



Strasbourg, le 27 janvier 2012

DH-GDR(2012)R1

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

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

RAPPORT

**1^e réunion
17-20 janvier 2012**

Résumé :

Lors de sa 1^e réunion (Strasbourg, 17-20 janvier 2012), le DH-GDR a :

- élu Mme Inga REINE (Lettonie) Vice-présidente ;
- adopté un projet de rapport du CDDH sur l'augmentation de la capacité de la Cour à traiter les requêtes (annexe III), pour transmission au CDDH à la prochaine réunion de celui-ci ;
- adopté un projet de rapport du CDDH sur d'éventuelles nouvelles règles ou pratiques procédurales concernant l'accès à la Cour (annexe IV), pour transmission au CDDH à la prochaine réunion de celui-ci ;
- adopté un projet de rapport final du CDDH sur des mesures nécessitant des amendements à la Convention (annexe V), pour transmission au CDDH à la prochaine réunion de celui-ci ;
- adopté un projet de contribution du CDDH à la Conférence ministérielle organisée par la Présidence britannique du Comité des Ministres (annexe VI), pour transmission au CDDH à la prochaine réunion de celui-ci ;
- élu les Etats membres suivants pour qu'ils nomment des experts pour son groupe de rédaction GT-GDR-A : Autriche, Géorgie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Serbie et Ukraine ;
- élu les Etats membres suivants pour qu'ils nomment des experts pour son groupe de rédaction GT-GDR-B: France, Allemagne, Lettonie, Fédération de Russie, Pays-Bas, Turquie et Royaume-Uni ;
- décidé que les deux groupes de rédaction devraient élire leurs président(e)s lors de leur première réunion ;
- nommé M. Jakub WOLASIEWICZ (Pologne) en tant que rapporteur pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

Point 1: Ouverture de la réunion, adoption de l'ordre du jour et de l'ordre des travaux, et élection d'un(e) Vice-Président(e)

1. Le Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR) a tenu sa 1^{ère} réunion à Strasbourg du 17 au 20 janvier 2012, sous la présidence de M. Vit SCHORM (République tchèque). La liste de participants figure à l'Annexe I. L'ordre du jour, tel qu'il a été adopté, figure à l'Annexe II. Le Comité a élu Mme Inga REINE (Lettonie) Vice-présidente.

Point 2: Nouveau mandat du DH-GDR

2. Le Comité procède à un échange de vues sur son mandat pour le biennium 2012-2013, à la lumière notamment des discussions lors de la 73^e réunion du CDDH (6-9 décembre 2011).

Point 3: Augmenter la capacité de la Cour en matière de traitement des requêtes

3. Le Comité examine, révisé et adopte un projet de rapport du CDDH sur l'augmentation de la capacité de la Cour à traiter les requêtes, tel qu'il figure à l'annexe III, pour transmission au CDDH lors de sa 74^e réunion (7-10 février 2012).

Point 4: D'éventuelles nouvelles règles ou pratiques procédurales concernant l'accès à la Cour

4. Le Comité examine, révisé et adopte un projet de rapport du CDDH sur d'éventuelles nouvelles règles ou pratiques procédurales concernant l'accès à la Cour, tel qu'il figure à l'annexe IV, pour transmission au CDDH lors de sa 74^e réunion (7-10 février 2012).

Point 5: Projet de Rapport final sur des mesures nécessitant des amendements à la Convention

5. Le Comité examine, révisé et adopte un projet de rapport final du CDDH sur des mesures nécessitant des amendements à la Convention, tel qu'il figure à l'annexe V, pour transmission au CDDH lors de sa 74^e réunion (7-10 février 2012).

Point 6: Projet de Contribution du CDDH à la Conférence à haut niveau qui sera organisée par la Présidence britannique du Comité des Ministres

6. Le Comité examine, révisé et adopte un projet de contribution du CDDH à la Conférence ministérielle organisée par la Présidence britannique du Comité des Ministres, tel qu'il figure à l'annexe VI, pour transmission au CDDH lors de sa 74^e réunion (7-10 février 2012). Il décide que tous commentaires additionnels sur le projet de contribution du CDDH peuvent être adressés au Secrétariat (david.milner@coe.int) d'ici le mercredi 25 janvier 2012. Les commentaires reçus à cette date seront, dans la mesure du possible, intégrés dans un projet révisé qui sera diffusé le vendredi 27 janvier 2012. S'ils ne peuvent pas être intégrés, ils seront diffusés dans un document séparé.

Point 7 : Organisation des travaux futurs

7. Le Comité élit des experts des Etats membres suivants pour son groupe de rédaction GT-GDR-A : Autriche, Géorgie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Serbie et Ukraine. Il rappelle que le Groupe est ouvert et que d'autres Etats membres sont par conséquent les bienvenus s'ils souhaitent envoyer des experts aux frais de leurs autorités. Conformément aux décisions prises par le CDDH, lors de sa 73e réunion, sur la mise en oeuvre de son mandat pour le biennium 2012-2013, le Groupe GT-GDR-A se réunira deux fois en 2012, durant lequel il conduira des travaux préparatoires sur (i) un projet de rapport au Comité des Ministres contenant des éléments en vue de contribuer à l'évaluation des effets du Protocole n°14 à la Convention et de la mise en oeuvre des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir sur la situation de la Cour, et (ii) un projet de rapport au Comité des Ministres contenant une analyse des réponses fournies par les Etats membres dans leurs rapports nationaux sur les mesures prises pour mettre en oeuvre les parties pertinentes de la Déclaration d'Interlaken et des recommandations pour le suivi.

8. Le Comité élit des experts des Etats membres suivants pour son groupe de rédaction GT-GDR-B: France, Allemagne, Lettonie, Fédération de Russie, Pays-Bas, Turquie et Royaume-Uni. Il rappelle que le Groupe est ouvert et que d'autres Etats membres sont par conséquent les bienvenus s'ils souhaitent envoyer des experts aux frais de leurs autorités. Conformément aux décisions prises par le CDDH, lors de sa 73e réunion, sur la mise en oeuvre de son mandat pour le biennium 2012-2013, le Groupe GT-GDR-B se réunira deux fois en 2012, durant lequel il conduira des travaux préparatoires sur les projets d'instruments juridiques pour mettre en oeuvre les décisions prises par le Comité des Ministres sur la base du rapport final du CDDH des mesures nécessitant des amendements à la Convention.

9. Le Comité décide que que les deux groupes de rédaction devraient élire leurs président(e)s lors de leur première réunion.

10. Le Comité note, conformément au calendrier des réunions adopté par le CDDH lors de sa 73e réunion, les réunions suivantes :

- GT-GDR-A : 14-16 mars 2012
- GT-GDR-B : 23-25 mai 2012
- 75^e réunion du CDDH : 19-22 juin 2012
- GT-GDR-A : 12-14 septembre 2012
- GT-GDR-B : 10-12 octobre 2012
- 2^e réunion du DH-GDR : 29-31 octobre 2012
- 76^e réunion du CDDH : 27-30 novembre 2012

Point 8 : Questions diverses

11. Le Comité nomme M. Jakub WOLASIEWICZ (Pologne) en tant que rapporteur pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

Annexe I**List of participants / liste des participants****MEMBERS / MEMBRES****ALBANIA / ALBANIE**

Ms Ledina MANDIA, General State Advocate, General State Advocate of the Republic of Albania, Bulevardi Zog I, Tirana, Albania

ANDORRA / ANDORRE

Apologies / excusé

ARMENIA / ARMENIE

Mr Arthur GRIGORYAN, Second Secretary, Legal Department, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Armenia, Government Building N2, Republic Square, Yerevan 0010

AUSTRIA / AUTRICHE

Ms Brigittte OHMS, Deputy Government Agent, Division for International Affairs and General Administrative Affairs, Federal Chancellery, Dpt. V/5, Constitutional Service, Ballhausplatz 2, 1010 Wien

AZERBAIJAN / AZERBAIJAN

Mr Otari GVALADZE, Division of the work with law enforcement agencies of the Presidential Administration the Republic of Azerbaijan

BELGIUM / BELGIQUE

Mme Isabelle NIEDLISPACHER, co-Agent du Gouvernement, SPF Justice, Service des Droits de l'Homme, Boulevard de Waterloo 115, B-1000 Bruxelles

BOSNIA AND HERZEGOVINA

Ms Zikreta IBRAHIMOVIĆ, Deputy Agent of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina before European Court of Human Rights, Office of the Agent Džemala Bijedića 39/II, 71000 Sarajevo

BULGARIA / BULGARIE

Ms PARPAROVA Yordanka, Direction des Droits de l'Homme Ministère des Affaires Étrangères 2, rue Aleksandar Zhendov, Sofia 1040

CROATIA / CROATIE

Apologies / excusé

CYPRUS / CHYPRE

Apologies / excusé

CZECH REPUBLIC / REPUBLIQUE TCHEQUE

Mr Vít A. SCHORM, Chairperson of the DH-GDR / Président du DH-GDR, Government Agent, Ministry of Justice, Vyšehradská 16, 128 10 Praha 2

Mr Petr KONŮPKA, Office of the Government Agent, Ministry of Justice, Vyšehradská 16,
128 10 Praha 2

DENMARK / DANEMARK

Mr Mads Møller LANGTVED, Head of Section, The Danish Ministry of Justice, EU Law and
Human Rights Division, Slotsholmsgade 10, DK-1216 Copenhagen K

ESTONIA / ESTONIE

Ms Maris KUURBERG, Government Agent, European Court of Human Rights,
Ministry of Foreign Affairs, Islandi väljak 1, 15049 Tallinn

FINLAND / FINLANDE

Mr Arto KOSONEN, Government Agent, Director of the Unit for Human Rights Court and
Conventions, Legal Service, Ministry of Foreign Affairs, P.O. Box 411, FI-00023 Valtioneuvosto

FRANCE

Mme Anne-Françoise TISSIER, Sous-directeur des droits de l'Homme, Agent du Gouvernement,
Ministère des affaires étrangères, DJ/HOM, 57 boulevard des Invalides, F-75007 Paris

Mme Emmanuelle TOPIN, Conseiller, Direction des affaires juridiques, Sous-direction des
droits de l'Homme, Ministère des affaires étrangères, 57 boulevard des Invalides, F-75007 Paris

GEORGIA / GEORGIE

Mr Mariam VASHAKIDZE, Legal Advisor for the Department of the State Representation to the
International Courts of Human Rights of the Ministry of Justice of Georgia
24(a), Gorgasali, 0114, Tbilisi

GERMANY / ALLEMAGNE

Ms Denise RENGGER, Legal Officer, Unit IV C 1, Human Rights Protection, Federal Ministry of
Justice, Mohrenstrasse 37, 10117 Berlin

Ms Katja BEHR, Agent of the Government, Head of Unit IV C 1, Human Rights Protection,
Federal Ministry of Justice, Mohrenstrasse 37,
10117 Berlin

GREECE / GRECE

Mr Ioannis BAKOPOULOS, legal assistant in the Legal Council of the Greek State, Office of the
Legal Counselor in the Ministry of Foreign Affairs, Akadimias 3, 10671 Athens

Ms Ourania PATSOPOULOU, Membre du Conseil Juridique de l'État, Attachée à la
Représentation Permanente de la Grèce auprès du Conseil de l'Europe, 67000 Strasbourg

HUNGARY / HONGRIE

Ms Monika WELLER, Co-Agent for the Hungarian Government before the European Court of
Human Rights, Section of the European Court of Human Rights, Department of Cooperation on
International Crime and Human Rights, Ministry of Public Administration and Justice

ISLAND / ICELAND

Apologies / excusé

IRLAND / IRELAND

Mr Peter WHITE, Assistant legal advisor, Department of Foreign Affairs and Trade, Legal Division, 80 St Stephen's Green, Dublin 2

ITALY / ITALIE

Mr Mario REMUS, Conseiller juridique, Service des Affaires Juridiques du Ministère des Affaires Étrangères, Piazzale della Farnesina, 1, I - 00135 Roma

LATVIA / LETTONIE

Ms Inga REINE, Representative of the Government before International Human Rights Organisations, Ministry of Foreign Affairs, Brivibas blvd, 36, Riga LV1395

LIECHTENSTEIN

Mr Dominik MARXER, Deputy Permanent Representative to the Council of Europe, Office for Foreign Affairs, Heiligkreuz 14, Postfach 684, FL-9490 Vaduz

LITHUANIA / LITUANIE

Ms Karolina BUBNYTE-MONTVYDIENE, Head of the Division for the Representation at the ECHR, Ministry of Justice of Lithuania, Gedimino ave. 30/1, LT-01104 Vilnius

LUXEMBURG / LUXEMBOURG

Mme Anne KAYSER-ATTUIL, Représentante Permanente Adjointe, Représentation Permanente du Luxembourg auprès du Conseil de l'Europe, 65, allée de la Robertsau - 67000 Strasbourg

MALTA / MALTE

Apologies / excusé

MONACO

Apologies / excusé

MONTENEGRO / MONTENEGRO

Apologies / excusé

THE NETHERLANDS / PAYS-BAS

Mr Martin KUIJER, Senior legal adviser human rights law, Ministry of Justice, Legislation Department, room H.511, Schedeldoekshaven, P.O. Box 20301, 2500 BZ The Hague

Ms Françoise SCHILD, Legal counsel, International Law Division, Human Rights Cluster, Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, P.O. Box 20061, 2500 EB The Hague

NORWAY / NORVEGE

Ms Audgunn SYSE, Acting legal advisor, The Legislation Department, Ministry of Justice and the police, P.O. Box 8005 Dep, NO-0030 Oslo

Ms Guro CAMERER, Senior adviser, Legal Affairs Department, Ministry of Foreign Affairs, P.O.Box 8114 Dep, NO-0032 Oslo

POLAND / POLOGNE

Mr Jakub WOLASIEWICZ, Government Agent, Ministry of Foreign Affairs, Aleja Szucha 23, Warsaw 00580

PORTUGAL

Mme Maria de Fátima GRAÇA CARVALHO, Agente du Gouvernement, Procureur-Général adjointe, Procuradoria Geral da Republica, rua de Escola Politécnica, N° 140, P-1249-269 Lisboa

REPUBLIC OF MOLDOVA / REPUBLIC DE MOLDOVA

Apologies / excusé

ROMANIA / ROUMANIE

Ms Irina CAMBREA, Government Agent, Ministry of Foreign Affairs, 14, Aleea Modrogan, Sector 1, Bucharest

RUSSIAN FEDERATION / FEDERATION DE RUSSIE

Mr Nikolay MIKHAILOV, Office of the Representative of the Russian Federation at the European Court of Human Rights, Deputy Head, Ministry of Justice of the Russian Federation, Zhitnaya St., 14, 119991 Moscow

Ms Maria MOLODTSOVA, Ist Secretary, Department for International Humanitarian Cooperation and Human Rights, Ministry of Foreign Affairs, 32/34, Sennaya sq., 119200 Moscow

Mr Vladislav ERMAKOV, Deputy to the Permanent Representative, Chancery, 75 allée de la Robertsau, 67000 Strasbourg

SAN MARINO / SAINT-MARIN

Apologies / Excusé

SERBIA / SERBIE

Mr Slavoljub CARIC, Government Agent, Ministry for Human and Minority Rights, Office of the Agent before the ECHR, Boul. Mihaola Pupina 2, 11000 Belgrade

SLOVAK REPUBLIC / REPUBLIQUE SLOVAQUE

Ms Marica PIROSIKOVA, Government Agent, Ministry of Justice, Župné nám. č. 13, 813 11 Bratislava

SLOVENIA / SLOVENIE

Mr Matija VIDMAR, Secretary, Judicial System Legislation Directorate, Ministry of Justice, Zupanciceva 3, 1000 Ljubljana, Slovenia

SPAIN / ESPAGNE

Mr Fernando IRURZUN MONTORO, Chef du Service juridique des Droits de l'Homme, Ministère de la Justice, Madrid

SWEDEN / SUEDE

Ms Helen LINDQUIST, Special Adviser, Department for International Law, Human Rights and Treaty Law, Ministry for Foreign Affairs, SE-103 39 Stockholm

Ms Gunilla ISAKSSON, Deputy Director, Department for International Law, Human Rights and Treaty Law, Ministry for Foreign Affairs, SE-103 39 Stockholm

SWITZERLAND / SUISSE

M. Frank SCHÜRMAN, Agent du Gouvernement, Chef de l'unité Droit européen et protection internationale des droits de l'homme, Office fédéral de la justice, Bundesrain 20, CH-3003 Berne

“the former Yugoslav Republic of Macedonia” / “l'ex-République yougoslave de Macédoine”

Apologies / Excusé

TURKEY / TURQUIE

Mme Deniz AKÇAY, Adjointe au Représentant permanent de la Turquie auprès du Conseil de l'Europe, 23 boulevard de l'Orangerie, F-67000 Strasbourg

Ms Gönül ERONEN, Adjointe au Représentant permanent de la Turquie auprès du Conseil de l'Europe, 23, boulevard de l'Orangerie, F-67000 Strasbourg

Mme Halime Ebru DEMIRCAN, Deputy to the Permanent Representative, Legal Adviser 23, boulevard de l'Orangerie, F-67000 Strasbourg

Mr Bayram TURGUT, Adjoint au Représentant permanent de la Turquie auprès du Conseil de l'Europe, 23, boulevard de l'Orangerie, F-67000 Strasbourg

UKRAINE / UKRAINE

Ms Natalia SHAKURO, Expert, Ministry for Foreign Affairs of Ukraine, 1, Mykhailivska Square, UA – 01018 Kyiv

UNITED KINGDOM / ROYAUME-UNI

Mr Derek WALTON, Chairperson of the CDDH / Président du CDDH, Legal Counsellor, Foreign and Commonwealth Office, King Charles Street, London SW1A 2AH

Mr Rob LINHAM, Head of Council of Europe Human Rights Policy, Ministry of Justice, 102 Petty France, London SW1H 9AJ

* * *

OBSERVERS / OBSERVATEURS**Holy See/ Saint Siège**

Mr Grégor PUPPINCK, 4 quai Koch, F-67000 Strasbourg

Japan/ Japon

Mr Hideaki GUNJI, Consul, Consulate-General of Japan at Strasbourg, “Tour Europe” 20, place des Halles, 67000 Strasbourg

Mexico / Mexique

Mme Andrea Barbosa, Représentation du Mexique auprès du Conseil de l'Europe, 8, boulevard du Président Edwards, 67000 Strasbourg, France

Mr Alejandro MARTINEZ PERALTA, Représentation du Mexique auprès du Conseil de l'Europe, 8, boulevard du Président Edwards, 67000 Strasbourg, France

European Union/Union Européenne

Mr Luis Pablo TARIN MARTIN, Deputy to the Head of Delegation, EU Delegation to Council of Europe, 18 Bd. de l'Orangerie, 67000 Strasbourg

Office of the United Nations High Commissioner for Refugees / Office du Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR)

Mr Samuel BOUTRUCHE, Legal Associate, UNHCR Representation to the European Institutions in Strasbourg

Office of the Commissioner for Human Rights / Bureau du Commissaire aux droits de l'homme

Ms Anne WEBER, Adviser, Office of the Commissioner for Human Rights, Council of Europe
F - 67075 Strasbourg Cedex

Parliamentary Assembly/Assemblée parlementaire

Mr Andrew DRZEMCZEWSKI, Head of Department, Legal Affairs & Human Rights Department / Chef de service des questions juridiques & des droits de l'homme

Registry of the European Court of Human Rights / Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme

Mr John DARCY, Conseiller du président et du greffier / adviser to the President and the Registrar, Private Office of the President, European Court of Human Rights, Cabinet du Président, Cour européenne des droits de l'Homme

Conference of INGOs of the Council of Europe / Conférence des OING du Conseil de l'Europe

Mr Giuseppe GUARNERI, 18, rue Carrière, F-67000 Strasbourg

Department for the Execution of Judgments of the Court/ Service de l'Exécution des Arrêts de la Cour

Mr Fredrik SUNDBERG, Conseil de l'Europe, Avenue de l'Europe, F-67067 Strasbourg

Amnesty International

Ms Tara LYLE, Policy Adviser, Amnesty International UK, The Human Rights Action Centre, 17 - 25 New Inn Yard, London, EC2A 3EA

Ms Johannes HEILER, Assistant Advocate, International Advocacy, Law and Policy, Amnesty International, Peter Benenson House, 1 Easton Street, London WC1X 0DW

Council of Bars and Law Societies of Europe / Conseil des barreaux européens (CCBE)

Apologised / excusé

European Group of National Human Rights Institutions / Groupe européen des institutions nationales des droits de l'homme

Mme Noémie BIENVENU, Legal Adviser / Chargée d'études juridiques, Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme (CNCDH)
35, rue Saint Dominique, 75007 Paris

