



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 14 octobre 2011

CDDH(2011)010

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

DECLARATION D'IZMIR

adoptée lors de la Conférence de haut niveau
sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme
(Izmir, Turquie, 26-27 avril 2011)

Conférence de haut niveau
sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme

Déclaration d'Izmir

27 avril 2011

La Conférence de haut niveau, réunie à Izmir, les 26 et 27 avril 2011, à l'initiative de la Présidence turque du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (« la Conférence »),

1. Rappelant l'attachement fort des Etats Parties à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») et au mécanisme de contrôle instauré par celle-ci ;
2. Exprimant sa détermination à assurer à court, moyen et long termes l'efficacité de ce mécanisme ;
3. Reconnaisant à nouveau la contribution extraordinaire de la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») à la protection des droits de l'homme en Europe ;
4. Réaffirmant les principes figurant dans la Déclaration et le Plan d'Action qui ont été adoptés à la Conférence de haut niveau d'Interlaken, le 19 février 2010, et exprimant la détermination de maintenir l'élan du processus d'Interlaken dans les délais convenus ;
5. Rappelant que le caractère subsidiaire du mécanisme de la Convention constitue un principe transversal et fondamental dont à la fois la Cour et les Etats Parties doivent tenir compte ;
6. Rappelant également la responsabilité partagée de la Cour et des Etats Parties pour garantir la viabilité du mécanisme de la Convention ;
7. Relevant avec préoccupation la progression continue du nombre des requêtes introduites devant la Cour ;
8. Considérant que les dispositions introduites par le Protocole n° 14, bien que leur potentiel reste à être pleinement exploité et que les résultats obtenus jusqu'ici soient encourageants, ne fourniront pas une solution durable et globale aux problèmes auxquels le système de la Convention se trouve aujourd'hui confronté ;
9. Saluant les négociations en cours relatives aux modalités d'adhésion de l'Union européenne à la Convention ;
10. Se félicitant des avancées concrètes obtenues à la suite de la Conférence d'Interlaken ;

11. Considérant cependant que le maintien de l'efficacité du mécanisme nécessite des mesures supplémentaires à la lumière également de la contribution préliminaire du Président de la Cour à la Conférence et de l'avis adopté par la Cour plénière pour la Conférence ;

12. Exprimant des préoccupations quant au fait que, depuis la Conférence d'Interlaken, le nombre de mesures provisoires demandées conformément à l'article 39 du Règlement de la Cour s'est fortement accru, augmentant ainsi la charge de travail de la Cour ;

13. Tenant compte du fait que certains Etats Parties ont exprimé un intérêt pour une procédure permettant aux plus hautes juridictions nationales de demander des avis consultatifs à la Cour concernant l'interprétation et l'application de la Convention ;

14. Estimant, à la lumière de ce qui précède, qu'il est temps de faire le bilan des progrès accomplis à ce jour en vue d'examiner d'autres mesures dans le sens des objectifs d'Interlaken et de répondre aux nouvelles préoccupations et attentes qui se sont manifestées depuis la Conférence d'Interlaken ;

15. Rappelant la nécessité de poursuivre une réflexion stratégique à long terme sur le rôle futur de la Cour afin d'assurer le fonctionnement durable du mécanisme de la Convention ;

La Conférence :

1. Se propose, d'une part, d'établir conformément au Plan d'Action d'Interlaken, l'inventaire des propositions ne nécessitant pas d'amendements de la Convention et, d'autre part, tenant compte également des développements récents, de prendre les mesures nécessaires ;

2. Se félicite des mesures déjà prises à ce jour par la Cour pour mettre en oeuvre le Protocole n° 14 et donner suite à la Déclaration d'Interlaken, y compris l'adoption d'une politique en matière de priorités ;

3. Prend note du fait que les dispositions introduites par le Protocole n° 14 ne permettront pas, à elles seules, d'établir un équilibre entre les requêtes introduites et celles conclues de manière à assurer un traitement efficace du nombre des requêtes en progression continue, et souligne en conséquence l'urgence d'adopter des mesures supplémentaires ;

