

# LA RÉFORME

de la Convention européenne  
des droits de l'homme



**Interlaken, Izmir,  
Brighton et au-delà**

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**LA RÉFORME  
DE LA CONVENTION EUROPÉENNE  
DES DROITS DE L'HOMME :  
INTERLAKEN, İZMIR, BRIGHTON  
ET AU-DELÀ**

**Une compilation d'instruments et de textes  
relatifs à la réforme actuelle de la CEDH**

Direction générale  
Droits de l'Homme et Etat de Droit  
Conseil de l'Europe, 2014

Edition anglaise:

*Reforming the European Convention on Human Rights : Interlaken, Izmir, Brighton and beyond – A compilation of instruments and texts relating to the ongoing reform of the ECHR*

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie du document doit être adressée à la Direction de la communication (F-67075 Strasbourg ou [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)). Toute autre correspondance relative à cette publication doit être adressée à la Direction générale Droits de l'Homme et Etat de droit.

Couverture : SPDP, Conseil de l'Europe

Photo : couverture © CEDH (Architectes: Richard Rogers Partnership & Atelier Claude Bucher)

© Conseil de l'Europe, mars 2014

Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Préface</b> .....	7
----------------------	---

## ACTES

<b>Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme</b> , Interlaken, 18-19 février 2010 .....	11
--	----

<b>Discours d'ouverture</b> .....	12
-----------------------------------	----

<b>M<sup>me</sup> Eveline Widmer-Schlumpf</b> , Conseillère fédérale, cheffe du département fédéral de Justice et Police (Suisse) .....	12
<b>M. Thorbjørn Jagland</b> , Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. ....	15
<b>M. Mevlüt Çavuşoğlu</b> , Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe .....	18
<b>M. Jean-Paul Costa</b> , Président de la Cour européenne des droits de l'homme. ....	22
<b>M<sup>me</sup> Viviane Reding</b> , Vice-Présidente de la Commission européenne .....	25
<b>M. Thomas Hammarberg</b> , Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. ....	28

<b>Conclusions</b> .....	32
--------------------------	----

<b>Conclusions: M<sup>me</sup> Eveline Widmer-Schlumpf</b> , Conseillère fédérale, cheffe du département fédéral de Justice et Police. ....	32
<b>Adoption de la Déclaration et clôture de la conférence : M<sup>me</sup> Micheline Calmy-Rey</b> , Conseillère fédérale, cheffe du département fédéral des Affaires étrangères, présidente en exercice du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe .....	34
<b>Déclaration d'Interlaken</b> , 19 février 2010 .....	35

<b>Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme</b> , İzmir, 26-27 avril 2011 .....	41
---	----

<b>Discours d'ouverture</b> .....	42
-----------------------------------	----

<b>M. Ahmet Davutoğlu</b> , Ministre des Affaires étrangères (Turquie), Président du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe .....	42
<b>M. Ahmet Kahraman</b> , Ministre de la Justice (Turquie) .....	46
<b>M. Thorbjørn Jagland</b> , Secrétaire Général du Conseil de l'Europe .....	47
<b>M. Mevlüt Çavuşoğlu</b> , Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe .....	52
<b>M. Jean-Paul Costa</b> , Président de la Cour européenne des droits de l'homme. ....	54
<b>M. Thomas Hammarberg</b> , Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. ....	58

<b>Conclusions</b> .....	63
--------------------------	----

<b>Remarques finales</b> , présentées par la présidence turque du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. ....	63
<b>Déclaration d'İzmir</b> , 27 avril 2011 .....	65

<b>Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme</b> , Brighton, 19-20 avril 2012 .....	75
<b>Discours de bienvenue</b> .....	76
<b>The Rt Hon Kenneth Clarke QC MP</b> , Lord Chancellor et Secrétaire d'Etat à la Justice .....	76
<b>The Rt Hon The Lord Wallace of Saltaire</b> , Lord-in-Waiting .....	76
<b>Discours d'ouverture</b> .....	78
<b>The Rt Hon Kenneth Clarke QC MP</b> , Lord Chancellor et Secrétaire d'Etat à la Justice .....	78
<b>M. Thorbjørn Jagland</b> , Secrétaire Général du Conseil de l'Europe .....	80
<b>M. Jean-Claude Mignon</b> , Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe .....	84
<b>Sir Nicolas Bratza</b> , Président de la Cour européenne des droits de l'homme .....	86
<b>M. Nils Muižnieks</b> , Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe .....	90
<b>Échange de vues sur la mise en oeuvre nationale de la convention</b> .....	93
<b>Résumé : The Rt Hon Dominic Grieve Clarke QC MP</b> , Procureur général d'Angleterre et du Pays de Galles .....	93
<b>Conclusions</b> .....	95
<b>Remarques finales</b> : Présentées par la présidence britannique du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe .....	95
<b>Déclaration de Brighton</b> , 20 avril 2012 .....	96

## TEXTES ADOPTÉS PAR LE COMITÉ DES MINISTRES

<b>Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales</b> .....	113
<b>Rapport explicatif au Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales</b> .....	116
<b>Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales</b> .....	121
<b>Rapport explicatif au Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales</b> .....	124
<b>Résolution CM/Res(2010)25 sur le devoir des Etats membres de respecter et protéger le droit de recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme</b> .....	133

<b>Résolution CM/Res(2010)26 sur la création d'un Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme</b> .....	135
<b>Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme</b> .....	139
<b>Guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes</b> ...	143
<b>Boîte à outils pour informer les agents publics sur les obligations de l'Etat en application de la Convention européenne des droits de l'homme</b> ..	183

**RAPPORTS DU COMITÉ DIRECTEUR  
POUR LES DROITS DE L'HOMME (CDDH)**

<b>Avis du CDDH sur les questions à aborder lors de la conférence d'Interlaken</b> .....	227
<b>Rapport final du CDDH sur les mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention européenne des droits de l'homme</b> .....	235
<b>Rapport final du CDDH sur des mesures nécessitant des amendements à la Convention européenne des droits de l'homme</b> .....	245
<b>Contribution du CDDH à la Conférence ministérielle organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres</b> .....	313
<b>Rapport final du CDDH sur une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la Convention</b> .....	333
<b>Rapport du CDDH sur les mesures prises par les Etats membres pour mettre en oeuvre les parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'İzmir</b> .....	401
<b>Rapport du CDDH contenant des éléments en vue de contribuer à l'évaluation des effets du Protocole n° 14 et de la mise en œuvre des Déclarations d'İzmir et d'Interlaken sur la situation de la Cour</b> .....	447
<b>Rapport du CDDH sur les mesures provisoires prises au titre de l'article 39 du Règlement de la Cour</b> .....	459
<b>Rapport du CDDH concernant l'opportunité et les modalités d'une « procédure de requête représentative »</b> .....	481
<b>Rapport du CDDH contenant des conclusions et propositions éventuelles d'action sur les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour</b> .....	491

**Rapport du CDDH sur la question de savoir si des mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des États qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour dans un délai approprié ..... 509**

**Rapport du CDDH sur le réexamen du fonctionnement du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme ..... 527**

**Rapport du CDDH sur la question d'entreprendre ou non d'amender la Convention en vue de permettre la nomination de juges supplémentaires à la Cour ..... 545**

**INDEX**

**Chronologie ..... 553**

**Index thématique ..... 557**

**Index selon la nature des textes ..... 563**

## PRÉFACE

La Convention européenne des droits de l'homme est la pièce maîtresse du système paneuropéen de protection des droits de l'homme. Elle a été incorporée en tant que texte fondamental dans les ordres juridiques internes de tous nos Etats membres. La Convention continue d'être la réalisation majeure du Conseil de l'Europe et demeure au cœur de nos activités.

Face à des défis en constante évolution, garantir l'efficacité à long terme de ce système, et plus particulièrement de la Cour européenne des droits de l'homme, est une priorité de longue date du Conseil de l'Europe et un volet essentiel de l'activité de sa Direction générale, Droits de l'homme et Etat de droit. Depuis 2010, la question a retenu toute l'attention aux plus hauts niveaux politiques et a fait l'objet d'un examen approfondi de la part des experts. Parallèlement à trois Conférences de haut niveau tenues à Interlaken en 2010, Izmir en 2011 et Brighton en 2012, d'importants résultats ont été obtenus, les Protocoles n<sup>os</sup> 15 et 16 à la Convention, quatre instruments non contraignants du Comité des Ministres et de nombreux rapports du Comité directeur pour les droits de l'homme.

La présente compilation rassemble les résultats des travaux intergouvernementaux relatifs à la réforme de la Convention et de la Cour de la Conférence d'Interlaken en 2010 à la fin 2013. S'appuyant sur ces réalisations, nos travaux vont à présent se poursuivre en se concentrant notamment sur la réforme à plus long terme du système de la Convention et de la Cour.

*Philippe BOILLAT*  
*Directeur général*  
*Droits de l'Homme et Etat de droit*



# ACTES



CONFÉRENCE DE HAUT NIVEAU  
SUR L'AVENIR DE LA COUR EUROPÉENNE  
DES DROITS DE L'HOMME

Conférence organisée par la présidence suisse  
du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

*Interlaken, 18-19 février 2010*

*Actes (extraits)*

## DISCOURS D'OUVERTURE

### **M<sup>me</sup> Eveline Widmer-Schlumpf**

*Conseillère fédérale, cheffe du département fédéral de Justice et Police (Suisse)*

**A**u nom du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et au nom du Gouvernement suisse, je vous souhaite la bienvenue à Interlaken.

Avant toutes choses j'aimerais excuser Madame la ministre des Affaires étrangères Micheline Calmy-Rey : elle est en route pour Interlaken, mais rentrée en retard d'un voyage à l'étranger urgent et imprévu, il ne lui était pas possible d'être parmi nous dès l'ouverture de cette conférence. Elle nous rejoindra donc dans le courant de la journée.

C'est avec plaisir que la Suisse a répondu positivement à l'appel de Monsieur le Président Costa d'organiser, début 2010, une grande conférence politique. La situation dramatique dans laquelle se trouve la Cour – depuis un certain temps déjà – la présence nombreuse en ce lieu de personnalités de haut rang, de même que les efforts intensifs que vous avez consentis pour la préparation de la manifestation d'aujourd'hui sont autant de signes de l'importance et de l'urgence de cette conférence. Nous sommes convaincus qu'une adhésion la plus large possible à la déclaration est une condition indispensable pour pouvoir améliorer sensiblement et durablement la situation de la Cour. La Cour est tributaire du soutien de tous les Etats Parties.

Le 13 mai 2004, les Etats contractants ont adopté le Protocole n° 14. J'ai aujourd'hui la grande satisfaction de pouvoir vous annoncer qu'avec Monsieur le Secrétaire Général Jagland, je viens d'assister à la remise de l'instrument de ratification de la Russie par mon homologue, M. Kononov. Le Protocole n° 14 pourra donc entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2010. Je pense que nous pouvons adresser nos félicitations à la Russie, et nous congratuler de ce résultat.

Le Protocole n° 14 permettra à la Cour de traiter davantage de recours que par le passé, mais il ne suffira pas à résoudre durablement les problèmes auxquels nous faisons face. D'autres mesures seront nécessaires, et c'est la raison pour laquelle nous sommes réunis aujourd'hui à Interlaken. L'objectif est l'adoption d'une déclaration politique sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme.

Certains sont peut-être déçus des réformes proposées dans cette déclaration et auraient souhaité des objectifs plus ambitieux. Par exemple une adaptation permanente des moyens dont dispose la Cour pour faire face à l'augmentation du nombre de requêtes. Cette approche, selon nous, n'est pas la bonne. D'autres verraient le salut dans une limitation substantielle du droit de recours individuel. Le Plan d'action proposé souligne toutefois d'emblée que le principe

du droit de recours individuel doit être maintenu. Le moment ne semble pas encore venu de s'écarter radicalement de la philosophie actuelle. Nous devons peut-être en discuter un jour, mais cela dépendra du degré d'amélioration de la situation de la Cour qu'induiront les mesures à court et à long terme proposées dans le Plan d'action.

Par quels moyens cette amélioration peut-elle être atteinte ?

Les causes de l'engorgement de la Cour et du nombre sans cesse croissant de requêtes sont diverses, et diverses devront donc être aussi les mesures prises pour remédier à cette situation. Ces mesures devront se situer aux trois niveaux pertinents, à savoir les Etats membres, la Cour elle-même et le Comité des Ministres.

La constatation n'est pas nouvelle. La plupart des mesures figurant dans le Plan d'action sont en discussion depuis longtemps, beaucoup d'entre elles avaient déjà été proposées dans le rapport des Sages de 2006. Je pense notamment au renforcement de l'autorité de la jurisprudence de Strasbourg dans les Etats membres, à l'amélioration des voies de recours au niveau national, à l'introduction d'un nouveau mécanisme de filtrage interne à la Cour, au recours à des arrêts pilotes et, *last but not least*, à la possibilité d'une procédure simplifiée d'amendement des dispositions de la Convention d'ordre organisationnel.

Quelques-unes des mesures du Plan d'action peuvent être mises en œuvre immédiatement, à chacun des trois niveaux mentionnés. Pour d'autres, davantage de temps sera nécessaire, en particulier pour celles qui nécessiteront l'amendement de la Convention. Le Plan d'action se fonde sur une démarche par étapes. En fonction de l'efficacité du Protocole n° 14 et des autres mesures réalisables à court terme pour désengorger la Cour, d'autres actions devront être entreprises. La dernière partie de la déclaration fixe des délais concrets pour les mandats donnés aux organes compétents (ch. 5) et pour l'évaluation des progrès accomplis (ch. 6). Ces progrès devront être mesurés à l'aune de l'amélioration de la situation de la Cour.

Toutes les mesures contenues dans le Plan d'action – et j'insiste : toutes les mesures – visent à aider la Cour. Si l'on cherchait leur dénominateur commun, ce serait sans doute celui de la responsabilité partagée, dont M. Costa a parlé dans son mémorandum. Le renforcement du principe de subsidiarité joue un rôle central dans la résolution de notre problème. Il s'agit de l'obligation qu'ont les Etats parties de mettre en œuvre la Convention au niveau national en s'appuyant sur les lignes directrices claires et cohérentes tracées par la jurisprudence de la Cour. Pour ce faire, la volonté politique est essentielle. A défaut de cette volonté, toute réforme de la Cour est vouée à demeurer incomplète. C'est la mise en œuvre de la CEDH au niveau national, dans les Etats parties, qui permettra à la Cour de réduire sa fonction de contrôle, confiante dans le fait que les tribunaux nationaux auront dûment pris en compte dans leur appréciation les normes de la Convention. Le fait qu'aujourd'hui, la majorité des requêtes recevables sont des requêtes dites répétitives, doit nous alerter, tout comme l'augmentation continue du nombre de requêtes pour beaucoup d'Etats, sans corrélation aucune avec une pratique plus restrictive des juridictions nationales dans l'examen de recours concernant les droits de l'homme.

Permettez-moi encore de vous exposer le point de vue de la Suisse sur certaines des réformes proposées, dont il a beaucoup été discuté avant la conférence.

Le chiffre 3 du Plan d'action parle de nouvelles règles ou pratiques d'ordre procédural en matière d'accès à la Cour. Nous sommes d'avis que nous devons sans tarder discuter de ces possibilités, en particulier de l'introduction de frais judiciaires. Il serait certes problématique que des requêtes justifiées échouent parce que le requérant ne parvient pas à réunir les moyens financiers nécessaires, mais il serait bon de pouvoir éviter des requêtes manifestement irrecevables dont le jugement n'apporte rien à personne, pas même au requérant lui-même.

Le chiffre 7 du Plan d'action traite du mécanisme de filtrage : il semble évident qu'un tribunal qui reçoit chaque année des dizaines de milliers de nouvelles requêtes doit mettre en place un mécanisme interne de filtrage. Il s'agit avant tout d'une question relevant de l'organisation interne de la Cour. Des solutions réalisables rapidement ne sont possibles que si elles se fondent sur l'organisation existante. Les solutions pour le long terme ne devraient pas entraîner un retour à l'ancien système de contrôle à deux niveaux ; elles devront ne pas mettre en péril la cohérence de la jurisprudence et rester financièrement supportables.

L'efficacité des procédures de contrôle doit inclure l'efficacité de la surveillance par le Comité des Ministres de l'exécution des arrêts de la Cour. La question est posée (ch. 12 du Plan d'action) de savoir si le système actuel est encore adapté à tous points de vue.

Au chiffre 9 b) d , il est dit que la Cour doit disposer au sein du Conseil de l'Europe, de l'autonomie administrative nécessaire. Une autonomie suffisante en matière administrative est, de notre point de vue, une demande absolument justifiée, on peut même dire qu'elle va de soi ; il paraît cependant tout aussi clair qu'il ne peut s'agir d'une autonomie financière.

J'en arrive ainsi au dernier point, celui de la question budgétaire. Je l'ai déjà dit : vouloir résoudre les problèmes de la Cour en dégageant sans cesse de nouvelles ressources ne nous semble pas constituer une voie praticable. Pour des raisons financières, d'abord, mais aussi parce que la cohérence de la jurisprudence est mise en cause. D'un autre côté, on ne peut pas s'attendre à ce que la masse de cas en suspens – devant la Cour et devant le Comité des Ministres – diminue tant que le nombre de nouvelles requêtes dépasse le nombre de cas réglés. Il n'est guère possible de souhaiter une résorption rapide des affaires en suspens sans accepter la libération, pour un temps, de moyens financiers supplémentaires.

La Conférence d'Interlaken ne marque ni le début, ni la fin des discussions sur les réformes. Mais Interlaken doit être l'occasion de poser des jalons sur la voie d'un désengorgement durable de la Cour. Cette conférence sera un succès si nous parvenons progressivement, par un assortiment de mesures, à un équilibre entre le nombre de requêtes entrantes et le nombre de cas traités, dans l'idéal à un niveau plus bas qu'aujourd'hui. Tout comme la présidence suisse a pu se fonder sur les efforts de réformes entrepris depuis de la Conférence de Rome en 2000, nous devons faire en sorte que la déclaration que nous adopterons demain trouve une continuation sous l'égide des futures présidences. La Suisse participera activement à ces travaux.

Permettez-moi de conclure sur ces quelques mots :

En Suisse, le compromis et la recherche du consensus sont considérées comme des vertus nationales. J'aimerais exprimer le vœu que cet esprit règne aussi sur notre conférence. Je nous souhaite à tous un travail fructueux et une conférence réussie.

## **M. Thorbjørn Jagland**

*Secrétaire Général du Conseil de l'Europe*

J'aimerais commencer par remercier la présidence suisse du Comité des Ministres d'avoir organisé cette conférence ministérielle très importante. Je tiens également à féliciter nos hôtes pour leur choix du lieu de la conférence. Interlaken constitue non seulement un cadre somptueux, mais symbolise également l'ampleur de la tâche qui nous attend. Pour réformer la Cour, il nous faudra en effet gravir de nombreux sommets.

Pourtant, quels que soient la hauteur et l'escarpement desdits sommets, nous devons et nous pouvons les conquérir. C'est ce que le peuple d'Europe a le droit d'attendre de nous pour préserver le mécanisme garant du respect de leurs droits individuels depuis plus d'un demi-siècle. Je ne pense pas dramatiser en affirmant que l'enjeu de nos efforts est non seulement l'efficacité, mais la survie même de la Cour européenne des droits de l'homme.

Quelle est la situation aujourd'hui ?

Tout d'abord, quelque 120 000 requêtes sont pendantes devant la Cour. La « productivité » de cette juridiction, à l'aune du nombre de décisions, augmente, mais à un rythme de toute évidence insuffisant, de sorte que l'arriéré croît d'environ 2 000 requêtes par mois.

Deuxièmement, plus de 90 % de ces requêtes sont irrecevables. Cette proportion étant énorme, force est de nous interroger sur sa signification sous l'angle de la protection des droits de l'homme dans nos Etats membres, de la mise en œuvre de la Convention, de la connaissance ou l'ignorance des dispositions de cet instrument et de la jurisprudence de la Cour, ainsi que de la confiance du public dans les institutions.

Troisièmement, chaque année, la part du poste de la Cour augmente dans le budget général du Conseil de l'Europe, lequel – comme vous ne l'ignorez pas – est un budget à croissance réelle zéro.

Le système est confronté à de graves problèmes.

Nous devons trouver d'urgence des solutions pour abaisser le nombre de requêtes dont la Cour est saisie et traiter de manière plus efficace celles qui sont jugées recevables.

Il nous incombe cependant en premier lieu de faire preuve de clarté. Quel est notre objectif ? Désirons-nous étouffer lentement le programme d'activités du Conseil de l'Europe pour permettre à la Cour de survivre ? Ou bien désirons-nous adopter un programme d'activités simplifié, privilégiant l'impact et susceptible de soutenir une Cour des droits de l'homme efficace ? Je compte revenir plus tard sur ce point.

Je n'ai pas l'intention de reprendre tout le contenu de ma contribution écrite à la conférence. Je maintiens mes propositions et désire simplement à ce stade rappeler certains points importants.

Par-dessus tout, nous devons appliquer de manière plus efficace et plus systématique le principe de subsidiarité. C'est aux Etats parties qu'il appartient principalement de veiller au respect des droits de l'homme, d'empêcher leur violation et, le cas échéant, de proposer un recours.

Tous les Etats parties intègrent désormais la Convention dans leur système juridique national avec, cependant, plus ou moins de bonheur.

Il nous appartient de procéder à une intégration véritablement structurelle de la Convention dans nos systèmes nationaux, de manière à garantir son application directe ; nous devons parvenir à une meilleure mise en œuvre de ces dispositions et, plus spécialement, de l'obligation de fournir une voie de recours interne efficace en cas de violation alléguée.

La mise en œuvre intégrale et efficace de la Convention au niveau national suppose sa pleine reconnaissance dans l'ordre juridique interne des Etats membres.

De toute évidence, ces Etats doivent rapidement et intégralement exécuter les arrêts prononcés dans les affaires auxquelles ils sont parties, y compris toute mesure générale éventuellement requise.

Mais cela n'est pas tout. Les autorités nationales doivent également suffisamment tenir compte des principes généraux de la jurisprudence de la Cour susceptibles d'avoir des conséquences sur leur droit et leur pratique. Il reste encore beaucoup de progrès à accomplir dans ce domaine dans bon nombre de pays.

Nous devons rechercher les moyens de nous attaquer au fait que la plupart des requêtes soumises à la Cour finissent par être déclarées irrecevables et continuent à générer un goulot d'étranglement dans le système.

Je pense qu'une meilleure communication d'informations objectives aux requérants potentiels pourrait amener une diminution du nombre de requêtes irrecevables.

Nous devrions nous demander si et comment le Conseil de l'Europe et les structures nationales indépendantes chargées de la protection des droits de l'homme pourraient contribuer à l'atteinte de cet objectif.

En outre, ce ne sont pas seulement les requérants, mais également leurs représentants légaux qui devraient mieux connaître et comprendre le système de la Convention et les critères de recevabilité. Ce but ne pourra être atteint qu'au prix d'une jurisprudence claire, cohérente et accessible en matière de recevabilité et de satisfaction équitable.

Une partie de cette tâche revient à la Cour elle-même au stade de la rédaction de ses arrêts et décisions. Mais l'accessibilité dépend lourdement des Etats

parties qui sont tenus de traduire (si nécessaire) et de diffuser la Convention et sa jurisprudence, ainsi que de veiller à ce qu'elle fasse partie intégrante de la formation universitaire et pratique de la profession juridique.

Il est clair également que la Cour devrait se voir doter de nouvelles procédures, en plus de celles prévues par le Protocole n° 14 lui permettant de gérer les affaires irrecevables.

L'une des principales missions de la présente conférence est donc de proposer des pistes de solution pour mieux filtrer les requêtes.

Une mesure à court terme, applicable sans qu'il soit nécessaire de modifier la Convention, consisterait à établir une instance de filtrage – composée de Juges de la Cour en activité siégeant par roulement – chargée d'administrer les affaires irrecevables en appliquant des procédures de gestion strictes.

Le troisième point auquel j'attache une importance cruciale est l'évaluation de la situation du système de la Convention par rapport à celle du Conseil de l'Europe dans son ensemble.

La Convention est un traité du Conseil de l'Europe, de sorte que les liens institutionnels entre ces deux entités sont forts. Le Comité des Ministres, le Secrétaire Général, l'Assemblée parlementaire et le Commissaire aux droits de l'homme jouent un rôle important.

La Cour n'est donc pas un organe isolé et ne saurait fonctionner dans un vide institutionnel, politique ou social.

D'une part, ces arrêts constituent l'interprétation autorisée des dispositions de la Convention et servent à fixer des normes et à orienter les activités de coopération, tout en jouant le rôle de référence importante pour nos autres mécanismes de protection des droits de l'homme.

D'autre part, ces autres mécanismes, institutions et programmes du Conseil de l'Europe censés aider les Etats membres à assumer leurs obligations sans qu'il soit nécessaire d'obtenir une décision de la Cour dans chaque cas individuel constituent également une référence pour la Cour elle-même.

Les autres mécanismes de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe – y compris le Commissaire et les divers organes de contrôle, ainsi que les activités de définition de normes et de coopération – sont donc indispensables au fonctionnement efficace du système de la Convention.

Nous ne devons pas entretenir l'illusion qu'il est possible de sauvegarder le système de la Convention et de renforcer le respect des droits de l'homme en Europe en privilégiant la Cour au détriment des autres activités du Conseil de l'Europe visant à promouvoir les droits de l'homme, l'Etat de droit et la démocratie.

Même si une telle approche pouvait contribuer à l'augmentation de la productivité de la Cour, elle réduirait la portée et l'impact de notre travail visant à aider les Etats à mieux mettre en œuvre la Convention.

Nous devons nous demander comment mieux investir dans l'avenir du système de la Convention à tous les niveaux, de manière à parvenir aux meilleurs résultats à long terme. Il s'agit non seulement de dégager des fonds, mais également d'investir dans la coopération avec d'autres acteurs gouvernementaux ou non.

En qualité de Secrétaire Général, je suis disposé à prendre les mesures nécessaires pour concentrer l'affectation des ressources du Conseil de l'Europe sur nos activités essentielles que sont la protection et la défense de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Cependant, je veux qu'une chose soit bien claire : je suis totalement opposé à tout transfert supplémentaire à la Cour de fonds initialement destinés à des programmes d'activités du Conseil de l'Europe.

Si nous désirons préserver notre mécanisme unique de protection des droits de l'homme, il nous appartient de maintenir la capacité de la Cour à gérer des requêtes individuelles visant des violations déjà commises, ainsi que la capacité du Conseil de l'Europe à transformer la jurisprudence de la Cour en mesures générales empêchant la commission de nouvelles violations du même type.

Le fait est que le Conseil de l'Europe a besoin de la Cour et réciproquement. Notre Organisation sans la Cour risquerait d'apparaître comme un tigre de papier. Par ailleurs, une organisation dont l'activité se résumerait à s'intéresser à des violations des droits de l'homme déjà commises sans rien faire pour empêcher toute commission supplémentaire des mêmes violations à l'avenir serait perçue comme une tentative pathétique de préserver à moindre prix la bonne réputation des gouvernements en matière de droits de l'homme, laquelle ne pourrait qu'avoir un effet minime

L'objectif de la présente conférence, de mon point de vue, est de trouver de nouvelles mesures – à la fois innovantes et efficaces – permettant de sauver la Cour en évitant ces deux risques. La tâche ne sera pas facile, mais nous n'avons guère d'alternative. Nous gravirons ce sommet parce que nous n'avons pas le choix. Le peuple d'Europe – et la protection de ses droits individuels – ne mérite pas moins.

## **M. Mevlüt Çavuşoğlu**

*Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*

**J**e me réjouis d'être parmi vous aujourd'hui, en tant que Président de l'Assemblée parlementaire, pour ouvrir cette importante conférence dont l'enjeu est crucial pour le Conseil de l'Europe et, à vrai dire, pour l'Europe tout entière.

Je remercie la présidence suisse du Comité des Ministres d'avoir pris cette initiative qui doit beaucoup – si je puis me permettre – au caractère suisse. Je me suis fait cette réflexion en venant ici. En effet, l'impressionnant système de tunnels et la façon dont la route qui vient de Berne épouse les reliefs entre lacs et montagnes illustrent bien la volonté des habitants de ce pays de trouver un chemin pour sortir des difficultés. A nous de les imiter au cours de cette conférence !

Le titre de la conférence, « L'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme », donne-t-il une idée juste de ce à quoi nous devons nous attaquer ? On peut en douter car une audition organisée en décembre dernier par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire a clairement montré que, pour résoudre les problèmes du système de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, il faut aussi régler d'urgence des problèmes extérieurs à la Cour.

Je fais référence ici, en particulier à l'insuffisante mise en œuvre des normes de la Convention européenne des droits de l'homme dans les Etats membres et de la nécessité d'une mise en conformité rapide et complète avec les arrêts de la Cour dans les pays concernés. C'est notre meilleure chance d'endiguer le flot de requêtes qui submergent actuellement la juridiction de Strasbourg.

Naturellement, j'ai lu et étudié de près le projet de déclaration d'Interlaken dont je partage globalement les objectifs, à savoir :

- ▶ la réaffirmation par les Etats de leur attachement au système de la Convention européenne des droits de l'homme, y compris au droit de recours individuel ;
- ▶ le soutien à la Cour de Strasbourg ;
- ▶ un programme de réforme en profondeur pour garantir l'efficacité à long terme du système ;
- ▶ un plan d'action en 8 points.

Cela dit, j'espère de tout cœur que notre conférence aura le courage de faire face aux vraies questions de droits de l'homme et aux problèmes rencontrés par les Etats membres et par le Conseil de l'Europe.

Soyons conscients de trois réalités au moins. Premièrement, la Cour de Strasbourg n'est pas à même de traiter les atteintes aux droits de l'homme à grande échelle. Ainsi, le Comité des Ministres ne devrait-il pas utiliser plus résolument sa déclaration de 1994 sur le respect des engagements pris ? L'Assemblée devrait également faire plus à cet égard en recentrant ses priorités en matière de suivi sur le respect des engagements des Etats membres.

Deuxièmement, parmi les principaux « clients », de la Cour de Strasbourg, plusieurs n'ont pas fait les efforts qui s'imposaient pour appliquer le train de réformes de la Convention élaboré entre 2000 et 2004. En agissant ainsi, n'ont-ils pas menacé l'existence même du système de la Convention ? Et si c'est le cas, pouvons-nous compter sur le Comité des Ministres pour désigner clairement « les coupables » et pour aider ces Etats à affronter leurs problèmes – plutôt que de demander toujours et encore à tous les Etats membres de protéger les droits de l'homme ?

Troisièmement, la Cour est financée par le budget du Conseil de l'Europe. A cet égard, les contributions des Etats sont clairement insuffisantes. Le financement de la Cour doit être réexaminé d'urgence, mais pas au détriment du reste de l'Organisation. Pourquoi le projet de « Déclaration d'Interlaken » n'accorde-t-il pas la priorité absolue à ce sujet ?

En ce qui concerne l'autorité et l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme, comme vous le savez, l'Assemblée élit les juges sur une liste qui lui est présentée par les Etats parties. La qualité des candidats est cruciale. Si les procédures nationales de sélection des candidats sont inadéquates, l'Assemblée

ne peut pas faire grand-chose. Les candidats, s'ils sont souvent bons, ne sont pas toujours exceptionnels. Pour que les arrêts de la Cour de Strasbourg fassent autorité auprès des plus hauts organes judiciaires dans les Etats membres, l'Assemblée doit être à même d'élire d'excellents juges sur des listes de la plus haute qualité.

Pour ce qui est du volume de nouvelles requêtes, les statistiques sont déprimantes. On a atteint le chiffre ahurissant de presque 120 000 affaires pendantes, ce qui représente 4 km de dossiers mis bout à bout et un déficit de requêtes traitées par rapport aux requêtes introduites de 1 800 par mois...

L'arriéré est-il également réparti entre tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ? Non. Près de 60 % des affaires en souffrance concernent quatre Etats. Les dix Etats les plus souvent mis en cause représentent quant à eux plus des trois quarts de l'arriéré. En 2008, presque 90 % des arrêts de la Cour ont été prononcés dans des affaires se rapportant à douze Etats seulement.

La question de l'exécution tardive – et, carrément, de la non-exécution – des arrêts de la Cour de Strasbourg est un autre sujet de préoccupation. Fin 2000, le Comité des Ministres comptait 2 300 affaires pendantes, un chiffre qui a grimpé à plus de 8 600 fin 2009, dont 80 % de requêtes répétitives. Devant la présence de plus de 30 ministres à cette conférence, il est de mon devoir d'insister sur le fait que cette situation inacceptable doit être traitée en priorité. Et ce dès aujourd'hui, n'attendons pas demain !