Ms Mary CUNNEEN, senior lawyer with the UK's Equality and Human Rights Commission

International Commission of Jurists (ICJ) / Commission internationale de Juristes (CIJ)

Mr Róisín PILLAY, Senior Legal Adviser, Europe Programme International Commission of Jurist,
PO Box 9, 33 Rue des Bains, CH - 1211 Geneva 8

* * *

SECRETARIAT

**DG I – Human Rights and Rule of Law / Droits de l’Homme et État de droit
Council of Europe / Conseil de l’Europe, F-67075 Strasbourg Cedex**

Mr Christos GIAKOUMOPOULOS, Director / Directeur, Human Rights Directorate / Direction
des droits de l’Homme

Mr Jörg POLAKIEWICZ, Head of Human Rights Policy and Development Department /
Chef du Service des politiques et du développement des droits de l’Homme

M. Alfonso DE SALAS, Head of the Human Rights Intergovernmental Cooperation Division /
Chef de la Division de la coopération intergouvernementale en matière de droits de l’Homme,
Secretary of the CDDH / Secrétaire du CDDH

Mr David MILNER, Administrator / Administrateur, Human Rights Intergovernmental
Cooperation Division / Division de la coopération intergouvernementale en matière de droits de
l’Homme, Secretary of the DH-GDR / Secrétaire du DH-GDR

Mme Virginie FLORES, Lawyer / Juriste, Human Rights Intergovernmental Cooperation
Division / Division de la coopération intergouvernementale en matière de droits de l’Homme

Mlle Aurélie JACQUOT, Assistant / Assistante, Human Rights Intergovernmental Cooperation
Division / Division de la coopération intergouvernementale en matière de droits de l’Homme

Mme Szilvia SIMOND Assistant / Assistante, Human Rights Intergovernmental Cooperation
Division / Division de la coopération intergouvernementale en matière de droits de l’Homme

INTERPRETERS/INTERPRÈTES

Mr Grégoire DEVICTOR

Mr Luke TILDEN

Ms Chloé CHENETIER

* * *

Annexe II**Ordre du jour****Point 1 : Ouverture de la réunion, adoption de l'ordre du jour et de l'ordre des travaux, et élection d'un(e) Vice-Président(e)**Documents de référence généraux (* documents déjà distribués lors de réunions précédentes)

- Projet d'ordre du jour annoté DH-GDR(2012)OJ001
- Rapport de la 73^e réunion du CDDH (6-9 décembre 2011) CDDH(2011)R73
- Rapport de la 8^e réunion du DH-GDR (2-4 novembre 2011) DH-GDR(2010)R8 et Annexe III
- Résolution du Comité des Ministres concernant les comités intergouvernementaux et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail CDDH(2011)012
- Rapport intérimaire d'activité sur des propositions spécifiques pour des mesures nécessitant des amendements à la Convention CDDH(2011)R72 Add. I*
- Rapport final du CDDH sur les mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendement de la Convention CDDH(2010)013 Add. I*
- Décisions du Comité des Ministres sur les suites à donner à la Déclaration d'Interlaken et Mandats du CDDH et de ses instances subordonnées impliquées dans le suivi de la Déclaration CDDH(2010)002*
- Décisions des Délégués des Ministres sur les suites à donner à la 121^e Session du Comité des Ministres (Istanbul, 10-11 mai 2011) CM/Del/Dec(2011)1114/1.5
- Déclaration d'Interlaken CDDH(2010)001 *
- Déclaration d'Izmir CDDH(2011)010
- « Travaux préparatoires » pour la Conférence d'Interlaken H/Inf (2010) 3 *
- « Documents de référence » pour la Conférence d'Interlaken H/Inf (2010) 2 *
- Avis de la Cour pour la Conférence d'Izmir #3484768*
- Rapport d'activité du CDDH – Garantir l'efficacité à long terme du système de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme CDDH(2009)007 Add. I*

Point 2 : Nouveau mandat du DH-GDRDocument de référence

- Mandats du CDDH et de ses instances subordonnées pour le biennium 2012-2013 CDDH(2011)R73, Annexe VIII

Point 3: Augmenter la capacité de la Cour en matière de traitement des requêtesDocument de travail

- Projet de rapport du CDDH sur l'augmentation de la capacité de la Cour à traiter les requêtes DH-GDR(2011) 033

Document de référence

- Projet de rapport du CDDH sur le filtrage des requêtes et le traitement des affaires répétitives DH-GDR(2011)R8 Annexe III

- Rapport de la 73^e réunion du CDDH (6-9 décembre 2011) CDDH(2011)R73
- Propositions tchèques concernant le projet de rapport du CDDH sur l'augmentation de la capacité de la Cour à traiter les requêtes DH-GDR(2012)004
- Note d'information du greffe concernant les affaires pendantes devant la Cour DH-GDR(2012)005

Point 4 : D'éventuelles nouvelles règles ou pratiques procédurales concernant l'accès à la Cour

Document de travail

- Rapport préliminaire sur d'éventuelles nouvelles règles ou pratiques procédurales concernant l'accès à la Cour DH-GDR(2011)034

Documents de référence

- "D'éventuelles nouvelles règles ou pratiques procédurales concernant l'accès à la Cour" (Note de la Suisse et du Royaume-Uni) (uniquement en anglais) DH-GDR(2011)020
- Proposition allemande – amendement de l'article 35 paragraphe 3 b. de la CEDH (uniquement en anglais) DH-GDR(2011)024
- Recueil de contributions écrites pour le projet de rapport préliminaire sur d'éventuelles nouvelles règles ou pratiques procédurales concernant l'accès à la Cour DH-GDR(2011)035
- Rapport de la 73^e réunion du CDDH (6-9 décembre 2011) CDDH(2011)R73

Point 5 : Projet de Rapport final sur des mesures nécessitant des amendements à la Convention

Document de travail

- Projet de rapport final du CDDH sur des mesures nécessitant des amendements à la Convention DH-GDR(2011)036

Documents de référence

- Rapport de la 73^e réunion du CDDH (6-9 décembre 2011) CDDH(2011)R73

Point 6 : Projet de Contribution du CDDH à la Conférence à haut niveau qui sera organisée par la Présidence britannique du Comité des Ministres

Document de travail

- Projet de contribution du CDDH à la Conférence de haut niveau organisée par la Présidence britannique du Comité des Ministres (préparée par le Secrétariat) DH-GDR(2011)037

Document de référence

- Rapport de la 73^e réunion du CDDH (6-9 décembre 2011) CDDH(2011)R73
- Rapport de la Conférence “2020 Vision for the European Court of Human Rights,” (Wilton Park, Royaume-Uni, 17-19 novembre 2011) DH-GDR(2012)001
- Contribution française en vue du développement effectif du principe de subsidiarité DH-GDR(2012)003
- Contribution du Groupe européen des institutions nationales des droits de l’homme DH-GDR(2012)006
- Commentaires conjoints d’ONG sur le suivi des Déclarations d’Izmir et d’Interlaken sur l’avenir de la Cour DH-GDR(2012)002

Point 7 : Organisation des travaux futursDocuments de référence

- Rapport de la 73^e réunion du CDDH (6-9 décembre 2011) CDDH(2011)R73
- Résolution du Comité des Ministres concernant les comités intergouvernementaux et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail CDDH(2011)012

Point 8 : Questions diverses

* * *

Annexe III

PROJET de Rapport du CDDH sur l'augmentation de la capacité de la Cour à traiter les requêtes

A. INTRODUCTION

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).¹ 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. »² (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 2012.³

3. Lors de la 73^e réunion du CDDH (6-9 décembre 2011), le greffe de la Cour a fourni au CDDH des informations relatives aux tendances récentes au regard du nombre de requêtes pendantes et aux prévisions de la Cour pour le traitement à venir des requêtes clairement irrecevables. **Pour les trois mois entre le 31 août 2011 et le 30 novembre 2011**, le nombre total d'affaires pendantes devant une formation judiciaire est passé de **160 200 à 152 800**. La raison prépondérante à cela a été une diminution du nombre des affaires pendantes devant un juge unique, qui sont passées de **101 800 à 94 000**.⁴ Le greffe considère cette tendance comme durable à long terme et compte maintenant résoudre l'arriéré des affaires clairement irrecevables d'ici la fin de l'année 2015. Cette information, qui sera examinée de manière plus détaillée ci-dessous, a clairement des implications profondes pour la réponse du CDDH et l'interprétation de son mandat.

¹ 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. »

² Voir document CDDH(2010)001.

³ Voir document CM/Del/Dec(2011)1114/1.5.

⁴ Le nombre d'affaires pendantes devant une Chambre a également diminué mais celui de celles devant un Comité a augmenté. **(Chiffres pertinents etc. à mettre à jour pour la réunion du CDDH de février 2012.)**

II. Où l'accent des réformes devrait-il être placé ?

4. 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 650⁵** 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.⁶

5. En partant de l'hypothèse qu'il y a, à présent, 20 juges nommés par le Président de la Cour en qualité de juges uniques qui consacrent environ 25 % de leur temps aux affaires de juge unique, il a été suggéré que moins de 11 % de l'ensemble du temps consacré aux activités judiciaires est consacré à ces affaires.⁷

6. Toutefois, comme il a été indiqué plus haut, les nouvelles structures et méthodes de travail de la Cour pour le filtrage mises en place en juin 2010 suite à l'entrée en vigueur du Protocole n° 14, ont récemment commencé à avoir un effet plus important que celui qui était escompté. Au 31 août 2011, le nombre d'affaires pendantes devant un juge unique a atteint un record de 101 800 ; 21 400 décisions de juge unique ayant été rendues depuis le début de l'année. Au cours des trois mois suivants, 20 700 décisions de juge unique supplémentaires ont été rendues, et le nombre d'affaires pendantes est retombé à 94 000.⁸ La Cour estime que l'augmentation du nombre des décisions rendues, augmentation qui demeure largement sous son propre contrôle, peut être non seulement maintenue, mais augmentée.

⁵ Dans un souci de clarté, il devrait être noté que le nombre de requêtes pendantes ne peut pas être assimilé à l'« arriéré ». même dans un état souhaité d'équilibre entre les arrêts et décisions rendus par la Cour et les requêtes introduites [voir la Déclaration d'Interlaken, point i)], il y aura inévitablement un nombre non négligeable de requêtes pendantes correspondant au produit du nombre des requêtes introduites et de la durée moyenne des procédures. Il peut être mentionné qu'en presumant que le nombre de requêtes entrantes demeure plus ou moins au même niveau, par exemple 50 000 affaires de juge unique et 15 000 affaires de comité et de chambre par an, et en partant de l'hypothèse qu'une durée souhaitable de la procédure serait de un an pour les affaires de juge unique et de deux ans et demi pour les affaires de comité et de chambre, dans un état d'équilibre, il y aurait quand même 50 000 affaires de juge unique et 37 500 affaires de comité et de chambre pendantes. Seules les requêtes au-delà de ces chiffres peuvent être considérées comme faisant partie de l'arriéré.

⁶ Voir l'analyse des statistiques de la Cour pour 2010, disponible 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 ; si la base actuelle avait alors été utilisée, les chiffres pour 2005 auraient ainsi été moins élevés. Ces données s'entendent donc uniquement à des fins d'illustration.

⁷ Voir doc. DH-GDR(2010)017, rapport de la 4^e réunion du DH-GDR (15-17 septembre 2011), annexe III.

⁸ Le nombre de décisions de filtrage a atteint en 2010 un accroissement record de 25%. **Dans les onze premiers mois de 2011**, l'accroissement du nombre de décisions de ce type a été de **41%** par rapport à l'ensemble de 2010.

7. La Cour attribue la croissance du nombre des décisions à la restructuration du greffe, en particulier à la coopération efficace entre les juges uniques et les rapporteurs non judiciaires, la création d'une section de filtrage consacrée aux requêtes présentées contre les cinq pays à l'encontre desquels il y a le plus grand nombre de requêtes déclarées irrecevables⁹, et aux améliorations introduites dans les méthodes de travail, tout particulièrement par la section de filtrage. (Il devrait également être relevé que la section de filtrage a bénéficié du renfort d'environ quarante juristes détachés, vingt d'entre eux de la Fédération de Russie.) Le but du filtrage est d'enregistrer rapidement et de manière simple et immédiate les affaires qui, de prime abord, sont manifestement irrecevables, en procédant immédiatement au plus grand nombre possible d'étapes d'enregistrement d'affaires, y compris, pour les affaires de juge unique, la rédaction de la décision à la suite de l'examen initial.¹⁰ L'effet combiné de ces développements a largement dépassé la plupart des attentes quant aux bénéfices potentiels du système de juge unique : alors que, dans un premier temps, la Cour avait estimé que la mise en œuvre d'un tel système permettrait de rendre 32.000 décisions par an, l'on s'attend à présent à un chiffre de 47.000 pour 2011 et même plus élevé pour 2012 et au-delà.

8. Sur cette base, le greffe a envisagé non seulement la possibilité de traiter la majorité des requêtes nouvellement arrivées manifestement irrecevable dans un laps d'à peine quelques mois à compter de leur réception mais aussi, en étendant les nouvelles méthodes de travail à l'ensemble du greffe, la possibilité de résorber progressivement entre 2012 et 2015, toutes les requêtes actuellement pendantes devant un juge unique. Cette projection repose sur une augmentation des ressources disponibles du greffe de la Cour. Selon le greffe, l'augmentation du nombre de décisions de juge unique a été obtenue sans enlever du temps juridictionnel à l'accomplissement d'autres tâches.

9. La discussion du CDDH sur le filtrage a, au fil du temps, également révélé une préoccupation croissante selon laquelle une question plus importante peut en fait être l'augmentation de l'arriéré de la Cour des affaires de Comité et de Chambre. Bien qu'il soit sans aucun doute important de s'assurer que les affaires clairement irrecevables reçoivent une réponse rapide, il a été relevé qu'une réforme du mécanisme de filtrage ne peut pas en elle-même libérer les ressources suffisantes pour permettre à la Cour de traiter cette partie de la charge de travail qui est la plus importante du point de vue tant du respect des droits de l'homme que du temps nécessaire pour la traiter. En effet, tandis que les requêtes clairement irrecevables qui font l'objet du filtrage sont les plus nombreuses, mais peuvent être réglées rapidement, la partie la plus lourde de la surcharge consiste en des affaires qui ne peuvent pas être déclarées irrecevables sans un examen supplémentaire, requièrent une analyse plus approfondie et peuvent conduire à la constatation d'une violation de la Convention. Il a en outre été argué que la politique de hiérarchisation de la Cour a, en réalité, laissé quelques 20 000 des plus de 47 000¹¹ affaires de Chambre recevables *prima facie* [et ... affaires de Comité] avec peu de perspectives de jugement dans un délai raisonnable. Cette inquiétude a été accrue par la

⁹ A savoir la Fédération de Russie, la Turquie, la Roumanie, l'Ukraine et la Pologne.

¹⁰ Cette approche a également bénéficié du traitement des affaires de Comité et de Chambre, qui sont communiquées immédiatement à l'Etat défendeur à la suite d'une identification initiale en tant que telles.

¹¹ Au 1er janvier 2011, il y avait 47 150 requêtes pendantes devant les Chambres.

dernière information du greffe sur le filtrage. Le CDDH rappelle également la Déclaration d'Interlaken, dans laquelle les Etats étaient convaincus que «des mesures additionnelles sont indispensables et urgentes pour [...] permettre à la Cour de réduire l'arriéré d'affaires et de statuer sur les nouvelles affaires, en particulier quand il s'agit de violations graves des droits de l'homme, dans des délais raisonnables » et la Déclaration d'Izmir, qui a considéré que « les propositions [...] devraient également permettre à la Cour de se prononcer sur des affaires répétitives dans un délai raisonnable ».

10. La récente diminution du nombre des requêtes pendantes devant un Juge unique et l'augmentation considérable du nombre de décisions de Juge unique rendues sont, bien entendu, des développements qui sont extrêmement bienvenus. Bien qu'il convienne d'attendre de voir si les attentes de la Cour seront réalisées, cela semble être une bonne perspective que la Cour ne soit plus, dans un futur prévisible, surchargée par des affaires clairement irrecevables. Il est également peu probable qu'un nouveau mécanisme de filtrage, dont l'introduction nécessiterait un protocole d'amendement à la Convention (voir ci-dessous), pourrait entrer en vigueur ou, au moins, avoir déjà des effets d'ici la date fixée par la Cour en 2015 pour la résolution de son arriéré. Le CDDH a par conséquent décidé de refléter ces circonstances en déplaçant l'accent qui est actuellement mis dans le présent rapport sur les mesures éventuelles pour augmenter la capacité de filtrage de la Cour, vers les mesures éventuelles pour augmenter la capacité de la Cour à traiter d'une manière générale les requêtes.

11. Conformément au mandat du CDDH, le présent rapport conserve toutefois une analyse détaillée d'un nouveau mécanisme alternatif de filtrage et des propositions le concernant, présentées du fait que les récents développements sont apparus pour beaucoup comme suggérant qu'il ne serait pas forcément nécessaire de donner un effet immédiat à de telles propositions. Le CDDH considère plutôt que ces propositions devraient être mises en œuvre dans le cadre du cycle actuel de réforme de la Cour mais en fonction des besoins, pour le cas où les attentes du greffe ne seraient finalement pas atteintes et que d'autres approches seraient nécessaires. A cet égard, le CDDH envisage deux situations pour lesquelles il peut être considéré nécessaire de recourir à un nouveau mécanisme de filtrage : si les résultats attendus ne sont pas atteints ou si, quels que soient les effets du système du juge unique et des réformes internes de la Cour qui y sont associées, il est estimé opportun d'introduire un nouveau système, par exemple si le temps pris par la Cour pour traiter d'autres affaires est devenu trop long. Certaines délégations estiment que la seconde situation prévaut déjà.

B. AUGMENTER LA CAPACITE DECISIONNELLE GENERALE DE LA COUR

12. L'ensemble de la charge de la Cour consiste en des requêtes pendantes soit devant des juges uniques (décisions pour des requêtes clairement irrecevables), soit devant des comités de trois juges (principalement des arrêts dans des affaires répétitives) et des chambres (principalement des arrêts dans des affaires non répétitives). Si des efforts doivent être faits pour augmenter la capacité de la Cour à rendre des arrêts, la question se pose de savoir si ces efforts devraient être consacrés aux comités ou aux chambres, ou

aux deux. Il y a trois manières, qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre, selon lesquelles cette capacité peut être augmentée : augmenter la capacité du greffe, augmenter le nombre de juges ou redéployer les juges existants et le membres du greffe.

13. A cet égard, les données statistiques sur le nombre des requêtes attribuées, par an, à un comité ou à une chambre, et sur le nombre de requêtes éliminées par un comité ou par une chambre seraient très utiles afin de déterminer quelle partie de la capacité décisionnelle de la Cour devrait être renforcée et afin de voir, au moins en tant qu'estimation approximative, quel niveau de croissance de la productivité serait nécessaire pour atteindre l'équilibre entre le nombre de requêtes entrantes et le nombre de requêtes traitées.

14. Une question supplémentaire est celle de savoir si l'augmentation du nombre de juges ou uniquement celle du personnel du greffe serait une manière efficace d'augmenter la capacité décisionnelle générale de la Cour. Comme relevé précédemment, les attentes de la Cour pour le traitement de l'arriéré des affaires clairement irrecevables dépendent d'une augmentation de la taille du greffe, tout comme la récente chute du nombre d'affaires pendantes devant les juges uniques est due, au moins en partie, au renforcement du greffe par le biais d'un détachement de juges nationaux. Toutefois, il doit également être noté que la Cour ne s'attend pas à ce que l'amélioration des méthodes de travail introduites dans la section de filtrage du greffe puisse libérer des ressources judiciaires pour d'autres tâches et en même temps permettre la résolution de toutes les affaires pendantes devant un juge unique d'ici 2015.

15. Avant même l'annonce par la Cour, il avait par conséquent été suggéré qu'un groupe 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 Convention ;
- (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.