4. Estime que les critères de recevabilité sont un outil essentiel pour gérer la charge de travail de la Cour et pour donner un effet concret au principe de subsidiarité ; Souligne l'importance que la Cour leur donne plein effet et note, à cet égard, que le nouveau critère de recevabilité adopté dans le Protocole n° 14, qui n'a pas encore eu l'effet escompté, est sur le point d'être modelé par la future jurisprudence et reste à évaluer en vue de son amélioration et invite 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 ;

5. Réaffirme l'importance d'une application cohérente des principes d'interprétation;
6. Salue la création récente d'un Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme chargé d'examiner les candidatures proposées par les Etats Parties avant qu'elles ne soient transmises à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ;

7. Invite le Comité des Ministres à poursuivre sa réflexion sur les critères de la fonction de juge à la Cour, et sur les procédures de sélection au niveau national et international afin d'encourager les candidatures des bons candidats potentiels et d'assurer de manière durable le recrutement de juges compétents et bénéficiant d'une expérience pertinente, ainsi que l'impartialité et la qualité de la Cour ;

8. Note avec intérêt l'adoption d'une nouvelle approche en matière de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour par le Comité des Ministres ;

9. Adopte le Plan de Suivi ci-dessous qui prend appui sur le Plan d'Action d'Interlaken tout en tenant compte des développements récents au sein du Conseil de l'Europe, de la Cour et du Comité des Ministres, ainsi que des préoccupations et attentes qui se sont manifestées depuis la Conférence d'Interlaken.

Plan de Suivi

A. Droit de recours individuel

La Conférence :

1. Réaffirme l'attachement des Etats Parties au droit de recours individuel, en tant que pierre angulaire du mécanisme de la Convention et considère dans ce contexte que des mesures appropriées doivent être rapidement prises afin de dissuader les requêtes clairement irrecevables, sans pour autant empêcher les requêtes bien fondées d'être examinées par la Cour, et faire en sorte que les affaires soient traitées conformément au principe de subsidiarité ;

2. Réitère l'appel lancé dans la Déclaration d'Interlaken pour que soient examinées des mesures supplémentaires en ce qui concerne l'accès à la Cour et invite donc le Comité des Ministres à continuer d'examiner la question d'exiger des requérants le paiement de frais et d'éventuelles autres nouvelles règles ou pratiques d'ordre procédural concernant l'accès à la Cour ;

3. Saluant les améliorations déjà apportées par la Cour à la pratique des mesures provisoires et rappelant que la Cour n'est pas un tribunal d'appel traitant des questions d'immigration ni un tribunal de quatrième instance, souligne que le traitement des demandes de mesures provisoires doit avoir lieu en pleine conformité avec le principe de

subsidiarité et que ces demandes doivent être basées sur une évaluation des faits et des circonstances dans chaque cas individuel, suivie d'un examen et d'une décision rapides sur le bien-fondé de l'affaire ou d'une affaire de premier plan. Dans ce contexte, la Conférence :

- souligne l'importance que les Etats 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 ; et, tout en notant qu'ils peuvent contester les mesures provisoires devant la Cour, réitère l'exigence qui s'impose aux Etats Parties de s'y conformer ;

- souligne que les requérants et leurs représentants devraient pleinement respecter l'Instruction pratique sur les demandes de mesures provisoires pour que leur cas soit examiné, et invite la Cour à tirer toutes les conséquences du non-respect de ces directives ;

- invite la Cour, à l'occasion des requêtes relatives à l'asile et à l'immigration, à évaluer et à tenir pleinement compte de l'effectivité des procédures nationales et, lorsqu'il apparaît que ces procédures fonctionnent de manière équitable et dans le respect des droits de l'homme, à éviter d'intervenir sauf dans les circonstances les plus exceptionnelles ;

- invite par ailleurs la Cour à examiner, en relation avec les Etats Parties, comment concilier au mieux la pratique des mesures provisoires avec le principe de subsidiarité et à prendre des mesures, y compris en examinant la mise en place d'un système le cas échéant, pour déclencher un examen accéléré, sur la base d'un calendrier précis et limité dans le temps, du bien-fondé des affaires, ou d'une affaire de référence dans le cadre desquels des mesures provisoires ont été appliquées ;