Une conclusion s'impose : le système de la Convention européenne des droits de l'homme est à deux doigts de l'asphyxie. Devant la gravité du danger, il semble absurde que la Cour et ses agents doivent perdre du temps et de l'énergie à traiter des affaires répétitives.

De nombreux Etats se soustraient à leurs obligations conventionnelles. Les parlements nationaux – et, pourquoi pas, l'Assemblée parlementaire – ne pourraient-ils pas auditionner les ministres responsables en présence des médias ? Lorsque le Protocole n° 14 à la Convention entrera en vigueur, il serait bon que le Comité des Ministres introduise des recours en manquement contre les Etats qui resteront en infraction.

Le fait est que la Cour de Strasbourg a une charge de travail considérable et un arriéré qui s'accroît. Cela signifie-t-il que nous devrions prendre une décision précipitée pour nous lancer une nouvelle fois dans un grand processus de réforme interne de la Cour ? Faut-il vraiment, comme certains l'ont suggéré, créer au sein de la Cour une nouvelle instance de filtrage judiciaire ? Ne pourrait-on pas confier cette mission à une équipe tournante de juges ou à un organe ad hoc issu du Greffe de la Cour ou du corps judiciaire des Etats membres ?

Il me semble qu'une meilleure application de la Convention dans les Etats membres est essentielle. De ce point de vue, les parlements nationaux ont un devoir particulier, celui de veiller à ce que les projets de loi, les textes en vigueur et les pratiques administratives, telles qu'interprétées par la Cour, respectent les normes de la Convention. Il ne s'agit pas simplement d'accorder réparation au niveau des juridictions internes mais de prévenir les atteintes aux droits de l'homme – ce qui relève avant tout de la responsabilité des parlements nationaux et des gouvernements. L'Assemblée a beaucoup travaillé sur cette question, comme l'a bien montré l'audition du mois de décembre dont j'ai déjà parlé.

Nous ne devons pas oublier que le système de Strasbourg est intrinsèquement subsidiaire. Les gouvernements et les autorités nationales sont donc responsables au premier chef de la bonne application de la Convention. Autrement dit, il devrait exister des mécanismes de recours effectif en matière de droits de l'homme au niveau national.

Il reste beaucoup à faire pour former les avocats, les procureurs et les juges à l'interprétation et à l'application de la Convention et de la jurisprudence de la Cour. Cela contribuerait sûrement à endiguer le flot de requêtes.

En d'autres termes, s'il existait des dispositifs nationaux de protection des droits de l'homme efficaces, on pourrait se passer d'une instance de filtrage spécifique à la Cour. Il convient de rendre la responsabilité première de la protection des droits de l'homme aux systèmes juridiques et aux pratiques internes : c'est à eux qu'elle incombe.

J'espère ne pas avoir brossé un tableau trop noir. Lorsque l'on s'engage dans un tunnel ici, en Suisse, il y a toujours une clarté au loin qui en laisse imaginer le bout. L'entrée en vigueur imminente du Protocole n° 14 nous aidera sans aucun doute à en sortir.

N'oublions pas non plus l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne qui permettra, je l'espère, l'adhésion rapide de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme et garantira ainsi un système cohérent de protection des droits de l'homme à l'échelle européenne. Faisons tout notre possible pour accélérer cette adhésion dans les mois à venir.

Enfin, je vous en conjure, ne nous laissons pas paralyser par l'ampleur des difficultés auxquelles doit faire face le système de la Convention. La peur est mauvaise conseillère. Depuis 60 ans qu'elles existent, la Convention et la Cour ont incontestablement favorisé les droits de l'homme et les libertés en Europe en élevant les critères de protection et en contribuant progressivement à harmoniser les pratiques nationales.

De Berne à Interlaken, la route traverse d'abord une large plaine. L'histoire de la Convention et de la Cour pendant leurs 40 ou 50 premières années d'existence est simple comme le tracé d'une voie dans un tel paysage. Puis la route arrive au pied des montagnes, comme nous aujourd'hui. Nous comptons sur l'ingéniosité et l'audace – non seulement de nos hôtes suisses mais aussi de tous nos Etats membres – pour nous frayer un chemin sur les reliefs accidentés qui se dressent devant nous.

J'attends avec intérêt la suite de nos travaux et espère que nous réussirons à prendre ensemble un tournant décisif. Vous pouvez compter sur le soutien sans faille de l'Assemblée parlementaire pour aller de l'avant.

## M. Jean-Paul Costa

*Président de la Cour européenne des droits de l'homme*

Quel avenir pour la Cour européenne des droits de l'homme ? Tel est l'objet de cette conférence, organisée par les autorités suisses, que je remercie vivement.

Créée par les membres du Conseil de l'Europe, la Cour est la clé de voûte d'un système de caractère juridictionnel, qui a constitué son originalité et qui fait sa force. Elle concourt, au plan paneuropéen, au maintien et au développement de la démocratie et de l'Etat de droit. Elle assure le respect de la Convention européenne des droits de l'homme, applicable dans quarante-sept Etats. Cette tâche me semble plus utile que jamais.

La Cour a rendu 250 000 décisions mettant fin à une requête et plus de 12 000 arrêts. Elle a profondément influencé les systèmes juridiques nationaux. Son rayonnement dépasse les frontières de l'Europe ; elle inspire d'autres mécanismes régionaux.

Pourtant, la Cour est menacée, menacée par le risque de ne plus pouvoir jouer son rôle efficacement. Malgré la rationalisation de ses méthodes et son activité toujours plus performante, la Cour est engorgée. Le nombre de décisions et d'arrêts a presque décuplé en dix ans. Mais l'arrivée de requêtes demeure supérieure aux sorties. Le chiffre des affaires en instance, pour ne pas dire en souffrance, croît donc encore davantage : 120 000 requêtes pendantes, neuf fois plus qu'il y a dix ans. Certes, plus de la moitié des affaires ne concernent que quatre Etats sur 47, mais cela relativise le problème, sans le nier.

L'extrapolation est vertigineuse. Si rien n'est fait il sera bientôt difficile de stocker les dossiers, et impossible de traiter les requêtes dans un délai raisonnable. Les mesures prises par la Cour (simplification des procédures, politique de priorités sélectives, pratique des arrêts-pilotes, encouragement aux règlements amiables et aux déclarations unilatérales) restent insuffisantes et risquent de devenir illusoire.

Comment sauver le système ? Telle est la question.

Je salue vivement l'entrée en vigueur du Protocole n° 14 (comme il faut se réjouir de celle du Traité de Lisbonne, qui prévoit l'adhésion de l'Union européenne à la Convention). Le juge unique, les nouveaux pouvoirs des comités, l'introduction d'un nouveau critère de recevabilité, grâce à cela plus d'affaires simples seront jugées plus rapidement. Mais le Protocole n° 14 a été signé il y a près de six ans. Dès l'origine il était considéré comme nécessaire, non comme suffisant, d'où le rapport des Sages déposé à la fin de 2006. L'efficacité accrue induite par le protocole sera réelle, comme le montre son application provisoire pour quelques Etats, mais ne sera certainement pas à la hauteur du flot de requêtes nouvelles.

La conséquence est simple. Des réformes sont urgentes. Interlaken ne vient pas trop tard, mais il est grand temps. Si l'on veut maintenir un contrôle de nature internationale, qui a fait ses preuves, il faut assurer son efficacité.

Efficacité pour qui et par qui ?

Pour qui ? Certes, pour la Cour. Sa capacité à juger se heurte à des limites physiques et, si on veut les reculer, à des risques sérieux de diminution de la qualité, de la cohérence, de la crédibilité de ses décisions. Elle doit échapper à l'asphyxie.

Les personnes ont besoin que le système ne se détériore plus et s'améliore. Les personnes : des êtres humains qui souffrent, ou sont convaincus qu'ils souffrent de violations de leurs droits. S'ils s'adressent à « Strasbourg », s'ils usent du remarquable instrument qu'est le droit de recours individuel, longtemps limité, et généralisé depuis 1998, c'est qu'ils croient que la Cour existe pour les protéger. Le pari sur lequel repose la Convention sera perdu si leurs recours sont jugés dans un délai trop long. Une justice trop lente est un déni de justice. Les justiciables sont les premiers bénéficiaires du contrôle juridictionnel ; en cas d'étouffement, ils seraient les premiers perdants.

C'est également l'intérêt des Etats que d'assurer la pérennité du système. Vous, les Etats, avez bâti un mécanisme de garantie collective. Tout échec serait collectif ; au lieu du progrès des droits, nous risquerions la régression des droits, déjà confrontés aux impératifs, certes non illégitimes en soi, de la sécurité. Nul, j'en suis sûr, ne souhaite un tel échec. Il faut donc prendre des mesures. Cette conférence est politique. Elle doit permettre de les prendre. Le rassemblement, pour la première fois depuis longtemps, de très nombreux membres des gouvernements européens est un signe de l'importance des actions à lancer et un gage de réussite.

Des réformes, par qui ?

Par tous les acteurs ensemble.

Le système se veut complémentaire et comme subsidiaire. Chaque Etat garantit aux personnes relevant de sa juridiction les droits de la Convention, donc applique celle-ci. Il appartient aux Etats d'instituer des recours effectifs devant des instances nationales, de préférence judiciaires, ainsi que de se conformer aux arrêts de la Cour. A elle de statuer sur les requêtes, après avoir vérifié leur recevabilité – notamment l'épuisement des voies de recours internes – et, le cas échéant, de dire que la Convention a été, ou non, violée.

Les améliorations à un système créé par un traité dépendent au premier chef de ses auteurs, et des institutions chargées de le faire fonctionner, le Conseil de l'Europe et ses organes – ainsi que la Cour elle-même. Celle-ci compte sur les institutions du Conseil (le Secrétaire Général, le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire, le Commissaire et d'autres) pour faire évoluer la Convention et son application en liaison avec notre Cour.

Dans la situation actuelle, il ne s'agit pas de rechercher des responsables, mais plutôt, en commun, des remèdes.

Il existe trois grandes catégories d'affaires portées à Strasbourg, et les remèdes doivent être trouvés sur cette base.

Il y a d'abord les très nombreuses requêtes irrecevables ou manifestement mal fondées, pour des raisons très diverses. Sans porter atteinte au recours individuel, il est nécessaire d'étudier sous quelles conditions, en pratique, on peut éviter les abus, volontaires ou non, de ce droit.

Il faut que les Etats, dans un effort concerté avec la Cour, mettent à la disposition du public – la société civile peut y aider – des informations objectives sur

les conditions de recevabilité et sur les formalités à respecter. Beaucoup de requérants attendent trop d'un système trop mal connu, et finalement n'en obtiennent rien. Si, en dépit d'une meilleure information, des requêtes clairement irrecevables parviennent à la Cour, il faut mieux organiser le tri au sein de celle-ci. A plus long terme, un nouveau mécanisme de filtrage doit être étudié et pourrait être mis en place ; allant au-delà de la procédure de juge unique, il impliquerait l'instauration au sein de la Cour d'un corps judiciaire additionnel.

Ensuite, viennent les requêtes bien fondées, mais répétitives. Semblables à des affaires réglées selon une jurisprudence bien établie, elles ne posent aucun problème nouveau. Le rôle de la Cour se borne à répéter un constat de violation et à statuer sur la satisfaction équitable. Est-il normal qu'une juridiction internationale remplisse une telle fonction ? Ne vaut-il pas mieux que ces requêtes soient examinées au niveau national, à condition que l'Etat donne satisfaction, à tous égards, au requérant ? En outre, une meilleure et plus rapide exécution des arrêts de la Cour, que surveille le Comité des Ministres, préviendrait nombre de requêtes répétitives. C'est particulièrement vrai pour les arrêts pilotes. Ceux-ci identifient un problème concernant potentiellement des centaines d'affaires identiques, voire plus.

Restent les affaires posant des questions non encore résolues ou qui se distinguent des cas déjà jugés. C'est sur celles-ci que les ressources doivent être concentrées.

Ces trois catégories de requêtes existent dans l'arriéré en instance (backlog), et continueront à exister dans le futur. Elles appellent donc des solutions différenciées.

Mais certaines mesures de caractère général peuvent s'appliquer.

Au niveau national, des solutions existent en théorie, mais pas toujours en pratique. Ainsi, dans beaucoup de pays il n'y a pas encore de recours effectifs pour prévenir ou réparer des violations de la Convention, y compris pour les délais de procédure ou la non-exécution des jugements nationaux. La législation ou la jurisprudence nationale doivent créer de tels recours.

Il faut aller plus loin. Sans même modifier la lettre de l'article 46 de la Convention, rien n'empêche que les Etats tirent les conséquences d'arrêts rendus dans des affaires où ils ne sont pas défendeurs, et qui constatent des problèmes analogues. Plusieurs pays le font déjà. Cette autorité de la chose interprétée éviterait bien des requêtes.

Une fonction consultative accrue de la Cour assurerait enfin un dialogue encore meilleur avec les systèmes judiciaires nationaux. A terme, il faudrait modifier la Convention sur ce point, mais il n'est pas trop tôt pour étudier l'opportunité d'une telle évolution. Cela s'ajouterait au recours individuel, mais aurait pour effet de prévenir des contentieux inutiles.

Si les efforts conjugués des Etats, du Comité des Ministres et de la Cour sont couronnés de succès, on peut espérer une amélioration du fonctionnement du système. Les délais de jugement devraient être plus raisonnables. Mais pourra-t-on, sans moyens supplémentaires, résorber l'arriéré ? Je ne le pense pas. La crise financière pèse de tout son poids. Mais il faut espérer qu'elle ne sera pas éternelle, et ne rien exclure, car les droits de l'homme ont un prix. En outre, des ressources volontaires peuvent être trouvées. Ainsi, le détachement temporaire de juges ou

juristes nationaux, pratiqué déjà par quelques Etats, aiderait les juges de la Cour et le Greffe, tout en permettant à ces personnes, à leur retour, de faire profiter leur pays de leur expérience, renforçant ainsi la subsidiarité.

Demain, je l'espère, la conférence adoptera une Déclaration, comportant un Plan d'action. Ainsi va s'ouvrir un processus rendu possible par « Interlaken », mais qui prendra, sur certains points, plusieurs mois, sur d'autres, plusieurs années. Nombre de mesures peuvent être prises à court terme, sans modifier la Convention. Les amendements à celle-ci, même si on simplifie les procédures, supposent qu'on les étudie rapidement mais impliquent un délai pour leur entrée en vigueur. Des réunions de suivi, sous les présidences successives du Comité des Ministres, devraient permettre d'évaluer périodiquement les mesures prises au niveau national et au plan européen à la suite d'Interlaken.

Que cette conférence à haut niveau ait lieu est en soi un événement majeur. Je souhaite qu'elle provoque un élan et qu'elle donne à un système quinquagénaire un second souffle – pour les années et décennies à venir. Je peux vous assurer que notre Cour, fière d'œuvrer, en toute impartialité, pour les droits de l'homme, est prête à contribuer à ce nouveau départ.

## M<sup>me</sup> Viviane Reding

*Vice-Présidente de la Commission européenne*

C'est avec grand plaisir que j'assiste à cette conférence ministérielle quelques jours à peine après ma nomination au poste de vice-présidente de la Commission européenne en charge de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté. Ma présence aujourd'hui atteste de la détermination de la Commission européenne à travailler en étroite collaboration avec le Conseil de l'Europe pour mettre en pratique les principes communs sur lesquels se fondent nos deux institutions.

Toutes les conditions de l'élaboration d'une politique ambitieuse des droits fondamentaux au niveau de l'Union européenne sont désormais réunies :

- ▶ Premièrement, depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est juridiquement contraignante.
- ▶ Deuxièmement, l'Union européenne lancera aussi tôt que possible des négociations d'adhésion à la Convention européenne des droits de l'homme. Le Président Barroso m'a chargé de gérer ce dossier important revêtant une dimension constitutionnelle.
- ▶ Troisièmement, la promotion des droits fondamentaux fait partie des priorités du programme de Stockholm fixant les lignes directrices de la création d'une zone de liberté, de sécurité et de justice en Europe.

- ▶ Quatrièmement, l'idée même de la création d'un nouveau portefeuille « de la justice, des droits fondamentaux et de la citoyenneté » prouve que le Président Barroso désire absolument renforcer encore davantage l'action de la Commission dans ce domaine.

La politique relative à la Charte des droits fondamentaux que j'entends élaborer concerne directement les sujets discutés dans le cadre de la présente conférence ministérielle. Plus la Commission européenne garantira le respect intégral des droits fondamentaux dès lors que le droit communautaire s'applique, plus la Cour européenne des droits de l'homme sera en mesure de remplir efficacement son rôle.

La déclaration et le programme d'action discutés aujourd'hui appellent à une mise en œuvre efficace de la Convention au niveau national, ainsi qu'à l'exécution intégrale des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme.

L'Union peut et compte répondre à cet appel en mettant en place une politique rigoureuse.

- ▶ Ma première priorité sera de veiller à ce que l'Union demeure irréprochable dans son travail législatif. Lorsque la Commission européenne propose une législation, elle doit intégralement respecter les dispositions de la Charte des droits fondamentaux, laquelle guide l'ensemble des politiques de l'Union européenne. C'est également à l'aune de ce même instrument que sera évalué sans la moindre concession l'impact de toute nouvelle proposition législative sur les droits fondamentaux.
- ▶ Ma deuxième priorité sera de surveiller le processus législatif de l'Union européenne pour s'assurer que les textes définitifs adoptés sont conformes à la Charte. Il incombera collectivement à l'ensemble des institutions et des Etats membres de l'Union de veiller à ce que ce travail législatif ne viole pas les droits fondamentaux.
- ▶ Ma troisième priorité se situera au niveau des Etats membres. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne s'applique en effet non seulement aux institutions européennes, mais également aux Etats membres lorsqu'ils mettent en œuvre le droit communautaire. Je compte utiliser l'ensemble des outils disponibles dans le cadre du Traité pour veiller à la conformité à la Charte de toutes les législations nationales transposant le droit communautaire. J'appliquerai une « politique de tolérance zéro » aux violations de la Charte. Je n'aurai aucune hésitation à engager une procédure d'infraction chaque fois que nécessaire.

Le principal objectif est de rendre aussi effectifs que possible les droits consacrés dans la Charte pour le plus grand bien de toutes les personnes vivant dans l'UE. Cette action est indispensable pour parvenir à un niveau élevé d'intégration en matière de justice, de liberté et de sécurité, ainsi que pour assurer la crédibilité de la politique extérieure de l'Union en matière de droits de l'homme.

La Charte des droits fondamentaux est un instrument essentiel censé aider l'Union européenne à parvenir à ces objectifs. Elle représente la codification la plus récente des droits fondamentaux au monde et un instrument dont nous, Européens, pouvons légitimement nous enorgueillir. Elle consacre tous les droits énoncés dans la Convention européenne des droits de l'homme. La signification

et la portée desdits droits sont les mêmes que celles définies par la CEDH. La Charte, cependant, va plus loin et consacre également d'autres droits et principes, notamment économiques et sociaux, conformes aux traditions constitutionnelles des Etats membres, à la jurisprudence de la Cour européenne de Justice et à d'autres instruments internationaux. La Charte énonce aussi ce qu'il est convenu d'appeler des droits fondamentaux « de la troisième génération », comme le droit à la protection des données, les garanties associées à la bioéthique et le droit à une gouvernance transparente et de qualité. En outre, son article 53 précise clairement que le niveau de protection assuré par la Charte doit être au moins aussi égal à celui de la Convention. En fait, dans de nombreux cas, il lui est supérieur.

Cette Charte juridiquement contraignante pour 27 pays représente un progrès majeur sous l'angle de l'engagement politique en faveur des droits fondamentaux, de la lisibilité et de la sécurité juridique. La nouvelle Commission européenne compte se conformer à cette obligation de lisibilité en se référant explicitement à cet instrument dans le serment solennel que prêteront ses membres devant la Cour européenne de Justice à Luxembourg.

L'adhésion de l'UE à la Convention constituera la pièce finale de notre système de protection des droits fondamentaux. L'importance constitutionnelle de cette adhésion a été relevée par la Cour européenne de Justice dès 1994. L'UE dispose désormais de la compétence dont elle était dépourvue jusqu'à présent. Par ailleurs, le Traité de Lisbonne explique clairement que l'adhésion n'est pas uniquement une option, mais un but en soi. Nous atteindrons ce but tout en préservant bien entendu les caractéristiques spécifiques de l'ordre juridique de l'Union.

L'adhésion à la Convention permettra de garantir que les jurisprudences respectives des deux Cours – celle de Strasbourg et celle du Luxembourg – évoluent parallèlement. Elle représente par conséquent une chance d'élaborer un système cohérent de protection des droits fondamentaux sur l'ensemble du continent avec la promesse forte d'une Europe véritablement unie par le droit et les valeurs. Compte tenu de la solidité de la Charte de l'UE – qui, sous de nombreux aspects, est plus ambitieuse que la Convention –, l'Union européenne n'aura aucune difficulté à se conformer aux normes requises par la Convention. Il n'empêche que l'adhésion sera la preuve que l'Union européenne elle-même, avec ses 27 Etats membres, apporte tout son poids au système de protection des droits de l'homme de Strasbourg. Le système judiciaire de l'Union européenne fera partie de la Cour de Strasbourg et renforcera son efficacité. Cette évolution consolidera encore la position de Strasbourg comme capitale européenne de la protection des droits fondamentaux.

Dans les mois qui viennent, je compte soumettre au Conseil une recommandation formelle énonçant des lignes directrices relatives aux négociations visant l'adhésion de l'Union européenne à la Convention. Je suis heureux que la présidence espagnole du Conseil de l'Union européenne soit, elle aussi, déterminée à élaborer rapidement des lignes de ce type afin d'entamer les négociations avec le Conseil de l'Europe.

Je me félicite de la concomitance du processus d'adhésion et de la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme. L'Union européenne est vivement intéressée au fonctionnement efficace de cette juridiction. Une justice différée est une justice refusée. C'est pourquoi l'Union européenne travaillera avec vous afin de liquider l'énorme arriéré dans le traitement des affaires et de réduire les délais. Je suis persuadée que la présente conférence ministérielle parviendra à lancer un processus visant à accroître l'efficacité de la Cour. Bien entendu, le droit de recours individuel et le principe de subsidiarité doivent demeurer des piliers essentiels du système.

Je suis convaincue que l'adhésion de l'Union européenne à la Convention est une chance pour les deux institutions. Comme le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe l'a fait remarquer à juste titre, « la protection des droits de l'homme ne consiste pas uniquement à ce que la Cour condamne les Etats pour les violations commises. Elle consiste aussi à anticiper les problèmes et à coopérer pour leur trouver une solution ». Protéger les droits de l'homme ne saurait se résumer à créer une culture du contentieux ; il s'agit plutôt de soutenir la dignité humaine et la pleine jouissance des droits personnels. L'adhésion de l'Union européenne à la Convention est une incitation à l'élaboration de politiques renforçant l'effectivité des droits fondamentaux dont jouissent les gens en Europe.

Nous devrions nous sentir fiers des réalisations communes accomplies en matière de protection des droits de l'homme au cours des 60 dernières années. Ces succès devraient nous servir de source d'inspiration pour continuer à réaliser ce qui doit encore l'être

## **M. Thomas Hammarberg**

*Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe*

**L**a Cour européenne des droits de l'homme est indéniablement une réussite. Au cours des 50 dernières années, cette juridiction a ouvert de nouvelles voies en matière de protection des droits de l'homme en Europe : la voie de la possibilité pour des individus de dénoncer directement des violations des droits de l'homme ; la voie vers une conceptualisation dynamique des droits de l'homme par le biais d'une jurisprudence impressionnante ; et, enfin, la voie vers une évolution positive du droit ou de la pratique au niveau national avec des effets concrets sur la vie des gens.

Les rédacteurs de la Convention étaient déterminés à faire en sorte que plus aucun gouvernement ne puisse arguer d'une compétence exclusive concernant ses propres ressortissants en dehors de toute intervention de la communauté internationale.

Aujourd'hui, la Cour est devenue un modèle unique, une inspiration, un symbole.

Plus important encore, pour les individus en Europe dont les droits personnels ont été ou menacent d'être violés, cette Cour est bien davantage : elle représente leur dernier recours, leur dernier espoir d'obtenir réparation.

Mais la voie devient plus ardue : l'histoire de la Cour est également celle d'un arriéré considérable, de longs délais et d'une juridiction menaçant de s'écrouler sous le poids de la pléthore de requêtes qui lui sont soumises en grande partie à cause de l'incapacité des Etats européens à empêcher ou à corriger des violations structurelles et systémiques des droits de l'homme.

Comme d'autres l'ont fait il y a 60 ans, nous avons le devoir aujourd'hui d'anticiper et de semer des graines pour l'avenir.

Toutes les mesures visant à accroître l'efficacité de la Cour devraient être les bienvenues. Il convient avant tout de préserver le droit de recours individuel, c'est-à-dire la possibilité pour les 800 millions d'individus vivant dans la zone du Conseil de l'Europe de demander justice, en dernier recours, à une juridiction supranationale. Cette faculté constitue en effet la caractéristique essentielle du système.

Les chiffres soulignant la nécessité de réformer les procédures appliquées par la Cour sont connus : le nombre de requêtes étant en augmentation constante, 90 % des nouvelles requêtes soumises à la Cour sont de toute évidence irrecevables ou manifestement dépourvues de fondement et environ 50 % des affaires jugées recevables sont des « requêtes répétitives », à savoir des affaires soulevant des problèmes ayant déjà fait l'objet d'un arrêt de la Cour dans le passé et qui, normalement, auraient déjà dû être résolus par l'Etat membre défendeur.

Ce constat révèle de graves lacunes en matière de mise en œuvre systématique des arrêts de la Cour par les Etats membres. De tels chiffres reflètent la nécessité impérieuse d'améliorer la protection des droits de l'homme au niveau national.

Toute discussion relative aux difficultés de la Cour européenne des droits de l'homme doit mettre l'accent sur le besoin de prévention. La principale question n'est pas de savoir pourquoi la Cour a du mal à assumer sa tâche, mais pourquoi autant d'individus ressentent le besoin de lui soumettre des requêtes.

J'ai souligné dans mon précédent mémorandum les principales caractéristiques d'une stratégie systématique et holistique, au niveau national, de prévention des violations et de mise en œuvre des normes convenues.

L'élaboration d'un plan national de mise en œuvre par les Etats de leurs obligations en matière de respect des droits de l'homme constituerait un cadre idéal pour une telle approche systématique. Afin de combler les lacunes en matière de mise en œuvre, les gouvernements devraient par exemple intégrer les droits de l'homme dans le travail journalier de l'administration publique et veiller à une coordination et une coopération efficaces entre les autorités compétentes ; mettre en place des systèmes adéquats de collecte et d'analyse des données ; et promouvoir une culture des droits de l'homme par le biais de l'intégration totale des droits dans la formation, ainsi que d'initiatives en matière de sensibilisation.

L'établissement de systèmes nationaux d'information sur la Convention et les procédures de la Cour s'inscrit également dans cette stratégie, de même que la traduction des arrêts de principe de la Cour dans les langues nationales, de manière à ce que les tribunaux domestiques comprennent les principes essentiels de la CEDH lorsqu'ils appliquent le droit.

Tout travail mené au niveau national en matière de prévention devrait s'inspirer des recommandations adoptées par le Comité des Ministres dans le cadre des réformes de 2000-2004.

Il est tout aussi important d'éviter que la Cour ne devienne le seul acteur. Son action est en fait complétée par les principaux organes de contrôle européens, comme le Comité européen des droits sociaux, le Comité européen pour la prévention de la torture, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance. Le renforcement du précieux travail accompli par ces organes de contrôle indépendants devrait être sérieusement pris en considération. La mise en œuvre effective des autres principes ou instruments du Conseil de l'Europe devrait également se voir accorder la priorité, dans la mesure où ceux-ci complètent en fait la Convention européenne des droits de l'homme et relèvent du système de protection de ces droits en Europe.

D'autres organes du Conseil de l'Europe, comme la Commission de Venise, proposent des services consultatifs aux Etats membres pour faciliter leur adoption de mesures systématiques visant à assurer la réalisation effective des droits de l'homme. La vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives aux normes posées par la Convention des droits de l'homme est réputée constituer l'un des principaux remèdes à la charge de travail excessive de la Cour.

Le Comité des Ministres, avec l'aide du Service de l'exécution des arrêts de la Cour joue également un rôle important s'agissant de combler les lacunes identifiées par cette juridiction de manière à empêcher la récurrence des violations. Une exécution rapide, intégrale et effective des arrêts de la Cour constitue un élément essentiel de la mise en œuvre efficace des normes de la Convention en droit interne.

Le succès de cette entreprise dépend également de la participation active des structures nationales vouées à la protection des droits de l'homme, ainsi que de la société civile.

Mon propre bureau a démontré qu'il peut jouer le rôle de catalyseur dans la prévention des violations des droits de l'homme en agissant de manière souple et rapide, tout en favorisant la sensibilisation aux normes de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et leur mise en œuvre. L'un de nos principaux objectifs est d'identifier d'éventuelles lacunes dans le droit et la pratique des Etats membres concernant le respect des droits de l'homme tels qu'ils sont consacrés par les instruments du Conseil de l'Europe et, en premier lieu, la Convention.

Je demeure disposé à aider les Etats membres dans leurs efforts visant à combler ces lacunes et à donner des consignes en vue d'une meilleure mise en œuvre des normes existantes au niveau national, notamment en identifiant les réformes juridiques et autres éventuellement requises pour conférer un tel effet

à la Convention, telle qu'elle est interprétée par la Cour. Cette action relève du dialogue que j'ai instauré avec les autorités nationales pendant mes nombreuses visites dans les Etats membres.

Pourtant, l'action menée jusqu'à présent a fait naître de nouvelles attentes auxquelles il nous appartient de répondre : une tâche que nous ne pourrions accomplir qu'à condition de disposer des ressources nécessaires.

Il nous incombe de préserver le fonctionnement efficace continu de la Cour et la principale responsabilité des Etats membres est de garantir une meilleure mise en œuvre de la Convention au niveau national : la prévention relève avant tout des Etats, conformément au principe fondamental de subsidiarité consacré par la Convention.

L'idéal serait effectivement qu'un jour chaque individu puisse réclamer et obtenir justice chez lui.

## CONCLUSIONS

### Conclusions: M<sup>me</sup> Eveline Widmer-Schlumpf

*Conseillère fédérale, cheffe du département fédéral de Justice et Police*

Nous avons eu des discussions très intéressantes et fructueuses.

Avant d'évoquer des points précis de la réforme, je vais, si vous le permettez, formuler quelques remarques générales.

- ▶ La conférence d'Interlaken n'arrive pas trop tard, mais à point nommé. Il est en effet devenu urgent d'agir. Toutes les délégations l'ont d'ailleurs reconnu sans équivoque dans leurs interventions.
- ▶ De nombreux orateurs ont rappelé tout ce que nous devons à la Cour. Depuis plus d'un demi-siècle, elle contribue en effet à renforcer de façon significative l'Etat de droit et la démocratie en Europe. Il importe de protéger ces acquis. L'adhésion de l'Union européenne à la Convention, qui a été saluée par différentes délégations, constituera également un pas dans la bonne direction.
- ▶ Il convient aussi de noter que nous avons déjà progressé sur la voie d'une réforme durable de la Cour. L'entrée en vigueur prochaine du Protocole n° 14 a été saluée de manière unanime. Il a cependant aussi été souligné que d'autres mesures doivent être prises d'urgence.
- ▶ Quatrième point : Toutes les interventions témoignent clairement de la volonté politique de s'engager résolument sur la voie de la réforme. Cet engagement nous rend confiants.
- ▶ A cet égard, il est encourageant de constater que le plan d'action que nous allons adopter a été décrit comme un fondement solide pour la suite de la réforme.

Permettez-moi à présent de relever quelques thèmes concrets qui ont été au centre des débats :

- ▶ Le renforcement du principe de subsidiarité joue un rôle central pour trouver des solutions à nos problèmes. Il a été unanimement reconnu que les Etats parties sont tenus de respecter au niveau national les exigences découlant de la Convention. Je le répète une fois encore : une meilleure information et une meilleure diffusion de la Convention et de la jurisprudence de la Cour contribuent elles aussi au renforcement du principe de subsidiarité. Les intervenants ont également souligné le rôle important de la société civile, en particulier des ONG et des institutions nationales de protection des droits de l'homme.

Le problème des affaires répétitives a été plusieurs fois évoqué. A ce propos, je vous renvoie aux importantes observations de M. Hammarberg ; le Commissaire a souligné la nécessité de créer en Europe une véritable culture nationale des droits de l'homme et s'est déclaré prêt à contribuer au règlement des problèmes structurels dans les Etats membres.

Au sujet du principe de subsidiarité, plusieurs délégations ont indiqué que la Cour n'a pas à statuer sur tout. Notamment dans la mesure où le principe de subsidiarité est bien appliqué dans les Etats parties, la Cour pourrait réduire sa fonction de contrôle. Des délégations ont ajouté que la Cour devrait s'imposer une certaine réserve en ce qui concerne certaines questions revêtant une grande importance au niveau national.

