

Annexe V

PROJET DE Rapport du CDDH sur la proposition d'introduire une sanction à l'encontre des affaires dénuées de tout fondement

A. Introduction

1. Lors de la 7^e réunion du DH-GDR (30 mai – 1^{er} juin 2011), l'expert allemand a présenté une proposition visant à introduire une sanction pécuniaire à l'encontre des affaires dénuées de tout fondement.¹ Cette proposition répondrait à l'invitation des Délégués au CDDH à donner « un avis, en présentant [...] les principaux arguments pratiques pour et contre, [...] sur toute autre éventuelle nouvelle règle ou pratique d'ordre procédural concernant l'accès à la Cour. »² Le présent document constitue le rapport du CDDH sur la proposition.³

2. La proposition allemande permettrait à la Cour d'« imposer des frais ... lorsque les requérants ont soumis de manière répétée des requêtes qui sont manifestement irrecevables ou manquent en substance, car ces requêtes ne nécessitent manifestement pas de décision judiciaire de la part d'une juridiction internationale et placent une charge indue sur la Cour. » (Pour éviter toute confusion, le terme « frais » sera remplacé par le terme « sanction » dans le présent document.)

3. D'autres détails concernant le fonctionnement de ce système de sanction sont notamment les suivants :

- (i) Il incomberait à la formation judiciaire traitant de la requête d'évaluer s'il y a lieu ou non d'imposer une sanction.
- (ii) La sanction serait imposée à la discrétion de la Cour, une fois la procédure achevée, ce qui pourrait permettre de le faire dans la décision d'irrecevabilité.
- (iii) La sanction ne devrait pas être trop peu élevée, de manière à renforcer son effet éducatif, elle devrait être supérieure à tout frais général ; son montant spécifique serait fixé à la discrétion de la Cour, en tenant compte des caractères spécifiques du cas individuel, jusqu'à un montant maximum donné. (Il n'a pas été spécifié qui serait compétent pour fixer ce montant maximum.)
- (iv) La Cour ne serait pas en mesure de faire exécuter directement le paiement de la sanction. Le requérant serait toutefois informé qu'aucune autre requête ne sera traitée jusqu'à ce que la sanction soit payée.
- (v) L'on pourrait prévoir une dérogation au principe selon lequel la Cour refuse de traiter les requêtes ultérieures déposées par des requérants qui n'ont pas payé une sanction, dans les cas dans lesquels la requête ultérieure concernerait le « noyau dur » des droits garantis par la Convention (par ex. les articles 2, 3 et 4).
- (vi) Si le même requérant, après s'être acquitté de la sanction, devait ensuite déposer d'autres requêtes dénuées de tout fondement, une sanction complémentaire éventuellement plus élevée pourrait être appliquée.

¹ Voir le doc. DH-GDR(2011)012.

² Voir le doc. CM/Del/Déc.(2011)1114/1.5, « autre » signifiant dans ce contexte « autre qu'un système de frais pour les requérants à la Cour » (voir le doc. DH-GDR(2011)011 REV.)

³ Voir le doc. DH-GDR(2011)R7.

B. Arguments en faveur de l'introduction d'une sanction

4. Les arguments suivants ont été avancés en faveur de l'introduction d'une sanction à l'encontre des affaires dénuées de tout fondement :