4. Salue la contribution du Secrétaire Général qui préconise la mise à disposition des requérants potentiels, ainsi que de leurs conseils, d'informations objectives et complètes relatives à la Convention et à la jurisprudence de la Cour, en particulier sur la procédure de dépôt de requêtes et les critères de recevabilité ainsi que le manuel détaillé relatif à la recevabilité et la *check-list* préparés par le greffe de la Cour, afin d'éviter, autant que faire se peut, les requêtes clairement irrecevables ;

5. Appelle le Secrétaire Général à mettre en œuvre rapidement, si nécessaire en coopération avec l'Union européenne, les propositions en matière de fourniture d'informations et de formations contenues dans le rapport qu'il a soumis au Comité des Ministres.

B. Mise en oeuvre de la Convention au niveau national

La Conférence :

1. Réitère les appels figurant sous ce volet dans la Déclaration d'Interlaken et invite les Etats Parties plus particulièrement à :

a. Veiller à ce que des voies de recours internes efficaces, qu'elles soient de nature spécifique ou qu'elles constituent une voie de recours général en droit interne, permettent de se prononcer sur une violation alléguée de la Convention et, le cas échéant, d'y remédier ;

b. Coopérer pleinement avec le Comité des Ministres dans le cadre des nouvelles méthodes de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour ;

c. Veiller à ce que les *curricula* de formation professionnelle des juges, des procureurs, et des autres agents chargés de pourvoir à l'application de la loi, ainsi que des membres des forces de sécurité contiennent des informations adéquates sur la jurisprudence bien établie de la Cour dans leurs domaines professionnels respectifs ;

d. Envisager de contribuer à la traduction dans leur langue nationale du guide pratique sur la recevabilité élaboré par le greffe de la Cour ;

e. Envisager de contribuer au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme.

2. Invite les Etats Parties à consacrer toute l'attention nécessaire à la préparation des rapports nationaux qu'ils doivent présenter d'ici à la fin de 2011, en y décrivant les mesures prises pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration d'Interlaken et la façon dont elles ont l'intention de traiter d'éventuelles lacunes, afin que ces rapports fournissent une base solide pour des améliorations ultérieures au niveau national.

C. Filtrage

La Conférence :

1. Prend note avec satisfaction des premiers résultats encourageants de la mise en place de la nouvelle formation de juge unique. Elle considère néanmoins que, au-delà des mesures déjà prises ou sous examen, de nouvelles dispositions de filtrage devraient être mises en place ;

2. S'agissant des mesures à court terme, invite la Cour à examiner et à évaluer le système de filtrage actuellement en place par des juges qui se consacrent à la fonction de juge unique pour une période limitée, et à continuer à explorer d'autres possibilités de filtrage ne nécessitant pas d'amender la Convention ;

3. S'agissant des mesures à long terme, invite le Comité des Ministres à continuer sa réflexion sur des systèmes de filtrage plus performants qui nécessiteraient, le cas échéant, des amendements de la Convention. Dans ce contexte, rappelle que des propositions

spécifiques pour un mécanisme de filtrage qui nécessiteraient d'amender la Convention doivent être préparées d'ici avril 2012.

D. Avis consultatifs

La Conférence :

1. Tenant compte de la nécessité de contribuer activement à la diminution du nombre des requêtes par des mesures nationales adéquates, invite le Comité des Ministres à réfléchir à l'opportunité d'introduire une procédure permettant aux plus hautes juridictions nationales de demander des avis consultatifs à la Cour concernant l'interprétation et l'application de la Convention qui contribueraient à clarifier les dispositions de la Convention et la jurisprudence de la Cour et fourniraient ainsi des orientations supplémentaires permettant d'assister les Etats Parties à éviter de nouvelles violations ;
2. Invite la Cour à assister le Comité des Ministres dans son examen de la question des avis consultatifs.