16. Une proposition alternative est d'introduire une nouvelle catégorie de juges (à l'origine proposée en tant que nouveau mécanisme de filtrage, voir les paragraphes 34-36 ci-dessous) qui traiteraient exclusivement des affaires répétitives et – à moins qu'un nouveau mécanisme de filtrage ne soit adopté – des affaires de juge unique. Cela permettrait aux juges permanents de consacrer plus de temps aux affaires de chambre. En ce qui concerne la proposition ci-dessus, le nombre de juges varierait selon les besoins de

la Cour et leur mandat serait considérablement réduit par rapport à celui des juges permanents. Ces juges devraient réunir les conditions requises pour la nomination à des fonctions judiciaires et remplir les mêmes exigences que pour les juges permanents en ce qui concerne l'indépendance et l'impartialité. Toutefois, dans la mesure où la nature essentielle de leurs travaux n'exigerait pas qu'ils réunissent "les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou [soient] des jurisconsultes possédant une compétence notoire," comme cela est exigé des juges permanents par l'article 21 § 1 de la Convention, ils pourraient être recrutés à un stade moins avancé de leur carrière et leur rémunération pourrait être moins élevée. Les juges pourraient être élus par l'Assemblée parlementaire ou par la Cour elle-même sur une liste de candidats présentée par les Etats membres. La représentation proportionnelle des Etats membres ne serait pas nécessaire pour cette catégorie de juge. Parallèlement, il a été suggéré que la Cour devrait être impliquée dans le processus de sélection des candidats appropriés. La composition des comités de trois juges serait laissée à la discrétion de la Cour, par exemple deux juges permanents siégeant aux côtés d'un nouveau juge ou un juge permanent siégeant aux côtés de deux nouveaux juges.

17. Il a été soutenu que ces deux propositions peuvent avoir les avantages suivants :
- (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 tous juges supplémentaires 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 supplémentaires, étant engagés pour une durée déterminée, constitueraient ensuite un lien fort utile entre le système de la Convention et les systèmes juridiques nationaux.

18. En faveur de la première proposition, il est soutenu 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 et/ou à des juges additionnels ayant compétence pour le filtrage et les affaires répétitives. En outre, il a été suggéré qu'il pourrait s'avérer difficile de recruter des juges pour ne traiter que d'affaires répétitives et éventuellement manifestement irrecevables.

19. En faveur de la seconde proposition, d'autres ont suggérés qu'une augmentation de la capacité décisionnelle générale de la Cour peut être atteinte par le biais d'un nouveau mécanisme de filtrage (voir ci-dessous) et/ou la seconde proposition, et qu'il n'est ainsi pas nécessaire de confier des tâches spécifiques de filtrage à des juges

supplémentaires. En outre, nommer des juges additionnels ayant un statut comparable à celui des juges permanents serait plus coûteux.

20. Le CDDH n'a pas non plus été en mesure d'examiner si les ressources judiciaires de la Cour et du greffe pourraient être redéployées de manière à permettre une augmentation de sa capacité décisionnelle générale. Cette question peut mériter un examen approfondi à l'avenir, y compris, bien entendu, par la Cour elle-même.

21. L'on peut également se demander si l'amélioration de l'efficacité des méthodes de travail pour le filtrage ne pourrait pas, au moins en partie, permettre que des ressources actuellement consacrées au filtrage soient libérées pour le traitement des affaires de comité et de chambre, plutôt que de continuer à consacrer toutes ces ressources aux affaires clairement irrecevables.

22. Le CDDH rappelle que la question de la capacité décisionnelle générale ne s'est vue que récemment attribuer une importance particulière, du fait du caractère récent des informations concernant la productivité de la Cour des décisions de juge unique et la possibilité d'éliminer l'arriéré des requêtes manifestement irrecevables. Dans ce nouveau contexte, certains aspects importants des propositions n'ont pas été résolus et nécessiteraient des clarifications supplémentaires. De la même manière, les propositions faites n'excluent pas nécessairement la possibilité d'approches alternatives, qui peuvent également mériter d'être examinées.

C. UN NOUVEAU MÉCANISME DE FILTRAGE

23. Ainsi que cela est noté précédemment, le CDDH a décidé de maintenir ses propositions pour un nouveau mécanisme de filtrage, étant entendu que bien qu'elles n'apparaissent plus indispensables dans l'immédiat, il peut à l'avenir s'avérer nécessaire de les réactiver si l'impact des nouvelles méthodes de travail de la Cour ne devait pas répondre aux attentes de la Cour.

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

24. Le filtrage est la tâche qui conduit à disposer définitivement des requêtes manifestement irrecevables, en ne laissant à la Cour que les requêtes soulevant des questions de fond. Le filtrage a traditionnellement été distinct de 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).

25. 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, y compris 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 de requérants, il n'est pas satisfait à cette attente et le droit de recours individuel est ainsi sapé.

26. Le but d'un nouveau mécanisme de filtrage, tel que proposé dans cette section, serait 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.¹²

27. 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.¹³

II. Qui doit filtrer ? – Différents modèles pour un éventuel futur nouveau mécanisme

28. 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 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, tout en permettant peut-être également que les juges actuels se consacrent aux requêtes recevables ;
- 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 ;
- donner à un juge davantage de temps pour travailler sur une affaire pourrait réduire significativement le risque d'une jurisprudence divergente ;
- 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 ;
- chaque modèle autoriserait un certain degré de flexibilité pour répondre aux besoins de la Cour à un moment donné.

29. Les propositions suivantes relatives à la question de savoir qui devrait être chargé du filtrage, ont été faites.

a. Le greffe

¹² 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

¹³ Voir doc. CDDH(2011)R72 Addendum I. Il convient de noter que l'estimation du rendement potentiel de décisions contenue dans le présent document n'est à présent plus à jour.

30. Il a été 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 Convention). 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* ». ¹⁴

31. 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, ¹⁵ comme c'est actuellement le cas pour les juges uniques (voir l'article 26 paragraphe 3 de la Convention).

32. 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 immédiatement et pleinement opérationnels, 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 ¹⁶.
- (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 titre D.I. ci-dessous).

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

¹⁵ Il conviendra de définir quel Etat doit être considéré comme l'état d'origine.

¹⁶ Ce chiffre a été confirmé par le greffe.

- (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.

33. Il a été suggéré qu'il devrait être considéré 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

34. Il a été suggéré que le filtrage devrait être confié à une nouvelle catégorie de juges (dont la principale fonction serait toutefois de traiter des affaires répétitives, voir le paragraphe 16 ci-dessus).

35. 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 d'un juge, 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 de la Convention, de recevoir une décision d'un juge. 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 déférées 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.

36. 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.
- (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

37. 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 Convention. 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 Convention, avec les affaires répétitives.

38. 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.

39. Les éventuels inconvénients sont notamment ceux qui figurent aux paragraphes 33 et 36 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 au regard des 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 »¹⁷

¹⁷ Se référer au paragraphe 67 du rapport explicatif du Protocole n° 14.

III. Autres questions

40. La compétence de tout nouveau mécanisme de filtrage incluerait au moins celle des juges uniques de déclarer les requêtes irrecevables ou de les rayer du rôle de la Cour, lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire.

41. Il est constant que le personnel du greffe ne devrait pas décider des requêtes répétitives ni rendre des arrêts sur le fond, et que les décisions sur des affaires répétitives devraient continuer à être prises par des comités de trois juges. Certaines délégations ont estimé que seuls des juges d'un statut équivalent à celui des juges permanents de la Cour devraient être en mesure de rendre des arrêts, notamment dans des affaires répétitives, dont les questions sous-jacentes ne devraient pas indument être considérées comme étant sans importance. Des avis divergents ont été exprimés quant à la question de savoir si une réforme est nécessaire ; certains estimant que la procédure existante du comité de trois juges peut suffire, d'autres relevant l'arriéré substantiel et croissant d'affaires répétitives.

42. Le greffe conserverait la responsabilité première du tri des requêtes et de la préparation des projets de décisions.

43. Afin de garantir l'efficacité, les décisions de tout nouveau mécanisme de filtrage devraient être définitives, tel que cela est le cas, dès à présent, pour celles des juges uniques.

44. Il ne devrait pas y avoir un retour à l'ancien système à deux niveaux (Cour/Commission) : le nouveau mécanisme de filtrage ferait partie de la Cour.

D. REMARQUES FINALES

I. Budget

45. Toute mesure pour augmenter la capacité de la Cour, que ce soit pour le filtrage ou pour le traitement des affaires en général, qui implique soit du personnel du greffe supplémentaire soit des juges supplémentaires, ou les deux, aura évidemment des conséquences budgétaires. Le fait que la Cour ait été récemment en mesure d'augmenter le nombre de décisions rendues par les juges uniques peut être dû à la combinaison (relativement) sans coût de réformes internes et du renforcement du greffe par du personnel détaché. Cela ne signifie toutefois pas que de tels moyens vont demeurer disponibles à l'avenir, ni qu'ils seront nécessairement appropriés pour augmenter la capacité générale de traitement des affaires de la Cour. Il devrait également être rappelé que le greffe a déjà annoncé que certaines ressources supplémentaires seraient requises afin que la Cour soit en mesure d'atteindre l'objectif de traiter toutes les affaires actuellement pendantes devant les juges uniques avant 2015.

46. Il a été souligné que si des juristes expérimentés du greffe se voient attribuer la compétence de rejeter les affaires clairement irrecevables, tel que cela est décrit dans

l'option a sous le titre C.II. ci-dessus, cela n'aura pas nécessairement de conséquences budgétaires. A moins que le greffe soit simultanément renforcé (ou que des ressources consacrées à d'autres travaux soient transférées, ce qui serait clairement non souhaitable), il est toutefois peu probable que cette approche générerait une augmentation significative du nombre de décisions de juge unique.

47. 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 toutefois été suggéré que si les options b. ou c. du titre C.II. 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.

48. Dans tous les cas, 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.

49. L'évaluation adéquate du rapport efficacité/coût de chaque option, que ce soit pour l'augmentation de la capacité générale de la Cour à traiter les affaires ou pour un nouveau mécanisme de filtrage, 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.

II. Base juridique

50. Toutes les propositions précitées, que ce soit pour l'augmentation de la capacité générale de la Cour à traiter les affaires ou pour un nouveau mécanisme de filtrage, nécessiteraient d'amender la Convention.

Annexe IV

Rapport du CDDH sur d'éventuelles nouvelles règles ou pratiques procédurales concernant l'accès à la Cour¹⁸

A. Introduction

1. Lors de la 8^e réunion du DH-GDR (2 – 4 novembre 2011), l'expert allemand a présenté une proposition d'amendement du critère de recevabilité du « préjudice important » de l'article 35 (3)(b) de la Convention européenne des droits de l'homme¹⁹. Lors de la même réunion, les experts du Royaume-Uni et de la Suisse ont présenté leurs propositions conjointes sur de nouvelles règles ou pratiques procédurales possibles concernant l'accès à la Cour²⁰. Ces propositions s'inscrivent dans le cadre de l'invitation faite par les 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 »²¹. La Déclaration d'Izmir indique clairement qu'il convient de réfléchir, notamment, à l'opportunité de l'adoption de nouveaux critères de recevabilité²².

2. Lors de la 73^e réunion du CDDH (6-9 décembre 2011), le greffe de la Cour a fourni au CDDH des informations relatives aux tendances récentes au regard du nombre de requêtes pendantes et aux prévisions de la Cour pour le traitement à venir des requêtes clairement irrecevables. Pour les trois mois entre le 31 août 2011 et le **30 novembre 2011**, le nombre total d'affaires pendantes devant une formation judiciaire est passé de **160 200** à **152 800**. La raison prépondérante à cela a été une diminution du nombre des affaires pendantes devant un juge unique, qui sont passées de 101 800 à **94 000**. Le greffe considère cette tendance comme durable à long terme et compte à présent résoudre l'arriéré des affaires clairement irrecevables d'ici la fin de l'année 2015. Sans doute faudra-t-il attendre pour voir si les prévisions du greffe s'avèrent exactes, mais il est clair que cette information a des implications pour une évaluation de la nécessité de certaines des propositions mentionnées dans ce rapport.

B. Proposition d'amendement du critère de recevabilité du « préjudice important » de l'article 35 (3)(b) de la Convention européenne des droits de l'homme

3. La proposition allemande vise à modifier le critère de recevabilité du « préjudice important » de l'article 35(3)(b) de la Convention européenne des droits de l'homme, en

¹⁸ Tel qu'adopté par le DH-GDR lors de sa 1^{ère} réunion (17-20 janvier 2012).

¹⁹ DH-GDR(2011)024.

²⁰ DH-GDR(2011)020.

²¹ Voir doc. CM/Del/Dec(2011)1114/1.5, « autre », dans ce contexte signifie « autre qu'un système de frais pour les requérants à la Cour » (Voir doc. DH-GDR(2011)011 REV.).

²² La Déclaration d'Izmir invitait le Comité des Ministres « à initier des travaux pour réfléchir aux moyens possibles de rendre les critères de recevabilité plus efficaces et déterminer s'il serait opportun d'introduire de nouveaux critères en vue de renforcer l'efficacité du mécanisme de la Convention ».

supprimant la clause de sauvegarde, qui impose que l'affaire ait été au préalable dûment examinée par un tribunal interne.

4. L'article 35 (3) de la Convention européenne des droits de l'homme serait alors libellé comme suit :
- « La Cour déclare irrecevable toute requête individuelle introduite en application de l'article 34 lorsqu'elle estime :
- [...]
- b) que le requérant n'a subi aucun préjudice important, sauf si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles exige un examen de la requête au fond ~~et à condition de ne rejeter pour ce motif aucune affaire qui n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne.~~

Arguments en faveur de la proposition

5. Les arguments suivants ont été avancés en faveur de la proposition :
- a. L'insertion, à l'article 35, alinéa 3, d'une clause de sauvegarde supplémentaire imposant que l'affaire soit au préalable dûment examinée par un tribunal interne est inutile, puisque l'alinéa 1 indique déjà que toutes les voies de recours internes doivent être épuisées.
 - b. L'article 35 (1) de la Convention ne mentionne pas la garantie supplémentaire d'un examen en bonne et due forme au titre de ces voies de recours internes. Il est étrange que l'alinéa 3, qui vise les affaires dans lesquelles le requérant n'a subi aucun préjudice important, offre cette garantie supplémentaire.
 - c. Même si les griefs du requérant n'ont pas été dûment examinés à l'échelon interne, il n'est pas indispensable que la Cour répare ce préjudice lorsqu'il est négligeable. Mais quelle que soit la situation, la disposition continuerait à imposer qu'une requête soit examinée au fond si le respect des droits de l'homme l'exige.
 - d. L'efficacité du principe « *de minimis non curat praetor* » s'en trouve renforcée et sa mise en œuvre serait rendue plus aisée. La Cour (dont la charge de travail est déjà excessive) disposerait d'un instrument supplémentaire pour se concentrer sur des questions de protection des droits de l'homme au titre de la Convention plus importantes. La modification de cette disposition serait par ailleurs un signal politique clair à cet égard.
 - e. La proposition souligne davantage le caractère subsidiaire de la protection juridictionnelle accordée par la Cour européenne des droits de l'homme. La formule « dûment examinée » employée par le libellé actuel de l'article 35 (3) de la Convention européenne des droits de l'homme peut inciter la Cour européenne à examiner au fond les affaires dans lesquelles le contrôle juridictionnel exercé par une juridiction internationale des droits de l'homme n'est pas garanti.
 - f. Le droit de requête individuelle demeure intact pour toutes les affaires, sauf les affaires d'importance négligeable.

Arguments contre la proposition

6. Les arguments suivants ont été avancés contre la proposition :
 - a. Le libellé actuel de la disposition est le fruit d'un compromis soigneusement établi lors des négociations qui ont conduit à l'adoption du Protocole n° 14. Il n'est pas du tout sûr qu'il soit aujourd'hui possible de parvenir à un accord politique sur la suppression de cette restriction.
 - b. La disposition actuelle est en vigueur depuis peu (voir également à cet égard la disposition transitoire fixée par l'article 20 § 2 du Protocole n°14). Il faut accorder davantage de temps à la Cour pour qu'elle puisse pleinement interpréter cette restriction dans sa jurisprudence. Le plein effet de cette disposition demeure incertain. Le moment est mal choisi pour modifier le libellé de cette disposition.
 - c. Selon toute probabilité, la suppression de la restriction ne contribue pas, en soi, à réduire de manière significative la charge de travail de la Cour, compte tenu du fait que le critère n'a été utilisé par la Cour jusqu'ici que dans un nombre extrêmement limité d'affaires. Dans la plupart des cas, la Cour sera toujours en mesure de déclarer une requête irrecevable en invoquant d'autres dispositions de la Convention, même si l'affaire n'a pas été dument examinée par un tribunal interne. Et il peut être avancé par la même occasion que le fait de supprimer la restriction n'aboutira à aucun changement significatif, dans la mesure où un recours interne est toujours exigé par l'article 13 de la Convention.
 - d. La suppression de cette restriction entraînerait une diminution de la protection juridictionnelle accordée à l'auteur d'une requête individuelle. La restriction actuelle contribue à protéger ce dernier en cas de déni de justice, même dans une affaire d'importance minimale.
 - e. La restriction souligne l'importance du principe de subsidiarité. Les Hautes Parties contractantes ont l'obligation d'accorder la protection juridictionnelle principale à l'échelon interne. Le fait que cette restriction impose que l'affaire soit « dûment examinée » met l'accent sur cette obligation.

Autres questions soulevées

7. Il a été rappelé que l'article 13 de la Convention exige l'existence d'un recours effectif devant une instance nationale, qui n'est pas nécessairement une juridiction interne. Cet élément pourrait être pris en compte pour soupeser les arguments en faveur ou contre la proposition.

C. Proposition d'insertion d'une clause d'extinction des requêtes qui ne sont pas traitées dans un délai raisonnable

8. Un grand nombre de requêtes restent pendantes devant la Cour durant des années sans être traitées sur le fond. Depuis la mise en place de la politique de hiérarchisation de

la Cour, c'est particulièrement le cas des requêtes qui sont le moins prioritaires²³. Une nouvelle règle procédurale pourrait être mise en place pour préciser plus rapidement le sort de ces requêtes. Une requête serait notamment automatiquement rayée des rôles au terme d'un délai enclenché au moment de son introduction, sauf si, au cours de ce délai, la Cour a notifié l'affaire au gouvernement et l'a invité à soumettre ses observations. Ce délai pourrait être, par exemple, de 12 mois, 18 mois ou deux ans. Il a toutefois été suggéré que ce délai serait peut-être trop court, étant donné que le temps moyen pris pour communiquer des affaires qui sont de prime abord recevables est aujourd'hui de 37 mois. Il a en outre été suggéré, dans l'intérêt d'une certaine souplesse, que cette échéance pourrait être révisée de manière périodique et adaptée à la situation en vigueur.

Arguments en faveur de la proposition

9. Les arguments suivants ont été avancés en faveur de la proposition :
 - a. Cette disposition procédurale serait compatible avec la politique de hiérarchisation mise en place par la Cour. Elle permettrait de faire face aux conséquences de la politique de hiérarchisation actuelle, qui, compte tenu de l'arriéré croissant d'affaires, amènera inévitablement un grand nombre d'affaires à rester indéfiniment pendantes devant la Cour, sans réelle possibilité d'être traitées, tout au moins dans un délai raisonnable. Le traitement de ces affaires serait ainsi plus équitable et plus transparent.
 - b. Les requêtes concernées incluraient certaines de celles qui figurent parmi les catégories les moins prioritaires au regard de la politique de hiérarchisation, qui auraient été classées positivement dans ces catégories dans le cadre d'un examen initial pratiqué au sein de la Cour. Cette proposition permettrait à la Cour de gagner du temps pour le consacrer au traitement d'affaires plus graves.
 - c. Les requérants seraient informés de l'issue de leur demande plus rapidement qu'à l'heure actuelle. Cela éviterait d'entretenir, chez un requérant dont l'affaire n'a aucune chance d'aboutir, le faux espoir que tend à faire naître l'absence prolongée de traitement de l'affaire par la Cour. La proposition garantirait ainsi le traitement de toutes les requêtes, y compris de celles des catégories inférieures de la politique de hiérarchisation, dans un délai raisonnable.
 - d. Compte tenu des ressources limitées disponibles au sein de la Cour, un renforcement de la politique de hiérarchisation en ce sens optimiserait l'utilisation des ressources de la Cour.
 - e. Un tel système pourrait servir de « laboratoire » pour la future mise en place d'un modèle de « traitement au choix » des requêtes, si tant est que cela soit considéré souhaitable.

²³ Les catégories de priorité de la Cour sont les suivantes : I, affaires urgentes ; II, affaires soulevant des questions susceptibles d'avoir une incidence sur l'efficacité du système de la Convention ou affaires soulevant une question importante d'intérêt général ; III, affaires portant sur les articles 2, 3, 4 ou 5§1 de la Convention ; IV, affaires potentiellement bien fondées sur le terrain d'autres articles ; V, affaires répétitives ; VI, requêtes identifiées comme soulevant un problème de recevabilité ; et VII, requêtes manifestement irrecevables.