- (i) De telles requêtes placent une charge indue sur la Cour : la sanction chercherait à réduire cette charge. Elle fournirait à la Cour un outil de gestion des affaires, similaire à ce qui existe dans certains systèmes judiciaires nationaux, pour mieux gérer ceux dont les nombreuses requêtes utilisent les ressources sans contribuer au développement positif dans le domaine des droits de l'homme, que ce soit pour les individus (le requérant) ou en général.
- (ii) La sanction aurait un effet éducatif sur le requérant en cause. Même si un tel système n'aurait pas un effet massif sur le nombre de requêtes clairement irrecevables, il pourrait néanmoins avoir un effet préventif sur ceux qui déposent des requêtes sans se demander si leurs requêtes remplissent les critères de recevabilité. Le fait d'imposer une sanction peut avoir un effet positif dans tous les cas : les requérants qui payent auront pris conscience du sérieux des requêtes ; ceux qui ne payent pas se verront opposer le refus de la Cour d'examiner toute autre requête introduite à l'avenir.
- (iii) Une fois qu'il y aura une connaissance générale de la pratique, cela pourra également avoir une influence en terme de discipline sur le comportement des autres requérants. Le système pourrait ainsi contribuer à consolider le rôle de la Cour, dont la situation actuelle, notamment sa charge de travail, est due en partie au fait qu'elle soit considérée, par de nombreux requérants, comme une juridiction de quatrième instance.
- (iv) La décision de mettre ou non en œuvre la sanction serait prise par la formation de jugement saisie de l'affaire et n'impliquerait par conséquent qu'un coût administratif additionnel minime. La gestion de la sanction n'impliquerait pas pour la Cour de travail additionnel disproportionné par rapport aux effets possibles dans la mesure où ce serait à la discrétion de la Cour de décider d'imposer ou non la sanction. Si la Cour estimait que rendre une décision rapide sans sanction serait un meilleur moyen de gérer l'affaire, elle pourrait le faire.
- (v) Un système de sanction répondrait à l'une des objections de ceux qui sont opposés à un système général de frais pour les requérants, dans la mesure où il ne dissuaderait pas les requêtes bien fondées, la Cour décidant de son application après avoir examiné l'affaire. L'impact potentiel sur l'effectivité du droit de recours individuel devant la Cour semblerait minime, étant donné les conditions en vertu desquelles la sanction est envisagée. Elle est, en effet, laissée à l'appréciation du juge, tant eu égard à son application qu'eu égard à son montant.

C. Arguments contre l'introduction d'une sanction

5. Les arguments suivants ont été avancés contre la proposition :

- (i) Un « système de sanctions » ne serait pas en conformité avec le but, l'esprit et même la lettre de la Convention. Chaque requérant doit être présumé de bonne foi lorsqu'il dépose une requête. Les requérants imaginent rarement, si c'est le cas, que leur affaire puisse être considérée

comme dénuée de tout fondement. L'irrecevabilité est la seule sanction pour une requête clairement mal fondée ou même abusive. Toute autre sanction donnerait en réalité l'apparence de criminaliser les requérants à la Cour, ce qui ne devrait pas être envisagé pour un mécanisme de protection judiciaire des droits de l'homme. Cela pénalise le requérant avant même qu'il ait exposé son cas, même si cette affaire s'avère être irrecevable. Cela va à l'encontre de la maxime « Il faut non seulement que justice soit rendue, mais également qu'il y ait apparence de justice ».