- ▶ Le filtrage a aussi figuré en bonne place dans différentes contributions. Certes, les avis divergent sur les caractéristiques du mécanisme de filtrage et le moment auquel il devrait intervenir. Mais la nécessité d'instaurer un filtrage et de discuter d'urgence de ses modalités fait l'objet d'un large consensus.
- ▶ De nombreux intervenants ont aussi souligné l'importance de la clarté et de la cohérence de la jurisprudence de la Cour ; en effet, l'autorité de la Cour en dépend, et la jurisprudence doit servir de référence pour l'application de la Convention au niveau national. Ont également été évoquées les possibilités qu'offre la procédure des arrêts pilotes. La Cour a été encouragée à exploiter davantage toutes ces possibilités. Cette procédure serait d'ailleurs encore plus efficace si le Comité des Ministres s'occupait en priorité de l'exécution des arrêts qui relèvent de problèmes structurels au niveau national.
- ▶ L'expérience que nous avons faite avec le Protocole n° 14 montre qu'il faut beaucoup de temps pour amender les dispositions de la Convention concernant l'organisation de la Cour et les adapter à l'évolution des besoins. C'est pourquoi plusieurs délégations ont préconisé de doter la Cour d'un Statut.
- ▶ L'importance du droit de recours individuel en tant qu'ultime moyen de faire respecter les libertés et les droits fondamentaux inscrits dans la Convention a été soulignée à maintes reprises. Le maintien de ce droit n'empêche cependant pas de discuter des modalités selon lesquelles la Cour peut être saisie. Quelles que soient ces modalités, elles ne doivent pas conduire au rejet de requêtes bien fondées. Cela est évidemment particulièrement important pour les requêtes dénonçant des violations graves des droits de l'homme.

Permettez-moi de conclure.

Ainsi que je l'ai déjà souligné au début de mon intervention, la conférence d'Interlaken a mis en évidence la volonté politique, forte et partagée, de faire avancer la réforme de la Cour. Plusieurs intervenants l'ont souligné, nous devons profiter de cette dynamique pour nous engager sans tarder dans la suite du processus. Il appartient à présent au Comité des Ministres de faire en sorte que la réforme progresse rapidement ; il devrait bientôt prendre les décisions qui s'imposent et confier des mandats aux instances compétentes.

## **Adoption de la Déclaration et clôture de la conférence : M<sup>me</sup> Micheline Calmy-Rey**

*Conseillère fédérale, cheffe du département fédéral des Affaires étrangères,  
présidente en exercice du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe*

Nous passons maintenant à l'adoption de la Déclaration d'Interlaken qui contient une partie solennelle, un Plan d'action et une troisième partie concernant la mise en œuvre. Le projet final vous a été distribué en anglais et en français. Je constate qu'il recueille l'assentiment de toutes les délégations. Est-ce qu'une délégation souhaite encore faire une remarque à propos du texte ? – Tel n'est pas le cas. En conséquence, je propose d'adopter la Déclaration d'Interlaken par acclamation.

*[Acclamation]*

Je vous remercie vivement de votre expression de soutien à la Déclaration d'Interlaken. C'est un signal très encourageant pour l'avenir de la Cour.

Avant de clore cette Conférence, permettez-moi de vous donner quelques indications concernant la poursuite du processus que nous envisageons jusqu'à la fin de notre présidence.

A Interlaken, nous avons réussi à donner un nouveau souffle à la réforme du système. Mais il faut désormais que les travaux se poursuivent au niveau du Comité des Ministres qui est l'organe compétent pour en organiser la mise en œuvre.

Idéalement, le Comité des Ministres devrait entériner la Déclaration d'Interlaken lors de sa séance du 11 mai 2010 qui marquera la fin de la présidence suisse. Nous allons faire tout ce qui est en notre pouvoir pour que les Ministres puissent adopter une telle décision en donnant aux organes pertinents du Conseil de l'Europe, les premiers mandats pour la mise en œuvre du Plan d'action. Nous sommes conscients du fait qu'il nous reste peu de temps jusqu'en mai et que l'élaboration d'une décision procédurale avec des mandats est un objectif ambitieux. Dans ce contexte, nous avons pris bonne note que la question du filtrage constitue pour plusieurs délégations une question à examiner avec une certaine priorité et nous essayerons d'en tenir compte. Pour la préparation d'une décision du Comité des Ministres et la formulation de mandats, nous allons nous mettre ensemble avec le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et nous comptons sur l'appui de ses services.

Ensuite, il appartiendra aux futures présidences de reprendre le flambeau. A ce propos, nous avons déjà pu entendre des signaux très encourageants de la part de la Turquie. Nous sommes dès lors confiants que le processus de réforme sera activement soutenu à l'avenir.

Comme vous pouvez le constater, il nous reste encore beaucoup de travail à faire. Mais maintenant, le moment est venu de se détendre. C'est donc avec un grand plaisir que je vous invite à un buffet qui sera servi dans le salon du Théâtre (« Theatersaal ») qui est situé en face la salle plénière. Il suffit de suivre les panneaux intitulés "lunch".

Je vous informe, enfin, que la présidence suisse tiendra une conférence de presse à 14h avec la participation des hauts représentants des institutions du Conseil de l'Europe.

Je ne voudrai pas terminer cette conférence sans remercier chaleureusement les membres du Secrétariat du Conseil de l'Europe ainsi que de la Cour qui nous ont tant assisté dans la préparation et le déroulement de cette conférence. Leur soutien nous était extrêmement précieux et a fortement contribué au succès de cette conférence. J'adresse également mes remerciements aux inter-prètes qui se sont acquittés de leur tâche difficile avec brio.

Pour conclure, je vous souhaite une excellente fin de semaine dans cette belle région. J'espère que vous en profiterez pour faire du ski ou une belle randonnée dans les Alpes bernoises. Ensuite, je vous souhaite un bon retour dans vos capitales respectives et j'espère vous revoir tous le 11 mai 2010 à Strasbourg pour la séance finale du Comité des Ministres sous présidence suisse.

## **Déclaration d'Interlaken**

*19 février 2010*

**L**a Conférence de haut niveau, réunie à Interlaken, les 18 et 19 février 2010, à l'initiative de la présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (« la Conférence ») :

Exprimant le ferme attachement des Etats parties à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») et à la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») ;

Reconnaissant la contribution extraordinaire de la Cour à la protection des droits de l'homme en Europe ;

Rappelant l'interdépendance entre le mécanisme de contrôle de la Convention et les autres activités du Conseil de l'Europe dans les domaines des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie ;

Saluant l'entrée en vigueur du Protocole n° 14 à la Convention, le 1<sup>er</sup> juin 2010 ;

Notant avec satisfaction l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne qui prévoit l'adhésion de l'Union européenne à la Convention ;

Soulignant la nature subsidiaire du mécanisme de contrôle institué par la Convention et notamment le rôle fondamental que les autorités nationales, à savoir les gouvernements, les tribunaux et les parlements, doivent jouer dans la garantie et la protection des droits de l'homme au niveau national ;

Notant avec une profonde préoccupation que le nombre de requêtes individuelles introduites devant la Cour et l'écart entre les requêtes introduites et les requêtes traitées ne cessent d'augmenter ;

Considérant que cette situation nuit gravement à l'efficacité et à la crédibilité de la Convention et de son mécanisme de contrôle et qu'elle menace la qualité et la cohérence de la jurisprudence ainsi que l'autorité de la Cour ;

Convaincue qu'au-delà des améliorations déjà réalisées ou envisagées, des mesures additionnelles sont indispensables et urgentes pour :

- i. parvenir à un équilibre entre les arrêts et décisions rendus par la Cour et les requêtes introduites ;
- ii. permettre à la Cour de réduire l'arriéré d'affaires et de statuer sur les nouvelles affaires, en particulier quant il s'agit de violations graves des droits de l'homme, dans des délais raisonnables;
- iii. assurer l'exécution pleine et rapide des arrêts de la Cour ainsi que l'efficacité de la surveillance de l'exécution par le Comité des Ministres ;

Considérant que la présente Déclaration cherche à établir une feuille de route pour le processus de réforme vers une efficacité à long terme du système de la Convention ;

### **La Conférence**

1. Réaffirme l'attachement des Etats parties à la Convention au droit de recours individuel ;
2. Réitère l'obligation des Etats parties d'assurer la protection intégrale au niveau national des droits et libertés garantis par la Convention et appelle à un renforcement du principe de subsidiarité ;
3. Souligne que ce principe implique une responsabilité partagée entre les Etats parties et la Cour ;
4. Souligne l'importance d'assurer la clarté et la cohérence de la jurisprudence de la Cour et appelle, en particulier, à une application uniforme et rigoureuse des critères concernant la recevabilité et la compétence de la Cour ;
5. Invite la Cour à faire le plus grand usage possible des outils procéduraux et des ressources à sa disposition ;
6. Souligne la nécessité d'adopter des mesures susceptibles de réduire le nombre de requêtes manifestement irrecevables, la nécessité d'un filtrage efficace de ces requêtes ainsi que la nécessité de trouver des solutions pour le traitement des requêtes répétitives ;
7. Souligne le caractère indispensable de l'exécution pleine, effective et rapide des arrêts définitifs de la Cour ;
8. Réaffirme la nécessité de maintenir l'indépendance des juges et de préserver l'impartialité et la qualité de la Cour ;
9. Appelle à améliorer l'efficacité du système de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour ;
10. Souligne la nécessité de simplifier la procédure visant à amender des dispositions de la Convention qui sont d'ordre organisationnel ;
11. Adopte le Plan d'action ci-dessous en tant qu'instrument d'orientation politique pour le processus vers une efficacité à long terme du système de la Convention.

## Plan d'action

### A. *Droit de recours individuel*

1. La Conférence réaffirme l'importance fondamentale du droit de recours individuel en tant que pierre angulaire du système conventionnel garantissant que toute violation alléguée, qui n'a pas été traitée de façon effective par les autorités nationales, puisse être portée devant la Cour.
2. Eu égard au nombre élevé de requêtes irrecevables, la Conférence invite le Comité des Ministres à envisager quelles mesures pourraient être introduites pour permettre à la Cour de se concentrer sur son rôle essentiel de garante des droits de l'homme et de traiter avec la célérité requise les affaires bien fondées et en particulier les allégations de violations graves des droits de l'homme.
3. En matière d'accès à la Cour, la Conférence demande au Comité des Ministres d'examiner toute mesure supplémentaire de nature à contribuer à une bonne administration de la justice et, en particulier, les conditions dans lesquelles l'introduction de nouvelles règles ou pratiques d'ordre procédural pourraient être envisagée, sans toutefois dissuader l'introduction des requêtes bien fondées.

### B. *Mise en œuvre de la Convention au niveau national*

4. La Conférence rappelle la responsabilité première des Etats parties de garantir l'application et la mise en œuvre de la Convention, et, en conséquence, appelle les Etats parties à s'engager à :
  - a. continuer à renforcer, le cas échéant en coopération avec leurs institutions nationales des droits de l'homme ou d'autres organes, la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention et d'assurer l'application de ceux-ci ;
  - b. exécuter pleinement les arrêts de la Cour, en assurant que les mesures nécessaires seront prises pour prévenir de futures violations similaires ;
  - c. tenir compte des développements de la jurisprudence de la Cour, notamment en vue de considérer les conséquences qui s'imposent suite à un arrêt concluant à une violation de la Convention par un autre Etat partie lorsque leur ordre juridique soulève le même problème de principe ;
  - d. garantir, au besoin par l'introduction de nouvelles voies de recours, qu'elles soient de nature spécifique ou qu'il s'agisse d'un recours interne général, que toute personne qui allègue de manière défendable que ses droits et libertés reconnus dans la Convention ont été violés bénéficie d'un recours effectif devant une instance nationale et, le cas échéant, d'une réparation appropriée ;
  - e. considérer la possibilité de détacher des juges nationaux et, le cas échéant, d'autres juristes indépendants de haut niveau au Greffe de la Cour ;
  - f. veiller au suivi de la mise en œuvre des recommandations du Comité des Ministres adoptées pour aider les Etats parties à respecter leurs obligations.
5. La Conférence souligne la nécessité de renforcer et d'améliorer le ciblage et la coordination d'autres mécanismes, activités et programmes existants du Conseil de l'Europe, y compris le recours par le Secrétaire Général à l'article 52 de la Convention.

*C. Filtrage*

6. La Conférence :
  - a. appelle les Etats parties et la Cour à assurer la mise à disposition des requérants potentiels 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. A cette fin, le Comité des Ministres pourrait examiner le rôle des bureaux d'information du Conseil de l'Europe ;
  - b. souligne l'intérêt d'une analyse détaillée de la pratique de la Cour relative aux requêtes déclarées irrecevables ;
  - c. recommande, en ce qui concerne les mécanismes de filtrage,
    - i. à la Cour de mettre en place, à court terme, un mécanisme au sein du collège actuel susceptible d'assurer un filtrage efficace ;
    - ii. 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).

*D. Requêtes répétitives*

7. La Conférence :
  - a. appelle les Etats parties à :
    - i. favoriser, lorsque cela est approprié, dans le cadre des garanties fournies par la Cour et, au besoin, avec l'aide de celle-ci, la conclusion de règlements amiables et l'adoption de déclarations unilatérales ;
    - ii. coopérer avec le Comité des Ministres, après un arrêt pilote définitif, afin de procéder à l'adoption et à la mise en œuvre effective des mesures générales, aptes à remédier efficacement aux problèmes structurels à l'origine des affaires répétitives ;
  - b. souligne la nécessité pour la Cour de mettre en place des standards clairs et prévisibles pour la procédure dite d'« arrêts pilotes » concernant la sélection des requêtes, la procédure à suivre et le traitement des affaires suspendues, et d'évaluer les effets de l'application de cette procédure et des procédures similaires ;
  - c. appelle le Comité des Ministres à :
    - i. examiner la possibilité de confier les affaires répétitives à des juges responsables du filtrage (cf. ci-dessus C) ;
    - ii. établir une approche coopérative incluant l'ensemble des parties prenantes du Conseil de l'Europe, en vue de présenter des options possibles à un Etat partie auquel un arrêt de la Cour demanderait de remédier à un problème structurel révélé par un arrêt.

*E. La Cour*

8. Soulignant l'importance de maintenir l'indépendance des juges et de préserver l'impartialité et la qualité de la Cour, la Conférence appelle les Etats parties et le Conseil de l'Europe à :
  - a. assurer, au besoin en améliorant la transparence et la qualité des procédures de sélection aux niveaux national et européen, que les critères de la Convention relatifs aux conditions d'exercice de la fonction de juge à la Cour, notamment des compétences en droit public international et concernant les

systèmes légaux nationaux ainsi que de bonnes connaissances au moins d'une langue officielle, soient pleinement respectés. De plus, la composition de la Cour devrait permettre à celle-ci de disposer de l'expérience juridique pratique nécessaire ;

- b. garantir à la Cour, dans l'intérêt d'un fonctionnement efficace, le niveau nécessaire d'autonomie administrative au sein du Conseil de l'Europe.
9. La Conférence, prenant acte du partage des responsabilités entre les Etats parties et la Cour, invite la Cour à :
  - a. éviter de réexaminer des questions de fait ou du droit interne qui ont été examinées et décidées par les autorités nationales, en accord avec sa jurisprudence selon laquelle elle n'est pas un tribunal de quatrième instance ;
  - b. appliquer de façon uniforme et rigoureuse les critères concernant la recevabilité et sa compétence et à tenir pleinement compte de son rôle subsidiaire dans l'interprétation et l'application de la Convention ;
  - c. donner plein effet au nouveau critère de recevabilité qui figure dans le Protocole n° 14 et à considérer d'autres possibilités d'appliquer le principe *de minimis non curat praetor*.
10. En vue d'augmenter son efficacité, la Conférence invite la Cour à continuer d'améliorer sa structure interne et ses méthodes de travail et à faire, autant que possible, usage des outils procéduraux et des ressources à sa disposition. Dans ce contexte, elle encourage la Cour, notamment à :
  - a. faire usage de la possibilité de demander au Comité des Ministres de réduire à cinq le nombre de juges des Chambres, prévue par le Protocole n° 14 ;
  - b. poursuivre sa politique d'identification des priorités pour le traitement des affaires et à continuer d'identifier dans ses arrêts tout problème structurel susceptible de générer un nombre significatif de requêtes répétitives.

#### *F. Surveillance de l'exécution des arrêts*

11. La Conférence souligne qu'il est urgent que le Comité des Ministres :
  - a. développe les moyens permettant de rendre sa surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour plus efficace et transparente. Elle l'invite, à cet égard, à renforcer cette surveillance en donnant une priorité et une visibilité accrues non seulement aux affaires nécessitant des mesures individuelles urgentes, mais aussi aux affaires révélant d'importants problèmes structurels, en accordant une attention particulière à la nécessité de garantir des recours internes effectifs ;
  - b. réexamine ses méthodes de travail et ses règles afin de les rendre mieux adaptées aux réalités actuelles et plus efficaces face à la diversité des questions à traiter.

#### *G. Procédure simplifiée d'amendement de la Convention*

12. La Conférence appelle le Comité des Ministres à examiner la possibilité de mettre en place, par le biais d'un Protocole d'amendement, une procédure simplifiée pour tout amendement futur de certaines dispositions de la Convention qui sont d'ordre organisationnel. La procédure simplifiée pourrait notamment être réalisée par le biais :
  - a. d'un Statut pour la Cour ;

- b. d'une nouvelle disposition dans la Convention, similaire à celle figurant à l'article 41 lit. d du Statut du Conseil de l'Europe.

### **Mise en œuvre**

Afin de mettre en œuvre ce Plan d'action, la Conférence :

1. appelle les Etats parties, le Comité des Ministres, la Cour et le Secrétaire général à donner plein effet au Plan d'action ;
2. appelle en particulier le Comité des Ministres et les Etats parties à impliquer la société civile dans la recherche de moyens effectifs pour mettre en œuvre le Plan d'action ;
3. appelle les Etats parties à informer le Comité des Ministres, avant la fin 2011, des mesures prises pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la présente Déclaration ;
4. invite le Comité des Ministres, le cas échéant en coopération avec la Cour et en donnant les mandats nécessaires aux organes compétents, à poursuivre et mettre en œuvre, d'ici juin 2011, les mesures contenues dans la présente Déclaration qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention ;
5. invite le Comité des Ministres à donner mandat aux organes compétents de préparer, d'ici juin 2012, des propositions spécifiques de mesures nécessitant des amendements à la Convention, ces mandats devant comprendre des propositions pour un mécanisme de filtrage au sein de la Cour et l'étude de mesures aptes à simplifier les amendements de la Convention ;
6. invite le Comité des Ministres à évaluer, durant les années 2012 à 2015, dans quelle mesure la mise en œuvre du Protocole n° 14 et du Plan d'action aura amélioré la situation de la Cour. Sur la base de cette évaluation, le Comité des Ministres est appelé à se prononcer, avant la fin de 2015, sur la nécessité d'entreprendre d'autres actions. Avant la fin de 2019, le Comité des Ministres est appelé à décider si les mesures adoptées se sont révélées suffisantes pour assurer un fonctionnement durable du mécanisme de contrôle de la Convention ou si des changements plus fondamentaux s'avèrent nécessaires ;
7. demande à la présidence suisse de remettre la présente Déclaration et les Actes de la Conférence d'Interlaken au Comité des Ministres ;
8. invite les présidences futures du Comité des Ministres à suivre la mise en œuvre de la présente Déclaration.

CONFÉRENCE DE HAUT NIVEAU  
SUR L'AVENIR DE LA COUR EUROPÉENNE  
DES DROITS DE L'HOMME

Conférence organisée par la présidence turque  
du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

*İzmir, 26-27 avril 2011*

*Actes (extraits)*

## DISCOURS D'OUVERTURE

### M. Ahmet Davutoğlu

*Ministre des Affaires étrangères (Turquie), Président du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe*

Chers collègues, Mesdames et Messieurs,

Permettez-moi tout d'abord de vous souhaiter la bienvenue dans l'une des plus belles villes de la Méditerranée, İzmir, où je vous souhaite un séjour très agréable. J'espère que nous aurons une conférence très fructueuse.

La Turquie, qui est l'un des membres fondateurs de l'Organisation, est heureuse d'accueillir cette importante conférence sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme. Au nom de la présidence du Comité des Ministres et du Gouvernement turc, je tiens à vous adresser à tous mes vœux les plus chaleureux de bienvenue à İzmir et en Turquie.

Mon pays a répondu positivement à l'invitation d'assurer le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken qui a été faite aux futures présidences du Comité des Ministres en février 2010, à Interlaken. La présidence turque a inscrit la réforme de la Cour au nombre de ses priorités.

Nous pensons que la Conférence d'İzmir donnera un nouvel élan au processus de réforme de la Cour qui a été lancé par la Conférence d'Interlaken l'année dernière.

Mesdames et Messieurs les participants,

Le système conventionnel, dont la Cour européenne des droits de l'homme est le cœur, joue un rôle essentiel en établissant des normes communes pour le respect et la protection des droits de l'homme. Il est précieux non seulement à titre de symbole de nos valeurs partagées que sont les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit mais aussi en tant que mécanisme concret visant à garantir la protection des droits et des libertés et donc le respect de nos valeurs communes.

La simple existence d'une Cour européenne, à laquelle plus de 800 millions d'Européens peuvent demander de faire droit à leurs griefs lorsque, à leur avis, ces griefs n'ont pas été redressés par les voies de recours internes, est un succès en soi. Toutefois, ce succès suscite de fortes attentes au nombre desquelles figure, tout en haut de la liste, le souhait que la Cour fonctionne efficacement, qu'elle puisse traiter les requêtes dans un délai raisonnable et qu'elle garantisse la sécurité juridique à la fois des individus et des Etats grâce à une jurisprudence cohérente.

Mesdames et Messieurs les participants,

La réforme de la Cour est à l'ordre du jour depuis plus d'une décennie. A la réunion marquant le 50<sup>e</sup> anniversaire de la Convention qui n'a eu lieu qu'en novembre 2000 à Rome, après l'entrée en vigueur du Protocole n° 11, de nombreux participants ont appelé à prendre des mesures destinées à accroître l'efficacité de la Cour. Toutefois, ces appels n'ont pas été pleinement suivis d'effet.

A ce jour, plusieurs mesures ont, bien sûr, été prises, la plus importante étant l'adoption du Protocole n° 14. Toutefois, ces mesures n'ont pas permis à la Cour de relever pleinement les défis toujours croissants auxquels elle doit faire face. Dix mois après l'entrée en vigueur du Protocole n° 14, la Cour a conclu, dans son avis écrit pour la Conférence d'İzmir, que, certes, les résultats obtenus jusqu'ici étaient encourageants mais que le Protocole n° 14 n'apporterait pas de solution durable et globale aux problèmes que rencontre le système conventionnel.

Les difficultés actuelles qui compromettent l'efficacité et l'avenir à long terme du système conventionnel sont notre préoccupation commune. La responsabilité qui est la nôtre en tant qu'artisans de ce mécanisme de protection exige de nos gouvernements qu'ils manifestent la même volonté politique commune que celle dont ils ont fait preuve lors de la création du système de convention.

Mesdames et Messieurs les participants,

Dans l'optique de garantir l'efficacité à long terme du mécanisme conventionnel, la Conférence d'İzmir répond à deux buts principaux : premièrement, conformément au Plan d'action d'Interlaken, faire l'inventaire des propositions qui n'exigent pas de modifier la Convention et, deuxièmement, compte tenu également des développements récents, de prendre les mesures nécessaires.

Le problème majeur est la charge de travail de la Cour. Plus de 90 % des décisions prises par la Cour concluent à l'irrecevabilité des requêtes. Ce constat met en lumière la nécessité de prendre des mesures supplémentaires en matière d'accès à la Cour. Le filtrage de ces requêtes irrecevables prend à la Cour une trop grande partie de son temps et de ses ressources qu'elle exploite déjà au-delà de ses capacités. Bien que les dispositions introduites par le Protocole n° 14 et les récentes mesures adoptées par la Cour soient importantes et nécessaires, elles ne seront, cependant, pas suffisantes. Nous devons, par conséquent, affirmer très clairement notre volonté politique de trouver des solutions plus radicales aux problèmes existants.

S'agissant de l'accès à la Cour, la Déclaration d'Interlaken appelle le Comité des Ministres à envisager toute mesure supplémentaire qui pourrait contribuer à garantir une bonne administration de la justice. Elle appelle aussi à examiner notamment dans quelles conditions de nouvelles règles ou pratiques d'ordre procédural pourraient être envisagées, sans pour autant empêcher l'examen par la Cour des requêtes bien fondées. Assortie d'autres mesures concrètes, l'instauration d'un droit de dépôt réduirait considérablement le problème de l'arriéré de

requêtes non traitées. Nous devons continuer à examiner la possibilité d'exiger des requérants le paiement de frais ainsi que d'autres nouvelles règles ou pratiques d'ordre procédural comme la représentation obligatoire.

Le fait de rendre le mécanisme d'octroi d'une satisfaction équitable plus transparent et prévisible permettrait certainement de régler un plus grand nombre d'affaires sans passer par une décision de la Cour et peut-être de décourager les requérants aux attentes irréalistes.

Mesdames et Messieurs les participants,

Les requêtes répétitives constituent l'autre grand problème lié à l'engorgement de la Cour. Il doit être avant tout réglé par une mise en œuvre efficace de la Convention et des arrêts de la Cour au niveau national. Nous devons nous assurer qu'il existe bel et bien des voies de recours internes permettant de statuer sur les violations présumées de la Convention et, le cas échéant, d'y remédier.

Des mesures adéquates doivent être prises au niveau national pour contribuer activement à réduire le nombre de requêtes. Il faut aussi donner aux Etats des informations plus précises pour qu'ils comprennent mieux la Convention et la jurisprudence de la Cour et éviter ainsi les requêtes répétitives. Selon nous, le système d'avis consultatifs et le recours à des décisions dûment motivées concernant le rejet des demandes de renvoi d'affaires devant la Grande Chambre garantiraient sans nul doute un traitement satisfaisant d'un plus grand nombre d'affaires au niveau national.

D'une part, l'exécution effective des arrêts de la Cour requiert, bien sûr, que ces arrêts soient clairs et cohérents dans leurs prescriptions. D'autre part, le principe de subsidiarité exige de la Cour qu'elle applique pleinement, de manière cohérente et prévisible, les critères de recevabilité. Il commande en même temps que soient observées les règles relatives au champ de sa juridiction, à savoir *ratione temporis*, *ratione loci*, *ratione personae* et *ratione materiae*.

Les critères de recevabilité sont un instrument essentiel pour gérer la charge de travail de la Cour et appliquer concrètement le principe de subsidiarité. Le nouveau critère de recevabilité adopté dans le Protocole n° 14 reste à évaluer en vue de son amélioration. Nous devons aussi engager une réflexion sur les critères de recevabilité et notamment sur la façon de les rendre plus pertinents ainsi que sur l'opportunité de nouveaux critères.

Mesdames et Messieurs les participants,

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, alourdissant encore la charge de travail d'une Cour déjà surchargée. La présidence turque a tenu compte des inquiétudes croissantes au sujet de l'application de l'Article 39 et préconisé de prendre des mesures concrètes en la matière. Nous espérons que la mise en œuvre de l'approche définie dans la Déclaration d'Izmir, qui sera adoptée par la présente conférence, conduira à une réduction notable du nombre de mesures provisoires et au traitement rapide de ces requêtes.

La Convention a été intégrée dans les systèmes juridiques nationaux de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Ce processus doit, à présent, être complété par l'adhésion de l'Union européenne à la Convention. L'entrée des institutions de l'Union européenne dans le champ d'application de la Convention constituera un pas en avant considérable pour la protection des droits de l'homme en Europe. Nous aurons, bien sûr, à faire face à des difficultés tant techniques que politiques à mesure que nous progresserons vers l'adhésion ; cependant, je suis sûr que cette entreprise sera couronnée de succès. La Turquie maintiendra son soutien et poursuivra ses efforts en faveur du processus d'adhésion en cours jusqu'à la session ministérielle d'Istanbul. Afin de créer un espace juridique commun pour le système européen de protection des droits de l'homme, il est essentiel de ne pas laisser retomber l'élan politique créé par l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et donc de réaliser l'adhésion dès que possible.

Mesdames et Messieurs les participants,

Lorsque nous avons décidé d'organiser la présente conférence, nous étions conscients des difficultés de parvenir à un consensus sur certaines mesures préconisées dans la Déclaration d'Interlaken. Néanmoins, notre priorité était de prendre de nouvelles mesures concrètes exprimant la détermination des Etats parties de poursuivre le Processus d'Interlaken. Si nous laissons notre volonté politique faiblir, si nous ne faisons pas le bilan des progrès déjà réalisés et si nous n'envisageons pas de prendre de nouvelles mesures, le processus de réforme serait livré à un avenir incertain.

La Déclaration d'İzmir, qui sera adoptée par la présente conférence, est le résultat d'une action collective menée dans un esprit de compromis et de coopération. Notre objectif est de trouver un terrain d'entente commun acceptable, à ce stade, par l'ensemble des 47 Etats membres. Naturellement, nous n'apporterons pas toutes les réponses nécessaires à la réforme de la Cour. Cependant, nous estimons que cette conférence sera la source de nouveaux encouragements et orientations pour poursuivre les travaux en cours et trouver des solutions durables aux problèmes existants ; elle nous aidera également à approfondir notre réflexion stratégique à long terme sur le futur rôle de la Cour.

Dans cette optique, je conclurai en exprimant ma conviction que notre conférence contribuera notablement à assurer l'avenir de la Cour et celui du mécanisme conventionnel dans son ensemble. Je suis sûr que les futures présidences donneront les suites voulues à ce processus.

Mesdames et Messieurs les participants,

Bienvenue à İzmir. Je vous souhaite un merveilleux séjour ici.

## M. Ahmet Kahraman

*Ministre de la Justice (Turquie)*

Chers collègues, Mesdames et Messieurs les participants,

Je suis honoré de participer à cette importante Conférence sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme qui a pour rôle de favoriser le développement des libertés et des droits individuels et constitue une source d'inspiration pour de nombreuses réformes judiciaires entreprises dans notre pays ; c'est aussi un honneur pour moi d'accueillir des participants aussi éminents à İzmir, ma ville natale.

Nous estimons qu'à travers son objectif qui consiste à veiller au respect des droits de l'homme par les Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour européenne des droits de l'homme joue un rôle capital dans la défense de l'Etat de droit et l'instauration de normes communes destinées à protéger les droits individuels en Europe.

Dans ce contexte, notre ministère de la Justice attache une grande importance aux réformes conçues et mises au point pour permettre à la Cour européenne des droits de l'homme d'accomplir sa mission essentielle de manière efficace et, dans cette optique, nous estimons qu'il est important d'appliquer le Plan d'action adopté l'an dernier en Suisse (à Interlaken).

En outre, nous apprécions le fait qu'au cours de notre présidence du Comité des Ministres, le ministère des Affaires étrangères turc a accompli la tâche qui lui incombait sans ménager ses efforts pour renforcer l'efficacité de la Cour en organisant la présente conférence.

Mesdames et Messieurs les participants,

Nous sommes, bien sûr, favorables à l'amélioration de l'efficacité de la Cour mais considérons que le véritable moyen de juguler le nombre de requêtes introduites devant la Cour est d'améliorer le traitement des affaires au niveau national où peuvent être mises en place des solutions de rechange et d'autres modalités de réparation des préjudices causés.

Nous pensons qu'ainsi, en améliorant les systèmes des Etats membres, nous pourrons non seulement éviter les violations des droits mais aussi contribuer grandement à alléger la charge de travail de la Cour elle-même.

Ces dernières années, la Turquie a pris de nombreuses mesures pour prévenir la violation des droits. Au cours de la dernière décennie, maintes réformes législatives, allant du droit pénal au droit commercial, ont été mises en œuvre dans notre pays. Ces réformes ont empêché l'apparition de nombreux cas de violation des droits.

Grâce à la nouvelle Constitution prévue, dont l'élaboration devrait s'achever l'année prochaine, ces amendements législatifs devraient être pérennisés.

Au cours de cette période, notre pays a également fait des progrès dans un autre domaine, en apportant un certain nombre de changements concernant le personnel judiciaire. Il a non seulement amélioré leurs droits individuels mais

aussi favorisé leur formation continue en créant l'Académie de justice. Surtout, en réformant sa structure, il a permis au Conseil supérieur des juges et des procureurs, de devenir plus indépendant et démocratique.

Nos activités se poursuivent dans de nombreux domaines ; nous avons, par exemple, élaboré une législation incitant les juridictions d'appel à accélérer l'administration de la justice et réalisé le système national judiciaire informatisé (UYAP) qui est le premier réseau de communication électronique judiciaire intégré.