Arguments contre la proposition

10. Les arguments suivants ont été avancés contre la proposition :
 - a. La proposition prévoit que certaines requêtes seront automatiquement rayées des rôles de la Cour sans aucun examen juridictionnel, ce qui pourrait être perçu comme contraire à l'État de droit et au droit de requête individuelle garanti par l'article 34 de la Convention. La mise en place d'une clause d'extinction conduira le Greffe à choisir les affaires examinées par la Cour. Le tri sera parfois effectué par des agents moins expérimentés du Greffe. Il n'est pas sûr que la clause d'extinction sera uniquement appliquée aux catégories inférieures de la politique de hiérarchisation ; même les affaires répétitives bien fondées pourront se voir affectées. La mise en place d'une clause d'extinction aura en fait pour conséquence que certains requérants ne pourront bénéficier d'une décision d'un juge pour des raisons dont ils ne sont pas responsables (c'est-à-dire à cause de l'incapacité générale de la Cour de traiter toutes les requêtes introduites).
 - b. Les requérants ne recevraient pas tous de décision motivée de la Cour. Le fait d'informer les requérants, même d'une manière succincte, des raisons pour lesquelles leur affaire est déclarée manifestement mal fondée peut permettre de prévenir l'introduction d'autres requêtes et obligera les mandataires en justice à expliquer à leurs clients pourquoi ils ont introduit une requête auprès de la Cour, alors qu'ils auraient dû savoir que celle-ci avait très peu de chances d'aboutir.
 - c. La proposition ne permettrait pas d'alléger la charge de travail du greffe, puisqu'il serait chargé du tri des affaires, ce qui comporte, conformément aux méthodes de travail en vigueur, la rédaction de projets de décisions de juge unique. En effet, il a été suggéré que la mise en oeuvre de cette proposition demanderait que la Cour examine s'il faut ou non que les juges eux-mêmes soient responsables du tri. Cela pourrait détourner leur attention d'autres questions qui, en d'autres circonstances, auraient été considérées comme plus importantes.
 - d. Les décisions finales devraient toujours être prises par des juges, ce qui ne serait pas le cas avec cette proposition. Dès lors, il est difficile de voir comment l'élaboration de décisions juridictionnelles qui ne portent pas sur des requêtes exigerait moins de travail que l'élaboration de décisions de juge unique conformément à l'actuel système.
 - e. L'application d'une clause d'extinction pourrait nuire à l'autorité de la Cour, surtout si l'opinion publique la soupçonne d'utiliser ce mécanisme pour ne pas avoir à traiter de certaines affaires délicates du point de vue politique ou juridique.
 - f. La mise en place d'une clause d'extinction pourrait avoir des effets contraires au but poursuivi, dans la mesure où elle pourrait amener la Cour à consacrer une plus grande partie de ses moyens à se prononcer sur des affaires moins importantes, afin d'être sûre que la clause d'extinction sera

aussi peu appliquée que possible. La proposition pourrait ainsi avoir des effets indésirables, conduisant la Cour à communiquer davantage d'affaires mais moins bien préparées.

- g. La proposition ne semble pas tenir compte du fait que la mise en place des juges uniques a considérablement modifié le traitement par la Cour des requêtes des catégories les moins prioritaires. Grâce aux juges uniques, les requêtes de ce type ne resteront plus indéfiniment pendantes devant la Cour, sans réelle possibilité d'être tranchées. Elles seront traitées par la Cour en deux mois.
- h. Il serait contraire au principe de sécurité juridique que de rendre variable le délai permettant d'enclencher la clause d'extinction et conduisant à rayer une affaire du rôle. Cet aspect pourrait néanmoins être atténué si les variations étaient introduites après un certain préavis.
- i. La clause d'extinction serait plus qu'un laboratoire pour parvenir à un système ou un autre de « traitement au choix » ; elle introduirait effectivement un tel système.

Autres questions soulevées

11. La proposition est liée à la manière dont sont traitées les requêtes manifestement irrecevables et, par là, au débat sur la mise en place d'un nouveau mécanisme de filtrage. De fait, la proposition actuelle met l'accent sur le tri des requêtes par le Greffe, alors qu'il reste à déterminer s'il appartiendra au Greffe ou au juge unique de décider si une affaire restera dormante jusqu'à ce qu'elle soit automatiquement rayée des rôles par l'effet de la clause d'extinction. Il a été suggéré que l'on peut s'attendre à ce que la clause d'extinction soit avant tout pertinente pour les affaires dans lesquelles le Greffe aura estimé qu'une requête précise était peu prioritaire. Il existe donc un lien intrinsèque entre cette proposition et la proposition formulée dans le document consacré au nouveau mécanisme de filtrage, qui vise à donner à certains membres du Greffe le pouvoir de liquider les requêtes clairement irrecevables, ce qui permettrait également d'informer plus rapidement les requérants de l'issue de leur affaire que ce n'est le cas à l'heure actuelle.

12. En outre, avant qu'une telle clause d'extinction soit appliquée, il conviendrait d'abord de définir clairement qui sélectionnera les affaires qui seront automatiquement rayées, et sur quels critères.

13. L'impact de la proposition semble dépendre largement de la durée du délai retenu pour la clause d'extinction. Si cette période est suffisamment longue (par exemple trois ans), le risque qu'une affaire recevable soit automatiquement rayée des rôles par suite de l'application de cette clause semble négligeable. En revanche, le choix d'une période plus longue rendrait moins convaincants les arguments avancés à l'appui de cette proposition.

14. Il reste cependant à déterminer si l'application d'une clause d'extinction donnerait lieu à une « décision » sur l'applicabilité ou la non-applicabilité des conventions pertinentes des Nations Unies en matière de droits de l'homme. La proposition pourrait par conséquent accroître la charge de travail du Comité des droits de l'homme et des autres organes des conventions des Nations Unies.

D. Proposition d'adoption d'un nouveau critère de recevabilité applicable aux affaires convenablement examinées par les juridictions internes

15. Un nouveau critère de recevabilité, composé des éléments suivants, pourrait être retenu :

- a. une requête serait irrecevable si elle était en substance identique à une question déjà examinée par un tribunal interne en application des droits garantis par la Convention et ses Protocoles ;
- b. une exception à ce principe serait prévue lorsque le tribunal interne aurait manifestement interprété ou appliqué de manière erronée les droits de la Convention ;
- c. une exception supplémentaire serait applicable aux requêtes soulevant une grave question touchant à l'interprétation ou à l'application de la Convention ou de ses Protocoles.

Arguments en faveur de la proposition

16. Les arguments suivants ont été avancés en faveur de la proposition :

- a. La proposition souligne le caractère subsidiaire du contrôle juridictionnel exercé par la Cour et le fait que cette dernière ne devrait pas intervenir en quatrième instance. Lorsque les juridictions nationales appliquent la Convention à la lumière de la jurisprudence de la Cour et examinent intégralement et équitablement les affaires, il devrait y avoir assez peu de situations dans lesquelles la Cour européenne des droits de l'homme devrait réexaminer une affaire et substituer son point de vue à celui de la juridiction interne. La proposition pourrait être particulièrement pertinente pour les droits consacrés par la Convention, notamment ceux qui figurent aux articles 8 à 11. En appliquant ces dispositions de la Convention, le juge interne met en balance d'une part les intérêts du requérant et, d'autre part, ceux d'une autre partie à la procédure ou un intérêt public général. Il peut arriver à cette occasion que la balance penche en faveur de l'un ou de l'autre. On peut alors s'interroger sur la valeur ajoutée d'un examen supplémentaire de la Cour, qui pourrait fort bien faire à nouveau pencher la balance d'un côté. La proposition pourrait aider à mieux préciser le rôle de la Cour pour identifier ces affaires.
- b. La Cour serait appelée à examiner le bien-fondé de moins de requêtes, ce qui lui permettrait de mieux utiliser les moyens limités qui sont à sa disposition pour rendre des arrêts motivés.
- c. La Cour continuerait à examiner les décisions des juridictions internes lorsque ces dernières n'ont à l'évidence pas appliqué correctement, voire pas appliqué du tout, la Convention et la jurisprudence de la Cour. La Cour continuerait par ailleurs à examiner les affaires qui soulèvent d'importantes questions d'interprétation et d'application de la Convention.
- d. Une telle codification du principe existant selon lequel la Cour n'est pas une « quatrième instance » offrirait une occasion d'établir des lignes

- directrices plus claires et plus transparentes, qui préciseraient à la Cour quand appliquer ce principe.
- e. La proposition est élaborée sur des principes qui existent déjà dans la jurisprudence de la Cour comme faisant partie du critère de recevabilité portant sur le caractère « manifestement mal fondé »-de la requête.²⁴ Elle fournirait une base plus transparente et de principe pour que de telles décisions soient prises et encouragerait une application pleine et entière de ces principes.
 - f. D'aucuns ont estimé que ce critère pouvait inciter les juridictions et les tribunaux nationaux à appliquer explicitement davantage les principes qui sous-tendent la jurisprudence de la Cour. Le critère encouragerait également la mise en place au niveau interne de recours généraux là où ils n'existent pas encore.
 - g. L'examen d'une affaire par la Cour se concentrerait sur la question de savoir s'il y a eu un examen en profondeur par un tribunal au niveau national et si le résultat de la procédure interne nécessite un examen complémentaire de la part de la Cour de Strasbourg. Le filtrage pourrait ainsi se faire sans doute plus rapidement.

Arguments contre la proposition

17. Les arguments suivants ont été avancés contre la proposition :
 - a. La proposition restreint le droit de requête individuelle garanti par l'article 34 de la Convention et la protection juridictionnelle offerte par la Cour aux requérants.
 - b. La proposition limite la juridiction de la Cour quant au fond et sa compétence pour combler les lacunes dans la protection de tous les droits de la Convention. Elle semble reposer sur une prémisse incorrecte selon laquelle la Cour outrepasserait largement son rôle.
 - c. La proposition incite à procéder, plus encore qu'aujourd'hui, à un examen de la requête sur le fond dès le stade de la recevabilité de la requête introduite, plutôt que lors de l'examen au fond.
 - d. Comme cet examen sur le fond devra être effectué par la Cour lors de l'application du nouveau critère de recevabilité, sa charge de travail n'en sera pas diminuée.
 - e. Le nouveau critère de recevabilité met l'accent sur la protection juridictionnelle offerte à l'échelon interne. En limitant la portée du réexamen à la correction d'erreurs manifestes, le critère pourrait compromettre le maintien de l'interprétation uniforme de la Convention, ce qui pourrait porter atteinte à la sécurité juridique. Le degré de mise en œuvre des normes de la Convention en droit interne, au sein des diverses

²⁴ Voir par exemple le guide pratique de la Cour sur les critères de recevabilité, section IIIA(2) et des affaires telles que *Kemmache c. France*, *Garcia Ruiz c. Espagne* et *Siojeva et autres c. Lettonie* ; voir également la section IIIA(3) du guide, relative à l'« absence apparente ou évidente de violation », y compris le (a) « Aucune apparence d'arbitraire ou d'iniquité ».

Hautes Parties contractantes, ne permet pas à l'heure actuelle l'adoption d'une telle mesure.

- f. Les rapports entre la Cour et les juridictions internes suprêmes se détérioreraient si la Cour était amenée à conclure à « l'erreur manifeste » de ces mêmes juridictions.
- g. La proposition tend à favoriser l'extension de la qualité générale du système judiciaire interne au lieu de privilégier la question de savoir si ce système judiciaire a traité équitablement une affaire.

Autres questions soulevées

18. Il reste à déterminer si l'actuelle proposition devrait conduire à l'adoption d'un nouveau critère de recevabilité. Il pourrait être utile également de réfléchir à des moyens supplémentaires pour intégrer en substance cette proposition, y compris, par exemple, le développement de la doctrine du pouvoir d'appréciation ou l'application de la règle *de minimis* qui pourraient produire un résultat équivalent sans les inconvénients précités.

19. La notion « d'erreur manifeste » et la délimitation entre les deux exceptions mentionnées aboutira sans aucun doute à ce que la Cour soit saisie de nombreuses questions d'interprétation de la loi, du fait de l'ambiguïté de sa signification. L'adoption du nouveau critère de recevabilité entraînera de même la constitution d'un nouveau corpus de jurisprudence portant sur le lien entre ce nouveau critère et le principe de l'épuisement préalable de tous les recours internes (effectifs) énoncé par la Convention. La question de savoir comment les affaires répétitives devront être traitées en vertu du système proposé a également été soulevée.

20. Toute introduction du critère devra prendre en compte la variété des systèmes juridiques nationaux afin de le rendre applicable dans tous les Etats membres.

21. Il a également été suggéré que la combinaison de cette proposition et du principe « *de minimis non curat praetor* » pourrait conduire à la constitution d'un modèle de « traitement au choix » des requêtes (voir ci-dessous).

E. Proposition visant à conférer à la Cour le pouvoir discrétionnaire de choisir quelle affaire examiner

22. La proposition vise à conférer à la Cour le pouvoir discrétionnaire de choisir quelle affaire examiner, à l'image des dispositions similaires appliquées par les juridictions internes suprêmes de certaines Parties contractantes. Dans ce cas, une requête ne serait pas examinée sans que la Cour ne prenne la décision favorable de traiter l'affaire.

Arguments en faveur de la proposition

23. Les arguments suivants ont été avancés en faveur de la proposition :
- a. La mise en place d'un modèle de « traitement au choix » des requêtes rendrait la capacité décisionnelle judiciaire de la Cour plus gérable. Elle permettrait de traiter toutes les requêtes, jusqu'à leur conclusion, dans un délai raisonnable et prévisible.
 - b. Cette approche permettrait à la Cour de se concentrer exclusivement sur le traitement des affaires les plus prioritaires. Elle contribuerait à assurer la cohérence d'une jurisprudence de la plus haute qualité.
 - c. La proposition formalise, dans une certaine mesure, la pratique actuelle définie par la politique de hiérarchisation de la Cour. Elle ne va donc pas aussi loin qu'il y paraît. Le modèle de « traitement au choix » des requêtes n'exclut par conséquent pas automatiquement le droit de requête individuelle.
 - d. Il n'est pas certain que d'autres propositions suffisent à établir un équilibre entre les requêtes reçues et celles qui sont examinées. Il est également improbable qu'elles soient suffisantes sans une augmentation significative du budget de la Cour.

Arguments contre la proposition

24. Les arguments suivants ont été avancés contre la proposition :
- a. La proposition pourrait bouleverser le mécanisme actuel de la Convention et restreindre fortement le droit de recours individuel.
 - b. La proposition cherche avant tout à apporter une solution pour les nouvelles requêtes, alors que d'autres pratiques pourraient apparemment suffire à établir un équilibre entre les requêtes reçues et celles qui sont examinées. Mais elle n'apporte aucun remède à l'arriéré d'affaires qui doivent encore être examinées.
 - c. La proposition présuppose une mise en œuvre déjà importante à l'échelon national, ce qui n'est pas systématiquement le cas dans toutes les instances.
 - d. La proposition n'aidera pas à atténuer la charge de travail du greffe, dans la mesure où il sera toujours chargé de la première analyse de la requête. Comme les juges auront le choix dans le traitement des requêtes, ils devront toujours prendre note de toutes les informations fournies par le greffe.

Autres questions soulevées

25. Si la Cour se voit attribuer un large pouvoir discrétionnaire pour choisir les affaires à examiner, il a été suggéré que le critère en vertu duquel de telles décisions sont prises devrait être clairement stipulé (comme il est réglementé au niveau interne pour certaines des plus hautes juridictions nationales). Il est important de garantir que la

sélection des requêtes soit faite objectivement et de manière indépendante par la Cour, afin d'éviter tout sorte de politisation des décisions.

26. L'introduction d'un modèle de traitement au choix des requêtes pourrait être accompagnée de l'élaboration d'un mécanisme qui permettrait à la Cour de renvoyer les affaires dans l'ordre juridique interne pour un examen complémentaire en conformité avec les normes de la Convention si ces affaires n'étaient pas choisies pour être examinées par la Cour de Strasbourg.

27. Même si elle est éventuellement destinée à être mise en œuvre à long terme, cette proposition pourrait être examinée parallèlement à d'autres qui impliquent des amendements significatifs.

Annexe V

PROJET de rapport final du CDDH sur des propositions spécifiques pour des mesures nécessitant des amendements à la Convention

A. INTRODUCTION

I. Les Conférences d'Interlaken et d'Izmir et le mandat du CDDH

1. La Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, organisée par la présidence suisse du Comité des Ministres à Interlaken, Suisse, les 18-19 février 2010, a invité le Comité des Ministres à adopter un mandat en vue de préparer des propositions spécifiques pour des mesures nécessitant des amendements à la Convention. Une seconde Conférence a été organisée par la présidence turque à Izmir, Turquie, les 26-27 avril 2011. Les différentes décisions prises par les Délégués des Ministres sur le suivi de ces conférences ont depuis été consolidées dans le mandat du CDDH et de ses instances subordonnées pour le biennium 2012-2013.²⁵

2. Ce mandat charge le CDDH de préparer un rapport pour le Comité des Ministres contenant des propositions spécifiques, avec différentes options, énonçant dans chaque cas les principaux arguments pour et contre :

- un mécanisme de filtrage au sein de la Cour ;
- une procédure d'amendement simplifiée pour les dispositions de la Convention sur des questions organisationnelles ;
- la question des frais pour les requérants devant la Cour ;
- d'autres nouvelles règles ou pratiques procédurales éventuelles concernant l'accès à la Cour ;
- un système permettant aux plus hautes juridictions nationales de solliciter des avis consultatifs de la Cour concernant l'interprétation et l'application de la Convention.

3. Le CDDH a adopté des rapports détaillés couvrant l'ensemble de ces questions à l'exception de la seconde,²⁶ qui figurent en annexe au présent document. Il a également décidé que le but du rapport final ne sera pas de présenter des conclusions unanimes de la part du CDDH, mais plutôt d'essayer de tracer les grandes lignes d'un éventuel train de réformes.

²⁵ Voir l'Annexe ... du mandat actuel du CDDH. Il convient de rappeler que, suite aux décisions originelles sur le suivi de la Conférence d'Interlaken, la CDDH a soumis en avril 2011 un rapport intérimaire d'activité sur des propositions spécifiques pour des mesures nécessitant des amendements à la Convention (voir document CDDH(2011)R72 Addendum I).

²⁶ Le CDDH entend présenter son rapport final sur une procédure d'amendement simplifiée pour les dispositions de la Convention sur des questions organisationnelles suite à sa réunion de juin 2012. A cette fin, les Délégués des Ministres, le 7 décembre 2011, ont prolongé le mandat du Comité d'experts sur une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la CEDH (DH-PS) jusqu'au 31 mai 2012.

4. Le présent rapport a été élaboré en temps utile pour être examiné par la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme qui est organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres du 18 au 20 avril 2012. Pour un aperçu global de l'approche du CDDH sur la réforme de la Cour et du système de la Convention, il convient de lire le présent document à la lumière de la contribution du CDDH à cette Conférence.²⁷

II. L'objectif des propositions de réforme

5. Les propositions de réforme exposées dans le présent rapport visent à garantir l'efficacité continue de la Cour européenne des droits de l'homme. La situation actuelle présente un certain nombre de défis qui appellent une action rapide et décisive si la Cour veut rester efficace et conserver son autorité et sa crédibilité. Les défis suivants sont spécifiquement traités dans le présent rapport²⁸ :

- (i) Le très grand nombre de requêtes présentées devant la Cour (... en 2011).
- (ii) Le très grand nombre de requêtes pendantes devant la formation de juge unique de la Cour (... au 31 janvier 2012), bien qu'il ait récemment diminué²⁹.
- (iii) Le très grand nombre de requêtes pendantes devant les comités et chambres de la Cour (... au 31 janvier 2012).
- (iv) Les relations entre la Cour et les autorités nationales, qui se caractérisent par le principe de subsidiarité.

B. LES PROPOSITIONS DE REFORME

6. Cette partie du rapport présente l'approche du CDDH sur les différentes propositions sous forme de résumé simplifié. Pour plus de détails, il convient de se reporter aux rapports sur des questions spécifiques qui figurent en annexe.

I. Mesures pour régler l'accès à la Cour

7. Les propositions suivantes visent à régler l'accès à la Cour. Elles ont pour objectif commun de s'attaquer au problème du nombre très important de requêtes manifestement irrecevables, voire dénuées de tout fondement ou abusives.

²⁷ Voir le document CDDH(2012)R74 Addendum II.

²⁸ Pour une vue d'ensemble de l'approche du CDDH du système de la Convention dans sa globalité et des autres défis auxquels il est confronté, il convient également de se référer au rapport final du CDDH sur des propositions ne nécessitant pas d'amendements à la Convention (doc. CDDH(2010)013 Addendum I) et à sa contribution à la Conférence ministérielle organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres (doc. CDDH(2012)R74 Addendum ...).

²⁹ Pour plus de détails, voir le paragraphe 15.