- (ii) Même s'il y a sans aucun doute des requérants qui passent leur temps dans des litiges abusifs, notamment devant la Cour, il n'y en a que très peu et ils ne déposent pas nécessairement que des requêtes dénuées de tout fondement, irrecevables, ce qui est un problème supplémentaire. La plupart des requêtes « abusives » consistent en la répétition, ou en des variations mineures de requêtes précédemment rejetées. Actuellement, une fois qu'un tel mode de requêtes a été établi – ce qui peut impliquer aussi peu que deux décisions du juge unique (la seconde rendue en vertu de l'article 35(2)(b) CEDH) – d'autres requêtes sont traitées par le Greffe, qui informe simplement le requérant qu'il n'y aura plus d'examen judiciaire de son affaire. En d'autres mots, les requêtes abusives ne sont pas un problème majeur de traitement des requêtes et il ne peut y avoir que peu d'opportunités pour une formation judiciaire d'envisager d'imposer une sanction.
- (iii) La Cour utilise rarement sa compétence existante pour déclarer des requêtes irrecevables pour abus du droit de recours individuel (art. 35(3)(a))⁴ et il serait par conséquent peu probable qu'elle exerce le pouvoir d'imposer une sanction. La consolidation de sa jurisprudence pour rejeter les requêtes dénuées de tout fondement pourrait atteindre le même but que cette proposition. Le développement de cette jurisprudence pourrait prévenir des requêtes futures dénuées de tout fondement, sans qu'un système complexe de sanctions soit nécessaire. Une accumulation des efforts visant le même objectif tendrait à surcharger la Cour de tâches additionnelles, plutôt qu'à la soulager.
- (iv) La mise en œuvre de la proposition pourrait nécessiter la mobilisation de ressources humaines et financières et placer une charge discrétionnaire lourde sur la Cour lorsqu'elle décide qui ou quelle affaire « sanctionner ». La Cour a l'obligation de traiter chaque requête de la même manière, accordant le même poids et la même considération à chacune, et serait ainsi obligée de déterminer dans quelle mesure et d'expliquer pourquoi certaines requêtes manquent en substance ; en d'autres mots, de distinguer des degrés d'irrecevabilité. Elle serait obligée d'analyser, au moins brièvement, les requêtes ultérieures introduites par la personne en question, au moins pour éviter la situation dans laquelle des violations éventuelles de droits fondamentaux demeureraient non examinées.
- (v) Il a été suggéré qu'il devrait être possible de faire appel de la sanction, ce qui augmenterait la charge de travail de la Cour. Tout système de sanctions pécuniaires devrait en principe être accompagné de la possibilité de demander le réexamen ou la réduction de son montant. Cela impliquerait également des ressources supplémentaires.

⁴ Voir les décisions de la Cour dans les affaires *Bock c. Allemagne* et *Dudek (VIII) c. Allemagne*.

- (vi) Un système de sanctions créerait des inégalités entre les requérants. Il n'affecterait pas les requêtes dénuées de tout fondement déposées par des requérants ayant un statut financier solide. Le système envisagé pourrait ainsi apparaître comme discriminatoire sur la base des ressources financières.
- (vii) La viabilité et faisabilité d'un tel système au sein de la Convention, même une fois amendée, serait discutable, difficile et compliqué à mettre en œuvre.

D. Autres questions soulevées

6. Outre ce qui précède, les autres questions suivantes ont été soulevées durant les discussions :

- (i) La proposition ne devrait pas être considérée comme une alternative à un système général de frais, bien qu'elle puisse être introduite en complément de celui-ci. Elle ne peut pas prendre la place d'un système de frais ou même être introduite comme une alternative aux frais dans la mesure où, contrairement aux sanctions, l'objectif d'un système éventuel de frais serait d'augmenter la qualité et d'uniformiser l'introduction des requêtes.
- (ii) Parallèlement à l'introduction d'une sanction pour les requérants abusifs, il devrait également être envisagé d'introduire des sanctions à l'encontre des représentants qui ont déposé des requêtes dénuées de tout fondement pour le compte de leurs clients, et/ou pour les Etats qui n'ont pas exécuté les arrêts dans les affaires répétitives.
- (iii) L'impact effectif de cette proposition sur la prévention des requêtes dénuées de tout fondement reste à analyser, sur la base d'un éventuel rapport pertinent qui pourrait peut-être être élaboré par la Cour elle-même. Avant cela, une estimation préliminaire du nombre de telles affaires et de l'étendue de leur impact sur la surcharge du rôle de la Cour serait néanmoins appropriée.
- (iv) Il pourrait également y avoir une étude sur la possibilité que les Etats parties soient responsables du recouvrement des sanctions, éventuellement pour le compte de la Cour. Dans cette hypothèse, il ne serait alors plus nécessaire de fixer comme règle le refus par la Cour de traiter des requêtes ultérieures suite au non-paiement d'une sanction.