Par ailleurs, afin de pouvoir examiner les violations des droits sans qu'il soit nécessaire de saisir la Cour européenne des droits de l'homme et de statuer sur les allégations de violation en faisant droit, le cas échéant, aux griefs des victimes dans le cadre de notre système national, nous avons établi le droit de recours individuel devant la Cour constitutionnelle qui entrera en vigueur à la fin de 2012.

Mesdames et Messieurs les invités,

Je n'ai pas l'intention de vous ennuyer aujourd'hui en vous citant toutes les activités que nous avons menées.

Toutefois, il est vrai que notre pays a pris pour exemple les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et en a fait sa ligne de conduite pour réformer son système et transformer la Turquie en un pays où les droits de l'homme et la dignité humaine priment sur tout le reste.

Nous sommes conscients qu'il y a encore beaucoup à faire. Néanmoins, dans un avenir pas trop lointain, grâce à sa détermination et à sa persévérance, la Turquie deviendra l'un des pays qui garantit le mieux les droits tels qu'ils sont protégés par la Convention européenne des droits de l'homme.

Une fois encore, je souhaite la bienvenue à tous les participants et espère que chacun d'entre vous fera un séjour agréable à İzmir.

## **M. Thorbjørn Jagland**

*Secrétaire Général du Conseil de l'Europe*

**M**esdames et Messieurs les ministres, Excellences, Mesdames et Messieurs,

Je commencerai par remercier notre hôte, la présidence turque du Comité des Ministres, d'avoir organisé cette importante conférence et de nous avoir réservé un accueil aussi chaleureux dans la belle ville d'İzmir.

Nous sommes réunis ici aujourd'hui pour trouver des solutions aux graves problèmes que rencontre la Cour européenne des droits de l'homme qui, au cours des cinquante dernières années, est devenue la Cour internationale la plus vaste et la plus influente ainsi que la principale juridiction mondiale en matière de droits de l'homme.

Au fil des années, la jurisprudence de la Cour a relevé les normes de protection des droits de l'homme dans tous nos Etats membres, les portant à un niveau élevé et uniforme. La Cour est ainsi devenue le garant d'une paix et d'une stabilité internationale durables.

Si la Cour s'affaiblit, le système de convention perdra de sa force et si la Convention perd de sa force, le Conseil de l'Europe s'affaiblira.

Laissez-moi vous exposer, chiffres et faits à l'appui, les problèmes auxquels se heurte la Cour :

- ▶ A la fin du mois dernier, la Cour comptabilisait 149 100 requêtes en souffrance, soit près de 30 000 de plus que lors de notre réunion à Interlaken en février dernier.

La Cour reçoit beaucoup trop de requêtes.

- ▶ L'écrasante majorité de ces requêtes sont irrecevables ; en effet, 9 d'entre elles sur 10 sont déclarées telles.

La plupart de ces requêtes n'auraient jamais dû être introduites.

- ▶ En 2010, la Cour a constaté des violations dans 1 282 arrêts.

La plupart de ces arrêts n'avaient pas lieu d'être car ils étaient liés à des problèmes pour lesquels la Cour a déjà indiqué des solutions. En d'autres termes, il s'agissait de requêtes qualifiées de répétitives. Fin 2010, il y avait environ 25 000 requêtes de ce type en instance devant la Cour.

Trop de requérants sont contraints de saisir la Cour de Strasbourg car leurs autorités nationales ne parviennent pas à régler des litiges banals, bien connus.

Compte tenu de ces graves difficultés auxquelles elle doit faire face, la Cour consacre une part beaucoup trop importante de ses ressources à des activités qui n'entrent pas dans le cadre de ses fonctions principales.

En conséquence, elle consacre moins de temps à son noble but initial qui est d'examiner les requêtes qui revêtent une importance capitale pour la protection des droits de l'homme en Europe.

Comment peut-on surmonter ces difficultés ?

Notre priorité doit être de prendre des mesures pour réduire le plus possible le nombre de requêtes répétitives et de requêtes irrecevables.

- ▶ Dans ce contexte, la Cour doit exploiter pleinement le potentiel du Protocole n° 14.

Je pense, en particulier, au nouveau système de juge unique pour traiter les requêtes irrecevables ainsi qu'au nouveau système de comité composé de trois juges pour traiter les requêtes répétitives.

Je sais que la Cour a accompli de remarquables progrès dans la mise en œuvre de ces deux innovations.

Cependant, je suis sûr que des améliorations pourraient encore être apportées.

Pourquoi ne pas affecter au filtrage des requêtes un petit nombre de juges s'attendant à plein temps à cette tâche pour une durée limitée dans le cadre de leur mandat de neuf ans ?

Le nouveau critère de recevabilité, inscrit dans le Protocole n° 14, selon lequel les requérants doivent prouver qu'ils ont subi « un préjudice important », recèle un grand potentiel inexploité.

En y recourant plus largement, la Cour pourrait rejeter un grand nombre d'affaires insignifiantes sur simple décision au lieu de rendre des arrêts qui sont bien plus complexes et demandent un temps considérable.

Le Protocole n° 14 est pleinement en vigueur depuis presque onze mois maintenant ; l'arriéré d'affaires ne cesse, cependant, d'augmenter de volume et aucun signe de ralentissement n'est en vue.

Le Protocole n° 14 peut donc être un palliatif mais ce n'est pas la panacée.

► Les requêtes répétitives constituent un problème majeur.

Lorsque les Etats doivent traiter des requêtes portant sur des problèmes bien connus, ils devraient plus souvent proposer directement des solutions à la Cour sans attendre que cette dernière rende un nouvel arrêt.

Les règlements amiables et les déclarations unilatérales peuvent permettre à la Cour de rayer des requêtes de sa liste sur simple décision.

Or, si les règlements ou déclarations en question comportent des mesures générales appropriées, le problème sous-jacent peut être réglé une fois pour toute. Les organes compétents du Conseil de l'Europe devraient aider les Etats membres à adopter les mesures générales nécessitant des amendements à la législation ou des changements de la pratique.

► Il faut s'attaquer au problème des requêtes irrecevables de part et d'autre : en réduisant le nombre de requêtes introduites et en augmentant le volume des décisions de rejet prises par la Cour.

La Cour et moi-même avons pris ou proposons diverses mesures pour fournir de meilleures informations aux requérants sur le rôle de la Cour et, en particulier, sur les limites de ce rôle.

Il existe d'autres moyens plus radicaux d'éviter le dépôt de requêtes irrecevables comme d'instaurer un système de frais à payer par les requérants ou de les obliger à se faire assister d'un conseil juridique.

Ces moyens continueront d'être examinés.

Ce dont nous ne pouvons faire l'économie, cependant, c'est de trouver un accord sur une nouvelle procédure ou un nouveau mécanisme de filtrage des requêtes par la Cour qui aille au-delà du système de juge unique et ne nécessite aucun amendement à la Convention.

Une fois que nous nous serons entendus sur ce point, je m'emploierai à mobiliser les ressources nécessaires pour permettre à la Cour de procéder efficacement au filtrage.

Mesdames et Messieurs,

Des experts nationaux se sont penchés sur ces questions, et sur d'autres points, depuis la Conférence d'Interlaken.

Je sais bien qu'une préparation technique minutieuse est absolument nécessaire mais elle doit être étayée par une détermination politique : la reconnaissance de la nécessité d'agir immédiatement et la volonté d'aboutir, si nécessaire, à un compromis dans l'intérêt général.

La seule solution absolument inadmissible, c'est de ne rien faire ou, pire encore peut-être, de faire des réformattes à la marge et de croire que cela suffira.

En fin de compte, seuls les Etats parties eux-mêmes peuvent trouver les grands remèdes aux grands maux, ce qui n'est pas étonnant puisque le système conventionnel est fondé sur le principe de subsidiarité.

Lorsque nous parlons de subsidiarité dans le système de convention, qu'entendons-nous par là ?

En tout premier lieu, nous voulons dire que « la protection des droits de l'homme commence au niveau national ».

Les Etats parties à la Convention ont tous accepté de leur plein gré de respecter et de protéger les droits et les libertés qu'elle consacre.

Ces dix dernières années, les travaux sur la réforme du système conventionnel ont constamment insisté sur la nécessité de mener une action plus énergique au niveau national.

Pourtant, cette nécessité se fait toujours sentir.

La violation du droit à un procès équitable pour cause de durée excessive de la procédure judiciaire nationale reste de loin le type de violations le plus fréquemment constaté par la Cour dans ses arrêts.

Depuis des années, la Cour rend des arrêts contre un certain nombre d'Etats dans lesquels elle a constaté ce genre de violation.

La subsidiarité signifie aussi que les Etats doivent procéder à une exécution pleine et rapide des arrêts de la Cour.

Plus la Cour rend d'arrêts, plus le Comité des Ministres a du mal à contrôler leur exécution ; or, le nombre d'arrêts de la Cour a augmenté de manière impressionnante ces dernières années.

Je me félicite, par conséquent, des nouvelles méthodes de travail du Comité des Ministres pour superviser l'exécution des arrêts et encourage tous les Etats membres à coopérer pleinement et efficacement.

La subsidiarité concerne également la Cour. Son Président vous informera des différentes mesures prises à cet égard suite à la Conférence d'Interlaken.

Mesdames et Messieurs,

Je répèterai ce que j'ai déjà dit à Interlaken.

La Cour n'est pas un organe isolé et ne peut fonctionner dans un vide institutionnel, politique ou social.

Les arrêts de la Cour fournissent une interprétation des dispositions de la Convention qui fait autorité, sous-tendant nos activités normatives et notre coopération et constituant d'importants points de repère pour nos autres mécanismes des droits de l'homme.

C'est l'élément moteur du Conseil de l'Europe en tant qu'organisation intergouvernementale.

D'autres mécanismes, institutions et programmes du Conseil de l'Europe qui aident les Etats membres à remplir leurs obligations sans recourir aux arrêts de la Cour constituent une référence pour la Cour.

Le Conseil de l'Europe est donc indispensable au bon fonctionnement du système conventionnel.

C'est pourquoi, avec le soutien du Comité des Ministres, je propose des réformes de grande ampleur pour redynamiser et rationaliser nos travaux ainsi que pour rester en phase avec les réalités aujourd'hui comme demain.

Ces réformes ont pour but de garantir un impact et une efficacité accrus, dont un bon rapport coût-efficacité, et de renforcer la visibilité des activités prioritaires dans les domaines qui sont au cœur de notre mission, à savoir les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit.

Je suis convaincu que lorsque ces réformes seront pleinement mises en œuvre, le nombre de requêtes dont la Cour est saisie diminuera.

A ce propos, parallèlement à nos travaux sur la réforme du système conventionnel, nous, les Etats membres du Conseil de l'Europe et l'Union européenne réunis, œuvrons à étendre ce système grâce à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention.

L'adhésion de l'Union européenne à la Convention, est, en effet, l'une de nos priorités absolue.

Je suis personnellement déterminé à contribuer à la mise en place, dès que possible, d'un système efficace.

Mesdames et Messieurs,

Nos travaux pour garantir un système européen de protection des droits de l'homme durable et efficace sont bien engagés.

La Conférence d'Interlaken ainsi que la ratification du Protocole n° 14 par le dernier Etat qui ne l'avait pas encore fait ont marqué un nouveau point de départ et la Conférence d'İzmir constituera une étape capitale pour faire le point sur la situation, apporter des précisions et établir des priorités.

Il me semble approprié de rappeler ici les paroles du Président John F. Kennedy ; « l'homme a créé les problèmes auxquels nous sommes confrontés et il est donc capable de les résoudre », a-t-il déclaré.

Aussi soyons clairs : c'est aux Etats parties à la Convention qu'il incombe collectivement de mener ce processus à une conclusion satisfaisante et durable.

La Convention est la médaille d'honneur de l'Europe en matière de droits de l'homme et ce qui lui donne un caractère singulier, c'est le fait que la Cour rend des arrêts contraignants sur des requêtes individuelles.

Nous devons, par conséquent, galvaniser nos énergies et notre volonté pour accomplir les tâches difficiles qui nous attendent encore : veiller à ce que les futures générations puissent bénéficier des avantages considérables que le Conseil de l'Europe nous a apportés en donnant naissance à la Convention et à la Cour.

Je vous remercie de votre attention.

## M. Mevlüt Çavuşoğlu

*Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*

Mesdames et Messieurs,

C'est un grand plaisir et un honneur pour moi de prendre la parole à l'occasion de cette conférence en ma qualité de Président de l'Assemblée parlementaire, l'un des organes statutaires du Conseil de l'Europe. Je félicite de tout cœur mon compatriote, le ministre des Affaires étrangères, M. Ahmet Davutoğlu, pour l'organisation de cette importante conférence dans le cadre de la présidence turque du Comité des Ministres.

La réforme de la Cour européenne des droits de l'homme fait partie de la réforme globale du Conseil de l'Europe qui vise à rendre notre Organisation plus pertinente et plus efficace. Les deux réformes ne sont pas seulement liées ; elles dépendent l'une de l'autre. La Cour ne peut pas être opérationnelle si le Conseil de l'Europe, dans son ensemble, n'a pas l'influence politique nécessaire pour promouvoir les réformes juridiques et garantir l'exécution des arrêts de la Cour dans ses Etats membres. Inversement, le Conseil de l'Europe ne peut pas être opérationnel si la Cour n'est pas en mesure de remplir sa mission essentielle qui est de protéger la Convention européenne des droits de l'homme.

L'avenir de la Cour est aussi très étroitement lié à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention qui garantira la mise en place d'un système paneuropéen cohérent de protection des droits de l'homme et nous devrions faire tout ce qui est en notre pouvoir pour accélérer ce processus d'adhésion dans les mois à venir.

L'Assemblée, comme le Comité des Ministres, est chargée de protéger les principes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme et de garantir le respect par les Etats membres des normes de la Convention. Je me concentrerai donc à présent sur la « dimension parlementaire » des travaux menés par l'Assemblée et les parlements nationaux qu'elle représente.

L'Assemblée a suivi de près le Processus d'Interlaken. Dans la Résolution 1726 qu'elle a adoptée à ce sujet, elle demande instamment que le processus prenne en compte notamment la nécessité de consolider la mise en œuvre des droits de la Convention au niveau national, le renforcement de l'efficacité des voies de recours internes dans les pays qui connaissent des problèmes structurels majeurs et la nécessité d'une exécution rapide et complète des arrêts de la Cour.

L'Assemblée a également affirmé, à maintes reprises, que l'autorité de la Cour de Strasbourg dépendait de la stature de ses juges ainsi que de la qualité et de la cohérence de sa jurisprudence.

Commençons par examiner la question des juges de la Cour qui, comme vous le savez, sont élus par l'Assemblée. L'Assemblée fait de son mieux pour s'assurer que les juges ont les plus grandes compétences possibles. Toutefois, ce sont les Etats membres qui engagent les procédures de sélection et nous avons toujours demandé instamment que ces procédures soient rigoureuses, équitables et transparentes pour améliorer la qualité, l'efficacité et l'autorité de la Cour.

Malheureusement, ce n'est encore pas toujours le cas et l'Assemblée n'a pas hésité, à plusieurs occasions, à renvoyer des listes qu'elle ne jugeait pas satisfaisantes. Nous nous félicitons, par conséquent, de l'initiative du Président de la Cour de créer un Groupe consultatif d'experts qui conseillera les gouvernements avant toute transmission des listes de candidats à l'Assemblée.

J'en viens, à présent, au rôle clé que les parlements nationaux peuvent jouer pour endiguer le flot de requêtes qui submerge la Cour. A cet égard, le double rôle des parlementaires de l'Assemblée, en tant que membres de leurs parlements nationaux respectifs et de l'Assemblée, est un avantage important dont nous pouvons tirer parti.

Premièrement, l'Assemblée déploie des efforts considérables pour s'assurer que les parlements nationaux contrôlent rigoureusement et systématiquement la compatibilité des projets de loi et de la législation en vigueur avec les normes de la Convention et garantissent des voies de recours nationales efficaces.

Deuxièmement, l'Assemblée et les parlements nationaux sont également responsables de la mise en œuvre rapide et efficace des arrêts de la Cour de Strasbourg. Le Comité des Ministres, auquel incombe principalement le contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour, a lui-même reconnu l'utilité d'un engagement accru des parlementaires. Cela dit, et malgré les efforts de l'Assemblée, la façon dont de nombreux organes législatifs nationaux fonctionnent en la matière n'est toujours pas satisfaisante. Cependant, je peux vous assurer que nous poursuivrons nos efforts en ce sens.

Il faut accorder la priorité au règlement des principaux problèmes structurels qui engendrent de nombreuses violations répétées de la Convention. L'Assemblée a recensé notamment les problèmes suivants : la durée excessive de la procédure judiciaire, l'inexécution chronique des décisions nationales de justice, les mauvais traitements, entraînant parfois la mort, infligés par des agents de la force publique et l'absence de toute enquête effective à ce sujet ainsi que la détention illégale ou la durée excessive de la détention provisoire.

Ultérieurement, dans sa récente Résolution sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, l'Assemblée a appelé les présidents des délégations parlementaires des Etats concernés par ces problèmes, en concertation, si nécessaire, avec les ministres compétents, à présenter les progrès accomplis. Personnellement, en ma qualité de Président de l'Assemblée, j'ai demandé aux présidents des délégations parlementaires concernées de me fournir des informations, si possible dans les six prochains mois, sur les suites données par les parlements nationaux.

C'est un exemple, je crois, de la façon dont l'Assemblée a elle-même pris l'initiative, dans le cadre du suivi de la Conférence d'Interlaken, d'accorder la priorité à l'exécution rapide et complète des arrêts de la Cour qui, dans de nombreux cas, exige un contrôle parlementaire régulier et rigoureux.

Enfin, je tiens à vous informer des progrès réalisés dans le contexte des négociations en cours concernant l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. Un organe informel mixte composé de représentants de l'Assemblée et du Parlement européen s'est réuni en mars de cette année pour examiner les modalités de la participation de représentants du Parlement européen, suite à cette adhésion, à la procédure de

l'Assemblée destinée à élire les juges de la Cour. Un assez large accord a déjà été trouvé sur un certain nombre de questions et une deuxième réunion devrait avoir lieu à la mi-juin.

L'un des points qui doit encore faire l'objet d'un examen approfondi, c'est l'inquiétude de certains Etats membres de voir l'Union européenne adopter au sein du Comité des Ministres une stratégie de « bloc », à propos notamment de l'exécution des arrêts, ce qui engendrerait la constitution d'une majorité électorale invincible. Je tiens à souligner qu'en matière de droits de l'homme, les Etats doivent agir en conformité avec les valeurs et principes fondamentaux et non pas en fonction de leurs solidarités et de leur appartenance à tel ou tel « bloc ». Le Conseil de l'Europe a, en effet, pour vertu exceptionnelle d'accorder aux principes la primauté sur les considérations économiques, politiques, géopolitiques ou autres.

Mesdames et Messieurs, je pense que la conférence d'aujourd'hui nous aidera à prendre des décisions qui non seulement garantiront la viabilité du Conseil de l'Europe et de la Cour mais aussi assureront une protection plus efficace des droits dont sont investis 800 millions de citoyens européens. C'est là notre responsabilité à tous.

Je vous remercie de votre attention.

## **M. Jean-Paul Costa**

*Président de la Cour européenne des droits de l'homme*

**M**onsieur le Président du Comité des ministres, Monsieur le Secrétaire général du Conseil de l'Europe, Monsieur le Président de l'Assemblée, Mesdames et Messieurs,

L'an dernier s'est tenue à Interlaken la première Conférence sur le futur de la Cour européenne des droits de l'homme.

Après avoir exprimé son ferme attachement à la Convention et reconnu « la contribution extraordinaire de la Cour à la protection des droits de l'homme en Europe », la conférence d'Interlaken a adopté une Déclaration et un Plan d'action, constituant une feuille de route pour le processus de réforme vers une efficacité à long terme du système.

En accord avec notre Cour, les autorités turques ont souhaité, dans le cadre de leur présidence du Comité des ministres, maintenir par la conférence d'İzmir la dynamique impulsée à Interlaken. Je les remercie. Je leur suis également reconnaissant de leur hospitalité et de la chaleur de leur accueil.

Certes, le laps de temps entre les deux conférences est court. Et cela fait moins d'un an que le Protocole n° 14 est entré en vigueur. Cela n'empêche pas de

dresser un premier bilan, même provisoire, de ce qui a déjà été fait, puis d'indiquer les sujets sur lesquels İzmir pourrait apporter sa contribution.

Commençons par le bilan.

La place essentielle de la subsidiarité implique l'obligation des parties à la Convention d'assurer la protection intégrale au niveau national des droits et libertés garantis, et une responsabilité partagée entre les Etats et la Cour.

Dans ce cadre, la Cour a déjà pris des mesures pour mettre en oeuvre les recommandations qui lui ont été adressées. Je citerai le développement, couronné de succès, des arrêts-pilotes (la Cour vient d'adopter un nouvel article de son Règlement qui codifie la procédure de l'arrêt-pilote) ; l'adoption de la politique des priorités ; la mise en place de nouveaux critères et barèmes pour le calcul de la satisfaction équitable au sens de l'article 41 de la Convention.

Il est nécessaire d'informer tous les acteurs sur la jurisprudence. Il faut citer l'adoption d'un Guide pratique sur la recevabilité, qui indique les conditions à remplir pour qu'une requête ait des chances de succès, ainsi que la création de fiches thématiques ; nous projetons d'améliorer la base de données HUDOC : plusieurs Etats souhaitent y contribuer financièrement.

Tout ceci permet d'éclairer les systèmes nationaux sur la façon dont la Convention doit être appliquée. Un signal nous a été envoyé à Interlaken sur la clarté et la cohérence de notre jurisprudence. Toute institution étant perfectible, il est toujours possible de faire plus et mieux, et c'est ce que nous avons entrepris.

Un autre domaine, d'une importance cruciale pour le futur de la Cour, est la sélection de ses juges. Les critères fixés par la Convention sont ceux de la considération morale dont ils doivent jouir, ainsi que de leurs qualités professionnelles ; ces critères garantissent que les juges de la Cour sont indépendants, impartiaux et compétents. Quant à la procédure, elle associe les Etats, dont chacun soumet une liste de trois candidats, et l'Assemblée parlementaire, qui élit l'un des trois. Interlaken avait recommandé que les critères de sélection soient pleinement respectés. A mon initiative le Comité des ministres a établi un Panel d'experts chargé de conseiller les Etats lors de la préparation des listes de candidats. Ce collège, de haut niveau, a commencé de fonctionner avec succès.

Les Etats ont été invités par le Plan d'action d'Interlaken à mettre des magistrats à la disposition du Greffe. Plusieurs Etats ont procédé ou vont procéder à cette utile mise à disposition, qui bénéficie à la Cour, mais aussi, lors du retour de ces magistrats, aux systèmes nationaux. La Cour travaille avec les gouvernements pour maintenir et renforcer cette coopération.

Nous avons commencé d'appliquer les dispositions procédurales du Protocole n° 14 : vingt juges ont été désignés pour exercer les fonctions de juge unique ; chacun d'eux statue avec l'aide d'un rapporteur non judiciaire, membre chevronné du Greffe. Du 1<sup>er</sup> juin 2010 au 1<sup>er</sup> avril 2011, 26 500 décisions ont été rendues par les formations de juge unique. Les comités de trois juges ont commencé à utiliser leurs nouvelles compétences. Le nombre de requêtes ainsi traitées s'élève à près de 300. Le nouveau critère de recevabilité fondé sur l'absence de préjudice important a donné lieu à un faible nombre de décisions ; mais jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2012, seules les chambres ou la Grande Chambre sont compé-

tentes pour appliquer ce critère. Même à terme, il ne faut d'ailleurs pas attendre beaucoup de cette disposition, la Cour rejetant déjà comme irrecevables plus de neuf requêtes sur dix. Quant à la possibilité de réduire de sept à cinq le nombre des juges des chambres, elle est étudiée avec prudence : il ne faudrait pas que l'efficacité augmente, mais au détriment de la cohérence jurisprudentielle.

Le bilan provisoire de l'activité de notre Cour est loin d'être négligeable, sans ressources budgétaires supplémentaires. Toutefois, il ne faut pas se voiler la face. Pour la première fois depuis de longues années, l'écart diminue entre le nombre de requêtes nouvelles et celui des requêtes traitées, mais cette différence demeure. Il faudra du temps avant de la réduire et surtout de l'inverser, ce qui voudrait dire la réduction progressive de l'arriéré. Nous avons 120 000 affaires pendantes au moment d'Interlaken ; nous en avons plus de 140 000. La politique de priorisation permet de réduire les délais de traitement pour les affaires les plus urgentes, mais les délais globaux demeurent excessifs. Comme je l'avais dit l'an dernier, le Protocole n° 14 était nécessaire, mais il n'est pas suffisant et il faut aller au-delà.

Je voudrais à présent indiquer quelques sujets importants.

Le premier est l'indépendance de la Cour. Elle est une composante essentielle de l'Etat de droit, clé de voûte de la Convention. La Cour ne saurait transiger sur ce point. Toute réforme doit être compatible avec le principe d'indépendance, aussi précieux pour les Etats eux-mêmes que pour la Cour. Que dirait-on d'un Etat qui ne respecterait pas l'indépendance de ses propres juridictions ?

Cette question est liée à celle de la procédure simplifiée d'amendement de la Convention. La Cour s'est toujours montrée favorable à cette idée. L'exemple des Protocoles d'amendement n°s 11 et 14 a montré la lourdeur de ce mécanisme. Toutefois, l'objectif doit être de renforcer l'indépendance, non de la réduire, ce qui serait le cas si certaines dispositions de notre Règlement étaient remontées au niveau d'un Statut. Il ne faudrait pas que le but qu'avait déjà poursuivi le rapport des Sages en 2006 conduise à rigidifier des questions qui sont actuellement de la seule compétence de la Cour. Nous souhaitons être associés aux travaux du Comité des ministres sur cette question.

Un autre sujet capital est celui des requêtes répétitives. La Cour coopère avec les Etats pour faciliter les règlements amiables et les déclarations unilatérales. En amont, les Etats ont l'obligation, en vertu de l'article 13 de la Convention, d'offrir des recours effectifs pour les violations des droits garantis. En aval, ils sont également tenus d'exécuter, rapidement et complètement, les arrêts de la Cour ; c'est vrai, comme le dit l'article 46, pour les litiges auxquels ils sont parties, mais c'est moralement vrai aussi pour les litiges constatant des violations analogues de la part d'un autre Etat. Les requêtes répétitives, dont on peut estimer l'ordre de grandeur à 27 000, devraient disparaître ou *a fortiori* ne jamais naître si la responsabilité était réellement partagée.

Un troisième sujet est l'afflux des requêtes. Si elles sont bien fondées mais répétitives, les efforts de la Cour seront vains sans l'action des Etats eux-mêmes. Que peut-on faire pour celles qui n'ont pas de chances de succès ?

Une fausse solution est l'instauration d'un système de frais pour les requérants qui, au-delà des objections de principe, se heurterait à des problèmes pratiques et de gestion très importants. Une autre solution mérite d'être explorée :

c'est la représentation obligatoire des requérants par un avocat. Elle pourrait permettre aux intéressés de recevoir des conseils juridiques adéquats avant d'introduire leurs requêtes. Il faut cependant se demander si un système de représentation obligatoire ne doit pas s'accompagner de la mise en place au niveau national de facilités concernant l'obtention de l'aide judiciaire.

Un autre sujet d'avenir est celui du filtrage des requêtes. Lié à la politique des priorités, le filtrage va au-delà du système des juges uniques. La Cour est décidée à faire tout ce qui est possible à droit constant. Mais il est inéluctable que soit mis en place un mécanisme plus efficace encore, impliquant des modifications de la Convention. Les organes intergouvernementaux y travaillent ; la Cour est prête à être impliquée encore plus étroitement dans leurs travaux. En tout cas, à court et à long terme, il faudra plus de ressources, et je vous remercie, Monsieur le Secrétaire général, pour votre engagement à cet égard.

Enfin, İzmir devrait être une occasion de réfléchir à une possibilité, pour notre Cour, de fournir des avis consultatifs. Au-delà du dialogue que nous entretenons de façon volontariste avec les hautes juridictions des pays membres, il y a là une piste possible pour un renforcement concret de la subsidiarité. A moyen terme, la charge de travail de la Cour s'en trouverait réduite.

Mesdames et Messieurs,

Si nous voulons tous qu'İzmir prolonge et amplifie l'élan donné à Interlaken, nous devons avoir à l'esprit quelques idées simples.

D'abord, la protection des droits n'est pas moins importante dans l'Europe actuelle que dans celle de 1950. La crise, les impératifs sécuritaires, la crainte ou la phobie de l'Autre, les conflits de toute sorte, appellent une consolidation du système, et non sa dilution. C'est l'intérêt de tous, Etats et société civile confondus, qu'il y ait dans le cadre d'un Conseil de l'Europe solide une Cour forte et efficace. A cet égard, je me réjouis du processus d'adhésion de l'Union européenne à la Convention. Il en sortira une Europe des droits plus assurée, avec deux grandes juridictions non rivales, mais complémentaires, dans un espace de liberté, d'égalité et de justice plus cohérent.

Ensuite, 2010 a été à mes yeux la fin d'une phase, celle du Protocole n° 11. C'est à Interlaken, rappelons-le, que le Protocole n° 14 a obtenu sa dernière ratification. İzmir doit être le début d'une autre phase, celle où le Protocole n° 14 va être pleinement appliqué mais où, déjà, la suite est préparée. J'avais parlé de second souffle ; une fois celui-ci acquis dans les Alpes suisses, il faut maintenant accélérer la course à partir des rives turques de la Méditerranée.

Enfin, je tiens à dire que, confrontée à de grands défis, tels que l'apparition de contentieux délicats et nouveaux ou que l'afflux de demandes difficiles à satisfaire – songeons à celles des mesures provisoires au titre de l'article 39 – notre Cour n'a jamais failli ; elle n'a jamais sacrifié la qualité à l'ampleur de sa tâche, ni manqué à l'impartialité. Puissent les textes qui seront adoptés ici lui en donner crédit, l'encourageant ainsi à continuer, contre vents et marées !

Je vous remercie.

## M. Thomas Hammarberg

*Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe*

### Introduction

Le nombre et la nature des requêtes dont la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») est saisie donnent une indication de la situation des droits de l'homme sur notre continent aujourd'hui. Le nombre de plaintes déposées a considérablement augmenté ; quelque 60 000 plaintes sont parvenues à la Cour en 2010. Malgré sa charge de travail extrêmement lourde, la Cour a continué de rendre, pendant l'année écoulée, des décisions et des arrêts très importants sur divers sujets allant de la violence domestique à la disparition de certaines personnes dans des conflits armés, du droit de manifester aux droits de vote des prisonniers, de la discrimination fondée sur l'état de santé au traitement des demandeurs d'asile, pour ne donner que quelques exemples.

Les droits des demandeurs d'asile étaient aussi le sujet des interventions que j'ai faites l'an dernier devant la Cour, sur son invitation, à titre de tierce partie ; ces interventions concernaient un groupe d'affaires relatives au retour de demandeurs d'asile en Grèce en application du « Règlement de Dublin » de l'Union européenne. Le 1<sup>er</sup> septembre, je suis intervenu oralement, pour la toute première fois, lors de l'audition qui a eu lieu devant la Grande Chambre de la Cour dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce*. Suite à mes visites en Grèce, j'ai pu faire des observations concrètes sur la protection des réfugiés en Grèce et notamment sur les procédures d'asile et les garanties des droits de l'homme ainsi que sur les conditions d'accueil et de rétention des demandeurs d'asile. En janvier dernier, la Cour a rendu, dans cette affaire, un arrêt historique qui aura une incidence durable sur la protection des droits des demandeurs d'asile dans l'Union européenne.

Le fait que, depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 14 à la Convention européenne des droits de l'homme, j'ai le droit d'intervenir, de ma propre initiative, en qualité de tierce partie, souligne cette complémentarité entre l'organe judiciaire du Conseil de l'Europe – la Cour – et mes fonctions non judiciaires. La Déclaration d'Interlaken, adoptée il y a un an, souligne bien la nécessité d'une coopération entre tous les organes compétents du Conseil de l'Europe en vue d'aider les Etats membres à régler les problèmes structurels en matière de droits de l'homme.

Dans le contexte des suites à donner à la Conférence d'Interlaken, je tiens à mettre l'accent sur trois grandes questions : les mesures provisoires indiquées par la Cour, le débat concernant l'introduction d'un système de frais pour les requérants et la mise en œuvre effective de la Convention au niveau national.

### Mesures provisoires indiquées par la Cour (article 39 du Règlement de la Cour)

Dans un rapport que j'ai présenté à la Conférence d'Interlaken il y a un an, j'ai fait observer que la question principale n'était pas de savoir pourquoi la Cour a du mal à faire face à la situation mais pourquoi tant de personnes ressentent le besoin de la saisir.