E. Requêtes répétitives

La Conférence, tout en réitérant les appels du Plan d'Action d'Interlaken à l'égard des requêtes répétitives et prenant note avec satisfaction des premiers résultats encourageants des nouvelles compétences des comités de trois juges :

1. Invite les Etats Parties à privilégier la conclusion des affaires répétitives par des règlements amiables ou des déclarations unilatérales, le cas échéant ;
2. Souligne l'importance de l'assistance active de la Cour aux Etats Parties dans leurs efforts pour parvenir à des règlements amiables et faire des déclarations unilatérales le cas échéant, et encourage le rôle joué par la Cour à cet égard, ainsi que la nécessité de sensibiliser au fait que les règlements amiables font partie intégrante de la Convention pour le règlement des différends entre parties aux instances pendantes devant la Cour ;
3. Estime que la Cour, lorsqu'elle se réfère à sa « jurisprudence bien établie », doit tenir compte des circonstances et de l'évolution législative et factuelle intervenue dans l'Etat défendeur ;
4. Salue les travaux en cours au sein du Comité des Ministres concernant l'élaboration de propositions spécifiques, qui nécessiteraient d'amender la Convention, afin d'accroître la capacité de traitement des affaires par la Cour, et considère que les propositions faites devraient également permettre à la Cour de se prononcer sur des affaires répétitives dans un délai raisonnable ;
5. Se félicite du nouvel Article 61 du Règlement de la Cour adopté par la Cour sur la procédure des arrêts pilotes.

F. La Cour

La Conférence :

1. Assure la Cour de son plein soutien pour atteindre les objectifs d'Interlaken ;
2. Réitérant les appels exprimés dans le Plan d'Action d'Interlaken et considérant que l'autorité et la crédibilité de la Cour constituent un objectif et une préoccupation constants des Etats Parties, invite la Cour à :
 - a. Appliquer pleinement, de manière cohérente et prévisible, tous les critères de recevabilité et les règles concernant le champ de sa juridiction, *ratione temporis*, *ratione loci*, *ratione personae* et *ratione materiae* ;
 - b. Donner plein effet au nouveau critère de recevabilité conformément au principe selon lequel la Cour n'a pas à s'occuper de questions insignifiantes (*de minimis non curat praetor*) ;
 - c. Confirmer, dans sa jurisprudence, qu'elle n'est pas un tribunal de quatrième instance, évitant ainsi le réexamen de questions de fait et de droit décidées par les cours nationales ;
 - d. Etablir et rendre publiques des règles prévisibles pour toutes les parties concernant l'application de l'article 41 de la Convention, y compris le niveau de la satisfaction équitable qui pourrait être attendu dans différentes circonstances ;
 - e. Envisager que les décisions prises par les collèges de cinq juges pour rejeter les demandes de renvoi d'affaires devant la Grande Chambre soient clairement motivées, en évitant ainsi des demandes répétitives et en assurant une meilleure compréhension des arrêts de la Chambre ;
 - f. Organiser des réunions avec les agents du Gouvernement sur une base régulière de manière à développer plus avant une bonne coopération ;
 - g. Présenter une proposition au Comité des Ministres, sans implication budgétaire additionnelle, visant la création d'une unité de formation de juristes et autres professionnels ;
3. Prend note avec satisfaction des aménagements opérés au sein du greffe qui ont permis une meilleure gestion des ressources budgétaires et humaines ;
4. Se félicite de la préparation par le greffe de la Cour d'une série de fiches thématiques traitant de différentes questions abordées dans la jurisprudence et encourage la Cour à poursuivre ces travaux quant à sa jurisprudence concernant d'autres dispositions matérielles et procédurales qui sont fréquemment invoquées par les requérants ;

5. Encourage par ailleurs les Etats Parties à mettre des juges nationaux et, le cas échéant, d'autres juristes indépendants de haut niveau à disposition du greffe de la Cour.

G. Procédure simplifiée d'amendement de la Convention

La Conférence, tenant compte des travaux qui ont suivi la Conférence d'Interlaken à différents niveaux au sein du Conseil de l'Europe, invite le Comité des Ministres à poursuivre les travaux préparatoires d'élaboration d'une procédure simplifiée pour amender les dispositions d'ordre organisationnel, y compris une réflexion sur les moyens de son introduction, c'est-à-dire un Statut de la Cour ou une nouvelle disposition dans la Convention.

