chambre de catégorie inférieure, étant donné l'ampleur de l'arriéré et le taux d'arrivée de nouvelles affaires de chambre, à première vue recevables, et cela même si la responsabilité du filtrage, pour certaines, était attribuée au greffe ou, pour le filtrage d'autres affaires et des affaires répétitives, était attribuée à des juges de filtrage.

XI. Budget

44. Tous les experts sont conscients du coût inévitable, même s'il peut être limité dans le temps, pour réduire l'arriéré, que l'on augmente seulement le nombre d'agents 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.

45. Comme cela a été noté plus haut, des préoccupations ont été exprimées à l'égard des conséquences budgétaires de la création d'une nouvelle catégorie de juges. Il a été relevé que si des juristes confirmés du greffe se voient attribuer la compétence de rejeter les affaires clairement irrecevables, telles que cela est décrit dans l'option a. sous le titre IV ci-dessus, cela n'aurait pas forcément aucune conséquence budgétaire. En outre, il a été suggéré que si les options b. ou c. du titre IV étaient choisies, les juges du filtrage seraient moins nombreux que les juges permanents et leur rémunération correspondrait à celle du personnel confirmé du greffe plutôt qu'à celle des juges permanents, les conséquences budgétaires de cette approche seraient limitées.

46. L'évaluation adéquate du rapport efficacité/coût de chaque option sera nécessaire le moment venu. Cette tâche ne peut toutefois pas être entreprise à présent, tant que les diverses options n'auront pas été définies plus clairement, mais devrait être une condition requise à toute décision définitive sur les options à retenir ou à rejeter.

47. Le CDDH note également que la Cour a relevé à plusieurs occasions que sa capacité de traitement des affaires pourrait être substantiellement (mais pas suffisamment) augmentée même avant l'adoption d'un nouveau mécanisme, en augmentant le nombre d'agents du greffe. La question de savoir dans quelle mesure une augmentation du nombre d'agents du greffe pourrait contribuer à réduire le problème devrait être explorée.

XII. Base juridique

48. Toutes les propositions précitées nécessiteraient d'amender la Convention.