Il en va de même s'agissant du nombre de demandes introduites devant la Cour au titre de l'article 39 : la première question qui se pose, ce n'est pas de savoir quelles sont les conséquences de la surcharge de travail de la Cour mais pourquoi, ces derniers mois, tant de personnes ont cherché à éviter leur expulsion grâce à des mesures provisoires. C'est en partie parce que le mécanisme est, à présent, bien connu dans certains Etats membres et qu'il s'est avéré efficace. Cependant, il y a d'autres raisons qui expliquent cette augmentation et les Etats membres devraient y réfléchir.

- ▶ Tout d'abord, les Etats membres devraient suivre les conseils donnés par le HCR concernant la protection internationale des personnes qui en ont besoin. L'Agence onusienne pour les réfugiés est un organe composé d'experts internationaux qui ont des compétences et une expérience considérables sur les questions relatives aux réfugiés. Il s'avère, toutefois, que récemment, plusieurs recommandations du HCR ont été délibérément ignorées par les Etats membres. Certains Etats européens ont, par exemple, décidé de renvoyer en Irak des demandeurs d'asile déboutés malgré la position clairement exprimée par le HCR et ses lignes directrices adressées aux gouvernements selon lesquelles les demandeurs d'asile irakiens originaires de certaines régions d'Irak devraient continuer de bénéficier d'une protection internationale. Etant donné que la sécurité des personnes renvoyées de force dans ces zones ne peut être garantie, il est normal que ces personnes s'efforcent par tous les moyens d'empêcher leur expulsion planifiée, notamment en demandant à la Cour européenne de prendre une mesure provisoire en ce sens.

Dans certains cas, le statut de réfugié a été finalement reconnu à des requérants dont l'expulsion avait été suspendue en vertu de l'Article 39 ; dans d'autres cas, un autre statut leur permettant de rester dans le pays concerné leur a été accordé. Ces décisions entérinent le fait que les craintes des requérants étaient bien fondées et qu'ils auraient encouru un risque grave s'ils avaient été expulsés avant que la Cour n'ait eu la possibilité de dûment examiner leur affaire sur le fond.

- ▶ Les procédures nationales constituent aussi une partie du problème. Les systèmes de demande d'asile des pays européens présentent toujours des lacunes et doivent être améliorés et mieux harmonisés. En particulier, lorsque les demandeurs d'asile prétendent de manière plausible que l'exécution d'une décision de refoulement peut engendrer un véritable risque de persécution, de torture ou d'autres traitements contraires à la Convention, le recours contre cette décision devrait revêtir un caractère automatiquement suspensif.

A plusieurs occasions, la Cour de Strasbourg a souligné l'importance des recours à caractère suspensif lorsqu'elle a statué sur les obligations de l'Etat concernant le droit à un recours effectif dans les procédures d'expulsion ou d'extradition. Un tel recours devrait empêcher l'exécution de mesures qui sont contraires à la Convention et dont les effets sont potentiellement irréversibles.

Dans ce contexte, lorsque la Cour a identifié une affaire de référence, les Etats membres devraient aussi suspendre les renvois dans un pays donné dans l'attente de la décision de la Cour. S'ils ne le font pas, ils amènent inévitablement les requérants se trouvant dans une situation similaire à solliciter des mesures provisoires et augmentent ainsi le nombre de demandes déposées.

- ▶ Enfin, l'application du droit communautaire est également un sujet d'inquiétude. Dans plusieurs cas, les requérants ont fait appel contre lesdits « transferts Dublin ». En fait, les lacunes du Règlement de Dublin ont eu pour effet de mettre lourdement à contribution les tribunaux nationaux, y compris les Cours suprêmes et surtout la Cour européenne des droits de l'homme. Au cours de 2009 et 2010, la Cour a reçu pas moins de 900 demandes de mesures provisoires de la part de demandeurs d'asile désireux d'obtenir la suspension de leur transfert. Je tiens à réaffirmer ici ma position en faveur d'une révision du « mécanisme de Dublin » et de son remplacement par un système plus sûr et plus humain.

Toutes ces initiatives devraient contribuer à réduire notablement le nombre de demandes de mesures provisoires.

L'article 39 s'avère essentiel pour la vie des requérants individuels.

Contrairement à ce que l'on affirme parfois, la Cour n'accède, en fait, à ces demandes qu'avec beaucoup de circonspection. Leur nature juridique contraignante est à présent solidement établie dans la jurisprudence de la Cour et les Etats membres devraient s'y conformer rapidement, pleinement et efficacement.

## **Système de frais pour les requérants**

D'aucuns soutiendront peut-être que ce système a de bonnes chances de décourager les requêtes irrecevables et qu'il existe déjà dans certains Etats membres où les personnes qui introduisent une requête devant des juridictions supérieures sont tenues de payer des frais ; il est, par conséquent, naturel, à leurs yeux, de le transposer au niveau européen. Je ne partage pas cet avis :

- ▶ La question des frais pour les requérants soulève surtout une question d'ordre général concernant l'accès à la Cour européenne des droits de l'homme alors même que le Plan d'action d'Interlaken souligne « l'importance fondamentale du droit de recours individuel en tant que pierre angulaire du système conventionnel ». Ce droit doit être garanti à tout un chacun, quelle que soit sa situation financière. Par principe, aucun frais ne devrait être imposé aux personnes qui saisissent une Cour des droits de l'homme car une telle instance judiciaire doit rester accessible.
- ▶ En outre, un tel système engendrerait une charge administrative supplémentaire et contrecarrerait le but recherché qui est de réduire la charge de travail de la Cour.

## **Mise en œuvre effective de la Convention au niveau national**

Les citoyens se tournent vers Strasbourg parce qu'ils ont le sentiment que justice ne leur est pas rendue dans leur pays. Certes, de nombreuses plaintes sont rejetées mais la Cour a, dans ses décisions, recensé un nombre important de

défaillances dans la législation et la pratique nationales. Mes visites et mon activité de suivi permanent m'ont permis de constater que des problèmes tels que les brutalités policières, les procès iniques ou ajournés et les conditions inhumaines de détention sont systémiques dans plusieurs pays.

Conformément au Plan d'action d'Interlaken, je m'efforce de contribuer à mieux sensibiliser les autorités nationales aux normes de la Convention et exhorte les Etats à remédier aux problèmes structurels révélés par les arrêts de la Cour afin de prévenir les requêtes répétitives.

Au cours de mes visites dans les Etats membres, j'ai, toutefois, relevé que certains arrêts importants n'étaient pas mis en œuvre parfois plusieurs années après qu'ils ont été rendus, malgré les orientations claires données par la Cour.

La Cour a, par exemple, constaté que, dans certains Etats membres, les enfants roms faisaient l'objet d'une discrimination portant sur leur droit à l'éducation. Trois ans après le premier grand arrêt de la Cour sur cette question, peu de choses ont changé sur le terrain. Les Etats devraient faire de l'adoption de mesures énergiques une priorité afin de progresser concrètement sur la voie d'un transfert des enfants des écoles spéciales vers les écoles ordinaires et d'une déségrégation générale du système scolaire. Cette démarche non seulement améliorera la vie des citoyens mais donnera aussi un signal positif en montrant que les arrêts de la Cour sont pris au sérieux et que les droits de l'homme sont protégés au niveau national.

Il est essentiel que les autorités nationales assument leurs responsabilités en matière de protection des droits de l'homme : les juges nationaux devraient appliquer plus systématiquement la Convention européenne, telle qu'elle est interprétée par la Cour ; la législation ou les pratiques nationales qui sont incompatibles avec la Convention devraient être modifiées ; les gouvernements devraient mettre en œuvre avec promptitude et efficacité les arrêts rendus par la Cour européenne.

C'est aux Etats membres qu'il incombe en tout premier lieu de veiller au respect des droits de l'homme consacrés par la Convention. Plus ils le feront, moins la Cour aura à intervenir.

## **Conclusion**

A mon avis, notre discussion sur la réforme de la Cour doit prendre pour point de départ deux données précises si nous voulons garder intacte la capacité de la Cour de répondre à l'avenir aux besoins fondamentaux de l'homme.

Premièrement, la Cour est unique en Europe mais elle n'est pas seule. D'autres organes du Conseil de l'Europe, dont mon propre Bureau, ont un rôle à jouer s'agissant de garantir l'efficacité à long terme de la Cour. En outre, les juristes et les ONG qui représentent régulièrement les requérants devant la Cour ou qui font des interventions ainsi que les Institutions nationales des droits de l'homme devraient être associés plus étroitement au processus.

Deuxièmement, ce processus exige une volonté politique qui doit être arrimée à une approche des droits de l'homme fondée sur des principes, soulignant que les normes reposent sur des traités et sont universelles, qu'elles sont pertinentes indépendamment de la culture, de la religion ou des régimes politiques, qu'elles s'appliquent à tout un chacun sans discrimination et qu'elles sont faites pour être effectivement appliquées au niveau national.

# CONCLUSIONS

## Remarques finales

*présentées par la présidence turque du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe*

Je tiens tout d'abord à remercier tous les participants de leurs très intéressantes interventions et des nombreuses propositions concrètes qui ont été formulées. Ces contributions seront très précieuses pour la suite de nos travaux.

Notre conférence était importante, car elle a permis à tous les Etats membres de faire connaître, à haut niveau, leur position sur les différentes questions à l'étude.

Vos contributions donneront une impulsion politique décisive aux travaux menés à Strasbourg.

Les opinions divergent sur certaines questions, mais il y a unanimité sur la plus importante : la nécessité d'agir sans tarder.

Notre Convention revêt une importance cruciale pour l'Europe et pour le Conseil de l'Europe ; elle symbolise de surcroît aux yeux du monde l'attachement de l'Europe aux valeurs universelles des droits de l'homme.

L'Europe doit rester visiblement unie dans son engagement, qui sera complété et renforcé par l'adhésion de l'Union européenne à la Convention ; de nombreuses délégations ont souligné la nécessité de faire aboutir les négociations le plus rapidement possible.

La Cour est au centre du système de la Convention, elle est essentielle à son efficacité.

Les participants se sont félicités des réformes internes opérées par la Cour, visant à donner rapidement effet au Protocole n° 14, à améliorer la productivité et à faire en sorte que les requérants soient mieux informés sur la Convention et sur le rôle de la Cour en tant que mécanisme de contrôle subsidiaire.

L'influence de la Cour dépend du droit de recours individuel, que les participants se sont accordés à considérer comme la pierre angulaire du système.

Les participants ont unanimement insisté sur l'importance du principe de subsidiarité, sous tous ses aspects.

La première corollaire de ce principe est qu'une application effective de la Convention au niveau national est indispensable au bon fonctionnement du système.

Toutefois, pour assurer un fonctionnement durable du système, la Cour doit-elle aussi mettre pleinement en pratique le principe de subsidiarité.

La Cour doit aussi appliquer intégralement et rigoureusement les critères de recevabilité définis dans la Convention, et en particulier l'obligation pour les requérants d'épuiser les voies de recours internes.

De même, la Cour devrait respecter la marge d'appréciation dont jouissent les Etats dans l'application de certains droits prévus par la Convention.

Plus le système national garantit et protège efficacement les droits de l'homme, moins la Cour a lieu d'intervenir, en particulier pour revenir sur des questions de fait ou de droit qui ont déjà été dûment examinées par les autorités nationales.

Cela devrait s'appliquer en particulier aux mesures provisoires indiquées par la Cour en application de l'article 39 de son Règlement.

Il a été souligné que la Cour n'était pas une juridiction d'appel en matière d'immigration et qu'elle ne devrait donner de telles indications que dans des circonstances exceptionnelles.

En pareil cas, la Cour devrait alors se prononcer rapidement sur le fond de l'affaire en cause.

Selon certains participants, autoriser certaines juridictions nationales à demander des avis consultatifs à la Cour permettrait de renforcer la subsidiarité et aiderait à résoudre le problème des requêtes répétitives. D'autres craignent au contraire que cela n'alourdisse la charge de travail de la Cour.

Il a été suggéré que cette mesure pourrait aussi avoir des retombées positives sur la procédure des arrêts pilotes, procédure dont les participants ont par ailleurs reconnu l'utilité.

L'autorité de la Cour en tant que mécanisme de contrôle de la Convention repose sur une exécution rapide et intégrale de ses arrêts, y compris par l'adoption de mesures générales, conformément au principe de subsidiarité.

La bonne exécution des arrêts est particulièrement importante dans les affaires répétitives.

Les délégations se sont félicitées des nouvelles méthodes de travail du Comité des Ministres en matière de surveillance de l'exécution des arrêts.

Il est essentiel que la jurisprudence de la Cour soit claire, cohérente et prévisible pour une application correcte et cohérente de la Convention au niveau national.

Les mêmes principes s'appliquent à la politique de la Cour en matière d'octroi d'une satisfaction équitable, principes qui devraient être publics.

Toutefois, la qualité de la jurisprudence de la Cour est avant tout conditionnée par la qualité des juges. Il est essentiel que ceux-ci soient indépendants et compétents, comme l'ont souligné les participants, qui ont par conséquent accueilli avec satisfaction la création du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges et encouragé la poursuite des travaux visant à optimiser les procédures nationales de sélection.

Les participants ont pris note avec satisfaction des premiers résultats encourageants de la mise en œuvre du Protocole n° 14, et en particulier de la nouvelle formation du juge unique et des nouvelles compétences des comités de trois juges.

Ils ont encouragé la Cour à tirer pleinement parti du Protocole n° 14, y compris dans l'application de la procédure du juge unique et du nouveau critère de recevabilité.

Tous les participants se sont cependant accordés à dire que, même si les premiers résultats sont encourageants et que l'on peut en espérer des bénéfices supplémentaires, le Protocole n° 14 ne suffira pas à garantir l'efficacité à long terme du mécanisme de la Convention.

La Conférence s'est penchée sur le problème de l'augmentation exponentielle du nombre de requêtes.

À cet égard, diverses modalités ont été proposées pour réguler l'accès à la Cour, notamment l'instauration de frais de justice pour les requérants et l'obligation de se faire représenter dès le début de la procédure par un avocat.

À ce stade, il n'y a toutefois pas de consensus sur ces questions.

Tous les participants se sont accordés sur la nécessité d'une structure plus efficiente de filtrage des requêtes irrecevables, bien que les vues divergent sur la forme qu'elle pourrait prendre.

Les participants sont convenus que le nombre d'affaires répétitives pose également un problème très sérieux. Ils souhaitent poursuivre la réflexion sur les moyens de les traiter plus efficacement.

De nombreux participants ont reconnu l'intérêt d'une procédure simplifiée d'amendement pour certaines dispositions de la Convention, ce qui pourrait faciliter la mise en œuvre de futures réformes.

Cette procédure pourrait être instaurée par le biais d'un Statut de la Cour ; une réflexion approfondie est en cours sur ce que pourrait en être le contenu final.

Je me félicite du soutien recueilli par le projet de déclaration d'İzmir.

Au moment d'adopter la Déclaration, je tiens à assurer les futures présidences du Comité des Ministres de notre soutien plein et entier dans les efforts qu'elles déploieront pour préserver l'efficacité et la viabilité du système de la Convention.

## Déclaration d'İzmir

27 avril 2011

La Conférence de haut niveau, réunie à İzmir, 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 États 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. Reconnaissant 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 œuvre 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 checklist 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 œuvre 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'İzmir au Comité des Ministres ;
10. Invite les prochaines présidences à suivre la mise en œuvre de la présente Déclaration conjointement avec celle d'Interlaken.



CONFÉRENCE DE HAUT NIVEAU  
SUR L'AVENIR DE LA COUR EUROPÉENNE  
DES DROITS DE L'HOMME

Conférence organisée par la présidence britannique  
du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

*Brighton, 19-20 avril 2012*

*Actes (extraits)*

## DISCOURS DE BIENVENUE

### **The Rt Hon Kenneth Clarke QC MP**

*Lord Chancellor et Secrétaire d'Etat à la Justice*

Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les ambassadeurs, Mesdames et Messieurs les membres de la Chambre des Lords, Mesdames et Messieurs,

Au nom de la présidence du Comité des Ministres et du Gouvernement du Royaume-Uni, je vous accueille chaleureusement au Royaume-Uni et dans la ville de Brighton.

En tant que membre fondateur du Conseil de l'Europe et de premier Etat ayant ratifié la Convention européenne des droits de l'homme, le Royaume-Uni est heureux d'assurer la présidence du Comité des Ministres et d'accueillir cette conférence. C'est un immense honneur et une responsabilité que le gouvernement prend très au sérieux.

Avant d'entrer dans le vif du sujet de cette conférence, permettez-moi de vous présenter mon collègue Lord William Wallace, du Secrétariat d'Etat des Affaires étrangères et du Commonwealth, qui souhaite vous adresser quelques mots de bienvenue.

### **The Rt Hon The Lord Wallace of Saltaire**

*Lord-in-Waiting*

Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les ambassadeurs, Mesdames et Messieurs les membres de la Chambre des Lords, Mesdames et Messieurs,

C'est avec un immense plaisir que je représente le secrétariat d'Etat des Affaires étrangères et du Commonwealth du Royaume-Uni à cette importante conférence. Le secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères m'a demandé personnellement de vous adresser ses sincères excuses pour son absence, due à des engagements inévitables. Il se réjouit de se rendre à Strasbourg en mai au terme de notre présidence.

La présidence du Comité des Ministres est une occasion qui ne se présente qu'une fois par génération. Nous sommes fiers de piloter les travaux de cette remarquable Organisation durant ces six mois, non seulement dans le domaine des droits de l'homme mais dans ses compétences élargies, notamment la démocratie et l'Etat de droit.

Dans les années 1940, à l'époque où le secrétaire d'Etat à la justice et moi-même étions à l'école primaire, Winston Churchill a été l'un des moteurs de la création de cette organisation. C'est à Londres qu'a été signé en 1949 le traité instituant le Conseil de l'Europe, pour lequel c'est en quelque sorte un retour aux origines. Et nous sommes très heureux d'exposer ici à Brighton l'original du Traité de Londres.

La promotion et la protection des droits de l'homme continuent d'être au cœur de la politique étrangère britannique ; notre présidence s'est donc articulée autour de cette priorité absolue. La détermination du Gouvernement britannique à saisir toutes les occasions de renforcer la liberté politique et économique dans le monde, de s'opposer à la tyrannie et de demander des comptes aux régimes répressifs, reste immuable. C'est pourquoi il a été aussi important pour nous de présider cette Organisation, sans nous limiter à la réforme de la Cour de Strasbourg.

Nous sommes fiers d'avoir soutenu la recommandation innovante du Conseil de l'Europe sur les droits des personnes LGBT, et d'avoir contribué à la mise en place du nouveau service du Conseil de l'Europe chargé de les promouvoir.

En outre, nous avons défendu l'application de la règle de droit dans tous les pays du Conseil de l'Europe en élaborant des lignes directrices pratiques à l'intention des législateurs sur « les principes de bonne élaboration des lois ».

De surcroît, nous avons promu la liberté d'expression et la bonne gouvernance d'internet, en soutenant l'adoption de la Stratégie du Conseil de l'Europe sur cette question complexe.

Mais revenons au sujet qui nous occupe aujourd'hui, à savoir la réforme de la Cour. Le document que le Secrétaire d'Etat à la justice présentera s'inscrit dans le droit fil des travaux des conférences d'Interlaken et d'Izmir, accueillies respectivement par nos collègues de la Suisse et de la Turquie. Je suis certain qu'ils apprécieront le défi, qui nous a été lancé à notre tour, de préparer le projet de déclaration qui est aujourd'hui sur la table. Les opinions de chaque Etat membre du Conseil de l'Europe ont la même importance et la même validité. Elles témoignent aussi d'une très riche diversité.

Ce défi, nous l'avons pleinement apprécié, et ce en grande partie grâce à l'approche constructive dont vous avez fait preuve ainsi que vos responsables, en travaillant étroitement avec nous à tous les niveaux, que ce soit à Strasbourg, à Londres et dans vos capitales.

La Déclaration tire sa force de l'énergie que nous avons tous mise à trouver, d'un commun accord, la voie à suivre. Nous vous sommes très reconnaissants du soutien que vous nous avez apporté et nous nous réjouissons de travailler avec vous pour finaliser cette tâche lors de cette conférence.

## DISCOURS D'OUVERTURE

### The Rt Hon Kenneth Clarke QC MP

*Lord Chancellor et Secrétaire d'Etat à la Justice*

Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les ambassadeurs, Mesdames et Messieurs les membres de la Chambre des Lords, Mesdames et Messieurs,

En ce moment, Brighton expose une copie d'un document historique qui suscite l'intérêt passionné des Britanniques : la Grande Charte de 1215. Cet intérêt montre bien que, huit siècles plus tard, ce pays reste durablement attaché à ce que l'on appelle aujourd'hui les droits de l'homme. La Grande Charte énonce, face à un roi tyrannique, qu'un homme ne saurait perdre ses biens et sa liberté que par une procédure judiciaire. Il nous a fallu quelques siècles pour y arriver mais c'est aujourd'hui une des grandes prouesses de l'Europe moderne que plus de 800 millions de personnes partagent un cadre commun de normes fondamentales acceptables : des côtes nordiques de l'Islande aux frontières de l'Irak, de l'Atlantique au Pacifique.

Nous savons tous, je l'espère, que ces normes ne sont pas seulement l'expression de notre croyance commune en la liberté et en la justice. Elles reflètent aussi nos intérêts nationaux communs. En effet, en faisant progresser les droits de l'homme, nous garantissons notre capacité à vivre, à voyager et à commercer dans un monde plus ouvert, plus stable et plus prospère.

Mais pour survivre et rester pertinentes, toutes les institutions déjà anciennes doivent s'adapter au monde moderne. En ministre vétérane, je cherche toujours à m'adapter.

Ce processus se fonde sur l'excellent travail accompli aux Conférences d'Interlaken et d'Izmir. J'ai eu le privilège de participer à la Conférence d'Izmir depuis laquelle le Royaume-Uni, pendant sa présidence, a cherché à maintenir l'élan réformateur pour répondre aux problèmes très réels auxquels est confronté le système de la Convention.

Nous sommes tous convaincus qu'il est absolument nécessaire de réformer la Cour de Strasbourg et le système conventionnel. Cette réforme n'est pas conçue pour affaiblir les droits de l'homme ni pour saper les valeurs communes, extrêmement importantes, de la Convention, mais pour les renforcer et faire progresser la justice, la démocratie et la liberté.

Comme l'a dit le Premier ministre à Strasbourg en janvier, la capacité du système à fonctionner avec efficacité est menacée. Le problème principal est que l'on demande à la Cour d'en faire trop, ce qui menace sa capacité à se concentrer sur ce qui compte.

L'arriéré de 150 000 requêtes et les très longs délais qui l'accompagnent n'est pas un problème récent. Or, la Cour, en travaillant avec les Etats membres, a fait d'excellents progrès pour régler l'énorme quantité d'affaires irrecevables. Nous rendons hommage à son travail.

Toutefois, ces percées dans l'avalanche des contentieux ont mis à jour d'un problème beaucoup plus grave. Chaque année, la Cour reçoit beaucoup plus de requêtes recevables qu'elle n'est capable d'examiner correctement dans un délai raisonnable : très approximativement, 3 000 requêtes recevables chaque année alors qu'elle peut n'en entendre qu'environ 2 000.

Le corollaire inévitable est un changement de la nature des dossiers en attente. Ceux-ci demeurent toutefois ainsi que les délais inacceptables, sauf si nous prenons des mesures lors de cette conférence. Ce travail en instance ne sera plus composé surtout de requêtes irrecevables mais surtout de requêtes recevables. Il n'en reste pas moins que ce qui compte, c'est la persistance de l'engorgement. Parmi les affaires en instance, il y aura des affaires graves : des personnes qui sont en détention, qui ont été torturées, qui n'ont pas eu de procès équitables ou qui n'ont pu exercer leur liberté d'expression. Ces affaires ne devraient pas attendre des années avant d'être tranchées. La réforme est urgente pour que ces affaires puissent être entendues.

En principe et dans la pratique, on reconnaît depuis toujours que l'application des droits consacrés dans la Convention incombait en tout premier lieu aux Etats. Ceux-ci doivent être les premiers à mettre fin aux violations. Lorsque des violations ont lieu, les Etats doivent proposer des voies de recours adéquates dans le système judiciaire national.

La Cour est là comme arbitre et garant ultime. Il lui faut parfois prévaloir sur les juridictions nationales lorsque celles-ci n'ont clairement pas appliqué les obligations de la Convention ou lorsqu'il faut régler des points importants d'interprétation. Mais, comme la Cour elle-même l'a toujours reconnu, ces affaires devraient être exceptionnelles : elle ne peut jouer le rôle d'une juridiction d'appel. Elle doit se concentrer sur les violations des droits de l'homme les plus graves qui demandent l'attention immédiate d'un tribunal international de cette nature.

Par ce processus de réforme, nous avons collectivement cherché à trouver des solutions à ces problèmes. En tant qu'Etats parties, nous avons tous travaillé ensemble pour produire un système aidant à régler le problème des retards et à améliorer les droits de l'homme sur le terrain. Le projet de déclaration que nous avons devant nous entend accélérer le rythme de ce processus. Nous pensons qu'il aidera à faire régler davantage d'affaires au niveau national, en libérant la Cour de Strasbourg pour qu'elle puisse se consacrer sans délai sur les affaires les plus graves.

Notre priorité commune est de montrer qu'il est possible de réformer la Cour de manière intelligente et utile sans affaiblir les droits de l'homme, sans abandonner la Convention ou sans faire baisser le niveau de protection dans toute l'Europe.

Je suis donc heureux de vous recommander ce projet de déclaration :

- ▶ il clarifie la responsabilité des gouvernements nationaux, qui est d'effectivement appliquer la Convention et exécuter les arrêts de la Cour ;

- ▶ il aide à clarifier la relation entre la Cour et les autorités nationales, en se fondant sur le principe fondamental de la subsidiarité ;
- ▶ il donne à la Cour les instruments lui permettant de gérer son arriéré de travail pour le faire revenir à des proportions raisonnables ;
- ▶ il aide à garantir la meilleure qualité possible de la Cour et de ses arrêts ;
- ▶ et, il insiste sur le fait que nous ne devons jamais oublier notre responsabilité qui est de veiller à ce que le système conventionnel fonctionne efficacement.

Avec de la chance et un vent favorable, j'espère que c'est ce que nous réussirons à faire dans les jours qui viennent.

Si nous réussissons, nous remporterons un prix très important. Celui certes d'un ensemble substantiel de mesures, mais autant pétries de bon sens que l'est de douceur la confiserie locale, « le rocher de Brighton » que vous emporterez peut-être comme souvenir.

L'important est de faire des progrès réels pour s'attaquer efficacement à l'arriéré de la Cour tout en préservant le droit de requête individuelle.

Nous devons donner un signal clair à nos citoyens, à savoir que le but ultime de la Cour n'est pas de traiter encore plus d'affaires et de rendre encore plus d'arrêts, mais de protéger et de respecter les droits consacrés dans la Convention. De plus, chose importante, nous espérons obtenir un accord établissant clairement que la protection des droits de l'homme va de pair avec la démocratie et le rôle des parlements nationaux démocratiquement élus.

Si nous nous mettons d'accord, les réformes garantiront que les institutions que nous avons créées pour nous protéger contre les gouvernements autocrates et les atteintes aux droits de l'homme soient modernes, efficaces et concentrées sur les affaires les plus graves. J'espère qu'ensemble, nous trouverons un consensus. La conséquence en sera un renforcement des droits, plus facilement appliqués et plus largement respectés.

Je suis impatient d'entendre vos points de vue et de travailler avec vous pendant cette conférence et j'espère que nous réaliserons l'objectif souhaité d'ici demain matin.

## M. Thorbjørn Jagland

*Secrétaire Général du Conseil de l'Europe*

C'est la troisième fois en trois ans que nous nous retrouvons pour évoquer l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme. Le Comité des Ministres, la Cour, nos comités d'experts et bien d'autres ont été très actifs pendant cette période de réforme. Ce travail et le projet de déclaration dont nous disposons aujourd'hui débouchent sur un certain nombre de constats :

- ▶ tous les Etats membres reconnaissent la contribution extraordinaire de la Cour à la protection des droits de l'homme en Europe ;
- ▶ tous les Etats membres acceptent la compétence ultime de la Cour en matière d'interprétation de la Convention ;
- ▶ tous les Etats membres ont réaffirmé à l'unanimité leur attachement au droit de recours individuel ;
- ▶ tous les Etats membres acceptent l'obligation de mettre pleinement en oeuvre les arrêts de la Cour.

Le projet de déclaration met aussi l'accent sur le principe de subsidiarité qui sous-tend les travaux de la Cour depuis le tout début et sur la doctrine de la marge d'appréciation élaborée et développée par la Cour elle-même.

J'en déduis donc que le processus engagé à Interlaken a mis en évidence le rôle et l'autorité de la Cour et les a renforcés.

Il nous reste néanmoins deux points sur lesquels il importe d'apporter des améliorations.

Premièrement, l'application de la Convention au niveau national de manière que les violations soient moins nombreuses, que les problèmes structurels et systémiques soient réglés et que les arrêts de la Cour soient exécutés pleinement et rapidement. Des voies de recours effectives existent déjà pour réduire le nombre de requêtes ou tout du moins celui des requêtes recevables.

Deuxièmement, la capacité de la Cour à répondre aux requêtes dont elle est saisie, que ces dernières soient ou non recevables. La Cour devrait pouvoir donner une réponse appropriée à toutes les requêtes dans un délai raisonnable.

## **Application au niveau national**

S'agissant du premier point, il va sans dire que l'efficacité de la protection des droits de l'homme commence et finit au niveau national. La Cour n'a jamais eu pour vocation de se substituer aux juridictions nationales. Je me félicite donc que la Déclaration mette l'accent sur les responsabilités partagées des Etats et de la Cour en ce qui concerne l'application effective de la Convention.

Je sais que modifier les institutions, la législation et les pratiques administratives nationales requiert souvent du temps et parfois des moyens financiers. Mais les Etats parties ont l'obligation en vertu de la Convention de faire les efforts nécessaires, lesquels doivent être compris comme un investissement et non comme un coût.

Il en est tout particulièrement ainsi lorsque les problèmes structurels et systémiques donnent lieu à des requêtes répétitives et notamment lorsque ces problèmes sont connus depuis longtemps. Les requêtes, par définition presque toujours fondées, touchent souvent au coeur des institutions essentielles de la démocratie et sont extrêmement importantes pour le respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit.

Il est très important de prendre conscience de la force des liens institutionnels qui unissent la Convention européenne des droits de l'homme et les différents organes et activités du Conseil de l'Europe. La Cour n'est pas une institution isolée et ne peut fonctionner dans un vide institutionnel ou politique.

Pendant de nombreuses années, le Conseil de l'Europe a aidé les Etats membres à appliquer la Convention européenne des droits de l'homme au

niveau national. Ses activités se déploient dans les domaines de l'expertise législative, de la formation et du renforcement des capacités ainsi que de la diffusion de supports de formation. Les réformes institutionnelles que j'ai entreprises ont pour objet d'améliorer ces services.

Nous pouvons aller plus loin, et ce malgré les contraintes institutionnelles et les ressources limitées actuelles. Je tiens personnellement à améliorer la coordination de toutes les activités de coopération. Nous devons aujourd'hui concentrer nos activités sur les domaines dans lesquels la Cour européenne des droits de l'homme, le Service de l'exécution, le Commissaire aux droits de l'homme et les mécanismes de suivi ont relevé des insuffisances.

Comme dans de nombreux secteurs, la coopération avec l'Union européenne sera essentielle. Les programmes conjoints représentent déjà la principale source de financement des projets d'assistance et de coopération technique du Conseil de l'Europe. Par l'intermédiaire de notre nouvelle Direction générale des programmes et par le renforcement de notre présence sur le terrain, nous veillerons à ce que les programmes conjoints soient consolidés, coordonnés et mieux ciblés. Notre objectif est d'éviter les doubles emplois et de s'assurer qu'aucune des questions importantes relevées par la Cour de Strasbourg ou par les mécanismes de suivi des droits de l'homme ne soit négligée.

## **Exécution des arrêts**

L'application rapide et efficace des arrêts de la Cour est essentielle pour l'autorité et la crédibilité du système de la Convention.

Le rapport annuel sur les activités de surveillance de l'exécution des arrêts du Comité des Ministres reconnaît que malgré l'évolution positive des chiffres de l'année dernière, de nombreux problèmes structurels complexes demeurent dans les Etats membres. Je souscris donc à l'idée de réfléchir aux mesures plus efficaces qui pourraient être prises par rapport aux Etats qui ne mettent jamais en oeuvre les arrêts de la Cour, notamment ceux relatifs aux affaires répétitives et aux violations graves des droits de l'homme.