H. Surveillance de l'exécution des arrêts

La Conférence :

1. S'attend à ce que les nouvelles procédures de surveillance standard et soutenues de l'exécution des arrêts portent leurs fruits et se félicite de la décision du Comité des Ministres d'évaluer leur efficacité à la fin de 2011 ;
2. Réitère les appels de la Conférence d'Interlaken concernant l'importance de l'exécution des arrêts et invite le Comité des Ministres à appliquer pleinement le principe de subsidiarité, selon lequel les Etats ont notamment le choix des moyens à déployer pour se conformer à leurs obligations en vertu de la Convention ;
3. Rappelle le rôle particulier assigné au Comité des Ministres dans l'exercice de sa fonction de surveillance en application de la Convention et souligne la nécessité d'exercer sa surveillance uniquement sur la base d'une analyse juridique des arrêts de la Cour.

I. Adhésion de l'Union européenne à la Convention

La Conférence se félicite des progrès réalisés dans le cadre de la négociation en cours relative à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention et encourage toutes les parties intéressées à poursuivre et conclure les travaux afin de transmettre dans les meilleurs délais au Comité des Ministres un projet d'accord d'adhésion ainsi que les propositions concernant les amendements nécessaires à la Convention.

Mise en œuvre

La Conférence :

1. Invite les Etats Parties, le Comité des Ministres, la Cour et le Secrétaire Général à assurer la mise en œuvre du présent Plan de Suivi qui prend appui sur le Plan d'Action d'Interlaken ;

2. Invite le Comité des Ministres à :

a. Poursuivre sa réflexion sur la question d'exiger des requérants le paiement de frais, y compris d'éventuelles autres nouvelles règles ou pratiques d'ordre procédural concernant l'accès à la Cour, et sur des systèmes plus efficaces de filtrage qui nécessiteraient le cas échéant d'amender la Convention ;

b. Réfléchir à l'opportunité d'introduire une procédure permettant aux plus hautes juridictions nationales de demander des avis consultatifs à la Cour ;

c. Poursuivre les travaux préparatoires pour l'élaboration d'une procédure simplifiée pour amender les dispositions d'ordre organisationnel, y compris une réflexion sur les moyens de son introduction, c'est-à-dire un Statut de la Cour ou une nouvelle disposition dans la Convention.

3. Invite la Cour à examiner et à évaluer le système de filtrage actuellement en place par des juges qui se consacrent à la fonction de juge unique pour une période limitée, et à continuer à explorer d'autres possibilités de filtrage ne nécessitant pas d'amender la Convention ;

4. En ce qui concerne l'article 39, s'attend à ce que la mise en œuvre de l'approche énoncée au paragraphe A3 conduise 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. Le Comité des Ministres est invité à revenir sur cette question dans un an ;

5. Invite les Etats Parties, le Comité des Ministres, la Cour et le Secrétaire Général à poursuivre une réflexion stratégique à long terme sur le rôle futur de la Cour ;

6. Invite le Comité des Ministres et les Etats Parties à consulter la société civile dans la mise en œuvre du présent Plan de Suivi, le cas échéant en l'impliquant dans la réflexion stratégique à long terme sur le rôle futur de la Cour ;

7. Rappelle aux Etats Parties leur engagement de soumettre jusqu'à la fin de 2011 un rapport concernant les mesures prises pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration d'Interlaken et la présente Déclaration ;

8. Invite le Comité des Ministres à conférer les mandats nécessaires aux comités d'experts pertinents afin qu'ils poursuivent leurs travaux de mise en œuvre du Plan d'Action d'Interlaken conformément au calendrier défini dans celui-ci et à la lumière des objectifs précisés dans la présente Déclaration ;

9. Demande à la Présidence turque de transmettre la présente Déclaration et les Actes de la Conférence d'Izmir au Comité des Ministres ;

10. Invite les prochaines présidences à suivre la mise en œuvre de la présente Déclaration conjointement avec celle d'Interlaken.