Des frais pour les requérants devant la Cour

8. Conformément à son mandat, le CDDH n'a pas abordé la question de principe de savoir si l'introduction d'un système de frais représenterait une limitation inacceptable du droit de recours individuel. Il a examiné en lieu et place la faisabilité et l'utilité d'un tel système.

9. Certains aspects d'un éventuel système de frais peuvent dépendre, dans une certaine mesure, du but ou de la vision qui sous-tend son introduction. Trois possibilités au moins existent, qui peuvent d'ailleurs se chevaucher : un système conçu comme un moyen de dissuasion des requêtes manifestement irrecevables, un système conçu comme une sanction à l'encontre de ceux qui présentent des requêtes manifestement irrecevables ou un système conçu pour refléter le fait que de nombreuses plus hautes juridictions d'Etats membres exigent le paiement de frais par les requérants.³⁰

10. Quel que soit le but ou la vision sous-jacent, le souci général également reflété dans la Déclaration d'Izmir et, dans le même sens, dans la Déclaration d'Interlaken, est que des mesures prises pour réglementer l'accès à la Cour ne devraient pas empêcher les requêtes bien fondées d'être examinées par celle-ci. Certains aspects d'un système de frais sont considérés comme étant particulièrement pertinents à cet égard, comme cela est expliqué dans le rapport annexé. La question connexe de l'éventuelle inégalité, voire discrimination, entre les requérants est également examinée en détail dans le rapport annexé. Dans ce contexte, il faudrait examiner également la question de savoir à quel moment le paiement de frais devrait être exigé.

11. Une autre question est celle de savoir comment les frais pourraient être payés. Plusieurs possibilités existent, en particulier par virement bancaire, internet ou timbre, ou par une combinaison de ces moyens.

12. L'introduction de tout système de frais implique de concilier divers intérêts :

- (i) En premier lieu, concilier l'intérêt de minimiser les conséquences administratives et budgétaires de l'introduction d'un tel système avec l'intérêt de minimiser les éventuels effets discriminatoires que ce système pourrait avoir.
- (ii) En second lieu, concilier l'intérêt de maximiser l'effet dissuasif à l'encontre des requêtes manifestement irrecevables avec l'intérêt d'éviter une dissuasion discriminatoire des requêtes bien fondées, et concilier l'intérêt de mesures pour réduire ou éviter la discrimination avec l'intérêt de minimiser les conséquences administratives et budgétaires de l'introduction de telles mesures.

13. Afin d'illustrer ces dilemmes, deux modèles éventuels sont présentés. Ils se situent délibérément aux extrêmes du spectre de modèles possibles. Il s'agit d'un premier modèle dont la mise en oeuvre semble avoir des conséquences administratives et budgétaires moindres ; et d'un second, plus complexe, mais dont l'impact semble être

³⁰ Il a été suggéré qu'une comparaison directe entre la situation des juridictions nationales et celle de la Cour de Strasbourg peut être inappropriée.

moins discriminatoire. Le CDDH n'a pas été en mesure d'entreprendre une évaluation technique ou une analyse coûts-bénéfices de ces modèles, évaluation qui seraient nécessaires si la proposition visant à introduire un système de frais devait être mise en œuvre.

14. Pour plus de détails sur ces modèles et sur l'analyse du CDDH sur l'ensemble de la question, voir Annexe

La représentation légale obligatoire

15. Il a été suggéré que le fait de rendre obligatoire la représentation par un avocat dès le début pourrait être un moyen efficace et adéquat pour garantir que les requérants reçoivent des conseils juridiques appropriés avant de remplir le formulaire de requête et que cela améliorerait la qualité rédactionnelle des requêtes. Cette représentation serait cohérente avec le principe de subsidiarité, dans la mesure où elle a un lien direct avec le système juridique national. La suggestion a été faite à la condition que l'exigence de représentation obligatoire soit assujettie à la mise en place, au niveau national, d'une aide juridique appropriée aux requérants.

16. Le CDDH estime que cette proposition, qui imposerait un coût au requérant, pourrait présenter des inconvénients similaires à ceux posés par l'introduction d'un système de frais : sans une disposition prévoyant l'aide juridique pour les personnes qui ont des revenus insuffisants, elle aurait un impact sur le droit de recours individuel. Il n'est pas certain que les avocats réussissent à dissuader leurs clients de présenter des requêtes manifestement irrecevables ; les statistiques de la Cour ne montrent pas que les requêtes soumises par des personnes légalement représentées sont proportionnellement moins susceptibles d'être manifestement irrecevables que celles soumises par des personnes non représentées. L'exigence de représentation légale dans des affaires simples ajouterait des coûts de procédure inutiles.

17. Sur la question de l'aide juridique, le CDDH note les implications budgétaires substantielles que cela aurait pour les Etats membres qui, à l'heure actuelle, ne fournissent pas une telle aide aux requérants. L'aide ne pourrait pas être octroyée sans une évaluation du bien-fondé de la requête et si l'aide juridique était alors refusée, il y aurait le risque que la décision soit contestée devant la Cour en tant que violation de l'article 34 de la Convention. Si l'administration de l'aide juridique était confiée à la Cour, un nouveau fardeau pèserait sur celle-ci, ce qui est contraire au but recherché.

18. Pour ces raisons, le CDDH conclut que cette proposition serait problématique. Pour plus de détails, voir Annexe

Une sanction à l'encontre des affaires dénuées de tout fondement

19. La proposition consisterait à imposer une sanction pécuniaire pour les affaires dénuées de tout fondement à l'encontre d'un requérant qui aurait, à plusieurs reprises, soumis des requêtes clairement irrecevables et dénuées de fondement. Même si la Cour n'était pas en mesure d'appliquer la sanction directement, le requérant serait informé du fait qu'aucune nouvelle requête de sa part ne serait traitée tant qu'il ne se serait pas

acquitté du paiement de la sanction. Il pourrait y avoir une dérogation lorsqu'une requête ultérieure concernerait le "noyau dur" des droits garantis par la Convention, à savoir les articles 2, 3 et 4. Ce système de sanction ne constituerait pas une alternative au système des frais (voir ci-dessus).

20. Il a été suggéré qu'une telle sanction permettrait de réduire la charge des affaires qui sont dénuées de tout fondement et qui, manifestement, ne sont pas dignes d'être traitées par une juridiction internationale. Elle aurait un effet pédagogique sur le requérant concerné et une influence pour discipliner la conduite d'autres requérants. Elle impliquerait un coût administratif supplémentaire minime et ne dissuaderait pas la présentation de requêtes bien-fondées.

21. A l'encontre de la proposition, il a été suggéré qu'un système de sanctions ne serait pas conforme au but, à l'esprit, voire à la lettre de la Convention. Très peu de requérants engagent un contentieux abusif devant la Cour et il n'est pas dit qu'ils présentent nécessairement et exclusivement des requêtes dénuées de tout fondement. En tout état de cause, la requête serait traitée simplement et ne poserait pas de problème majeur au regard du traitement des affaires : les affaires susceptibles d'être sanctionnées par une juridiction sont rares, d'autant plus que la Cour ne fait usage que rarement de sa compétence de déclarer irrecevables des requêtes au motif qu'elles constituent un abus du droit de recours individuel. Il y aurait inévitablement un coût en termes de ressources financières et humaines, accompagné d'une charge discrétionnaire lourde pour la Cour au moment de décider qui ou quelles affaires sanctionner. La sanction créerait une inégalité entre les requérants disposant de moyens financiers différents.

22. Il a également été suggéré qu'il faudrait procéder au préalable à une estimation du nombre de ces affaires et apprécier dans quelle mesure ces dernières pèsent dans la charge de travail de la Cour. Il conviendrait aussi d'examiner la question des sanctions à l'encontre des représentants légaux qui soumettent des requêtes dénuées de tout fondement au nom de leurs clients, et/ou des sanctions à l'encontre des Etats qui ont failli en matière d'exécution d'arrêts concernant des affaires répétitives.

23. Pour plus de détails, voir Annexe

Amendement du critère de recevabilité concernant le "préjudice important"

24. La proposition consisterait à amender le critère de recevabilité concernant le "préjudice important" qui figure à l'article 35(3)(b) de la Convention, par la suppression de la clause de sauvegarde qui exige que l'affaire ait été dûment examinée au préalable par une juridiction nationale.

25. A l'appui de cette proposition, il a été relevé que la clause de sauvegarde n'est pas nécessaire à la lumière de l'article 35(1), lequel exige l'épuisement des recours internes (effectifs). En effet, l'exigence d'un "examen approprié" met en place un standard qui est plus élevé pour les affaires n'impliquant pas de préjudice important pour le requérant que pour celles qui impliquent un tel préjudice. L'exigence d'examiner le bien-fondé de la requête si le respect des droits de l'homme l'exige demeurerait. La proposition

donnerait un plus grand effet à la maxime *de minimis no curat praetor*.³¹ Elle renforcerait la subsidiarité en exonérant davantage la Cour de l'obligation de traiter des affaires pour lesquelles l'accès à une juridiction internationale ne se justifie pas. Le droit de recours individuel demeurerait intact.

26. A l'encontre de la proposition, il a notamment été relevé que son effet serait probablement limité, étant donné que la Cour applique très rarement le critère. Il faudrait donner à la Cour plus de temps pour développer son interprétation de l'actuel critère, ce qui permettrait que les effets de celui-ci sur le long terme apparaissent plus clairement. Le texte actuel constitue un compromis qui avait été soigneusement rédigé. La suppression de la clause de sauvegarde conduirait à une diminution de la protection juridictionnelle offerte aux requérants. De fait, la clause de sauvegarde souligne l'importance de la subsidiarité, les Etats Parties étant obligés de fournir une protection juridictionnelle au niveau interne.

27. Pour plus de détails, voir le rapport figurant à l'Annexe

Introduction d'un nouveau critère de recevabilité concernant les affaires qui ont été dûment examinées par les juridictions nationales

28. La proposition d'introduire un nouveau critère de recevabilité concernant les affaires qui ont été dûment examinées par les autorités nationales vise à aborder non seulement le problème du très grand nombre d'affaires pendantes devant les chambres, mais également la question des relations entre la Cour et les juridictions nationales, relations qui devraient respecter le principe de subsidiarité, ainsi que le problème du très grand nombre de requêtes pendantes devant les chambres. Une requête serait irrecevable si elle posait essentiellement la même question que celle déjà examinée par une juridiction interne qui applique les droits de la Convention, sauf si la juridiction en question s'est manifestement trompée dans son interprétation ou application des droits de la Convention, ou si la requête soulève une question grave qui affecte l'interprétation ou l'application de la Convention. La proposition pourrait avoir une pertinence particulière à l'égard de certains droits de la Convention, tels que ceux contenus aux articles 8 à 11.

29. Il est argué que la proposition met l'accent sur la nature subsidiaire du contrôle juridictionnel mené par la Cour et sur l'idée selon laquelle la Cour ne devrait pas agir comme une quatrième instance. Des exceptions permettraient toujours à la Cour d'exercer sa surveillance. La proposition s'appuie sur des principes qui se trouvent déjà dans la jurisprudence de la Cour. Une telle codification du principe existant selon lequel la Cour n'est pas une "quatrième instance" permettrait à la Cour d'avoir des lignes directrices plus claires et transparentes pour le mettre en œuvre. Le nouveau critère pourrait encourager ouvertement les juridictions nationales à appliquer de manière explicite la Convention et la jurisprudence de la Cour.

30. A l'encontre de la proposition, il a été signalé qu'elle imposerait des restrictions inacceptables à l'accès à la Cour et qu'elle saperait le droit de recours individuel, sans diminuer pour autant la charge de travail de la Cour. Cela limiterait la juridiction de la

³¹ "La Cour n'a pas à s'occuper d'affaires triviales."

Cour et sa capacité à combler les lacunes dans la protection des droits de la Convention. L'application matérielle de la Convention par les juridictions internes est une question qui devrait être examinée au stade de l'examen du bien-fondé de l'affaire, plutôt qu'à celui de la recevabilité. En limitant la portée de la révision à la correction des erreurs manifestes, le critère pourrait porter atteinte au maintien d'une interprétation uniforme de la Convention. La notion d'"erreur manifeste" serait difficile à appliquer en pratique. Le fait de relever une "erreur manifeste" commise par une décision d'une juridiction interne pourrait saper les relations entre la Cour et la juridiction nationale concernée. L'attention générale se concentrerait sur la qualité de l'ensemble du système juridique national au lieu de se concentrer sur cette qualité par rapport à l'affaire concrète du requérant.

31. L'opportunité d'explorer d'autres voies pour exprimer le contenu de cette proposition, en particulier par une élaboration plus poussée de la doctrine de la marge d'appréciation, a également été suggérée.

32. Pour plus de détails, voir le rapport figurant à l'Annexe

II. Mesures destinées à faire face au nombre de requêtes pendantes devant la Cour

33. Les mesures suivantes feraient face, de différentes façons, au problème du très grand nombre d'affaires pendantes, à la fois devant les juges uniques, et devant les comités et les chambres de la Cour.

Un mécanisme de filtrage au sein de la Cour européenne des droits de l'homme / augmenter la capacité de la Cour à traiter les affaires

34. Lors de la 73^e réunion du CDDH (6-9 décembre 2011), le greffe de la Cour a donné de nouvelles informations importantes en matière de filtrage. Il a rappelé que, en date du 31 août 2011, le nombre d'affaires pendantes devant les juges uniques a atteint un nouveau pic de 101 800. A la même date, le nombre de requêtes décidées par les juges uniques depuis le début de l'année était de 21 400. Cependant, en date du 30 novembre, le nombre de décisions prises par des juges uniques a été de presque 42 100 et celui des affaires pendantes devant les juges uniques a diminué plusieurs mois de suite, pour se situer à 94 000. La principale raison de cette évolution était un accroissement important de la capacité de prise de décisions, grâce à la restructuration du greffe, à son renforcement par des juges nationaux mis à disposition et par une simplification continue de la procédure et des méthodes de travail. La Cour estime que ces résultats vont se poursuivre. En effet, elle prévoit qu'elle sera bientôt en mesure non seulement de traiter rapidement toutes les nouvelles affaires entrantes manifestement irrecevables mais aussi, durant la période 2012-2015 et sous réserve d'un renforcement (non spécifié pour le moment) du personnel du greffe, de traiter progressivement toutes les requêtes actuellement pendantes devant les juges uniques.

35. Au fil du temps, un souci de plus en plus net s'est exprimé au sein du CDDH au sujet de l'arriéré croissant de la Cour concernant les affaires de comité et de chambre. Alors que les requêtes manifestement irrecevables soumises au filtrage sont les plus nombreuses, mais peuvent être traitées rapidement, la partie la plus lourde du volume

d'affaires devant la Cour concerne les affaires qui ne peuvent pas être déclarées irrecevables sans examen. Ces affaires exigent une analyse plus approfondie et peuvent donner lieu au constat d'une violation de la Convention. Ainsi, un nouveau mécanisme de filtrage ne peut pas, à lui seul, libérer suffisamment de ressources pour les affecter à cette autre partie du travail de la Cour, la plus importante tant en termes de respect des droits de l'homme que du temps qu'il faut y consacrer. Le souci du CDDH n'a été que plus grand à la suite des dernières informations du greffe, selon lesquelles le temps exigé pour le traitement des affaires de comité et de chambre a augmenté en 2011 par rapport à 2010.

36. L'analyse du CDDH reflète ces circonstances. L'accent initialement mis dans son rapport sur les éventuelles mesures qui augmenteraient la capacité de filtrage de la Cour a été déplacé vers les éventuelles mesures qui augmenteraient la capacité de la Cour à traiter l'ensemble des affaires. Toutefois, et afin de donner suite au mandat reçu, le présent rapport du CDDH contient une analyse détaillée assortie de propositions pour un nouveau mécanisme de filtrage nécessitant des amendements à la Convention, étant entendu que les développements récents semblent suggérer que de telles propositions n'ont pas besoin d'être mises en œuvre immédiatement. Étant donné que l'introduction de tout nouveau mécanisme de filtrage exigerait l'entrée en vigueur d'un protocole d'amendement à la Convention, le CDDH note qu'il est peu probable qu'un tel mécanisme puisse prendre effet ou, à tout le moins, avoir déjà un impact important à la date envisagée de 2015 pour la résolution de l'arriéré.

37. S'agissant de l'accroissement de la capacité générale de la Cour à traiter les affaires, en particulier celles de comité et de chambre, deux propositions ont été faites. La première consisterait à établir un groupe de juges temporaires, qui permettrait de renforcer la capacité générale de la Cour à traiter les affaires, lorsque cela est nécessaire. Ces juges temporaires exerceraient le cas échéant toutes les fonctions des juges permanents, à l'exception de la possibilité de siéger dans la Grande Chambre de la Cour plénière. La deuxième est une variante de la proposition de "nouvelle catégorie de juge" dans le cadre d'un nouveau mécanisme de filtrage (voir ci-dessous) : au lieu d'affecter les juges de cette nouvelle catégorie, qui seraient employés pour une durée déterminée, d'abord au filtrage et en deuxième lieu au traitement des affaires répétitives, ils seraient en premier lieu affectés au traitement des affaires répétitives pendantes devant les comités. À cet égard, il a également été mentionné que l'augmentation de la capacité générale de la Cour à traiter les affaires peut dépendre d'une augmentation de la taille du greffe et du renforcement des effectifs du greffe par le biais de détachements.

38. Le "filtrage" est le terme employé pour signifier le processus de prise de décisions au sujet des requêtes manifestement irrecevables. Conformément au Protocole n° 14, il est effectué par des juges uniques assistés par des membres expérimentés du greffe dénommés rapporteurs non-judiciaires.³² Des propositions pour renforcer le filtrage visent à aborder le problème du très grand nombre de requêtes pendantes devant les juges uniques, afin de permettre aux juges existants de consacrer tout, ou au moins la grande majorité, de leur temps de travail aux affaires les plus importantes.

³² Voir l'article 27 de la Convention.

39. Le CDDH propose trois options pour un nouveau mécanisme de filtrage, les trois nécessitant des amendements à la Convention, à savoir : (i) autoriser des juristes expérimentés du greffe à prendre des décisions finales concernant des affaires manifestement irrecevables ; (ii) confier le filtrage à une nouvelle catégorie de juges ; (iii) une option combinée, consistant à autoriser des membres spécifiques du greffe à traiter les requêtes ayant été provisoirement identifiées comme manifestement irrecevables pour des raisons purement procédurales en vertu de l'article 35(1) et (2) de la Convention et à créer une nouvelle catégorie de juges de filtrage chargés de traiter des affaires provisoirement identifiées comme irrecevables en vertu de l'article 35(3).³³ Dans les deux options qui comportent une nouvelle catégorie de juge, le CDDH a estimé que ces juges pourraient également siéger dans les comités de trois juges pour traiter les affaires répétitives.³⁴ A cet égard, les propositions pourraient être considérées comme pertinentes pour augmenter la capacité générale de traitement des affaires de la Cour.

40. Toute mesure visant à accroître la capacité générale de la Cour à traiter les affaires, que ce soit pour le filtrage ou pour le traitement général des affaires, implique du personnel supplémentaire pour le greffe ou des juges supplémentaires ou les deux, ce qui aura des conséquences budgétaires évidentes.

41. Pour plus de détails, voir le rapport figurant à l'Annexe

La clause d'extinction pour les requêtes qui n'ont pas été traitées dans un délai raisonnable

42. La prémisse qui sous-tend la proposition est qu'il n'est pas réaliste d'attendre que la Cour, avec les ressources et les méthodes de travail qui sont actuellement les siennes, soit en mesure d'apporter une décision d'un juge prompte et motivée à chaque requête. Selon la proposition, une requête pourrait être automatiquement rayée du rôle au bout d'une certaine période après qu'elle ait été présentée pour la première fois, à moins que pendant cette période la Cour ait notifié l'affaire au gouvernement en l'invitant à soumettre des observations.

43. A l'appui de cette proposition, il a été argué qu'elle serait en harmonie avec la politique de hiérarchisation de la Cour. Avec l'arriéré important de requêtes, un grand nombre d'entre elles resteront pendantes devant la Cour sans perspectives réalistes d'être résolues dans un délai raisonnable, voire d'être résolues un jour. La proposition vise à couvrir les affaires qui rentrent dans les catégories de priorité les plus faibles, en exonérant la Cour de l'obligation de rendre des décisions individuelles pour chacune de ces requêtes et en dégageant ainsi des ressources pour traiter les plaintes plus graves. Les

³³ L'article 35(1) de la Convention établit les critères de recevabilité concernant l'épuisement des voies de recours internes et à la règle des six mois; l'article 35(2) de la Convention exclut les requêtes anonymes ou ayant été précédemment examinées par la Cour ou déjà soumises à une autre instance internationale. L'article 35(3) de la Convention exclut les requêtes qui sont incompatibles avec la Convention, manifestement mal fondées ou constituant un abus du droit de recours individuel, ou n'impliquant pas de préjudice important pour le requérant.