Le deuxième grand défi a trait comme je l'ai dit à la capacité de la Cour à répondre aux requêtes.

Il est indispensable, si l'on veut que le système de la Convention demeure efficace, que la Cour joue pleinement son rôle, et ce avec efficacité et indépendance.

Tout donne à penser que le problème récurrent du nombre d'affaires en suspens manifestement irrecevables sera bientôt réglé grâce à de nouvelles méthodes de travail qui donnent pleinement effet au système du juge unique mis en place par le Protocole n° 14. Je ne peux que rendre hommage au Président, M. Bratza, au greffier et à la Cour pour leurs efforts, me féliciter de leurs résultats et recommander d'autres mesures novatrices. Je note avec satisfaction que la Cour entend traiter les nouvelles requêtes dès qu'elle en est saisie et supprimer progressivement son arriéré.

Je me félicite aussi de la modification des critères existants de recevabilité prévue par le Protocole n° 14. La Cour devrait ainsi pouvoir plus facilement déclarer des affaires irrecevables.

Face aux implications budgétaires possibles de certaines des propositions qui ont été examinées lors des travaux préparatoires de cette conférence capitale, nous nous devons de faire preuve d'honnêteté et de réalisme. Je suis extrêmement sensible à la situation budgétaire de nos Etats membres. Mais si l'on veut que nos paroles se traduisent en actes, nous devons reconnaître que certains efforts budgétaires sont inévitables. Une possibilité serait de créer un fonds spécial, en particulier pour l'arriéré d'affaires, auquel les Etats membres contribueraient sur une base volontaire.

Le Statut du Conseil de l'Europe et la Convention européenne des droits de l'homme chargent le Secrétaire Général de missions qui ont trait à la fois à l'application effective de la Convention et au fonctionnement efficace de ses institutions. Je réaffirme ma détermination absolue à m'acquitter de ces obligations. Je ferai tout ce qui est en mon pouvoir pour veiller à ce que le Conseil de l'Europe soit et demeure le partenaire le plus pertinent et le plus efficace de nos Etats membres qui s'efforcent de remplir les obligations qui sont les leur en vertu de la Convention.

Je reviens à ce que je disais au début : le processus engagé à Interlaken, poursuivi à Izmir et aujourd'hui à Brighton ne fait que confirmer l'importance que nous accordons au système de la Convention et de la Cour.

Je félicite la présidence britannique du Comité des Ministres des initiatives qu'elle a prises pour réformer et renforcer la Cour.

La paix et l'unité de l'Europe passent inévitablement par le plein respect des droits de l'homme et de l'Etat de droit. Les Etats membres ont choisi librement de se soumettre à un mécanisme de contrôle judiciaire international, fermement convaincus qu'ils sont que ce mécanisme est une garantie essentielle de la démocratie, de la liberté et de la paix sur tout le continent. Ils se doivent en conséquence de respecter le statut, l'indépendance et l'autorité de la Cour de la même manière qu'ils respectent leurs propres juridictions.

En notre qualité de responsables politiques, nous nous devons de montrer à nos citoyens qu'un système conventionnel international qui accorde les mêmes droits à tous peut déboucher sur des arrêts de la Cour qui ne font pas forcément l'unanimité.

N'oublions pas que les droits de l'homme signifient très souvent protéger les droits des plus faibles, ce qui ne va pas obligatoirement dans le sens des opinions majoritaires. Qui plus est, ces droits ne doivent pas être soumis aux aléas de la politique.

Le nationalisme et les guerres qui ont dévasté le monde au 20<sup>e</sup> siècle ont débouché sur une vision internationaliste avec notamment la création de l'ONU et l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Or cette vision est fondée sur la conviction que les droits fondamentaux de l'homme ne sont pas l'émanation d'une majorité ou d'une autorité quelle qu'elle soit. Ces droits reposent sur l'égalité de tous et sur l'obligation de tous les pays de les faire respecter.

La Convention européenne des droits de l'homme, qui est la seule réalisation concrète de la Déclaration universelle des droits de l'homme, mérite que l'on travaille à sa consolidation.

Je vous remercie de votre attention.

## M. Jean-Claude Mignon

*Président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*

**J**e remercie la présidence britannique de nous donner cette opportunité de réfléchir encore une fois, après Interlaken et Izmir, à l'état actuel et à l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme.

Au début de la Convention européenne des droits de l'homme, n'existaient ni le droit de recours individuel obligatoire ni même la Cour, établie en 1959. Mais le système de la Convention européenne de l'homme monta progressivement en puissance pour aboutir au résultat que l'on connaît aujourd'hui. Une Cour qui a fait énormément avancer les droits de l'homme en Europe et au-delà. Mais également une Cour submergée sous le flot des recours. On la dit victime de son succès. Mais est ce que nous pouvons vraiment parler de « succès » dans ce contexte ? La Cour n'est-elle pas plutôt victime des défaillances au niveau national ? N'omettons pas de rappeler qu'environ la moitié des affaires pendantes devant la Cour concernent 4 Etats seulement, un seul d'entre eux représentant 27 % des requêtes totales et que 10 Etats, sur 47, totalisent près de 80 % des requêtes.

Ces statistiques doivent nous interpeller lorsque nous réfléchissons à la manière de renforcer l'efficacité de la Convention, y compris l'autorité de la Cour. Non pour stigmatiser tel ou tel Etat, mais pour mesurer les conséquences concrètes de telle ou telle réforme.

La subsidiarité tout d'abord. On ne peut qu'y être favorable si l'on entend par là que la Cour n'est pas un quatrième degré de juridiction et qu'en principe c'est aux Etats d'appliquer la jurisprudence de la Cour et d'en tirer les conséquences, en modifiant, le cas échéant, leurs législations et leurs pratiques.

Ce renforcement de la subsidiarité trouve cependant ses limites dans celles des systèmes juridiques nationaux. N'inversons pas les choses. C'est vrai que les Etats parties sont en principe les mieux placés pour apprécier la nécessité et la proportionnalité des mesures spécifiques qu'ils sont amenés à prendre. Mais – quelque part – nous avons aussi demandé à la Cour, en particulier à la suite de l'élargissement du Conseil de l'Europe, de pallier les défaillances d'un certain nombre de pays membres quant à la mise en place d'un Etat de droit.

Le dernier mot doit donc revenir à la Cour pour décider de l'interprétation de la Convention dans chaque affaire dont elle est saisie.

Cette construction jurisprudentielle se heurte parfois à une opposition très forte au niveau national, récemment au Royaume-Uni ou en France, sur le statut des membres du parquet, la garde à vue ou le droit de vote des prisonniers. L'équilibre à trouver est délicat tant il est vrai que parfois la Cour est accusée de jouer ainsi le rôle du législateur, et quelque part le joue parfois. Mais peut-il en être autrement ? Le préambule de la Convention fait référence non seulement à la « sauvegarde » mais aussi au « développement » des droits de l'homme, ce qui permet à la Cour d'interpréter la Convention et ses protocoles comme un « instrument vivant », « à la lumière des conditions de vie d'aujourd'hui ».

Il va de soi qu'en contrepartie la Cour doit faire preuve d'une certaine auto-limitation et éviter de s'ingérer dans des questions où il n'existe aucun impératif absolu mais qui touchent de près aux traditions nationales. L'affaire des crucifix dans les salles de classe, où la Grande Chambre de la Cour a su prendre en compte la complexité de la situation, en offre un bon exemple. Il convient également de n'ériger en principes fondamentaux que des valeurs qui font l'objet d'un large consensus dès lors qu'il s'agit de questions de société.

Il appartient aussi à la Cour de rendre sa jurisprudence aussi claire et aussi cohérente que possible. Toute amélioration de sa base de données, Hudoc, ne pourrait qu'avoir un impact positif sur sa lisibilité auprès des utilisateurs. La traduction et la diffusion de la jurisprudence de la Cour revêtent également la plus grande importance et, d'ailleurs, sont souvent indispensables pour permettre aux instances judiciaires des Etats d'en tenir compte.

Une remarque à titre strictement personnel : La Cour n'a pas d'avocats généraux, ce qui nuit à l'élaboration d'une doctrine publique claire. Les contraintes budgétaires ne permettent pas d'en créer. Réfléchissons malgré tout aux moyens de mieux faire connaître, comprendre et donc appliquer la Jurisprudence de la Cour.

L'un des apports de cette conférence sera de mieux reconnaître le rôle de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et des parlements nationaux.

L'élection des juges par l'Assemblée constitue un enjeu essentiel, car l'autorité de la Cour dépend naturellement de la stature de ses membres ainsi que de la qualité de sa jurisprudence. C'est important surtout cette année qui verra un très fort renouvellement de cette haute juridiction. Les initiatives de l'Assemblée parlementaire, y compris des entretiens avec tous les candidats par sa sous-commission sur l'élection des juges et du Comité des Ministres, avec l'adoption récente des Lignes directrices concernant les qualités requises par les candidats, ont permis et permettront d'améliorer encore le processus, et je m'en réjouis.

Mais la contribution parlementaire à la mise en oeuvre de la Convention et au fonctionnement de la Cour ne s'arrête pas là. En effet, il est important que les parlements nationaux vérifient systématiquement la compatibilité des projets de loi avec la Convention, qu'ils surveillent de près les mesures prises pour exécuter les arrêts défavorables et qu'ils fassent avancer la législation nationale dans le sens des mesures préconisées par la Cour.

L'exécution des arrêts reste encore un grand point faible. Le Comité des Ministres a réformé ses procédures dans le sens d'une plus grande efficacité. Notre Assemblée suit de très près l'exécution dans les pays où l'exécution souffre des plus grandes carences. Un certain nombre de parlements nationaux se sont également engagés avec dynamisme dans cette voie.

Je tiens à saluer aussi l'action exemplaire de la commission de suivi de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui s'assure que les Etats respectent les engagements qu'ils ont souscrits lors de leur adhésion. Mais le Conseil de l'Europe, c'est également tout un ensemble de mécanismes de suivi, de monitoring, de respect des droits de l'homme, de la Commission de Venise au CPT (Comité européen pour la prévention de la torture) en passant par l'ECRI (Commission européenne contre le racisme et l'intolérance), pour n'en citer que quelques-uns. Utilisons-les au mieux.

Je termine avec une observation générale et une suggestion pour indiquer ce que la Déclaration de Brighton devrait souligner comme une priorité :

- ▶ L'observation : Dans un rapport récent de notre Commission des questions juridiques, il a été dévoilé que le coût annuel, pour le budget du Conseil de l'Europe, de l'embauche d'un juge à la Cour de Strasbourg est d'un montant supérieur à la contribution annuelle de 15 Etats membres. En d'autres termes, la contribution versée par ces 15 Etats ne suffit même pas à financer le coût de leur propre juge à Strasbourg !
- ▶ Ma suggestion : concentrons nos efforts là où les besoins sont les plus criants ! Je m'explique. Nous ne devrions pas nous focaliser uniquement sur la réforme de la Cour. Il est regrettable que la Cour soit obligée de gaspiller du temps et des efforts pour examiner des requêtes répétitives des « contrevenants chroniques ». Pour autant, un récent déplacement en Moldavie me l'a confirmé, les délais mis à juger ces requêtes répétitives ont des conséquences humaines très fâcheuses. Il est de même inacceptable que le Comité des Ministres continue d'être confronté à des retards inacceptables dans l'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg. Le système de la Convention dans sa totalité est en difficulté. Les Etats doivent conserver à la Cour sa mission première de garante des normes applicables en matière de droits de l'homme en Europe. Ils doivent s'employer avant tout à garantir la protection effective des droits de l'homme à l'échelon national.

C'est uniquement si l'action politique du Conseil de l'Europe est en mesure de faire respecter les valeurs et les normes auxquelles les Etats souscrivent en tant que membres de notre organisation – que nous permettrons également à la Cour de jouer pleinement son rôle.

## Sir Nicolas Bratza

*Président de la Cour européenne des droits de l'homme*

**P**ermettez-moi de commencer par remercier le Royaume-Uni d'accueillir cette conférence, qui fait suite à celles qui se sont tenues à Interlaken et à Îzmir, et d'avoir pris soin de consulter la Cour tout au long de sa préparation. Nos remerciements vont également à tous les Etats qui se sont efforcés d'entretenir la dynamique du processus de réforme engagé à Interlaken et de renforcer l'efficacité du système de la Convention. Je voudrais aussi saisir cette occasion pour exprimer ma gratitude à tous ceux qui ont contribué à ce processus, notamment les organisations non gouvernementales qui apportent leur soutien à la Cour sans ménager leur peine.

D'emblée, je dois vous dire que je me félicite de ce que, comme lors des conférences d'Interlaken et d'Îzmir, la Déclaration commence par réaffirmer la ferme volonté des Etats membres de garantir le respect de la Convention et des

droits fondamentaux. En ces temps où, de plus en plus, certains voient dans les droits de l'homme et la Convention la cause de la plupart des maux de nos sociétés, il n'est pas inutile de rappeler la résolution collective des Etats membres du Conseil de l'Europe de maintenir et de renforcer le système qu'ils ont établi. Nous ne devons pas perdre de vue le but pour lequel il a été mis en place : contrôler le respect des normes minimales nécessaires au fonctionnement d'une société démocratique dans un Etat de droit. Nous ne devons pas non plus oublier la spécificité de la Convention, traité destiné à garantir collectivement le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales : ce n'est ni un traité ordinaire ni une déclaration d'intentions, c'est un instrument contraignant pour les Etats contractants, qui énonce des droits et des libertés dont ils doivent garantir l'exercice.

La Déclaration réaffirme également l'attachement des Etats parties au droit de recours individuel, et elle reconnaît l'extraordinaire contribution qu'apporte la Cour à la protection des droits de l'homme en Europe depuis plus de 50 ans. En instaurant une Cour pour garantir le respect des engagements qu'ils ont pris dans la Convention, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont consenti à mettre en place un système pleinement judiciaire fonctionnant selon les règles de l'Etat de droit. Or, la principale caractéristique d'une cour de justice dans un système régi par l'Etat de droit est son indépendance. Pour s'acquitter de sa mission, la Cour européenne ne doit pas seulement être indépendante, elle doit aussi être perçue comme telle. Pour cette raison, nous sommes, je dois le dire, mal à l'aise avec l'idée selon laquelle les Etats peuvent, en quelque sorte, dicter à la Cour la manière dont sa jurisprudence doit évoluer ou dont elle doit exercer les fonctions judiciaires qui lui sont conférées.

Je voudrais dire très humblement qu'il faut garder cela à l'esprit dans toute discussion relative à des propositions de réforme. Une éventuelle modification de la Convention doit en respecter l'objet et le but et répondre aux principes de l'Etat de droit, notamment celui de l'indépendance des juges. En réalité, le critère à retenir dans ce domaine est celui de savoir dans quelle mesure la modification envisagée, quelle qu'elle soit, aidera vraiment la Cour à faire face plus aisément aux difficultés auxquelles elle sera confrontée.

Cela étant dit, il y a aussi dans cette Déclaration bon nombre de points auxquels la Cour souscrit pleinement, notamment en ce qui concerne l'accent mis sur les mesures qui doivent être prises par les Etats eux-mêmes ou la reconnaissance de la responsabilité partagée dans le bon fonctionnement du système qui appelle de la part des autorités nationales la prise de mesures effectives de prévention des violations et l'ouverture de recours. Le texte expose de manière complète les différents domaines d'action. Il souligne aussi, à juste titre, que le Conseil de l'Europe joue à cet égard un rôle important d'assistance aux Etats.

Soyons clairs : le principal problème auquel la Cour est confrontée demeure l'important volume d'affaires portées devant elle. La mise en oeuvre imparfaite de la Convention au niveau national est l'une des principales causes de l'accumulation d'affaires bien fondées, accumulation qui constitue le plus grave problème auquel la Cour ait à faire face. Il est regrettable également que plus de 30 000 des affaires pendantes concernent des violations répétitives de la Convention, en d'autres termes des cas dans lesquels les Parties contractantes n'ont pas pris de

mesures effectives pour remédier à un problème systémique sous-jacent déjà constaté par la Cour précédemment. Il faut espérer que la Déclaration fournira une base plus solide pour répondre à cette situation inacceptable.

Cependant, nous savons aussi que si une action plus effective des Etats tant de manière générale qu'à la suite d'un arrêt constatant une violation est indispensable pour la survie du système de la Convention à long terme, elle n'apportera pas de solution à court et moyen terme. Pour cette raison, la Cour a élaboré une stratégie claire de traitement des affaires qui lui sont soumises. Nous admettons volontiers qu'il nous incombe aussi, en particulier dans le climat économique difficile que nous connaissons actuellement, de tirer le meilleur parti possible des ressources dont nous disposons. Nous sommes heureux de pouvoir dire que dans un rapport récent, qui n'a pas encore été rendu public, les commissaires aux comptes indépendants du Conseil de l'Europe ont approuvé sans équivoque les choix politiques et stratégiques opérés par la Cour dans l'organisation de son travail. Je voudrais ajouter que les derniers chiffres sont aussi encourageants : depuis l'été dernier, le nombre de requêtes traitées a augmenté de 98 % et le nombre d'affaires pendantes a énormément diminué. En outre, nous recevons moins de requêtes que les années précédentes. La perspective de réduire ou même d'éliminer l'arriéré et d'atteindre ainsi l'équilibre visé à Interlaken est désormais possible, mais elle nécessitera des ressources supplémentaires et c'est pour cela que je salue chaleureusement la proposition du Secrétaire Général de mettre en place un fonds.

Ces chiffres prometteurs ne doivent pas cependant nous faire baisser la garde en nous berçant dans l'illusion que plus aucune mesure n'est nécessaire pour aider la Cour. En particulier, comme elle le souligne dans son avis préliminaire établi pour la présente conférence, même avec un filtrage efficace et une meilleure priorisation, un grand nombre d'affaires restent en souffrance. Il s'agit en outre d'affaires susceptibles d'être recevables et bien fondées.

Que reste-t-il à faire ? Dans son avis préliminaire, la Cour expose ses propres idées sur les nouvelles mesures envisageables. Cependant, dans le cadre de la préparation de la conférence, plusieurs points ont fait l'objet de débats nourris : est-il opportun et nécessaire de renforcer la notion de subsidiarité et la doctrine de la marge d'appréciation ? Faut-il ajouter un nouveau critère aux nombreuses conditions de recevabilité qui permettent déjà à la Cour de rejeter chaque année la grande majorité des requêtes dont elle est saisie ? Le dialogue avec les juridictions nationales doit-il être institutionnalisé au moyen d'une procédure d'avis consultatifs ?

Pour ce qui est de la subsidiarité, la Cour a clairement dit que le système de la Convention appelait une responsabilité partagée impliquant, d'une part, une relation de respect mutuel entre elle et les juridictions nationales et, d'autre part, le respect des processus démocratiques. Cela étant, l'application de ce principe dépend de la bonne mise en oeuvre de la Convention au niveau interne et ne pourra jamais exclure totalement un contrôle de la Cour. Il ne peut s'agir en aucun cas de signer une sorte de chèque en blanc.

La doctrine de la marge d'appréciation est complexe et suscite beaucoup de discussions. Nous ne contestons pas son importance : c'est un outil précieux, conçu par la Cour elle-même pour délimiter la portée de son contrôle. La notion

de marge d'appréciation est variable et ne se prête pas à une caractérisation précise. C'est en partie pour cette raison que nous avons du mal à saisir la nécessité et l'opportunité de tenter de l'inscrire dans la Convention et ainsi de la traiter différemment des nombreux autres outils d'interprétation élaborés par la Cour dans l'exercice de la mission judiciaire qui lui a été confiée.

Nous nous félicitons de ce qu'aucune proposition de nouveau critère de recevabilité n'ait été faite dans la Déclaration et nous sommes reconnaissants à ses auteurs d'avoir tenu compte des préoccupations de la Cour à cet égard. Dans ce contexte, permettez-moi de répéter que dans les faits, la Cour a pour pratique de déclarer irrecevables les affaires dans lesquelles elle estime que les juridictions internes ont dûment examiné le grief au regard de la Convention. La Cour a discuté de l'idée consistant à envisager que les juridictions nationales supérieures puissent lui demander un avis consultatif. Elle n'est pas opposée par principe à une telle procédure, cependant il se pose un certain nombre de questions quant à la manière dont elle fonctionnerait en pratique.

Monsieur le Président, avant de conclure, je voudrais affirmer à nouveau que la Cour appuie sans réserve l'idée d'une adhésion rapide de l'Union européenne à la Convention. Bien entendu, nous souscrivons pleinement à l'appel lancé en ce sens dans la Déclaration.

Monsieur le Président, l'introduction par la Convention du droit de recours individuel devant une instance internationale a changé le droit international d'une manière que peu de gens auraient espéré ou cru voir durer. Nous n'avons pas besoin de regarder aujourd'hui bien loin hors des frontières européennes pour comprendre qu'il reste plus que jamais nécessaire d'appliquer le principe selon lequel les Etats ne doivent pas pouvoir bafouer en toute impunité les droits fondamentaux des individus qui relèvent de leur juridiction.

Cela étant, il n'est pas étonnant que les gouvernements et même les opinions publiques de différents pays trouvent certains des arrêts de la Cour difficiles à accepter. La nature même de la protection des droits fondamentaux et de l'état de droit implique que l'on doit parfois garantir les intérêts d'une minorité contre l'avis de la majorité. Il ne faut pas que cela fasse perdre de vue aux gouvernements les avantages concrets très réels que les décisions de la Cour ont apportés à leur propre pays au plan interne. Je ne doute pas d'ailleurs qu'ils soient conscients de la valeur de l'influence élargie du système de la Convention sur le continent européen et même au-delà. Nous serons tous d'accord, j'en suis certain, pour dire que tous les partenaires européens bénéficient de la consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit sur l'ensemble du continent. La stabilité politique et la bonne gouvernance, facteurs essentiels de la croissance économique, reposent sur des institutions démocratiques fortes fonctionnant sous le règne effectif de l'Etat de droit.

Monsieur le Président, mesdames et messieurs, la Convention et son mécanisme d'application demeurent un modèle unique et précieux de justice internationale, dont on ne saurait trop souligner la valeur en tant que garantie de la démocratie et de l'Etat de droit dans l'Europe élargie du vingt et unième siècle. Beaucoup de choses ont changé ces 50 dernières années, mais un besoin, pourtant, est demeuré tout aussi impérieux au fil du temps : celui de bénéficier de la Convention et d'une Cour forte et indépendante.

## M. Nils Muižnieks

*Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe*

Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les ambassadeurs, Mesdames et Messieurs,

Je n'ai pris ma fonction qu'au début du mois et c'est ma première apparition officielle en tant que Commissaire. Je ne peux donc encore faire appel à mon expérience des visites dans les pays, des travaux thématiques ou des interventions de tiers devant la Cour. Toutefois, je pense que toute notre action est liée d'une manière ou d'une autre au travail de la Cour : prévention des violations de droits de l'homme, règlement des problèmes structureaux dans les Etats membres qui débouchent sur un grand nombre de plaintes, incitation à la mise en œuvre des normes des droits de l'homme au niveau national, et échange des bonnes pratiques sur les problèmes de droits de l'homme.

Dans les observations que je ferai aujourd'hui, je souhaite aborder plusieurs questions et principes importants liés au cœur de notre travail avec celui de la Cour.

On a beaucoup parlé du principe de subsidiarité. On l'a interprété de bien des manières, de l'idée que les tribunaux nationaux devraient avoir une plus grande faculté d'interpréter les droits de la Convention à la possibilité de permettre aux Etats de ne pas appliquer les décisions de la Cour de Strasbourg.

Le principe de subsidiarité veut fondamentalement dire que la responsabilité première de veiller au respect des droits consacrés dans la Convention incombe avant tout aux autorités nationales plutôt qu'à la Cour.

Il s'agit donc de l'application efficace de la Convention au niveau national mais aussi de l'efficacité des recours internes et de la nécessité d'exécuter rapidement et pleinement les arrêts de la Cour.

Pour que ce principe fonctionne dans la pratique, il faut avoir au niveau national, des structures de droits de l'homme et des juridictions efficaces et indépendantes ainsi que des voies de recours effectives pour que chaque personne puisse bénéficier de la justice au niveau national.

La mise en œuvre et la bonne interprétation des droits de l'homme au niveau national seront examinées par la Cour en tant qu'instance de dernier recours.

La Déclaration et le Plan d'action d'Interlaken ont confirmé que les pouvoirs nationaux – exécutif, justice et législatif – sont fondamentaux pour garantir et protéger les droits de l'homme au niveau national.

Le message principal du nombre énorme des requêtes présentées à Strasbourg est que la Cour européenne des droits de l'homme est essentielle à de nombreuses personnes qui estiment que leurs droits n'ont pas été protégés dans tel ou tel Etat européen.

Dans un certain nombre de rapports sur les pays, mon prédécesseur, Thomas Hammarberg, s'est intéressé aux liens entre l'administration de la justice et la protection des droits de l'homme et j'ai bien l'intention de poursuivre dans cette voie.

Les défaillances du système judiciaire sont une source importante de violations de la Convention européenne, notamment les violations du droit à la liberté, et de nombreuses requêtes à la Cour concernant la lenteur excessive des procédures et l'incapacité des Etats membres à faire exécuter les décisions des juridictions internes. Dans plusieurs pays européens, ces décisions ne sont souvent appliquées que partiellement, après de longs délais, et parfois pas du tout.

Il est dans mon intention de continuer à aider les Etats faisant l'objet de nombreuses requêtes en instance pour lutter contre les causes de ce phénomène.

J'aimerais que mon action soit utile pour remédier à l'incapacité structurelle d'appliquer la Convention, particulièrement dans les pays où les juridictions nationales ne protègent tout simplement pas suffisamment les droits individuels. Il reste beaucoup à faire pour appliquer la Convention par l'intermédiaire des tribunaux nationaux

Ceci va naturellement de pair avec la nécessité d'améliorer les voies de recours internes. La saisine d'une Cour internationale doit être vue pour ce qu'elle est : essentiellement l'incapacité à proposer des voies de recours convenables au niveau interne.

Le souhait, voire l'exigence, de disposer de structures nationales de droits de l'homme efficaces a été mentionné dans les premières versions de la déclaration. Des organes telles que les médiateurs parlementaires, les instances préposées à l'égalité, les commissaires à la protection des données, les médiateurs pour les enfants, les commissions de recours contre la police et autres mécanismes analogues sont des partenaires importants pour nous. Lorsqu'elles ont des mandats et un financement suffisants pour assurer leur indépendance, ces structures sont à même d'améliorer considérablement les situations en matière de droits de l'homme.

Certaines bonnes pratiques existent ; quelques institutions nationales de droits de l'homme se sont employées à promouvoir le respect de la Convention et à encourager l'exécution des arrêts de la Cour. Néanmoins, à cause de la crise économique, nombre de ces structures ont été touchées par les coupes budgétaires ou les réductions de personnel et certaines ont été carrément supprimées. Ceci est bien regrettable, car en temps de crise, elles sont des sources fondamentales d'aide aux victimes les plus vulnérables de violations des droits de l'homme.

La coopération avec les structures nationales de droits de l'homme doit être renforcée afin de favoriser des politiques axées sur les droits de l'homme au niveau national et de combler les lacunes structurelles dans les Etats membres. En outre, les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait devraient envisager de créer de telles institutions, notamment aux niveaux régional et local.

Il incombe aux Etats membres de garantir une meilleure application de la Convention au niveau national. Mais la non-exécution des arrêts de la Cour reste un problème majeur dans le système actuel.

Si, dans la majorité des cas, les Etats européens se soumettent aux décisions de la Cour, il n'en reste pas moins que certains Etats s'acquittent extrêmement lentement de leur obligation d'exécuter les arrêts. Certains arrêts importants sont restés non appliqués des plusieurs années plus tard, malgré des indications claires données par la Cour et le Comité des Ministres.

En conséquence, nombre des arrêts rendus par la Cour concernent les prétendues requêtes répétitives, c'est-à-dire des affaires soulevant des questions déjà été traitées dans des arrêts antérieurs de la Cour et qui auraient dû normalement être réglées par les Etats membres défenseurs. Ces requêtes répétitives contribuent à la surcharge de travail de la Cour et créent un risque de retard des décisions en général.

Il est donc nécessaire que les Etats membres exécutent ces arrêts avec célérité, et de manière entière et effective, afin prévenir la répétition de violations analogues.

Pendant les six années de mon mandat, je continuerai d'attirer l'attention des autorités sur la nécessité d'une application rapide des arrêts rendus par la Cour. J'ai aussi l'intention d'inciter non seulement les gouvernements, mais aussi les parlements, les systèmes judiciaires, les structures nationales de droits de l'homme et les partenaires de la société civile à promouvoir une mise en œuvre plus effective des normes de la Convention par les Etats membres.

La subsidiarité doit être conjuguée avec un autre principe : celui de la complémentarité. On devrait intensifier les actions entreprises conjointement avec d'autres mécanismes de contrôle du Conseil de l'Europe, des organes politiques, les Etats membres, les systèmes judiciaires nationaux et les structures nationales des droits de l'homme. Mon Bureau est désireux de travailler avec d'autres dans cette entreprise.

Mon rôle, tel que je l'envisage, vient compléter le rôle de la Cour. En insistant sur la nécessité de prévenir les violations des droits de l'homme, en recensant et en partageant les bonnes pratiques, en sensibilisant aux normes adoptées, et en proposant des solutions aux violations des droits de l'homme, notamment dans les affaires présentant des problèmes évidents ou structurels, mon Bureau peut jouer, selon moi, un rôle important pour que le système de la Convention reste efficace.

## ÉCHANGE DE VUES SUR LA MISE EN OEUVRE NATIONALE DE LA CONVENTION

*Après les remarques générales des chefs de délégations sur le projet de déclaration dans son ensemble, un échange de vues a été tenu sur un point particulier : l'application de la Convention au niveau national. Tous les participants étaient invités à échanger leurs points de vue sur ce point : quelle est leur expérience, que considèrent-ils comme important ? Enfin, que devrait faire le Conseil de l'Europe pour soutenir l'application de la Convention au niveau national ?*

### Résumé : The Rt Hon Dominic Grieve QC MP

*Procureur général d'Angleterre et du Pays de Galles*

C'est à moi qu'incombe maintenant la tâche de résumer ce débat extraordinairement varié, alimenté par de nombreuses interventions. Il se dégage en effet un certain nombre de thèmes communs concernant la bonne mise en œuvre de la Convention au niveau national.

Tout d'abord, et je pense que c'est presque universel, l'institution de voies recours internes.

La diffusion d'informations sur la Convention et sur la jurisprudence de la Cour – bases de données, traductions, sites web, lettres d'information. Elle a été très souvent évoquée ce matin ainsi que la manière dont elle aide à promouvoir la connaissance.

L'exécution des arrêts qui demande naturellement à la fois une coordination des gouvernements, des rapports annuels au parlement et un dialogue entre l'exécutif et le parlementaire pour qu'elle soit menée correctement.

L'examen des projets de loi, que j'ai mentionné dans mon introduction en parlant de mon rôle.

Et, bien sûr, l'information et la sensibilisation des juges, des procureurs et des décideurs ainsi que des policiers.

La réforme s'attaquant à la longueur excessive des procédures judiciaires est, à mon sens, l'une des questions essentielles que nous devons tous examiner, tout comme nous devons faire vérifier par des audits si notre système judiciaire remplit son rôle.

C'est avec intérêt que j'ai entendu parler des plans d'action nationaux sur les droits de l'homme et, bien sûr, de la création d'institutions nationales de droits de l'homme qui jouent, de par mon expérience au Royaume-Uni, un rôle capital pour promouvoir les droits consacrés dans la Convention.

L'intégration de la Convention dans le droit national et l'exécution d'arrêts pilotes.

Permettez-moi de mentionner quelques autres points qui sont ressortis de ces débats et que j'estime assez importants. La contribution du Luxembourg a, selon moi, fait apparaître qu'il y a souvent un fossé entre les droits abstraits auxquels nous souscrivons et la réalité concrète de leur application sur le terrain.

Dans ce contexte, mon expérience m'a appris qu'il était crucial de rappeler constamment aux fonctionnaires, à tous les niveaux, leurs obligations en termes de protection des droits de l'homme mais aussi comment ils peuvent fonctionner productivement dans ce cadre.

Mon expérience tant que Procureur général d'Angleterre et du Pays de Galles m'a appris que les violations des droits de l'homme ne sont souvent pas délibérées. Elles sont en fait souvent accidentelles. Remarquons que, si des bureaucraties arrivent à violer des droits, même accidentellement, il peut être plutôt difficile de convaincre les gens de reconnaître qu'ils l'ont fait.

Or, dans ce contexte, je pense que l'éducation au sens large, et particulièrement de la part des parlements, en associant la population, comme l'a reconnu le Premier ministre du Royaume-Uni, joue un rôle absolument fondamental. Si la population ne voit pas elle-même l'importance des droits de l'homme et qu'elle considère qu'ils ne sont importants que pour des gens dont elle peut penser qu'ils n'en sont pas dignes, nous n'arriverons pas à faire passer le bon message. D'après mon expérience, il y a toujours une légère tendance des fonctionnaires à parfois se plaindre qu'en fait la seule manière dont les droits sont appliqués semble être à l'avantage de personnes dont la population pourrait estimer qu'elles ne le méritent pas vraiment.

Il faut donc, à mon avis, faire une campagne pédagogique pour montrer que les droits de la Convention, lorsqu'ils sont uniformément universellement appliqués, débouchent sur une très grande amélioration de la qualité de vie de chacun.

Pour l'avenir, il me semble que le suivi qu'il nous faudrait peut-être envisager est la compilation de bonnes pratiques. Je pense que le Royaume-Uni, dans les derniers moments de sa présidence, verra comment rassembler certaines des choses qui ont été faites ici aujourd'hui afin d'étudier comment échanger ces bonnes pratiques à l'avenir.

C'est sur ces remarques que je souhaiterais tous vous remercier, qui avez participé à ce large débat que j'ai trouvé extrêmement instructif et intéressant.

## CONCLUSIONS

### Remarques finales :

*Présentées par la présidence britannique du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe*

Au nom de la présidence du Royaume-Uni, permettez-moi de tous vous remercier pour votre contribution à cette conférence et au processus de rédaction de la déclaration.

Cette conférence nous a donné l'occasion à tous de réaffirmer notre attachement à la Convention européenne des droits de l'homme. Nous avons exprimé que nous étions tous attachés au droit de requête individuelle ainsi qu'à la responsabilité première des Etats parties dans la mise en œuvre de la Convention.

Nous avons également réaffirmé l'importance de mener à bien une réforme utile de la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour est une institution extraordinaire, depuis longtemps pierre angulaire du système de la Convention. Nous devons veiller à son indépendance et à son autorité.

Je suis très reconnaissant à toutes les délégations qui ont participé à l'échange de vues sur l'application de la Convention au niveau national, laquelle est un élément fondamental du principe de subsidiarité. L'objectif premier doit toujours être de garantir le plein exercice des droits et des libertés consacrés dans la Convention. Il importe de prévenir les violations de celle-ci ou, lorsqu'elles se produisent, de prévoir des voies recours effectives au niveau national. Il est aussi important d'assurer une exécution effective des arrêts de la Cour.

Le processus, qui a commencé avec la Conférence d'Interlaken et s'est poursuivi avec la Conférence d'Izmir, vise à garantir l'avenir de la Cour. Il est crucial que la Cour puisse traiter les requêtes qu'elle reçoit rapidement et efficacement, et qu'elle puisse se concentrer sur les requêtes qui concernent des violations graves ou des points importants d'interprétation de la Convention. La Cour fait déjà de grands progrès pour traiter la masse des requêtes irrecevables. Le problème porte maintenant surtout sur les affaires recevables en instance, et notamment celles qui font apparaître des allégations potentiellement bien fondées de nouvelles violations de la Convention.

La déclaration comprend un arsenal de mesures propres à assurer l'avenir de la Cour et de la Convention. Nous devons désormais mettre ces mesures en œuvre rapidement et efficacement. J'appelle toutes les personnes impliquées dans ce processus à poursuivre leur travail collectif dans un esprit de coopération

pour qu'en particulier les amendements nécessaires à la Convention soient adoptés d'ici à la fin 2013 et que l'approfondissement de thèmes importants demandés dans la déclaration soit également mené à bien.

Alors que nous adoptons la Déclaration de Brighton, permettez-moi de vous exprimer de nouveau à tous ma reconnaissance pour votre aide ; je vous promets que nous soutiendrons sans réserve les futures présidences du Conseil de l'Europe dans la poursuite de nos efforts pour assurer l'efficacité du système conventionnel.

Je souhaite remercier tout particulièrement :

- ▶ toutes les délégations qui ont participé à la conférence ;
- ▶ le Conseil de l'Europe et, en particulier, ses hauts responsables qui ont participé à nos travaux ;
- ▶ les équipes qui nous ont assistés dans nos travaux, notamment le Secrétariat du Conseil de l'Europe pour son rôle dans nos négociations, tout le personnel qui s'est occupé de nous à Brighton ainsi que celui des Secrétariats des Affaires étrangères et du Commonwealth et de la Justice qui ont assisté la présidence du Royaume-Uni ;
- ▶ et, tout particulièrement, nos interprètes ici à Brighton.

Cela a été un grand plaisir pour nous de vous accueillir à Brighton et je vous souhaite

## Déclaration de Brighton

20 avril 2012

**L**a Conférence à haut niveau réunie à Brighton les 19 et 20 avril 2012 à l'initiative de la présidence britannique du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (« la Conférence ») déclare ce qui suit :

1. Les Etats parties à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (« la Convention ») réaffirment leur attachement profond et constant à la Convention, ainsi qu'au respect de leur obligation, au titre de la Convention, de reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis dans la Convention.
2. Les Etats parties réaffirment également leur attachement au droit de recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») en tant que pierre angulaire du système de protection des droits et libertés énoncés dans la Convention. La Cour a apporté une immense contribution à la protection des droits de l'homme en Europe depuis plus de 50 ans.
3. Les Etats parties et la Cour partagent la responsabilité de la mise en œuvre effective de la Convention, sur la base du principe fondamental de subsidiarité. La Convention a été conclue sur la base, entre autres, de l'égalité

souveraine des Etats. Les Etats parties doivent respecter les droits et libertés garantis par la Convention, et remédier de manière effective aux violations au niveau national. La Cour agit en tant que sauvegarde si des violations n'ont pas obtenu de remède au niveau national. Lorsque la Cour constate une violation, les Etats parties doivent se conformer à son arrêt définitif.

4. Les Etats parties et la Cour partagent aussi la responsabilité d'assurer la viabilité du mécanisme de la Convention. Les Etats parties sont déterminés à travailler en partenariat avec la Cour pour y parvenir, en s'appuyant également sur les travaux importants du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, ainsi que du Commissaire aux droits de l'homme et des autres institutions et organes du Conseil de l'Europe, et en travaillant dans un esprit de coopération avec la société civile et les institutions nationales chargées des droits de l'homme.
5. Dans sa déclaration du 19 février 2010, la Conférence à haut niveau réunie à Interlaken (« la Conférence d'Interlaken ») a noté avec une profonde préoccupation que l'écart entre les requêtes introduites et les requêtes traitées ne cessaient d'augmenter. Elle a considéré que cette situation nuisait gravement à l'efficacité et à la crédibilité de la Convention et de son mécanisme de contrôle et menaçait la qualité et la cohérence de la jurisprudence ainsi que l'autorité de la Cour. Dans sa déclaration du 27 avril 2011, la Conférence à haut niveau réunie à Izmir (« la Conférence d'Izmir ») s'est félicitée des avancées concrètes obtenues à la suite de la Conférence d'Interlaken. Les Etats parties sont très reconnaissants aux Présidence suisse et turque du Comité des Ministres d'avoir convoqué ces conférences, et à tous ceux qui ont contribué à mettre en œuvre le Plan d'action et le Plan de suivi.
6. Les résultats obtenus à ce jour dans le cadre du Protocole n° 14 sont encourageants, en particulier du fait des mesures prises par la Cour pour améliorer leur efficacité et faire face à l'afflux de requêtes clairement irrecevables. Toutefois, l'augmentation du nombre de requêtes potentiellement bien fondées en instance devant la Cour est un problème sérieux et préoccupant. Vu la situation actuelle de la Convention et de la Cour, les dispositions pertinentes prévues par les Conférences d'Interlaken et d'Izmir doivent continuer à être pleinement mises en œuvre et le potentiel du Protocole n° 14 doit être exploité pleinement. Toutefois, comme cela a été noté par la Conférence d'Izmir, le Protocole n° 14 à lui seul n'apportera pas une solution durable et globale aux problèmes auxquels le système de la Convention est confronté. Des mesures complémentaires sont donc également nécessaires pour que le système de la Convention reste efficace et puisse continuer à protéger les droits et libertés de plus de 800 millions de personnes en Europe.

#### **A. Mise en œuvre de la Convention au niveau national**

7. La pleine mise en œuvre de la Convention au niveau national suppose que les Etats parties prennent des mesures effectives pour prévenir les violations. Toutes les lois et politiques devraient être conçues et tous les agents publics devraient exercer leurs responsabilités d'une manière qui donne plein effet à la Convention. Les Etats parties doivent aussi prévoir des voies

de recours pour les violations alléguées de la Convention. Les juridictions et instances nationales devraient prendre en compte la Convention et la jurisprudence de la Cour. La combinaison de toutes ces mesures devrait permettre de réduire le nombre de violations de la Convention. Elle devrait aussi permettre de réduire le nombre de requêtes bien fondées présentées à la Cour, ce qui contribuerait à alléger sa charge de travail.

8. Le Conseil de l'Europe joue un rôle crucial pour favoriser et encourager la mise en œuvre de la Convention au niveau national, dans le cadre de l'action plus vaste qu'il mène dans le domaine des droits de l'homme, de la démocratie et de l'état de droit. L'assistance technique fournie sur demande aux Etats parties, soit par le Conseil de l'Europe, soit bilatéralement par d'autres Etats parties, permet de diffuser les bonnes pratiques et d'améliorer le respect des droits de l'homme en Europe. Le soutien offert par le Conseil de l'Europe devrait être apporté de manière efficace, en fonction des objectifs fixés, en coordination avec l'ensemble plus large des activités de l'organisation.
9. En conséquence, la Conférence :
  - a. affirme la ferme volonté des Etats parties de s'acquitter de l'obligation, qui leur incombe au premier chef, de mettre en œuvre la Convention au niveau national ;
  - b. encourage vivement les Etats parties à continuer à tenir pleinement compte des recommandations du Comité des Ministres sur la mise en œuvre de la Convention au niveau national lors de l'élaboration de législations, de politiques et de pratiques destinées à donner effet à la Convention ;
  - c. exprime en particulier la détermination des Etats parties à veiller à la mise en œuvre effective de la Convention au niveau national, en prenant les mesures spécifiques suivantes, s'il y a lieu :
    - i. envisager d'établir, si elles ne l'ont pas encore fait, une institution nationale indépendante chargée des droits de l'homme ;
    - ii. mettre en œuvre des mesures concrètes pour faire en sorte que les politiques et législations respectent pleinement la Convention, y compris en fournissant aux parlements nationaux des informations sur la compatibilité avec la Convention des projets de loi de base proposés par le gouvernement ;
    - iii. envisager d'instaurer, si nécessaire, de nouvelles voies de recours internes, de nature spécifique ou générale, pour les violations alléguées des droits et libertés protégés par la Convention ;
    - iv. encourager les juridictions et instances nationales à tenir compte des principes pertinents de la Convention, eu égard à la jurisprudence de la Cour, lorsqu'elles conduisent leurs procédures et élaborent leurs décisions, et leur en donner les moyens ; et en particulier, permettre aux parties au litige – dans les limites appropriées de la procédure judiciaire nationale, mais sans obstacles inutiles – d'attirer l'attention des juridictions et instances nationales sur toutes dispositions pertinentes de la Convention et la jurisprudence de la Cour ;

- v. donner aux agents publics les informations nécessaires sur les obligations imposées par la Convention ; et en particulier dispenser aux agents travaillant dans le système judiciaire, responsables de l'application des lois ou des mesures privatives de liberté, une formation sur la manière de remplir les obligations imposées par la Convention ;
- vi. veiller à ce que des informations et une formation appropriées sur la Convention soient intégrées dans la formation théorique et pratique et dans le développement professionnel des juges, des avocats et des procureurs ; et
- vii. donner aux requérants potentiels des informations sur la Convention, notamment sur le champ et les limites de la protection qu'elle offre, sur la compétence de la Cour et sur les critères de recevabilité ;
- d. encourage les Etats parties s'ils ne l'ont pas encore fait :
  - i. Ensure that significant judgments of the Court are translated or summarised into national languages where this is necessary for them to be properly taken into account;
  - ii. à veiller à ce que les arrêts importants de la Cour soient traduits ou résumés dans les langues nationales, lorsque cela est nécessaire pour qu'ils soient dûment pris en compte ;
  - iii. à traduire le Guide pratique de la Cour sur la recevabilité dans les langues nationales ; et
  - iv. à envisager d'apporter des contributions volontaires additionnelles aux programmes du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme ou au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme ;
- e. encourage tous les Etats parties à tirer pleinement parti de l'assistance technique et à donner et recevoir, sur demande, une assistance technique bilatérale dans un esprit de coopération ouverte, en vue d'une protection pleine et entière des droits de l'homme en Europe ;
- f. invite le Comité des Ministres :
  - i. à examiner comment veiller au mieux à ce que l'assistance technique demandée soit fournie aux Etats parties qui en ont le plus besoin ;
  - ii. dans le prolongement des sous-paragraphes c.iii et iv ci-dessus, à élaborer un guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes ;
  - iii. dans le prolongement du sous-paragraphes c.v ci-dessus, à préparer une boîte à outils que les Etats parties pourraient utiliser pour informer leurs agents publics sur les obligations de l'Etat en application de la Convention ;
- g. invite le Secrétaire Général à proposer aux Etats parties, à travers le Comité des Ministres, des moyens pratiques d'améliorer :
  - i. la mise en œuvre des programmes d'assistance technique et de coopération du Conseil de l'Europe ;
  - ii. la coordination entre les différents acteurs du Conseil de l'Europe qui participent aux mesures d'assistance ; et
  - iii. le ciblage de l'assistance technique à la disposition de chaque Etat partie sur une base bilatérale, en tenant compte d'arrêts particuliers de la Cour ;

- h. invite la Cour à indiquer, parmi ses arrêts, ceux qu'elle recommanderait tout particulièrement de traduire éventuellement dans les langues nationales ; et
- i. réitère l'importance de la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, en particulier pour assurer la mise en œuvre effective des programmes conjoints et une cohérence entre leurs priorités respectives dans ce domaine ;

## **B. Interaction entre la Cour et les autorités nationales**

- 10. Les Etats parties à la Convention sont tenus de reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis dans la Convention et d'octroyer un recours effectif devant une instance nationale à toute personne dont les droits et libertés ont été violés. La Cour interprète de manière authentique la Convention. Elle offre également une protection aux personnes dont les droits et les libertés ne sont pas garantis au niveau national.
- 11. La jurisprudence de la Cour indique clairement que les Etats parties disposent, quant à la façon dont ils appliquent et mettent en œuvre la Convention, d'une marge d'appréciation qui dépend des circonstances de l'affaire et des droits et libertés en cause. Cela reflète le fait que le système de la Convention est subsidiaire par rapport à la sauvegarde des droits de l'homme au niveau national et que les autorités nationales sont en principe mieux placées qu'une Cour internationale pour évaluer les besoins et les conditions au niveau local. La marge d'appréciation va de pair avec la supervision découlant du système de la Convention. A cet égard, le rôle de la Cour est d'examiner si les décisions prises par les autorités nationales sont compatibles avec la Convention, eu égard à la marge d'appréciation dont dispose les Etats.
- 12. En conséquence, la Conférence :
  - a. salue le développement par la Cour, dans sa jurisprudence, de principes tels que ceux de subsidiarité et de marge d'appréciation et l'encourage à prêter la plus grande attention à ces principes et à les appliquer systématiquement dans ses arrêts ;
  - b. conclut que pour des raisons de transparence et d'accessibilité, une référence au principe de subsidiarité et à la doctrine de la marge d'appréciation, telle que développée dans la jurisprudence de la Cour, devrait être incluse dans le préambule de la Convention et invite le Comité des Ministres à adopter un instrument d'amendement en ce sens d'ici fin 2013, tout en rappelant l'engagement des Etats parties à donner plein effet à leur obligation de garantir les droits et libertés définis dans la Convention ;
  - c. salue et encourage le dialogue ouvert entre la Cour et les Etats parties afin d'améliorer la compréhension de leurs rôles respectifs dans la mise en œuvre de leur responsabilité partagée en matière d'application de la Convention y compris, en particulier, le dialogue entre la Cour et :
    - i. les plus hautes juridictions des Etats parties ;
    - ii. le Comité des Ministres, y compris en ce qui concerne le principe de subsidiarité ainsi que la clarté et la cohérence de la jurisprudence de la Cour ; et

- iii. les agents des gouvernements et les experts juridiques des Etats parties, concernant en particulier les questions de procédure et à travers leur consultation sur les propositions de modification du Règlement de la Cour ;
- d. note que l'interaction entre la Cour et les autorités nationales pourrait être renforcée par l'introduction dans la Convention d'un pouvoir supplémentaire de la Cour, que les Etats parties pourraient accepter à titre optionnel, de rendre sur demande des avis consultatifs sur l'interprétation de la Convention dans le contexte d'une affaire particulière au niveau national, sans préjudice du caractère non contraignant de ces avis pour les autres Etats parties ; invite le Comité des Ministres à rédiger le texte d'un protocole facultatif à la Convention à cet effet d'ici fin 2013 ; et invite en outre le Comité des Ministres à décider ensuite s'il y a lieu de l'adopter ; et
- e. rappelle que la Conférence d'Izmir a invité le Comité des Ministres à poursuivre l'examen de la question des mesures provisoires prévues par l'article 39 du Règlement de la Cour ; et invite le Comité des Ministres à évaluer si une réduction significative du nombre de ces mesures a été constatée et si les requêtes faisant l'objet de mesures provisoires sont aujourd'hui traitées avec célérité, et à proposer toute action qui apparaîtrait nécessaire.

### **C. Requêtes introduites devant la Cour**

- 13. Le droit de recours individuel est l'une des pierres angulaires du système de la Convention. Le droit d'introduire une requête devant la Cour devrait pouvoir être exercé concrètement et les Etats parties doivent veiller à n'entraver en aucune mesure l'exercice effectif de ce droit.
- 14. Les critères de recevabilité énoncés à l'article 35 de la Convention indiquent quelles affaires la Cour devrait examiner plus avant sur le fond. Ils devraient fournir à la Cour des outils pratiques pour s'assurer qu'elle puisse se concentrer sur les affaires dans lesquelles le principe ou l'importance de la violation requiert son attention. Il appartient à la Cour de statuer sur la recevabilité des requêtes. Il importe, ce faisant, qu'elle continue d'appliquer strictement et uniformément les critères de recevabilité afin d'accroître la confiance dans la rigueur du système de la Convention et d'éviter un alourdissement injustifié de sa charge de travail.
- 15. En conséquence, la Conférence :
  - a. salue la suggestion de la Cour que le délai dans lequel une requête doit être introduite devant la Cour, prévu par l'article 35, paragraphe 1 de la Convention, pourrait être réduit ; conclut que le délai de quatre mois est approprié, et invite le Comité des Ministres à adopter un instrument d'amendement en ce sens d'ici fin 2013 ;
  - b. se félicite que la Cour envisage d'appliquer plus strictement le délai prévu par l'article 35, paragraphe 1 de la Convention et souligne une nouvelle fois qu'il importe que la Cour applique pleinement, de manière cohérente et prévisible, tous les critères de recevabilité, y compris les règles concernant le champ de sa juridiction pour garantir l'administration efficiente de la justice et préserver les rôles respectifs de la Cour et des autorités nationales ;

- c. conclut qu'à l'article 35, paragraphe 3.b de la Convention, les mots « et à condition de ne rejeter pour ce motif aucune affaire qui n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne » devraient être supprimés, et invite le Comité des Ministres à adopter un instrument d'amendement en ce sens d'ici fin 2013 ;
- d. affirme qu'une requête devrait être considérée comme manifestement irrecevable au sens de l'article 35(3)(a), entre autres, dans la mesure où la Cour estime que la requête soulève un grief qui a été dûment examiné par un tribunal interne appliquant les droits garantis par la Convention à la lumière de la jurisprudence bien établie de la Cour, y compris, le cas échéant, sur la marge d'appréciation, à moins que la Cour estime que la requête soulève une question sérieuse relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention ; et encourage la Cour à veiller à la nécessité de suivre une approche stricte et cohérente lorsqu'elle déclare de telles requêtes irrecevables, en clarifiant sa jurisprudence à cet effet si nécessaire ;
- e. constate avec satisfaction que la Cour a renforcé l'information des requérants sur ses procédures, et notamment sur les critères de recevabilité ;
- f. invite la Cour à prévoir expressément dans son Règlement la possibilité de prendre une décision séparée sur la recevabilité à la demande du gouvernement défendeur lorsqu'il existe un intérêt particulier à ce que la Cour statue sur l'effectivité d'un recours interne mis en cause dans l'affaire considérée ;
- g. invite la Cour à développer sa jurisprudence sur l'épuisement des voies de recours internes afin d'imposer que, lorsque celles-ci existent, le grief allégué de la violation de la convention ou d'une disposition équivalente du droit national ait été argumenté devant les tribunaux ou instances nationales, de façon à donner à celles-ci la possibilité d'appliquer la Convention à la lumière de la jurisprudence de la Cour.

#### **D. Traitement des requêtes**

- 16. Le volume des requêtes portées chaque année devant la Cour a doublé depuis 2004. Un nombre considérable de requêtes sont aujourd'hui pendantes devant toutes les formations judiciaires primaires de la Cour. De nombreux requérants, y compris des personnes dont la requête peut être bien fondée, doivent attendre une réponse pendant des années.
- 17. Vu l'importance du droit de recours individuel, la Cour doit être en mesure de traiter les requêtes irrecevables aussi efficacement que possible, avec une incidence minimale sur ses ressources. La Cour a déjà pris des mesures importantes à cette fin dans le cadre du Protocole n° 14, ce dont il faut se féliciter.
- 18. Les requêtes répétitives ont le plus souvent pour origine des problèmes systémiques ou structurels au niveau national. Il incombe aux Etats parties concernés, sous la surveillance du Comité des Ministres, de faire en sorte que ces problèmes et les violations qui en découlent soient réglés dans le cadre de l'exécution effective des arrêts de la Cour.
- 19. Le nombre croissant d'affaires pendantes devant les chambres de la Cour est également très préoccupant. La Cour devrait pouvoir axer son attention sur les nouvelles violations susceptibles d'être bien fondées.

20. En conséquence, la Conférence :
- a. se félicite des progrès déjà réalisés par la Cour dans le traitement des requêtes, et en particulier de l'adoption :
    - i. de sa politique de hiérarchisation, qui l'a aidée à concentrer ses efforts sur les affaires les plus importantes et les plus graves ;
    - ii. de méthodes de travail tendant à rationaliser les procédures, notamment pour le traitement des affaires irrecevables ou répétitives, tout en maintenant une responsabilité judiciaire appropriée ;
  - b. note avec satisfaction que la Cour pourrait traiter d'ici à 2015 les requêtes manifestement irrecevables en suspens, prend note de la demande de la Cour d'obtenir le détachement supplémentaire de juges nationaux et de juristes indépendants de haut niveau auprès de son Greffe pour lui permettre d'y parvenir et encourage les Etats parties à organiser de nouveaux détachements dans ce sens ;
  - c. reste préoccupée par le grand nombre de requêtes répétitives en instance devant la Cour ; se félicite que celle-ci continue d'appliquer des mesures proactives, en particulier la procédure de l'arrêt pilote, pour traiter les violations répétitives avec efficacité ; et encourage les Etats parties, le Comité des Ministres et la Cour à travailler de concert pour trouver les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour, en examinant les différentes idées qui ont été avancées, y compris leurs implications juridiques, pratiques et financières, et en tenant compte du principe d'égalité de traitement de tous les Etats parties ;
  - d. en s'appuyant sur la procédure des arrêts pilotes, invite le Comité des Ministres à envisager l'opportunité et les modalités d'une procédure selon laquelle la Cour pourrait enregistrer et statuer sur un petit nombre de requêtes représentatives sélectionnées dans un groupe de requêtes alléguant la même violation contre le même Etat partie défendeur, la décision de la Cour en l'espèce étant applicable à l'ensemble du groupe.
  - e. note que, pour permettre à la Cour de se prononcer dans un délai raisonnable sur les requêtes pendantes devant ses chambres, il pourrait être nécessaire à l'avenir de désigner des juges supplémentaires à la Cour ; note en outre qu'il pourrait être nécessaire que ces juges aient un mandat d'une durée différente, et/ou un éventail de fonctions différent des juges existants de la Cour ; et invite le Comité des Ministres à décider d'ici fin 2013 s'il devrait ou non entreprendre d'amender la Convention en vue de permettre la nomination de tels juges suite à une décision unanime du Comité des Ministres agissant sur la base d'informations reçues de la Cour ;
  - f. invite la Cour à consulter les Etats parties à propos de son intention d'adopter une interprétation plus large de la notion de jurisprudence bien établie au sens de l'article 28, paragraphe 1 de la Convention, afin de statuer sur un plus grand nombre d'affaires selon une procédure de comité, sans préjudice de l'examen approprié des circonstances d'espèce de chaque affaire et du caractère non contraignant des arrêts rendus à l'encontre d'un autre Etat partie ;
  - g. invite la Cour à examiner, en consultation avec les Etats parties, la société civile et les institutions nationales chargées des droits de l'homme, si :

- i. à la lumière de l'expérience du projet pilote, d'autres mesures devraient être mises en place pour faciliter l'introduction des requêtes en ligne et simplifier ainsi la procédure de communication des affaires, tout en veillant à ce que les requêtes émanant de requérants qui n'ont pas la possibilité de les introduire en ligne continuent d'être acceptées ;
  - ii. les formulaires de requêtes auprès de la Cour pourraient être améliorés afin de faciliter une meilleure présentation et un meilleur traitement de ces requêtes ;
  - iii. les décisions et les arrêts de la Cour pourraient être mis à la disposition des parties à l'affaire un peu avant leur publication ;
  - iv. la demande de satisfaction équitable, y compris pour frais et dépens, et les observations y afférentes pourraient être soumises à un stade antérieur de la procédure devant la chambre et la Grande Chambre ;
- h. estime que l'application intégrale de ces mesures, assortie des ressources appropriées, devrait en principe permettre à la Cour de prendre la décision de communiquer ou non une affaire, dans un délai d'un an, puis de rendre une décision ou un arrêt sur toute affaire communiquée dans un délai de deux ans après sa communication ;
- i. exprime en outre l'engagement des Etats parties à travailler en partenariat avec la Cour afin d'obtenir ces résultats ; et
  - j. invite le Comité des Ministres, à déterminer, en concertation avec la Cour, comment il établirait, d'ici 2015, si ces mesures se sont avérées suffisantes pour permettre à la Cour de faire face à sa charge de travail ou s'il y a lieu de prendre des mesures complémentaires.

### **E. Les juges et la jurisprudence de la Cour**

- 21. L'autorité et la crédibilité de la Cour dépendent en grande partie de la qualité de ses juges et des arrêts qu'ils rendent.
- 22. Le haut niveau des juges élus à la Cour est fonction de la qualité des candidats présentés à l'Assemblée parlementaire. Le choix de candidats ayant la plus haute envergure possible, opéré par les Etats parties, est de ce fait primordial pour préserver le succès de la Cour, tout comme l'est un Greffe de grande qualité, composé de juristes choisis en raison de leurs compétences juridiques et de leurs connaissances du droit et de la pratique des Etats parties, qui apporte un soutien inestimable aux juges de la Cour.
- 23. Les arrêts de la Cour doivent être clairs et cohérents, ce qui est un facteur de sécurité juridique. Cela aide les tribunaux nationaux à appliquer la Convention de manière plus précise et les requérants potentiels à évaluer si leur requête est bien fondée. La clarté et la cohérence sont particulièrement importantes lorsque la Cour traite de questions de portée générale. La cohérence dans l'application de la Convention ne requiert pas que les Etats parties mettent en œuvre celle-ci de manière uniforme. La Cour a indiqué qu'elle envisageait de modifier son Règlement afin d'imposer à une chambre de prendre une décision de dessaisissement si elle considère qu'il y a lieu de s'écarter d'une jurisprudence établie.

24. Un collège de juges stable favorise la cohérence de la Cour. Aussi n'est-il pas souhaitable, en principe, qu'un juge n'assure pas intégralement le mandat prévu par la Convention.
25. En conséquence, la Conférence :
  - a. se félicite de l'adoption par le Comité des Ministres des Lignes directrices concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, et encourage les Etats parties à les mettre en œuvre ;
  - b. se félicite de la création du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme, note que le Comité des Ministres a décidé de réexaminer le fonctionnement du Panel consultatif à l'issue d'une période initiale de trois ans et invite l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres à réfléchir à de nouvelles améliorations des procédures d'élection des juges ;
  - c. salue les mesures prises par la Cour pour préserver et renforcer la haute qualité de ses arrêts, en vue notamment de renforcer leurs clarté et leur cohérence ; note avec satisfaction que la Cour a reconnu de longue date que, par souci de sécurité juridique, de prévisibilité et d'égalité devant la loi, elle ne devrait pas s'écarter sans raison valable de ses propres précédents ; invite en particulier la Cour à garder à l'esprit l'importance de la cohérence lorsque les arrêts ont trait à différents aspects d'une même question, afin que leur effet cumulé continue d'offrir aux Etats parties une marge d'appréciation appropriée ;
  - d. vu le rôle central joué par la Grande Chambre pour la cohérence de la jurisprudence de la Cour, conclut qu'il faudrait supprimer les mots « à moins que l'une des parties ne s'y oppose » à l'article 30 de la Convention, invite le Comité des Ministres à adopter un instrument d'amendement en ce sens, et à examiner si des changements seraient requis en conséquence, d'ici fin 2013 et encourage les Etats parties à s'abstenir de faire objection à toute proposition de dessaisissement par une chambre en attendant l'entrée en vigueur de l'instrument d'amendement ;
  - e. invite la Cour à examiner si l'inclusion *ex officio* des vice-présidents de chaque section serait de nature à améliorer la composition de la Grande Chambre ; et
  - f. conclut à la nécessité d'amender l'article 23, paragraphe 2 de la Convention pour remplacer la limite d'âge des juges par l'exigence que ceux-ci n'aient pas plus de 65 ans au moment de l'entrée en fonction, et invite le Comité des Ministres à adopter un instrument d'amendement en ce sens d'ici fin 2013.

#### **F. Exécution des arrêts de la Cour**

26. Chaque Etat partie s'est engagé à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans toute affaire dans laquelle il est partie. Par sa surveillance, le Comité des Ministres veille à ce qu'il soit donné suite de manière appropriée aux arrêts de la Cour, y compris par la mise en œuvre de mesures générales destinées à résoudre des problèmes systémiques plus larges.

27. Le Comité des Ministres doit par conséquent vérifier de manière effective et équitable si les mesures prises par un Etat partie ont mis un terme à une violation. Le Comité des Ministres devrait pouvoir prendre des mesures effectives à l'égard d'un Etat partie qui manque à ses obligations au titre de l'article 46 de la Convention. Le Comité des Ministres devrait accorder une attention particulière aux violations révélatrices d'un problème systémique au plan national, et veiller à ce que les Etats parties exécutent rapidement et effectivement les arrêts pilotes.
28. Le Comité des Ministres surveille l'exécution d'un nombre d'arrêts toujours croissant. Etant donné que la Cour travaille à travers les requêtes potentiellement bien fondées qui sont pendantes devant elle, on peut s'attendre à ce que le volume de travail du Comité des Ministres augmente encore.
29. En conséquence, la Conférence :
  - a. encourage les Etats parties :
    - i. à développer des moyens et des mécanismes au plan interne pour assurer l'exécution rapide des arrêts de la Cour, y compris à travers la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2008)2 du Comité des Ministres et à partager leurs bonnes pratiques en la matière ;
    - ii. à élaborer des plans d'action pour l'exécution des arrêts, rendus accessibles au plus grand nombre, y compris si possible par leur publication dans les langues nationales ;
    - iii. à faciliter le rôle important joué par les parlements nationaux dans l'examen de l'efficacité de la mise en œuvre des mesures prises ;
  - b. réitère l'invitation adressée au Comité des Ministres par les Conférences d'Interlaken et d'Izmir à appliquer pleinement le principe de subsidiarité, selon lequel les Etats parties peuvent choisir de quelle manière ils entendent satisfaire à leurs obligations en vertu de la Convention ;
  - c. invite le Comité des Ministres à poursuivre sa réflexion sur les moyens de perfectionner ses procédures afin de garantir une surveillance effective de l'exécution des arrêts, notamment par :
    - i. un examen plus structuré des questions stratégiques et systémiques lors de ses réunions ; et
    - ii. une plus grande publicité à propos de ses réunions ;
    - iii. invite le Comité des Ministres à examiner si des mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des Etats qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour dans un délai approprié ;
  - d. salue les rapports réguliers et les débats de l'Assemblée parlementaire relatifs à l'exécution des arrêts.