³⁴ "Affaires répétitives" signifie ici celles qui sont traitées par les comités de trois juges conformément à une jurisprudence bien établie de la Cour (voir l'article 28).

requérants seraient informés du sort réservé à leur requête beaucoup plus vite qu'à l'heure actuelle.

44. A l'encontre de la proposition, il a été signalé que le fait de rayer les affaires automatiquement du rôle sans examen juridictionnel serait incompatible avec l'idée d'accès à la justice et avec le droit de recours individuel. Il ne pourrait pas être garanti que seules les affaires incluses dans les catégories ayant la priorité la plus faible seraient affectées ; les requêtes bien fondées pourraient également être affectées. Des décisions qui ne seraient pas motivées failliraient à l'objectif de dissuader à l'avenir les requêtes mal fondées. Il n'y aurait aucune amélioration dans la charge de travail du greffe, puisque celui-ci demeurerait responsable du tri.³⁵ Une clause d'extinction pourrait porter préjudice à l'autorité de la Cour. La proposition pourrait avoir des effets néfastes en ce qu'elle pourrait amener la Cour à investir davantage sa capacité dans le traitement de causes moins importantes. La proposition ne tient pas compte non plus des développements récents (voir para. 15 ci-dessus).

45. Pour plus de détails, voir l'Annexe

Conférer un pouvoir discrétionnaire à la Cour de choisir les affaires à examiner

46. Selon cette proposition, une requête ne serait examinée que si la Cour en décidait ainsi expressément.

47. Il a été indiqué en faveur de la proposition qu'elle faciliterait la tâche juridictionnelle de la Cour et permettrait que toutes les requêtes soient traitées jusqu'à leur terme dans un délai raisonnable et prévisible. En permettant à la Cour de se concentrer sur les affaires de la plus haute priorité, elle contribuerait à assurer une jurisprudence cohérente et de haute qualité. Elle formaliserait l'actuelle politique de hiérarchisation de la Cour, sans pour autant exclure nécessairement le droit de recours individuel. Alors qu'il n'est pas évident que d'autres propositions se suffisent à elles seules et qu'il est peu probable qu'elles puissent fonctionner sans ressources supplémentaires, cette proposition consituerait ainsi une alternative.

48. Parmi les arguments à l'encontre de la proposition, il a été signalé qu'elle changerait radicalement le système de la Convention et restreindrait le droit de recours individuel en supprimant le droit à une décision d'un juge. Elle offre une solution au regard des nouvelles requêtes alors que d'autres solutions pourraient suffire, mais elle n'offre rien en revanche pour traiter l'arriéré existant. Elle implique un niveau élevé de mise en œuvre de la Convention sur le plan national, niveau qui est loin d'avoir été atteint partout. Et elle ne réduirait pas la charge de travail du greffe, dans la mesure il faudrait toujours analyser les requêtes et fournir des informations aux juges.

³⁵ Le « tri » consiste à procéder à l'examen initial des requêtes et à leur affectation provisoire aux différentes formations juridictionnelles. Selon les nouvelles méthodes de travail de la Cour, il incorpore à présent également, quand cela est possible, la préparation des projets de décisions de juge unique sur les requêtes manifestement irrecevables.

49. Pour plus de détails, voir l'Annexe

III. Mesures destinées à renforcer les relations entre la Cour et les juridictions nationales

*Étendre la compétence de la Cour en matière d'avis consultatifs*³⁶

50. Une proposition a été faite pour étendre la compétence de la Cour en matière d'avis consultatifs. Elle viserait à réduire l'arriéré de requêtes pendantes devant les comités, en renforçant les liens entre la Cour et les juridictions nationales, ainsi que la subsidiarité. La proposition présente les caractéristiques suivantes :

- (i) Une demande d'avis consultatif pourrait être réservée aux cas révélant un éventuel problème systémique ou structurel (une proposition alternative limiterait les demandes aux affaires concernant la compatibilité du droit national avec la Convention).
- (ii) Une demande ne pourrait être soumise que par une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne.
- (iii) Une demande par une cour nationale devrait toujours être facultative.
- (iv) La Cour devrait bénéficier d'une liberté totale d'appréciation pour refuser de traiter une demande, sans qu'elle ait à justifier sa décision.
- (v) Tout Etat partie à la Convention devrait avoir la possibilité de soumettre à la Cour des observations écrites sur les questions juridiques pertinentes.
- (vi) La Cour devrait accorder la priorité aux demandes d'avis consultatifs.
- (vii) Un avis consultatif ne devrait pas lier l'Etat partie dont la juridiction nationale en a fait la demande.
- (viii) Le fait que la Cour ait donné un avis consultatif sur une question ne devrait en aucun cas restreindre le droit du requérant à adresser la même question à la Cour selon l'article 34 de la Convention.
- (ix) L'extension de la compétence de la Cour à cet égard serait introduite dans la Convention.

³⁶ La compétence actuelle de la Cour en matière d'avis consultatifs est régie par l'article 47 de la Convention. Elle se limite aux demandes émanant du Comité des Ministres sur des questions juridiques concernant l'interprétation de la Convention et de ses Protocoles, à l'exclusion des questions ayant trait au contenu ou à l'étendue des droits et libertés qui y figurent et de toute autre question dont le Comité des Ministres pourrait avoir à connaître par suite de l'introduction d'un recours prévu par la Convention.

51. A l'appui de cette proposition, des arguments généraux ont été avancés : elle pourrait contribuer à diminuer la charge de travail de la Cour à moyen et à long terme ; la Cour aurait la possibilité de donner une orientation claire sur de nombreuses affaires susceptibles de porter sur la même question ; la procédure pourrait permettre une clarification du droit à un stade plus précoce, en augmentant ainsi les chances d'aboutir à un règlement du contentieux au niveau national car fournissant aux juridictions nationales une base solide pour juger l'affaire ; elle pourrait renforcer le principe de subsidiarité en soulignant la responsabilité primaire de la juridiction nationale et en consolidant l'autorité de la Cour et sa jurisprudence dans les Etats membres, tout en encourageant le dialogue entre le mécanisme de la Convention et les systèmes juridiques nationaux.

52. A l'encontre de la proposition, il a notamment été avancé qu'elle manque de clarté et qu'elle peut être inadaptée aux spécificités du mécanisme de la Convention ; elle augmenterait la charge de travail de la Cour, en créant un nouveau groupe d'affaires que la Cour aurait du mal à intégrer de manière satisfaisante ; elle n'est pas nécessaire, la Cour ayant déjà de nombreuses affaires qui révèlent des problèmes potentiels systémiques ou structurels ; elle engendrerait une charge de travail additionnelle pour les juridictions nationales et introduirait un retard dans les procédures internes ; elle remettrait en question l'autorité de la Cour si l'avis consultatif n'était pas suivi ; enfin, elle peut provoquer un conflit de compétences entre les cours constitutionnelles nationales et la Cour.

53. S'agissant de certains aspects spécifiques de la proposition, un large accord s'est dégagé (sous réserve de l'adoption de la proposition) sur les points (i) (que ce soit dans son libellé initial ou sa variante), (ii) (avec l'ajout éventuel du gouvernement), (iii), (vi) et (ix) du paragraphe ... ci-dessus. Par ailleurs, il y a eu un large accord sur le fait que : le gouvernement de l'Etat dont une juridiction ou tribunal national a demandé un avis consultatif devrait être en mesure de pouvoir intervenir ; l'autorité nationale pertinente ne peut demander l'avis consultatif qu'après examen suffisant, par la juridiction nationale, des circonstances factuelles de l'espèce ; l'autorité nationale pertinente devrait indiquer à la Cour de Strasbourg son avis sur la question ; la compétence pour formuler des avis consultatifs devrait être exclusivement dévolue à la Grande chambre ; enfin, il devrait y avoir une marge de souplesse, en rendant optionnel pour les Etats Parties le fait de se soumettre à la compétence élargie de la juridiction de la Cour en matière d'avis consultatifs.

54. Si la proposition est retenue, certains aspects, pour lesquels il n'y a pas d'accord général, devraient être clarifiés, notamment les suivants : dans quelle mesure la Cour devrait tenir compte des circonstances factuelles qui sont à l'origine de la demande d'avis consultatif ; la possibilité pour la Cour de refuser des demandes discrétionnairement ; la nécessité pour elle de donner des raisons pour tout refus ; la possibilité pour d'autres acteurs intéressés, en particulier d'autres Etats Parties, d'intervenir ; les effets de l'avis consultatif dans les relations entre la Cour et l'autorité nationale qui est à l'origine de la demande, y compris la question du caractère contraignant ou non de ces avis consultatifs pour cette dernière ; la possibilité d'établir des restrictions au droit d'un individu d'adresser la même question juridique à la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention.

55. Pour plus de détails, voir Annexe

C. REFLEXIONS FINALES EN VUE DES DECISIONS QUI SERONT PRISES SUR LES PROPOSITIONS D'AMENDEMENT

56. Le CDDH considère que la situation décrite au paragraphe 5 ci-dessus appelle des actions rapides et décisives, pouvant parfois exiger des amendements à la Convention. A l'heure de préparer tout nouveau protocole, il faut tenir compte de l'expérience passée : à la suite de la Conférence de Rome en 2000, les travaux ayant abouti au Protocole n° 14 ont demandé quatre ans, auxquels se sont ajoutés six autres années pour qu'il entre en vigueur ; les travaux sur de nombreuses propositions actuellement présentées ont débuté en 2006 avec le rapport du Groupe de sages, bien qu'il faille noter que les progrès ont été retardés en attendant l'entrée en vigueur du Protocole n° 14. En outre, bien qu'une évaluation globale de l'efficacité du Protocole n° 14 n'ait pas encore été faite, des mesures de réforme supplémentaires sont nécessaires dès à présent et à l'avenir (tant à moyen qu'à long terme). S'il est décidé d'entreprendre des négociations en vue d'un nouveau protocole d'amendement, une approche suffisamment prospective devrait être adoptée, afin de parvenir à des solutions efficaces et durables.

57. Le CDDH note que les questions budgétaires doivent être abordées, à l'égard notamment de l'une ou l'autre des propositions susmentionnées. Bien qu'il n'ait pas été en mesure de mener lui-même cet exercice, il a procédé à une analyse préliminaire de certaines questions budgétaires pertinentes pour les propositions visant à introduire des frais pour les requérants (voir Annexe ..., paragraphes ...) et pour un nouveau mécanisme de filtrage / accroître la capacité de la Cour à traiter les requêtes (voir Annexe ..., paragraphes ...). Il peut être jugé nécessaire d'examiner ces questions plus avant avant de prendre des décisions définitives. (Pour d'autres remarques relatives aux questions budgétaires, prière de se reporter à la contribution du CDDH à la Conférence ministérielle organisée par la Présidence britannique du Comité des Ministres).

58. Le CDDH rappelle que certaines des propositions contiennent de façon délibérée des éléments de souplesse, susceptibles de faciliter leur acceptation et leur mise en oeuvre. Tel est le cas notamment de la suggestion selon laquelle un nouveau mécanisme de filtrage pourrait être introduit, si cela est nécessaire, et de celle qui préconise que la compétence de la Cour en matière d'avis consultatifs pourrait être élargie seulement à l'égard de certains Etats Parties, et non pas de tous.³⁷ Il note également que les mesures d'amendement pourraient être introduites conjointement et en combinaison avec des mesures de non-amendement et renvoie, à ce qu'il avait dit dans son rapport précédent sur ces dernières questions. De même, des décisions sur des mesures à mettre en oeuvre immédiatement pourraient être prises en même temps que l'on entame des travaux préparatoires sur des réformes à mettre en oeuvre à l'avenir.

³⁷ Cela pourrait prendre différentes formes, par exemple une partie optionnelle d'un protocole d'amendement ou un protocole additionnel qui entrerait en vigueur suite à un nombre limité de ratifications.

59. Les propositions contenues dans ce rapport ne sont, en principe, pas exclusives les unes des autres. Seule celle de conférer un pouvoir discrétionnaire à la Cour de décider quelles affaires examiner pourrait rendre redondantes certaines des autres propositions concernant l'accès à la Cour, dans la mesure où ces dernières sont basées sur la prémisses que la Cour continuerait à rendre des décisions pour toutes les requêtes recevables. De manière similaire, un système de frais n'aurait guère de sens pour une Cour avec un tel pouvoir discrétionnaire.

60. Le CDDH souligne que le présent rapport vise essentiellement à répondre au mandat spécifique reçu du Comité des Ministres. Toutefois, comme cela a été indiqué plus haut, le CDDH a également préparé une contribution à la Conférence britannique, qui traitera de questions plus larges. Un train de mesures pour réformer l'ensemble du système de la Convention pourrait donc être composé d'éléments extraits de ces deux documents, avec le rapport précédent du CDDH sur des mesures ne nécessitant pas d'amendements à la Convention. Enfin, le CDDH estime qu'avec le présent rapport, il a rempli le mandat qui lui a été attribué par le Comité des Ministres.

Annexe VI

PROJET de Contribution du CDDH à la Conférence ministérielle organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres³⁸

A. INTRODUCTION

I. Rôle du Comité directeur pour les droits de l’homme

1. La Présidence britannique du Comité des Ministres organise une Conférence ministérielle sur la réforme de la Cour européenne des droits de l’homme (« la Cour »). Il est attendu que la Conférence convienne d’un train de mesures de réforme par le biais d’une Déclaration. Cette Déclaration fournira la base des décisions que le Comité des Ministres adoptera à sa session ministérielle le 14 mai 2012. Ces mesures devraient inclure des propositions de réforme nécessitant des amendements à la Convention.

2. Le Comité directeur pour les droits de l’homme (“le CDDH”) a été appelé à apporter une contribution écrite à cette Conférence ministérielle.

3. Depuis de nombreuses années, et plus particulièrement depuis la Conférence de Rome en 2000, le CDDH a été étroitement impliqué dans le processus de réforme de la Convention européenne des droits de l’homme (“la Convention”) et de la Cour. En décembre 2009, il a donné un Avis sur les questions à traiter par la Conférence d’Interlaken.³⁹ Par la suite, il a contribué au processus de suivi d’Interlaken en adoptant une série de rapports sur des questions liées à la réforme, en particulier son rapport final sur des mesures qui ne nécessitent pas d’amendements à la Convention.⁴⁰ Plus récemment et en parallèle avec le présent document, le CDDH a adopté un rapport final sur des propositions spécifiques pour des mesures nécessitant des amendements à la Convention. Pour avoir une vision globale de l’approche du CDDH sur la réforme de la Cour et du système de la Convention, il conviendrait de lire le présent document à la lumière de ces deux rapports finaux.

II. Structure et contenu de la contribution du CDDH

4. Cette contribution est à lire dans le contexte de la vision du CDDH des objectifs du système de la Convention. La Convention est là pour protéger les droits de l’homme. Cette protection est la mieux assurée lorsque les Etats remplissent leurs obligations juridiques de respecter les droits fixés par la Convention ou, lorsqu’une violation est survenue, la résolvent rapidement et effectivement au niveau national. La fonction de la

³⁸ Le présent document contient le texte tel qu’il a été adopté par le DH-GDR lors de sa 1ère réunion (17-20 janvier 2012), ainsi que les propositions écrites reçues par la suite pour sa révision (le texte est soit barré, soit en gras pour les propositions d’ajouts), conformément aux décisions prises lors de la réunion.

³⁹ Voir doc. [CDDH\(2009\)019 Addendum I](#).

⁴⁰ Voir doc. [CDDH\(2010\)013 Addendum I](#).

Cour est de fournir une interprétation contraignante de la Convention, et d'agir comme un garde-fou contre les violations qui n'ont pas donné lieu à réparation au niveau national. La Cour devrait toutefois être en mesure de répondre efficacement, effectivement et dans un délai raisonnable à toute requête qu'elle reçoit. Lorsque la Cour constate une violation, l'arrêt devrait être mis en œuvre pleinement et rapidement. Les Etats devraient veiller à garantir que la Cour ait à résoudre aussi peu de requêtes que cela est possible.

5. La contribution se concentre sur les cinq thèmes suivants que le Royaume-Uni envisage de traiter dans le projet de Déclaration qui devrait être adopté par la Conférence :

- la mise en œuvre de la Convention au niveau national, y compris l'exécution des arrêts de la Cour ;
- la clarté et la cohérence des arrêts de la Cour et la désignation des candidats pour le poste de juge à la Cour ;
- le rôle de la Cour et ses relations avec les autorités nationales pour renforcer la subsidiarité ;
- l'efficacité et l'efficacités de la Cour ;
- une réflexion à long terme sur la Cour et la Convention.

Par ailleurs, la Présidence britannique s'attachera à accorder à la Cour le soutien politique du Comité des Ministres pour les mesures qu'elle prend déjà en vue d'établir des priorités et de mieux gérer sa charge de travail, ainsi que pour laisser une large marge d'appréciation aux autorités des Etats membres dans ses arrêts.⁴¹

6. Cette contribution traite également de questions générales qui ont une incidence sur la portée des propositions de réforme, comme le droit de recours individuel et les questions budgétaires. Outre les rapports du CDDH cités au paragraphe 3 ci-dessus et les documents et sources qui y figurent,⁴² le contenu de la présente contribution tient compte

⁴¹ Voir les "Priorités de la présidence du Royaume-Uni" dans <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstraneImage=1955614&SecMode=1&DocId=1810944&Usage=2>

⁴² Le CDDH rappelle en particulier les différents événements qui se sont tenus dans le cadre des présidences successives du Comité des Ministres, y compris le Séminaire de haut-niveau sur la réforme du système européen des droits de l'homme (Présidence norvégienne, 18 octobre 2004), l'Atelier sur l'amélioration des recours internes avec un accent particulier sur les cas de durée déraisonnable des procédures (Présidence polonaise, 28 avril 2005), ainsi que les séminaires subséquents organisés par les autorités polonaises à Varsovie ; le Colloque sur les développements futurs de la Cour européenne des Droits de l'Homme à la lumière du Rapport des Sages (Présidence de Saint-Marin, 22-23 mars 2007) ; la Conférence régionale sur le rôle des Cours suprêmes dans la mise en œuvre de la Convention européenne des Droits de l'Homme au niveau interne (Présidence serbe, 20-21 septembre 2007) ; le séminaire sur le rôle des agents des gouvernements dans la protection effective des droits de l'Homme (Présidence slovaque, 3-4 avril 2008) ; le Colloque « Vers une mise en œuvre renforcée de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national » (Présidence suédoise, 9-10 juin 2008) ; la Table ronde sur le droit à un procès dans un délai raisonnable et la réforme à court terme de la Cour européenne des droits de l'homme (Présidence slovène, 21-22 septembre 2009) ; la Conférence sur le renforcement du principe de subsidiarité : introduction de la jurisprudence de la Cour dans la législation nationale et dans la pratique des tribunaux nationaux (Présidence de l'Ex-République yougoslave de Macédoine, 1^{er} -2 Octobre 2010) ; et la Conférence internationale sur le rôle de la prévention en matière de protection des droits de l'homme (Présidence ukrainienne, 20-21 septembre 2011).

du rapport de la Conférence de Wilton Park “2020 Vision for the European Court of Human Rights”, organisée sous la présidence du Royaume-Uni du 17 au 19 novembre 2011⁴³. La contribution reflète également le désir d’établir une cohérence entre, d’une part, les propositions à court et à moyen termes et, d’autre part, une vision à long terme pour la Cour et le système de la Convention.

B. PROPOSITIONS RELATIVES AUX THEMES DE LA CONFERENCE

7. Le rapport final du CDDH sur des propositions spécifiques relatives à des mesures nécessitant des amendements à la Convention (« le rapport final ») contient des propositions de mesures de réforme nécessitant des amendements à la Convention. Cette partie de la contribution fait état de ces mesures et d’autres propositions concernant les cinq thèmes retenus pour la Conférence ministérielle britannique. Celle-ci devrait examiner plus avant ces propositions et, le cas échéant, les adopter conjointement avec des éléments choisis parmi les autres mesures mentionnées ci-après.

I. Mise en œuvre de la Convention au niveau national et exécution des arrêts de la Cour

8. Le processus d’Interlaken s’est essentiellement concentré sur le mécanisme de contrôle de la Convention basé à Strasbourg, en prêtant relativement moins d’attention à la mise en œuvre de la Convention au niveau national. Toutefois, la mise en œuvre efficace de la Convention à l’échelon national constitue de loin le plus grand défi auquel le système est confronté aujourd’hui. Outre le fait qu’il s’agit là d’une obligation juridique pour tous les Etats Parties à la Convention et du fondement même du principe de subsidiarité, une mise en œuvre plus conséquente au niveau national contribuerait grandement à réduire la charge de travail de la Cour, tout particulièrement pour les affaires répétitives. Entre 2000 et 2010, le Comité des Ministres a adressé sept recommandations aux Etats membres sur la mise en œuvre au niveau national.⁴⁴ Ces recommandations sont également des sources d’inspiration pour l’exécution des arrêts de la Cour.

9. Les propositions qui suivent et qui exigent principalement une action de la part des Etats membres devraient être examinées plus avant. Certaines d’entre elles figuraient également dans les Déclarations d’Interlaken et d’Izmir, dont la mise en œuvre fait

⁴³ <http://www.wiltonpark.org.uk/en/reports/?view=Report&id=712127982>

⁴⁴ A savoir les Recommandations n° R (2000) 2 sur le réexamen ou la réouverture de certaines affaires au niveau interne suite à des arrêts de la Cour européenne des Droits de l’Homme, Rec(2002)13 sur la publication et la diffusion dans les Etats membres du texte de la Convention européenne des Droits de l’Homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l’Homme, Rec(2004)4 sur la Convention européenne des Droits de l’Homme dans l’enseignement universitaire et la formation professionnelle, Rec(2004)5 sur la vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes fixées par la Convention européenne des Droits de l’Homme, Rec(2004)6 sur l’amélioration des recours internes, CM/Rec(2008)2 sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l’exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des Droits de l’Homme et CM/Rec(2010)3 sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures.

actuellement l'objet d'une première évaluation, mais toutes demeurent pertinentes et urgentes :

- (i) accroître la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention et assurer leur application ;
- (ii) veiller à ce que la formation dispensée au personnel chargé du système judiciaire et de l'application des lois contienne des informations adéquates sur la Convention et la jurisprudence de la Cour ;
- (iii) assurer l'existence d'institutions nationales des droits de l'homme,⁴⁵ qui peuvent jouer un rôle dans la formation juridique et les campagnes d'information publique, ce qui relève également de la responsabilité des gouvernements, ainsi que superviser et établir des rapports sur la mise en œuvre au niveau national des arrêts de la Cour ;
- (iv) améliorer la mise à disposition aux requérants potentiels d'informations sur la Convention, concernant en particulier la portée de sa protection, la compétence de la Cour et les critères de recevabilité (voir à ce sujet le rapport du Secrétaire Général, doc. SG/Inf(2010)23final) ;
- (v) introduire un contrôle systématique de la compatibilité entre les projets de loi et la Convention, comportant une étude d'impact gouvernementale motivée soumise à un contrôle parlementaire détaillé ;
- (vi) introduire de nouveaux recours internes, de nature spécifique ou générale. La proposition récente visant à introduire un recours interne général,⁴⁶ ainsi que la possibilité d'élaborer des instruments non contraignants du Comité des Ministres dans des domaines spécifiques dans lesquels les recours internes existants se sont avérés inefficaces, mentionnés dans le rapport final sur des mesures qui ne nécessitent pas d'amendements, devraient être examinés plus avant dans un avenir proche, notamment sur la base de l'évaluation à venir de la mise en œuvre nationale des parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir ;
- (vii) assurer l'examen de la mise en œuvre des recommandations adoptées par le Comité des Ministres pour aider les Etats Parties à remplir leurs obligations ;
- (viii) assurer une exécution pleine et entière et rapide des arrêts de la Cour (pour plus de détails voir ci-après) ;

⁴⁵ De telles institutions devraient satisfaire aux Principes de Paris relatifs au statut des institutions nationales : Voir la [Résolution 48/134](#) de l'Assemblée Générale des Nations Unies du 20 décembre 1993.

⁴⁶ Voir doc. DH-GDR(2011)028. Cette proposition n'impliquant pas d'amendements à la Convention, le DH-GDR a décidé qu'elle n'avait pas à être examinée en détail dans le contexte de son rapport final.

- (ix) tenir compte du développement de la jurisprudence de la Cour avec un minimum de formalisme, afin d'examiner les conclusions qu'il convient de tirer des arrêts constatant une violation de la Convention par un autre Etat ;
- (x) contribuer à la traduction dans la(les) langue(s) nationales des arrêts de la Cour et du guide pratique sur les critères de recevabilité.
- (xi) contribuer au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme.⁴⁷

10. Le Conseil de l'Europe devrait continuer à exercer son rôle crucial d'assistance et d'encouragement à l'amélioration de la mise en œuvre de la Convention au niveau national, conformément au principe de subsidiarité, rôle qu'il exerce également par le biais de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour.

11. Les programmes de coopération technique du Conseil de l'Europe devraient être renforcés au moyen notamment d' :

- (i) une augmentation de leur financement ;
- (ii) une coordination mieux ciblée avec d'autres mécanismes, activités et programmes existants au sein du Conseil de l'Europe ;
- (iii) une coopération plus étroite entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne pour définir les priorités et mettre en œuvre les programmes conjoints ;
- (iv) une approche plus spécifique par pays qui établisse des liens entre les programmes spécifiques et l'exécution des arrêts de la Cour, concernant notamment les arrêts pilotes ou d'autres arrêts qui révèlent l'existence de problèmes structurels ou systémiques ;
- (v) envisager, dans certaines circonstances, de rendre obligatoires des programmes de coopération, concernant par exemple l'exécution d'arrêts spécifiques de la Cour.

12. Selon les articles 46 et 39 de la Convention respectivement, le Comité des Ministres surveille l'exécution des arrêts et des règlements amiables, conformément au principe de subsidiarité. Le Comité des Ministres a récemment réformé ses procédures en introduisant une nouvelle approche opérant selon deux axes, afin d'améliorer la hiérarchisation des affaires qui font l'objet de sa surveillance.⁴⁸ Des développements supplémentaires des activités de surveillance du Comité des Ministres portent sur

⁴⁷ Pour plus de détails sur le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme, voir http://www.coe.int/t/dghl/humanrightstrustfund/default_FR.asp.

⁴⁸ Dans le cadre du système opérant selon deux axes, toutes les affaires seront examinées selon la procédure standard, sauf si, en raison de sa nature spécifique, une affaire justifie qu'elle soit examinée dans le cadre de la procédure soutenue. Il convient également de se référer aux documents CM/Inf/DH(2010)37 et CM/Inf/DH(2010)45 final.

l'introduction de recours internes effectifs, la présentation rapide, lorsque cela est nécessaire, de plans d'action sur l'exécution d'arrêts spécifiques ou encore des activités d'assistance ciblées comprenant le conseil juridique, la formation et l'échange d'informations.

13. La Conférence pourrait inviter le Comité des Ministres à examiner les propositions suivantes, qui ont été faites, dans différents contextes, pour renforcer l'autorité et la compétence du Comité des Ministres en la matière, notamment :

- (i) accroître la discussion des questions stratégiques/systemiques ;
- (ii) accélérer l'exécution des arrêts pilotes ;
- (iii) inviter le ministre concerné à participer au Comité des Ministres lors de la surveillance de l'exécution d'arrêts spécifiques ;
- (iv) mettre davantage la pression, ~~y compris sous la forme de sanctions~~, **[TURQUIE]** sur les Etats qui n'exécutent pas les arrêts, tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'arrêts concernant des affaires répétitives et de violations graves de la Convention ;
- (v) renforcer l'approche coopérative impliquant toutes les parties concernées du Conseil de l'Europe, afin de présenter d'éventuelles options à l'Etat Partie appelé remédier au problème structurel révélé par un arrêt de la Cour ;
- (vi) continuer à accroître la transparence des procédures, pour faciliter l'échange d'informations avec les institutions nationales des droits de l'homme et la société civile s'agissant de problèmes structurels et de mesures générales visant à éviter la répétition de violations ;
- (vii) ~~fournir au Comité des Ministres l'assistance d'une instance indépendante d'experts~~ **[TURQUIE]**.

14. Parmi d'autres propositions relatives à l'exécution des arrêts de la Cour, que la Cour pourrait également envisager d'aborder, on peut mentionner les suivantes :

- (i) un contrôle parlementaire rigoureux de l'exécution des arrêts ;
- (ii) une implication plus étroite de l'Assemblée parlementaire, *via* notamment ses liens directs avec le Comité des Ministres et ses contacts immédiats avec les parlements nationaux responsables de l'adoption de la législation pertinente, ainsi que par l'appel qu'elle peut lancer, de son propre chef ou par ses relations avec les parlements nationaux, afin que des gouvernements concernés rendent compte de la manière dont ils se sont acquittés de leurs responsabilités en matière d'exécution des arrêts de la Cour ;

- (iii) une implication plus étroite du Commissaire aux droits de l'Homme;
- (iv) une plus grande implication d'autres mécanismes de contrôle du Conseil de l'Europe (par exemple le Comité pour la prévention de la torture, éventuellement parmi d'autres) pour soutenir le Comité des Ministres dans ses activités de surveillance ;
- (v) la consultation des institutions nationales des droits de l'homme et de la société civile par les gouvernements, en relation avec les plans d'actions sur des mesures générales.

15. Certaines propositions formulées notamment lors de la Conférence de Wilton Park exigeraient la mise en place d'un ou de plusieurs nouveaux mécanismes du Conseil de l'Europe. Parmi ces propositions, on peut mentionner les suivantes:

- (i) la mise en place d'une instance ou d'un service chargé d'assister les Etats membres dans la mise en œuvre de la Convention et de trouver l'assistance technique pertinente, en particulier en matière d'exécution des arrêts ;
- (ii) l'introduction d'un système analogue à celui de l'examen périodique universel effectué par le Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, le cas échéant en matière d'exécution des arrêts.⁴⁹

16. Enfin, le mandat du CDDH pour le biennium 2012-2013 précise que celui-ci devra élaborer un projet de rapport destiné au Comité des Ministres contenant (a) une analyse des réponses fournies par les Etats membres dans leurs rapports nationaux relatifs aux mesures prises pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration d'Interlaken et (b) des recommandations pour le suivi. Les travaux menés dans le cadre de ce mandat contribueront également à renforcer la mise en œuvre de la Convention au niveau national.

II. Clarté et cohérence des arrêts de la Cour et désignation des candidats pour le poste de juge

17. La Déclaration d'Interlaken a souligné « l'importance d'assurer la clarté et la cohérence de la jurisprudence de la Cour » et a invité la Cour à « appliquer de façon uniforme et rigoureuse les critères concernant la recevabilité et sa compétence ». En réponse, le Jurisconsulte de la Cour, avec l'approbation de celle-ci, a rédigé une note sur la clarté et la cohérence de la jurisprudence de la Cour.⁵⁰ Le CDDH a adopté une réponse collective à la Note du Jurisconsulte et l'a envoyée au greffier de la Cour. Cette réponse, qui peut également apporter des informations utiles à la préparation de la Conférence ministérielle britannique, figure en annexe à la présente contribution.⁵¹

⁴⁹ Pour plus de détails, voir <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/upr/pages/BasicFacts.aspx>.

⁵⁰ Voir doc. # 3196565, 8 juillet 2010.

⁵¹ Voir [Annexe ...](#).

18. Il a été rappelé que la clarté et la cohérence de la jurisprudence sont étaient [GRECE] d'une importance primordiale également pour l'exécution effective des arrêts, en particulier dans les affaires relatives aux problèmes structurels importants.

19. L'autorité et la crédibilité de la Cour dépendent, dans une large mesure, de la qualité de ses juges, laquelle dépend à son tour essentiellement de la qualité des candidats présentés à l'Assemblée parlementaire pour élection. Le CDDH a élaboré un projet d'instrument non contraignant du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour, accompagné d'un exposé des motifs.⁵² Le projet doit maintenant être examiné et, le cas échéant, être adopté par le Comité des Ministres. **Le CDDH invite la Conférence à appeler les Etats membres à mettre pleinement en œuvre les Lignes directrices concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, lorsqu'elles auront été adoptées par le Comité des Ministres [LIECHTENSTEIN].**

20. Le CDDH note que le Comité des Ministres a déjà décidé de revoir le fonctionnement du Panel consultatif à l'issue d'une période initiale de trois ans.⁵³ Il pourrait également inviter l'Assemblée parlementaire à débattre de la façon les travaux du Panel peuvent interagir au mieux avec les procédures de l'Assemblée parlementaire.

III. Rôle de la Cour et ses relations avec les autorités nationales

21. La Déclaration d'Interlaken a invité la Cour à "tenir pleinement compte de son rôle subsidiaire dans l'interprétation et l'application de la Convention". En réponse, le Jurisconsulte de la Cour, avec l'approbation de celle-ci, a rédigé une note sur la clarté et la cohérence de la jurisprudence de la Cour⁵⁴ qui traite également de la question de la subsidiarité. La réponse collective du CDDH, déjà mentionnée au paragraphe 17, qui peut également apporter des informations utiles à la préparation de la Conférence ministérielle britannique, figure en annexe à la présente contribution.⁵⁵

22. Ainsi que les Déclarations d'Interlaken et d'Izmir le reflètent, le rôle de la Cour et ses relations avec les autorités nationales sont devenus des questions importantes dans les discussions sur l'avenir de la Cour et le système de contrôle de la Convention, ce qui a donné lieu à diverses propositions :

- (i) permettre à la Cour de donner des avis consultatifs à la demande des plus hautes juridictions nationales dans des affaires qui révèlent des problèmes structurels ou systémiques potentiels, ou concernant la compatibilité du droit interne avec la Convention. Pour plus de détails sur cette proposition et sur l'approche du CDDH à ce sujet, il convient de se reporter au rapport final et à ses annexes ;

⁵² Voir doc. CDDH(2012)R74 [Addendum ...](#).

⁵³ Voir doc [CM/Del/Dec\(2010\)1097bis/1.2bF](#).

⁵⁴ Voir doc. # 3188076, 8 juillet 2010.

⁵⁵ Voir [Annexe ...](#).

- (ii) introduire un nouveau critère de recevabilité concernant des affaires qui ont été examinées de manière appropriée par les juridictions nationales. Pour plus de détails sur cette proposition et sur l'approche du CDDH à ce sujet, voir le rapport final et ses annexes ;
- (iii) introduire une procédure par laquelle la Cour renverrait à la juridiction nationale pertinente des affaires bien fondées qui n'ont pas été examinées de manière appropriée par les juridictions nationales. Le CDDH n'a pas examiné cette proposition en détail ;
- (iv) introduire, dans le Règlement de la Cour, un dispositif par lequel l'Etat défendeur pourrait solliciter de la Cour une décision séparée sur la recevabilité, dès lors que l'Etat démontre qu'il existe un intérêt particulier, en particulier en termes de risques de contentieux répétitifs, à ce que la Cour se prononce spécifiquement sur l'effectivité du recours interne ;
- (v) que la Cour nuance sa jurisprudence afin qu'elle exige que les droits de la Convention aient été invoqués formellement devant les juridictions internes, et ce d'autant plus lorsque le requérant était, à ce stade, légalement représenté ;
- (vi) en principe, la Cour ne devrait pas non plus prendre en compte de développements ultérieurs qui n'ont pas été examinés à l'occasion des procédures nationales.

23. Une autre question soulevée par la Déclaration d'Izmir a été celle des indications de mesures provisoires faites par la Cour aux Etats en vertu de l'article 39 du Règlement de la Cour. La Déclaration d'Izmir a rappelé que la Cour n'était « pas un tribunal d'appel traitant des questions d'immigration ni un tribunal de quatrième instance » et a souligné que « le traitement des demandes de mesures provisoires doit avoir lieu en pleine conformité avec le principe de subsidiarité ». Elle a également souligné « l'importance que les Etats Parties offrent au niveau national des voies de recours, si nécessaire avec effet suspensif, qui fonctionnent de manière efficace et équitable et permettent un examen approprié et en temps opportun de la question du risque conformément à la Convention et à la lumière de la jurisprudence de la Cour ». Le CDDH compte examiner plus avant ce dernier aspect, sur la base des rapports nationaux concernant la mise en œuvre des parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir.

24. La Déclaration d'Izmir a également exprimé le souhait que « la mise en œuvre de l'approche [y] énoncée [...] conduite à une réduction significative du nombre de mesures provisoires accordées par la Cour et à la résolution rapide des demandes où elles sont exceptionnellement appliquées, en aboutissant à des progrès d'ici un an [c'est-à-dire, en avril 2012]. Le Comité des Ministres est invité à revenir sur cette question dans un an ». Les dernières statistiques de la Cour montrent que, entre 2010 et 2011, il y a eu une diminution très importante du nombre de demandes qui ont été suivies d'effet, de 1,440 à 326. Toutefois, les informations relatives à la longueur des procédures dans les affaires

dans lesquelles la Cour a appliqué des mesures provisoires ne sont pas encore disponibles, bien que le greffe de la Cour ait récemment fourni des informations selon lesquelles le nombre de requêtes pendantes pour lesquelles l'article 39 a été appliqué a diminué puisqu'il était de 1 553 en août 2011, et de 702 en janvier 2012.⁵⁶

25. Le CDDH note avec intérêt le récent développement de la Cour de fixer des délais clairs pour l'introduction de recours effectifs pour empêcher les requêtes répétitives, ce qui concourt également au processus d'exécution en cours.

[26. Les agents des gouvernements constituent un élément très important du système de la Convention. Ils ne participent pas seulement aux procédures devant la Cour mais, pour ~~la majorité des certains~~ **[ROYAUME-UNI]** Etats, sont responsables de coordonner le processus de mise en œuvre des arrêts de la Cour **ou**. ~~Les~~**[ROYAUME-UNI]** jouent un rôle central dans la transposition et l'adaptation des normes de la Convention dans la pratique et le droit internes. **Ce sont également des interlocuteurs clés ainsi que [ROYAUME-UNI]** dans le dialogue entre la Cour et les autorités nationales. A cet égard, le CDDH salue la récente implication par la Cour des agents des gouvernements dans le processus de rédaction du nouveau Règlement de la Cour.

27. Le CDDH invite par conséquent la Conférence à envisager de renforcer le statut des agents des gouvernements en créant un Comité des agents et en facilitant ses réunions. La situation des requérants et de leurs représentants légaux pourrait également être examinée dans cette perspective.]

IV. Efficience et efficacité de la Cour

28. Depuis plusieurs années, la Cour est confrontée à une énorme charge de travail qui s'est traduite par un volume très important d'affaires pendantes devant toutes les formations juridictionnelles primaires de la Cour⁵⁷ et, pour certaines catégories d'affaires, par des délais de jugement extrêmement importants **[statistiques à ajouter sur la base du rapport annuel 2011 de la Cour]**. La situation est principalement due, d'une part, au très grand nombre de requêtes présentées et, d'autre part, à des facteurs budgétaires, structurels et procéduraux dans la gestion de ces requêtes par la Cour, ainsi qu'à ses méthodes de travail. Le rapport final propose des mesures, d'une part, pour obtenir une diminution du nombre des requêtes manifestement irrecevables et, d'autre part, pour améliorer l'efficience de la Cour dans le traitement des requêtes.

29. Le CDDH note d'entrée de jeu que la portée potentielle des propositions concernant l'efficience et l'efficacité de la Cour est étroitement liée au droit de recours individuel. Il note, en outre, qu'il apparaît que nombre de ces propositions ont également des conséquences budgétaires qui nécessiteraient d'être examinées. Pour un examen plus

⁵⁶ Voir le document DD(2012)21, notes du greffe pour son allocution lors de la réunion du GT-SUIVI. Interlaken, 10.01.2012.

⁵⁷ A savoir les juges uniques, les comités et les chambres. La Grande Chambre n'a de juridiction que lorsqu'une chambre se dessaisit d'une affaire à son profit ou lorsqu'une affaire est renvoyée devant elle à la suite d'un arrêt de chambre.

approfondi de ces questions, il convient de se référer plus particulièrement au titre C. ci-dessous.

30. Le rapport final passe en revue diverses propositions destinées à encadrer l'accès à la Cour et à réduire ainsi le nombre de requêtes manifestement irrecevables. Parmi ces propositions, on peut mentionner les suivantes :

- (i) l'introduction d'un système de frais pour les requérants devant la Cour ;
- (ii) l'obligation d'une représentation légale des requérants dès le début de la procédure;
- (iii) l'introduction d'une sanction pour les affaires dénuées de tout fondement ou abusives.

31. Le rapport final passe également en revue diverses propositions destinées soit à augmenter la capacité de la Cour à traiter les affaires, soit à réévaluer les exigences relatives à la recevabilité des requêtes, ainsi qu'à définir davantage la relation entre la Cour et les autorités nationales. Parmi ces propositions, on peut mentionner les suivantes :

- (i) l'introduction d'un nouveau mécanisme de filtrage qui augmenterait la capacité de la Cour à traiter les affaires, que ce soit par la compétence qui serait reconnue à certains juristes du greffe de prendre des décisions dans des affaires manifestement irrecevables ou par le recrutement d'une nouvelle catégorie de juges au sein de la Cour qui seraient chargés de traiter ces affaires, ou par une combinaison des deux approches. Quant aux options impliquant une nouvelle catégorie de juges, ces juges seraient également compétents pour siéger en comités ;
- (ii) la mise en place d'une réserve de juges temporaires qui pourraient être nommés pour des périodes relativement courtes et aideraient à décharger les juges permanents de la plupart de leurs fonctions ;
- (iii) l'amendement du critère de recevabilité relatif au "préjudice important", ce qui aurait pour effet d'augmenter le nombre d'affaires qui seraient déclarées irrecevables au titre de l'article 35 (3) (b) de la Convention ;
- (iv) l'introduction d'un nouveau critère de recevabilité relatif aux affaires ayant été examinées de manière appropriée par les juridictions nationales ;⁵⁸ **ROYAUME-UNI**

⁵⁸ Au cas où elles seraient mises en œuvre, les propositions (iv) et, peut-être dans une moindre mesure, (iii) et (v) pourraient être considérées comme les premiers jalons vers une réforme plus fondamentale de la nature et du rôle de la Cour. Pour plus de détails à ce sujet, voir section V ci-après.

- (v) l'introduction d'une clause d'extinction pour les requêtes n'ayant pas été examinées au cours d'une période raisonnable ;
- (vi) conférer à la Cour un pouvoir discrétionnaire pour choisir les affaires à examiner.

32. Pour plus de détails concernant toutes ces propositions et les analyses du CDDH y afférentes, voir le rapport final et ses annexes.

33. Un facteur important pour la durée d'une affaire pendante devant une formation juridictionnelle est le degré de priorité qui lui est attribué par le greffe conformément à la politique de hiérarchisation récemment introduite par la Cour.⁵⁹ Cette politique a grandement aidé la Cour à se concentrer sur les affaires les plus importantes et graves, à savoir les catégories I, II et III, mais elle a eu pour effet d'augmenter le nombre d'affaires pendantes dans les catégories IV (catégorie d'affaires de chambre la plus faible, concernant des requêtes potentiellement bien fondées sur la base d'articles autres que les 2, 3, 4 or 5 § 1 de la Convention) et, plus particulièrement, V (affaires de comité répétitives). Les propositions mentionnées au paragraphe précédent tendraient à corriger cet effet.

34. La question des plaintes et recours collectifs ("*class actions*") a été mentionnée dans le passé, notamment lors de la Table ronde de Bled en 2009,⁶⁰ et plus récemment lors de la Conférence de Wilton Park, au cours de laquelle il a été suggéré que le Commissaire aux droits de l'Homme pourrait jouer un rôle dans ces procédures. Le CDDH note également que la Cour semble développer, outre la pratique des arrêts pilotes, une pratique qui consiste à rassembler des requêtes qui sont liées afin de les traiter dans un seul arrêt.⁶¹ Le CDDH considère que cette pratique peut mériter d'être étudiée encore davantage.

35. Il convient de distinguer entre, d'une part, les mesures visant à parvenir à un équilibre entre le nombre de nouvelles requêtes introduites et le nombre d'arrêts et de décisions rendues par la Cour et, d'autre part, les mesures destinées à résorber l'arriéré actuel d'affaires, à savoir les affaires qui n'ont pas fait l'objet d'une décision dans un délai raisonnable.

36. En ce qui concerne l'arriéré existant, des mesures exceptionnelles devraient être adoptées dès que possible. Dans ce contexte, le Comité des Ministres pourrait engager une discussion avec la Cour sur la manière de gérer cette situation, notamment en

⁵⁹ Pour plus de détails sur la politique de hiérarchisation de la Cour, voir http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0E26BD4F-A617-4A98-8BE0-23006526789C/0/2010_Politique_de_prioritisation_Communication.pdf

⁶⁰ « Le droit d'un procès dans un délai raisonnable et la réforme à court terme de la Cour européenne des droits de l'homme », Table ronde organisée par la présidence slovène du Comité des Ministres, Bled, Slovénie, 21-22 septembre 2009.

⁶¹ Par exemple *Gaglione a.o. c. Italie*, Req. n° 45867/07 a.o., arrêt du 21 décembre 2010, par lequel 475 affaires concernant la durée excessive des procédures internes ont été traitées en un seul arrêt ; l'affaire *Lopatyyuk a.o. c. Ukraine*, Req. n° 903/05 a.o., arrêt du 17 janvier 2008, par lequel 121 affaires concernant la non application de décisions internes ont été traitées en un seul arrêt.

examinant s'il serait possible d'y parvenir par le biais de ressources additionnelles et, si tel est le cas, dans quelle mesure.

V. Réflexions à long terme sur la Cour et la Convention

37. Même s'il n'y a pas de vision claire à ce stade de la nature et du rôle futurs de la Cour, elle devrait traiter d'un volume d'affaires beaucoup plus réduit et rendre moins d'arrêts. Il a été proposé qu'une façon d'atteindre ce but serait que la Cour concentre à l'avenir ses efforts sur des violations graves ou fréquentes, ainsi que sur des problèmes systémiques et structurels et sur des questions importantes d'interprétation et d'application de la Convention. Le terme « constitutionnel » a été utilisé dans le passé, pour décrire une telle cour, mais il peut ne pas être approprié et, en tout état de cause, nécessiterait des clarifications supplémentaires dans ce contexte. Dans tous les cas, le terme indique clairement que l'on s'oriente vers quelque chose dont le fonctionnement serait radicalement différent de celui de la Cour actuelle.

38. La Conférence récemment tenue à Wilton Park a été conçue comme une opportunité de réfléchir plus en détail sur la nature et le rôle futurs de la Cour. Parmi les idées qui ont été évoquées, tant à Wilton Park que dans d'autres contextes, on peut mentionner les suivantes :

- (i) **filtrer les requêtes au niveau national ; [GRECE : MODIFICATION DES SOUS-PARAGRAPHES (i) et (ii)]**
- (ii) doter la Cour d'un pouvoir discrétionnaire concernant les affaires à examiner, ce qui aura pour résultat qu'une requête ne sera pas examinée à moins que la Cour ne décide de la traiter (voir le Rapport final), même si elle est éventuellement destinée à être mise en œuvre à **plus [ROYAUME-UNI]** long terme, cette idée pourrait également être examinée parallèlement à d'autres qui impliquent des amendements significatifs ;

~~filtrer les requêtes au niveau national ; [GRECE]~~

- (iii) la Cour ne serait plus censée octroyer une satisfaction équitable, en particulier si elle n'est plus obligée de traiter toutes les requêtes qui lui sont présentées ;
- (iv) envisager une Cour avec moins de juges que de Hautes Parties contractantes, qui seraient élus non au titre d'un Etat donné, mais sur la base exclusive de leurs compétences professionnelles et qui pourraient avoir à leur disposition des fonctionnaires provenant des Parties non représentées au sein de la Cour qui rempliraient la fonction d'avocats généraux.
- (v) ancrer davantage la Cour dans le cadre institutionnel du Conseil de l'Europe.

39. La politique de hiérarchisation existante au sein de la Cour et le critère de recevabilité portant sur le « préjudice important » introduit par le Protocole n° 14 ont déjà

pour effet de concentrer l'attention de la Cour sur certains types d'affaires au détriment d'autres affaires. En tout état de cause, il est largement admis qu'un changement fondamental du rôle de la Cour exige d'abord une mise en œuvre effective de la Convention au niveau national.

40. Certes, la réforme fondamentale de la Cour s'inscrit dans le **plus [ROYAUME-UNI]** long terme, mais il importe de réfléchir d'ores et déjà à la manière d'y parvenir graduellement. La Conférence ministérielle devrait prendre des décisions à cet égard.

41bis. La vision à long terme du système de contrôle devrait inclure une réflexion sur la manière de mettre en place une procédure plus efficace et souple d'amendement des dispositions de la Convention pour les dispositions qui sont d'ordre organisationnel (voir la partie G. de la Déclaration d'Interlaken). Il convient de noter qu'un comité d'experts (DH-PS) s'est penché sur cette question et qu'il achèvera son mandat en 2012. Au regard des modalités et difficultés déjà identifiées au cours des travaux du DH-PS, il semble essentiel de s'assurer que les conclusions auxquelles aboutira le comité correspondent aux opinions et préférences des Etats parties sur cette question.

41ter. En particulier, il pourrait être nécessaire d'adopter une nouvelle approche de l'architecture normative du système : partant de l'idée qu'un Statut de la Cour adopté par le Comité des Ministres inclurait des questions d'ordre organisationnel, il faut garder à l'esprit que, parallèlement, les Etats parties auront davantage d'influence sur les solutions procédurales traitées dans le Règlement de la Cour.

41quar. Compte tenu de ce qui précède, le CDDH invite la Conférence à prendre position sur les modalités pour l'introduction d'une procédure simplifiée d'amendement et sur l'évolution attendue des développements dans ce domaine. [POLOGNE]

C. QUESTIONS GENERALES AYANT UNE INCIDENCE SUR LA PORTEE DES PROPOSITIONS DE REFORME

I. Droit de recours individuel et nécessité que toutes les décisions soient rendues par un juge

41. Au cours de son examen des diverses propositions nécessitant des amendements à la Convention, le CDDH a été confronté à plusieurs reprises à certains principes qui marquent des limites à la portée des propositions, en particulier le droit de recours individuel et la nécessité que toutes les décisions soient rendues par un juge.⁶²

⁶² Ces considérations ont été invoquées au regard, par exemple, de l'introduction d'un système de frais pour les requérants, de la représentation légale obligatoire, d'une sanction dans les affaires dénuées de tout fondement ou abusives, de l'octroi d'une compétence décisionnelle à certains juristes du greffe dans les affaires manifestement irrecevables ou de l'introduction d'une clause d'extinction.

42. Le droit de recours individuel, tel que garanti par l'article 34 de la Convention, donne le droit de présenter une requête devant la Cour à toute personne, organisation non-gouvernementale ou groupe d'individus se prétendant victime d'une violation de la Convention, indépendamment du bien-fondé de la requête ou de sa recevabilité.⁶³ La Cour décrit le droit de recours individuel comme la « clef de voûte du mécanisme de sauvegarde des droits » énoncés dans la Convention⁶⁴, ce qui a également été reconnu dans les Déclarations d'Interlaken et d'Izmir. Il a été suggéré qu'il faudrait faire preuve d'une extrême prudence lorsqu'il s'agit de proposer des limitations au droit de recours individuel.

43. La nécessité que toutes les décisions soient rendues par un juge est souvent considérée comme faisant partie intégrante du droit de recours individuel. Que cette exigence soit ou non un droit au sens de la Convention, elle constitue une caractéristique du système actuel de la Convention, découlant des articles 27 à 29 de la Convention, qui prévoient la décision d'un juge pour chaque requête. **Il est généralement admis que l'exigence que toutes les décisions soient rendues par un juge est essentielle pour l'effectivité de la protection garantie par le système de la Convention et qu'il se distingue ainsi de tout autre mécanisme international de protection des droits de l'homme. [GRECE]**

43bis. **[GRECE : PARAGRAPHE SEPARÉ]** Quoi qu'il en soit, l'exigence qu'une telle décision soit rendue n'est, en pratique, pas toujours réalisée. Il a été suggéré que le droit de recours individuel pourrait effectivement être maintenu sans la nécessité qu'une décision soit rendue par un juge dans chaque affaire.

44. En même temps, le droit de recours individuel et la nécessité que la décision soit rendue par un juge ont une incidence sur la charge de travail de la Cour et sur sa capacité à traiter les affaires introduites dans un délai raisonnable. Au-delà d'un minimum d'exigences pratiques qui consistent essentiellement à remplir un formulaire et à le déposer accompagné de la documentation à l'appui de la requête, il n'y a aucun obstacle pour présenter la requête, laquelle doit conduire à une réponse d'un juge de la Cour. Cela a pour effet de permettre à la Cour de se rendre compte et de remédier, en conformité avec son rôle subsidiaire, à des violations des droits de l'homme subies par le plus grand nombre possible de victimes. La contrepartie en est le volume très important de requêtes présentées, dont la plupart s'avèrent manifestement irrecevables, alors que dans le même temps le nombre d'affaires potentiellement bien-fondées mais non urgentes et qui ont dû attendre de nombreuses années avant de faire l'objet d'une décision, ne cesse d'augmenter.

⁶³ Le chiffre de 800 millions, qui correspond à l'ensemble de la population des Etats Parties à la Convention, est souvent cité comme représentant le nombre d'individus qui pourraient présenter des requêtes. **En fait ce chiffre pourrait être étendu, du moins en théorie, à l'ensemble de la population mondiale. [ROYAUME-UNI]**

⁶⁴ *Mamatkulov et Askarov c. Turquie*, requêtes nos. 46827/99 et 46951/99, arrêt de la Grande Chambre du 04/02/05.

45. De surcroît, la Cour est obligée de rendre une décision d'un juge pour chacune de ces requêtes, même pour celles qui n'ont aucun lien de fond avec les droits de la Convention ou qui n'ont pas satisfait aux exigences élémentaires de recevabilité concernant les délais de recours et l'épuisement des voies de recours internes. Alors que la procédure de juge unique introduite par le Protocole n° 14 a permis un accroissement considérable de la capacité de la Cour à produire des décisions sur les affaires manifestement irrecevables, le nombre de ces requêtes pendantes a néanmoins dépassé récemment le nombre de 100 000. Même si ce chiffre a diminué depuis, le volume d'affaires entrantes et l'arriéré de ces requêtes demeurent excessivement élevés.

46. L'exigence d'une décision d'un juge pour chaque affaire est également pertinente à l'égard des affaires répétitives, qui doivent être traitées par des comités de trois juges qui appliquent une jurisprudence bien établie de la Cour. Dans la plupart de ces cas, la cause de la violation est bien connue et les exigences pour résoudre le problème ou y porter remède sur la base des arrêts précédents sont bien identifiées. La Cour accorde en conséquence une priorité moindre à ces affaires, ce qui se traduit par le fait qu'environ 13 000 d'entre elles sont aujourd'hui pendantes devant elle, soit une augmentation de 6 000 depuis le 31 janvier 2010.

47. Il sied de relever que la mise en œuvre défailante de la Convention au niveau national continue de contribuer à la charge de travail de la Cour. Il est admis que les affaires répétitives reflètent une faille dans la protection des droits au niveau national, dans la réparation des violations et, parfois, dans l'exécution des arrêts de la Cour. La mise à disposition de recours nationaux effectifs, y compris le cas échéant des recours de nature générale, contribuerait ainsi à réduire la charge de travail de la Cour. Il a également été suggéré qu'un manque de confiance dans les mécanismes nationaux de protection des droits de l'homme peut favoriser l'introduction inappropriée de requêtes devant la Cour.

48. Le but fondamental de la Convention est de créer les conditions permettant que la grande majorité des requêtes ne soient jamais introduites à Strasbourg, parce qu'ayant été traitées de manière satisfaisante au niveau national. La Cour devant apporter réparation dans un grand nombre d'affaires individuelles isolées, le système peut se voir privé des moyens nécessaires pour accorder réparation dans les affaires dans lesquelles un groupe entier de personnes est affecté par un le [AUTRICHE] problème structurel sous-jacent. La priorité de la Cour devrait être de traiter rapidement et efficacement, les affaires recevables qui soulèvent des questions nouvelles ou graves au regard de la Convention. Les affaires irrecevables et répétitives devraient être traitées de manière à ce que leur impact sur le temps et les ressources de la Cour soit minime. Il a été avancé, en revanche, que la réponse correcte à la charge de travail de la Cour ne consiste pas à introduire des restrictions au droit de recours individuel et/ou à l'exigence que toutes les décisions soient rendues par un juge celui de recevoir une décision d'un juge [ROYAUME-UNI], mais au contraire à accroître la capacité de la Cour à traiter les affaires, en particulier par le biais de ressources supplémentaires, ce qui a des conséquences budgétaires inévitables (voir paragraphes 50-53 ci-après).

49. A la lumière de cette analyse, le CDDH invite la Conférence ministérielle à considérer le rôle du droit de recours individuel et la nécessité qu'une décision soit rendue par un juge, dans le contexte des réflexions sur l'avenir de la Cour à long terme.

II. Questions budgétaires

50. Ainsi que relevé ci-dessus, certaines propositions ont des conséquences budgétaires inévitables, en particulier celles impliquant le recrutement de juges supplémentaires, que ce soit pour le filtrage ou pour le traitement général des affaires, et/ou de personnel du greffe, en particulier pour parachever le cas échéant l'objectif de la Cour d'éliminer en 2015 l'arriéré d'affaires manifestement irrecevables. Il est en effet difficile de déterminer si, et dans quelle mesure, l'arriéré d'affaires devant l'une ou l'autre juridiction peut être résolu en l'absence de ressources supplémentaires.

51. Au cas où des juges supplémentaires seraient recrutés, il faudrait soit décider à quelles formations juridictionnelles de la Cour ils devraient être affectés, soit laisser à la Cour le soin d'en décider, en fonction de sa propre évaluation des besoins. Ce choix peut avoir des conséquences pour les compétences potentielles données à ces juges supplémentaires et ces compétences peuvent, à leur tour, déterminer le montant de leur rémunération, avec évidemment les répercussions budgétaires qui s'ensuivent.

52. Dans une mesure plus ou moins grande, les décisions et les arrêts de la Cour sont préparés par le greffe et dépendent donc du travail de celui-ci. Il est généralement admis que le greffe travaille, à l'heure actuelle, au maximum de ses capacités, du moins dans le cadre de ses méthodes de travail actuelles. Qu'il y ait ou non des juges supplémentaires, il serait donc difficile de parvenir à une augmentation significative de la capacité de la Cour à traiter les affaires en l'absence d'une augmentation du personnel du greffe. Cela aurait bien entendu des conséquences budgétaires, à moins que les renforts ne proviennent de personnel mis à disposition, ce qui pourrait ne pas être réalisable, voire même souhaitable. Cela étant, l'expérience de la section chargée du filtrage (même si cela est dû en partie à son renforcement par des juges nationaux mis à disposition) montre qu'il peut y avoir une marge de progrès en termes d'efficacité. La Cour ne peut être qu'encouragée à continuer à faire preuve de créativité et de détermination dans ses efforts actuels pour identifier les améliorations à introduire et pour les mettre en pratique.

53. Il est clair que les développements sur la capacité de la Cour et du greffe auront nécessairement des répercussions sur la capacité du Comité des Ministres à surveiller de manière adéquate l'exécution. Cela pourrait, par conséquent, conduire à un renforcement du service de l'exécution.

III. Conclusions sur le droit de recours individuel et les questions budgétaires

54. Il a été avancé, sur la base des sections I et II ci-dessus, que la Cour a deux options : soit recevoir des ressources supplémentaires, soit voir sa compétence amendée par l'introduction notamment de restrictions au droit de recours individuel ou à

L'exigence que toutes les décisions soient rendues par un juge, au droit à une décision de nature juridictionnelle, [ROYAUME-UNI] ou aux deux. Dans les circonstances actuelles, il n'est simplement pas possible que la Cour puisse faire tout ce que la Convention exige d'elle. Alors que des mesures telles que l'amélioration de la mise en œuvre de la Convention au niveau national ou la mise en place de procédures et méthodes de travail plus efficaces au sein de la Cour peuvent réduire le problème, il n'est pas certain (ou du moins il y a des voix discordantes) que ces mesures prises séparément puissent un jour être suffisantes.

D. ADHESION DE L'UNION EUROPEENNE A LA CONVENTION

55. Le rôle futur de la Cour ne peut pas être envisagé de manière isolée. Suite à l'entrée en vigueur de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et au développement rapide de la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne, il existe une pluralité de sources du droit des droits de l'homme en Europe, au moins pour les 27 Etats membres de l'Union européenne. Depuis la Conférence de Rome, le CDDH a constamment appelé à la cohérence dans l'application des droits de l'homme à travers l'Europe. L'adhésion de l'Union européenne à la Convention renforcera une telle cohérence, garantira une protection juridique complète pour tous les individus et favorisera un développement harmonieux de la jurisprudence des Cours à Luxembourg et Strasbourg.

56. Lors de sa réunion extraordinaire des 12-14 octobre 2011, le CDDH a transmis au Comité des Ministres un rapport sur l'élaboration d'instruments juridiques pour l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, comprenant les projets d'instruments révisés élaborés par un groupe informel d'experts en coopération avec l'Union européenne, pour examen et nouvelles instructions.

57. Le CDDH invite la Conférence à appeler à une conclusion rapide et couronnée de succès des travaux sur l'adhésion de l'Union européenne.

E. CONCLUSIONS GENERALES

[...]