### **G. Avenir à plus long terme du système de la Convention et de la Cour**

30. La présente Déclaration traite de questions immédiates auxquelles la Cour est confrontée. Il est toutefois également vital de préserver l'efficacité future du système de la Convention. Pour ce faire, un processus est nécessaire pour anticiper les défis qui se profilent et développer une vision de l'avenir de la Convention, afin que les décisions futures puissent être prises en temps utile et de manière cohérente.

31. Dans le cadre de ce processus, il pourrait s'avérer nécessaire d'évaluer le rôle fondamental et la nature de la Cour. La vision à plus long terme doit garantir la pérennité du rôle clé joué par cette dernière dans le système de protection et de promotion des droits de l'homme en Europe. Le droit de recours individuel reste une pierre angulaire du système de la Convention. Les futures réformes devront renforcer la capacité de ce système à garantir un traitement rapide et efficace des violations graves.
32. La mise en œuvre effective de la Convention au niveau national permettra à la Cour de jouer à plus long terme un rôle plus ciblé et plus concentré. Le système de la Convention doit aider les Etats à assumer la responsabilité qui leur incombe au premier chef de mettre en œuvre la Convention au plan national.
33. Grâce à une meilleure mise en œuvre au niveau national, la Cour devrait être en mesure de concentrer ses efforts sur les violations graves ou répandues, les problèmes systémiques et structurels, et les questions importantes relatives à l'interprétation et à l'application de la Convention et de ce fait aurait à redresser par elle-même un moins grand nombre de violations et en conséquence à rendre un moins grand nombre d'arrêts.
34. La Conférence d'Interlaken a invité le Comité des Ministres à évaluer, durant les années 2012 à 2015, dans quelle mesure la mise en œuvre du Protocole n° 14 et du Plan d'action d'Interlaken aura amélioré la situation de la Cour. Sur la base de cette évaluation, le Comité des Ministres a été appelé à se prononcer, avant fin 2015, sur la nécessité d'entreprendre d'autres actions. Il a également été invité à décider, avant fin 2019, si les mesures adoptées se sont révélées suffisantes pour assurer un fonctionnement durable du mécanisme de contrôle de la Convention ou si des changements plus fondamentaux sont nécessaires.
35. En conséquence, la Conférence :
  - a. se félicite du processus de réflexion sur l'avenir à plus long terme de la Cour engagé par la Conférence d'Interlaken et poursuivi par la Conférence d'Izmir et salue la contribution de la Conférence informelle de Wilton Park à cette réflexion ;
  - b. invite le Comité des Ministres à définir d'ici fin 2012 le processus qui lui permettra de remplir les missions que lui confie la présente Déclaration et les Déclarations adoptées par les Conférences d'Interlaken et d'Izmir ;
  - c. invite le Comité des Ministres, dans le cadre de la mise en œuvre du mandat qu'il a reçu en application des Déclarations adoptées par les Conférences d'Interlaken et d'Izmir, à examiner l'avenir du système de la Convention, cet examen couvrant les défis futurs à la jouissance des droits et libertés garantis par la Convention et la façon dont la Cour peut remplir au mieux le double rôle qui est le sien d'agir en tant que sauvegarde pour les individus dont les droits et libertés ne sont pas assurés au niveau national et d'interpréter de manière authentique la Convention ;

- d. propose que le Comité des Ministres remplisse cette tâche dans le cadre des structures existantes, tout en s'assurant de la participation et des conseils d'experts extérieurs le cas échéant afin de lui fournir un large éventail d'expertise et de faciliter l'analyse la plus approfondie possible des questions et solutions possibles ;
- e. envisage que le Comité des Ministres, dans le cadre de ces travaux, effectue une analyse exhaustive des options potentielles quant à la fonction et au rôle futurs de la Cour, y compris la façon dont le système de la Convention pourrait être préservé pour l'essentiel dans sa forme actuelle, ainsi qu'un examen de changements plus substantiels quant à la façon dont les requêtes sont résolues par le système de la Convention en vue de réduire le nombre d'affaires qui doivent être traitées par la Cour ;
- f. invite en outre les Etats parties, y compris à travers le Comité des Ministres, à initier un examen exhaustif :
  - i. de la procédure de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour et du rôle du Comité des Ministres dans ce processus ; et
  - ii. de l'octroi d'une satisfaction équitable aux requérants en application de l'article 41 de la Convention ; et
  - iii. dans un premier temps, invite le Comité des Ministres à parvenir à un point de vue intermédiaire sur ces questions d'ici fin 2015.

## H. Dispositions générales et finales

- 36. L'adhésion de l'Union européenne à la Convention permettra une application plus cohérente des droits de l'homme en Europe. La Conférence note par conséquent avec satisfaction l'avancée des préparatifs du projet d'accord d'adhésion et lance un appel pour que ces travaux soient rapidement menés à bonne fin.
- 37. La Conférence note également avec satisfaction que, conformément au mandat donné par les Conférences d'Interlaken et d'Izmir, se poursuit l'examen de la question de savoir si une procédure simplifiée d'amendement des dispositions de la Convention relatives aux questions d'organisation pourrait être introduite au moyen d'un Statut de la Cour ou d'une nouvelle disposition dans la Convention, et appelle à une conclusion rapide et réussie de ces travaux qui tiennent pleinement compte des dispositions constitutionnelles des Etats parties.
- 38. Lorsque les décisions relatives aux suites à donner à la présente Déclaration ont des implications financières pour le Conseil de l'Europe, la Conférence invite la Cour et le Comité des Ministres à quantifier ces coûts au plus tôt, en tenant compte des principes budgétaires du Conseil de l'Europe et de la nécessité de faire attention aux frais.
- 39. La Conférence :
  - a. invite la présidence britannique à transmettre la présente Déclaration et les actes de la Conférence au Comité des Ministres ;
  - b. invite les Etats parties, le Comité des Ministres, la Cour et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à donner pleinement effet à la présente Déclaration ; et

- c. invite les présidences futures du Comité des Ministres à maintenir la dynamique de la réforme de la Cour et de la mise en œuvre de la Convention.



**TEXTES ADOPTÉS PAR LE  
COMITÉ DES MINISTRES**



# PROTOCOLE N° 15 PORTANT AMENDEMENT À LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES

*Strasbourg, 24 juin 2013*

## **Préambule**

Les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres Hautes Parties contractantes à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après dénommée « la Convention »), signataires du présent Protocole,

Vu la Déclaration adoptée lors de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, tenue à Brighton les 19 et 20 avril 2012, ainsi que les Déclarations adoptées lors des Conférences tenues à Interlaken les 18 et 19 février 2010 et à İzmir les 26 et 27 avril 2011 ;

Vu l'Avis n° 283 (2013) adopté par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 26 avril 2013 ;

Considérant qu'il est nécessaire de veiller à ce que la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée « la Cour ») continue de jouer son rôle prééminent dans la protection des droits de l'homme en Europe,

Sont convenus de ce qui suit :

## **Article 1**

A la fin du préambule de la Convention, un nouveau considérant est ajouté et se lit comme suit :

« Affirmant qu'il incombe au premier chef aux Hautes Parties contractantes, conformément au principe de subsidiarité, de garantir le respect des droits et libertés définis dans la présente Convention et ses protocoles, et que, ce faisant, elles jouissent d'une marge d'appréciation, sous le contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme instituée par la présente Convention, »

## **Article 2**

- 1 A l'article 21 de la Convention, un nouveau paragraphe 2 est inséré et se lit comme suit :

« Les candidats doivent être âgés de moins de 65 ans à la date à laquelle la liste de trois candidats est attendue par l'Assemblée parlementaire, en vertu de l'article 22. »

- 2 Les paragraphes 2 et 3 de l'article 21 de la Convention deviennent respectivement les paragraphes 3 et 4 de l'article 21.
- 3 Le paragraphe 2 de l'article 23 de la Convention est supprimé. Les paragraphes 3 et 4 de l'article 23 deviennent respectivement les paragraphes 2 et 3 de l'article 23.

### **Article 3**

A l'article 30 de la Convention, les mots « à moins que l'une des parties ne s'y oppose » sont supprimés.

### **Article 4**

A l'article 35, paragraphe 1, de la Convention, les mots « dans un délai de six mois » sont remplacés par les mots « dans un délai de quatre mois ».

### **Article 5**

A l'article 35, paragraphe 3, alinéa b, de la Convention, les mots « et à condition de ne rejeter pour ce motif aucune affaire qui n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne » sont supprimés.

## **Dispositions finales et transitoires**

### **Article 6**

- 1 Le présent Protocole est ouvert à la signature des Hautes Parties contractantes à la Convention, qui peuvent exprimer leur consentement à être liées par :
  - a la signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation ; ou
  - b la signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.
- 2 Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

### **Article 7**

Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle toutes les Hautes Parties contractantes à la Convention auront exprimé leur consentement à être liées par le Protocole, conformément aux dispositions de l'article 6.

## **Article 8**

- 1 Les amendements introduits par l'article 2 du présent Protocole s'appliquent uniquement aux candidats figurant sur les listes soumises à l'Assemblée parlementaire par les Hautes Parties contractantes, en vertu de l'article 22 de la Convention, après l'entrée en vigueur du présent Protocole.
- 2 L'amendement introduit par l'article 3 du présent Protocole ne s'applique pas aux affaires pendantes dans lesquelles l'une des parties s'est opposée, avant l'entrée en vigueur du présent Protocole, à une proposition d'une chambre de la Cour de se dessaisir au profit de la Grande Chambre.
- 3 L'article 4 du présent Protocole entrera en vigueur à l'expiration d'une période de six mois après la date d'entrée en vigueur du présent Protocole. L'article 4 du présent Protocole ne s'applique pas aux requêtes au regard desquelles la décision définitive au sens de l'article 35, paragraphe 1, de la Convention a été prise avant la date d'entrée en vigueur de l'article 4 du présent Protocole.
- 4 Toutes les autres dispositions du présent Protocole s'appliquent à la date de son entrée en vigueur, conformément aux dispositions de l'article 7.

## **Article 9**

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil de l'Europe et aux autres Hautes Parties contractantes à la Convention :

- a toute signature;
- b le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation;
- c la date d'entrée en vigueur du présent Protocole, conformément à l'article 7; et
- d tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Strasbourg, le 24 juin 2013, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et aux autres Hautes Parties contractantes à la Convention.

# RAPPORT EXPLICATIF AU PROTOCOLE N° 15 PORTANT AMENDEMENT À LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES

## I. INTRODUCTION

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, s'est tenue à Interlaken, Suisse, les 18-19 février 2010. La Conférence a adopté un Plan d'action et invité le Comité des Ministres à donner mandat aux organes compétents en vue de préparer, d'ici juin 2012, des propositions spécifiques de mesures nécessitant des amendements à la Convention. Les 26-27 avril 2011, une seconde Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour a été organisée par la présidence turque du Comité des Ministres à Izmir, Turquie. Cette conférence a adopté un Plan de suivi destiné à examiner et poursuivre le processus de réforme.

2. Dans le contexte des travaux sur les suites à donner à ces deux conférences, les Délégués des Ministres ont donné mandat au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) et à ses instances subordonnées pour le biennium 2012-2013. Ils ont chargé le CDDH, par le biais de son Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR), d'élaborer un projet de rapport au Comité des Ministres, contenant des propositions spécifiques nécessitant des amendements à la Convention.

3. Parallèlement à ce rapport, le CDDH a présenté une contribution à la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour, organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres à Brighton, Royaume-Uni, les 19-20 avril 2012. La Cour a également présenté un avis préliminaire établi en vue de la Conférence de Brighton et contenant un certain nombre de propositions spécifiques.

4. Afin de donner effet à certaines dispositions de la Déclaration adoptée lors de la Conférence de Brighton, le Comité des Ministres a ensuite chargé le CDDH de préparer un projet de protocole d'amendement à la Convention<sup>1</sup>. Ces travaux se sont d'abord tenus au cours de deux réunions d'un Groupe de rédaction à composition restreinte, avant d'être examinés par le DH-GDR, à la suite duquel le projet a été examiné de manière approfondie et adopté par le CDDH lors de sa 76<sup>e</sup> réunion (27-30 novembre 2012) pour le soumettre au Comité des Ministres.

5. L'Assemblée parlementaire, à l'invitation du Comité des Ministres, a adopté l'Avis n° 283 (2013) sur le projet de Protocole le 26 avril 2013.

1. Pour les dispositions figurant aux paragraphes 12b, 15a, 15c, 25d et 25f de la Déclaration. Voir les décisions du Comité des Ministres lors de sa 122<sup>e</sup> session, 23 mai 2012, point 2 – Garantir l'efficacité continue du système de la Convention européenne des droits de l'homme.

6. Lors de sa 123<sup>e</sup> Session, le Comité des Ministres a examiné et décidé d'adopter le projet en tant que Protocole n° 15 à la Convention. A la même occasion, il a pris note du présent rapport explicatif sur le Protocole n° 15.

## **II. COMMENTAIRES SUR LES DISPOSITIONS DU PROTOCOLE**

### **Article 1 du Protocole d'amendement**

#### *Préambule*

7. Un nouveau considérant a été ajouté à la fin du préambule de la Convention contenant une référence au principe de subsidiarité et à la doctrine de la marge d'appréciation. Il est destiné à renforcer la transparence et l'accessibilité de ces caractéristiques du système de la Convention et à rester cohérent avec la doctrine de la marge d'appréciation telle que développée par la Cour dans sa jurisprudence. En formulant cette proposition, la Déclaration de Brighton a également rappelé l'engagement des Hautes Parties contractantes à donner plein effet à leur obligation de garantir les droits et libertés définis dans la Convention<sup>2</sup>.

8. Les Etats Parties à la Convention sont tenus de reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis dans la Convention et d'octroyer un recours effectif devant une instance nationale à toute personne dont les droits et libertés ont été violés. La Cour interprète de manière authentique la Convention. Elle offre également une protection aux personnes dont les droits et les libertés ne sont pas garantis au niveau national.

9. La jurisprudence de la Cour indique clairement que les Etats Parties disposent, quant à la façon dont ils appliquent et mettent en œuvre la Convention, d'une marge d'appréciation qui dépend des circonstances de l'affaire et des droits et libertés en cause. Cela reflète le fait que le système de la Convention est subsidiaire par rapport à la sauvegarde des droits de l'homme au niveau national et que les autorités nationales sont en principe mieux placées qu'une cour internationale pour évaluer les besoins et les conditions au niveau local. La marge d'appréciation va de pair avec le contrôle mis en place par le système de la Convention. A cet égard, le rôle de la Cour est d'examiner si les décisions prises par les autorités nationales sont compatibles avec la Convention, eu égard à la marge d'appréciation dont disposent les Etats.

#### *Entrée en vigueur / application*

10. Conformément à l'article 8, paragraphe 4, du Protocole, aucune disposition transitoire n'est applicable à cette modification, qui entrera en vigueur conformément à l'article 7 du Protocole.

### **Article 2 du Protocole d'amendement**

#### *Article 21 – Conditions d'exercice des fonctions*

11. Un nouveau paragraphe 2 est introduit afin d'exiger que les candidats soient âgés de moins de 65 ans à la date à laquelle la liste de trois candidats est attendue

2. Voir en particulier les paragraphes 12b, 3 et 11 de la Déclaration de Brighton.

par l'Assemblée parlementaire conformément au rôle qui est le sien d'élire les juges, en vertu de l'article 22 de la Convention.

12. Cette modification vise à permettre à des juges hautement qualifiés d'exercer leur fonction durant l'intégralité du mandat de neuf ans et de renforcer ainsi la cohérence de la composition de la Cour. La limite d'âge appliquée en vertu de l'article 23, paragraphe 2, dans sa rédaction antérieure à l'entrée en vigueur du présent Protocole, avait pour effet d'empêcher certains juges expérimentés de terminer leur mandat. Il a été estimé qu'il n'était plus indispensable d'imposer une limite d'âge compte tenu du caractère désormais non renouvelable du mandat des juges.

13. Le processus aboutissant à l'élection d'un juge, depuis la procédure interne de sélection jusqu'au vote par l'Assemblée parlementaire est long. Il a été dès lors jugé indispensable de prévoir une date suffisamment certaine à laquelle l'âge de 65 ans doit être apprécié pour éviter qu'un candidat soit empêché de prendre ses fonctions, car il aurait atteint l'âge limite en cours de procédure. Pour cette raison pratique, le texte du protocole s'écarte du libellé exact de la Déclaration de Brighton, tout en poursuivant la même finalité. Il a par conséquent été décidé que l'âge du candidat devrait être apprécié à la date à laquelle la liste de trois candidats est attendue par l'Assemblée parlementaire. A cet égard, il serait utile que l'appel à candidatures de l'Etat Partie fasse référence à la date pertinente et que l'Assemblée parlementaire fournisse un moyen par lequel cette date puisse être publiquement vérifiée, que ce soit en publiant la lettre ou par tout autre moyen.

14. Le paragraphe 2 de l'article 23 a été supprimé dans la mesure où il a été remplacé par les modifications apportées à l'article 21.

#### *Entrée en vigueur / application*

15. Afin de tenir compte de la longueur des procédures internes pour la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour, l'article 8, paragraphe 1, du Protocole prévoit que ces modifications ne s'appliqueront qu'aux seuls juges élus à partir de listes de candidats soumises à l'Assemblée parlementaire par des Hautes Parties contractantes en vertu de l'article 22 de la Convention après l'entrée en vigueur du Protocole. Les candidats figurant sur les listes d'ores et déjà soumises, ce qui comprend par extension les juges en fonction et les juges élus à la date d'entrée en vigueur du Protocole, continueront à être soumis à la règle applicable avant l'entrée en vigueur du présent Protocole, à savoir l'expiration de leur mandat dès qu'ils atteignent l'âge de 70 ans.

### **Article 3 du Protocole d'amendement**

#### *Article 30 – Dessaisissement en faveur de la Grande Chambre*

16. L'article 30 de la Convention a été amendé de manière à ce que les parties ne puissent plus s'opposer au dessaisissement d'une affaire par une chambre en faveur de la Grande Chambre. Cette mesure est destinée à contribuer à la cohérence de la jurisprudence de la Cour, qui a indiqué qu'elle envisageait de modifier son Règlement (article 72) de manière à ce que les chambres soient tenues de se dessaisir en faveur de la Grande Chambre lorsqu'elles envisagent de s'écarter

d'une jurisprudence bien établie<sup>3</sup>. La suppression du droit d'opposition des parties au dessaisissement renforcera ce développement.

17. La suppression de ce droit vise également à accélérer la procédure devant la Cour dans des affaires qui soulèvent une question grave relative à l'interprétation de la Convention ou de ses protocoles ou qui peuvent potentiellement conduire à s'écarter de la jurisprudence existante.

18. A cet égard, il est attendu de la chambre qu'elle consulte les parties sur ses intentions et il serait préférable que la chambre affine l'affaire dans toute la mesure du possible, y compris en déclarant irrecevable toute partie pertinente de l'affaire avant de s'en dessaisir.

19. Cette modification est apportée dans l'attente que la Grande Chambre donne à l'avenir des indications plus précises aux parties sur ce qui peut potentiellement conduire à s'écarter de la jurisprudence existante ou sur la question grave relative à l'interprétation de la Convention ou de ses protocoles.

#### *Entrée en vigueur / application*

20. Une règle transitoire est prévue à l'article 8, paragraphe 2, du Protocole. Dans un souci de sécurité juridique et de prévisibilité de la procédure, il a été jugé nécessaire de préciser que la suppression du droit d'opposition des parties au dessaisissement ne s'appliquera pas aux affaires pendantes dans lesquelles l'une des parties s'est déjà opposée, avant l'entrée en vigueur du Protocole, à une proposition de dessaisissement d'une chambre au profit de la Grande Chambre.

### **Article 4 du Protocole d'amendement**

#### *Article 35, paragraphe 1 – Condition de recevabilité: le délai pour le dépôt des requêtes*

21. Les articles 4 et 5 du Protocole amendent l'article 35 de la Convention. Le paragraphe 1 de l'article 35 a été amendé pour réduire de six à quatre mois le délai suivant la date de la décision interne définitive dans lequel une requête doit être introduite devant la Cour. Le développement de technologies de communication plus rapides, d'une part, et des délais de recours en vigueur dans les Etats membres d'une durée équivalente, d'autre part, ont plaidé pour la réduction de ce délai.

#### *Entrée en vigueur / application*

22. Une disposition transitoire figure à l'article 8, paragraphe 3, du Protocole. Il a été jugé que la réduction du délai pour soumettre une requête à la Cour ne devrait s'appliquer qu'après une période de six mois après la date d'entrée en vigueur du Protocole, afin de permettre aux requérants potentiels de prendre pleinement connaissance du nouveau délai. Ce nouveau délai n'a, en outre, aucun caractère rétroactif puisqu'il est précisé au paragraphe 4, dernière phrase, qu'il ne s'applique pas aux requêtes au regard desquelles la décision définitive au sens de l'article 35, paragraphe 1, de la Convention a été prise avant la date d'entrée en vigueur de la nouvelle règle.

3. Voir le paragraphe 16 de l'Avis préliminaire de la Cour établi en vue de la Conférence de Brighton.

## Article 5 du Protocole d'amendement

### *Article 35, paragraphe 1 – Condition de recevabilité: le préjudice important*

23. L'article 35, paragraphe 3.b, de la Convention contenant le critère de recevabilité concernant le « préjudice important » a été amendé pour supprimer la condition que l'affaire ait été dûment examinée par un tribunal interne. L'exigence d'examiner le bien-fondé de la requête si le respect des droits de l'homme l'exige demeure. Cet amendement est destiné à donner un plus grand effet à la maxime de *minimis no curat praetor*<sup>4</sup>.

### *Entrée en vigueur / application*

24. S'agissant de la modification introduite en ce qui concerne le critère de recevabilité du « préjudice important », aucune disposition transitoire n'est prévue. Conformément à l'article 8, paragraphe 4, du Protocole, cette modification s'appliquera dès l'entrée en vigueur du Protocole, afin de ne pas retarder l'impact de l'efficacité accrue du système qui en est attendue. Elle s'appliquera par conséquent également aux requêtes pour lesquelles la décision sur la recevabilité est pendante à la date d'entrée en vigueur du Protocole.

## Dispositions finales et transitoires

### Article 6 du Protocole d'amendement

25. Cet article est l'une des clauses finales habituelles incluses dans les traités préparés au sein du Conseil de l'Europe. Ce Protocole ne contient aucune disposition sur les réserves. Par sa nature même, ce Protocole d'amendement exclut la formulation de réserves.

### Article 7 du Protocole d'amendement

26. Cet article est l'une des clauses finales habituelles incluses dans les traités préparés au sein du Conseil de l'Europe.

### Article 8 du Protocole d'amendement

27. Les paragraphes 1 à 4 de l'article 8 du Protocole contiennent des dispositions transitoires régissant l'application de certaines autres dispositions de fond. Les explications relatives à ces dispositions transitoires figurent ci-dessus, au regard des dispositions de fond pertinentes.

28. L'article 8, paragraphe 4, établit que toutes les autres dispositions du Protocole entrent en vigueur à la date d'entrée en vigueur du Protocole, conformément à son article 7.

### Article 9 du Protocole d'amendement

29. Cet article est l'une des clauses finales habituelles incluses dans les traités préparés au sein du Conseil de l'Europe.

4. En d'autres termes, la Cour ne s'occupe pas des affaires de moindre importance.

# PROTOCOLE N° 16 À LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES

*Strasbourg, 2 octobre 2013*

## **Préambule**

Les Etats membres du Conseil de l'Europe et les autres Hautes Parties contractantes à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 (ci-après dénommée « la Convention »), signataires du présent Protocole,

Vu les dispositions de la Convention, notamment l'article 19 établissant la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée « la Cour ») ;

Considérant que l'extension de la compétence de la Cour pour donner des avis consultatifs renforcera l'interaction entre la Cour et les autorités nationales, et consolidera ainsi la mise en œuvre de la Convention, conformément au principe de subsidiarité ;

Vu l'Avis n° 285 (2013) adopté par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 28 juin 2013,

Sont convenus de ce qui suit :

## **Article 1**

- 1 Les plus hautes juridictions d'une Haute Partie contractante, telles que désignées conformément à l'article 10, peuvent adresser à la Cour des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles.
- 2 La juridiction qui procède à la demande ne peut solliciter un avis consultatif que dans le cadre d'une affaire pendante devant elle.
- 3 La juridiction qui procède à la demande motive sa demande d'avis et produit les éléments pertinents du contexte juridique et factuel de l'affaire pendante.

## **Article 2**

- 1 Un collège de cinq juges de la Grande Chambre se prononce sur l'acceptation de la demande d'avis consultatif au regard de l'article 1. Tout refus du collège d'accepter la demande est motivé.
- 2 Lorsque le collège accepte la demande, la Grande Chambre rend un avis consultatif.
- 3 Le collège et la Grande Chambre, visés aux paragraphes précédents, comprennent de plein droit le juge élu au titre de la Haute Partie contractante dont relève la juridiction qui a procédé à la demande. En cas d'absence de ce juge, ou lorsqu'il n'est pas en mesure de siéger, une personne choisie par le Président de la Cour sur une liste soumise au préalable par cette Partie siège en qualité de juge.

## **Article 3**

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et la Haute Partie contractante dont relève la juridiction qui a procédé à la demande ont le droit de présenter des observations écrites et de prendre part aux audiences. Le Président de la Cour peut, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, inviter toute autre Haute Partie contractante ou personne à présenter également des observations écrites ou à prendre part aux audiences.

## **Article 4**

- 1 Les avis consultatifs sont motivés.
- 2 Si l'avis consultatif n'exprime pas, en tout ou en partie, l'opinion unanime des juges, tout juge a le droit d'y joindre l'exposé de son opinion séparée.
- 3 Les avis consultatifs sont transmis à la juridiction qui a procédé à la demande et à la Haute Partie contractante dont cette juridiction relève.
- 4 Les avis consultatifs sont publiés.

## **Article 5**

Les avis consultatifs ne sont pas contraignants.

## **Article 6**

Les Hautes Parties contractantes considèrent les articles 1 à 5 du présent Protocole comme des articles additionnels à la Convention, et toutes les dispositions de la Convention s'appliquent en conséquence.

## **Article 7**

- 1 Le présent Protocole est ouvert à la signature des Hautes Parties contractantes à la Convention, qui peuvent exprimer leur consentement à être liées par :
  - a la signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation ; ou
  - b la signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

- 2 Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

### **Article 8**

- 1 Le présent Protocole entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle dix Hautes Parties contractantes à la Convention auront exprimé leur consentement à être liées par le Protocole conformément aux dispositions de l'article 7.
- 2 Pour toute Haute Partie contractante à la Convention qui exprimera ultérieurement son consentement à être liée par le présent Protocole, celui-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date de l'expression de son consentement à être liée par le Protocole conformément aux dispositions de l'article 7.

### **Article 9**

Aucune réserve n'est admise aux dispositions du présent Protocole au titre de l'article 57 de la Convention.

### **Article 10**

Chaque Haute Partie contractante à la Convention indique, au moment de la signature ou du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation, au moyen d'une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, quelles juridictions elle désigne aux fins de l'article 1, paragraphe 1, du présent Protocole. Cette déclaration peut être modifiée à tout moment de la même manière.

### **Article 11**

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil de l'Europe et aux autres Hautes Parties contractantes à la Convention :

- a toute signature ;
- b le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation ;
- c toute date d'entrée en vigueur du présent Protocole conformément à l'article 8 ;
- d toute déclaration faite en vertu de l'article 10 ; et
- e tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Protocole.

En foi de quoi, les soussignés, dûment autorisés à cet effet, ont signé le présent Protocole.

Fait à Strasbourg, le 2 octobre 2013, en français et en anglais, les deux textes faisant également foi, en un seul exemplaire qui sera déposé dans les archives du Conseil de l'Europe. Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en communiquera copie certifiée conforme à chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe et aux autres Hautes Parties contractantes à la Convention.

# RAPPORT EXPLICATIF AU PROTOCOLE N° 16 À LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES

## INTRODUCTION

1. La proposition d'élargir la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la Cour) de rendre des avis consultatifs a été faite dans le rapport au Comité des Ministres du Groupe des sages, mis en place dans le cadre du Plan d'action adopté lors du 3<sup>e</sup> Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe (Varsovie, 16-17 mai 2005) « pour examiner la question de l'efficacité à long terme du mécanisme de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme ». Le Groupe des sages a conclu qu'« il serait utile d'instaurer un régime dans le cadre duquel les juridictions nationales pourraient saisir la Cour de demandes d'avis consultatifs sur des questions juridiques concernant l'interprétation de la Convention et de ses protocoles, de manière à favoriser le dialogue entre les juges et à renforcer le rôle "constitutionnel" de la Cour. Une telle demande d'avis, posée uniquement par les juridictions de dernière instance et les juridictions constitutionnelles serait toujours facultative et l'avis rendu par la Cour n'aurait pas de caractère obligatoire<sup>1</sup>. » Une telle nouvelle compétence s'ajouterait à celle accordée en vertu du Protocole n° 2 à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la Convention)<sup>2</sup>, dont les dispositions sont à présent principalement reflétées aux articles 47 à 49 de la Convention. La proposition du Groupe des sages a été examinée par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) dans le cadre de ses travaux sur les suites à donner à ce rapport<sup>3</sup>.

2. La Conférence de haut-niveau sur l'avenir de la Cour tenue à Izmir (26-27 avril 2011), dans sa Déclaration finale, a par la suite « [invité] 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 ». Les décisions des Délégués des Ministres sur les suites à donner à la Conférence d'Izmir ont ensuite invité le CDDH à élaborer des propositions spécifiques, avec des variantes, pour l'intro-

1. Voir le document CM(2006)203, paragraphe 135.

2. Voir STCE n° 044.

3. Voir le rapport d'activité du CDDH sur garantir l'efficacité à long terme du système de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme, document CDDH(2009)007 Addendum I, paragraphes 42-44 et l'Avis du CDDH sur les questions à aborder lors de la Conférence d'Interlaken, document CDDH(2009)019 Addendum I, paragraphe 19.

duction d'une telle procédure<sup>4</sup>. Le rapport final du CDDH au Comité des Ministres sur des mesures nécessitant des amendements à la CEDH<sup>5</sup> comprenait un examen approfondi d'une proposition plus détaillée présentée par les experts des Pays-Bas et de la Norvège, également reflété dans sa contribution à la Conférence ministérielle organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres<sup>6</sup>.

3. La question des avis consultatifs a été longuement discutée au cours de la préparation de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour tenue à Brighton (19-20 avril 2012) qui a suivie, à laquelle la Cour a apporté un « Document de réflexion sur la proposition d'élargissement de la compétence consultative de la Cour » détaillé<sup>7</sup>. La Déclaration finale de la Conférence de Brighton, « [notant] que l'interaction entre la Cour et les autorités nationales pourrait être renforcée par l'introduction dans la Convention d'un pouvoir supplémentaire de la Cour, que les Etats parties pourraient accepter à titre optionnel, de rendre sur demande des avis consultatifs sur l'interprétation de la Convention dans le contexte d'une affaire particulière au niveau national, sans préjudice du caractère non contraignant de ces avis pour les autres Etats parties ; [a invité] le Comité des Ministres à rédiger le texte d'un protocole facultatif à la Convention à cet effet d'ici fin 2013 ; et [invité] en outre le Comité des Ministres à décider ensuite s'il y a lieu de l'adopter ».

4. Suite à la Conférence de Brighton, la 122<sup>e</sup> session du Comité des Ministres (23 mai 2012) a chargé le CDDH de rédiger le texte demandé. Ces travaux se sont d'abord tenus au cours de deux réunions d'un Groupe de rédaction à composition restreinte, avant d'être examinés par le DH-GDR plénier, à la suite duquel le projet a été examiné en détails et approuvé par le CDDH lors de sa 77<sup>e</sup> réunion (22 mars 2013) pour le soumettre au Comité des Ministres. Les questions clés traitées au cours de ce processus ont été : la nature de l'autorité nationale qui peut demander un avis consultatif à la Cour ; le type de questions sur lesquelles la Cour peut rendre un avis consultatif ; la procédure pour l'examen de la demande, pour délibérer sur les demandes acceptées et pour rendre les avis consultatifs ; et l'effet juridique d'un avis consultatif sur les différentes catégories d'affaires ultérieures. La position du CDDH relative à ces questions est reflétée dans les commentaires sur les dispositions du Protocole dans la partie II ci-dessous.

5. L'Assemblée parlementaire, à l'invitation du Comité des Ministres, a adopté l'Avis n° 285 (2013) sur le projet de Protocole le 28 juin 2013.

6. Lors de sa 1176<sup>e</sup> réunion, les Délégués des Ministres ont examiné et décidé d'adopter le projet en tant que Protocole n° 16 à la Convention (STCE n° 214). A cette même occasion, ils ont pris note du présent rapport explicatif sur le Protocole n° 16.

---

4. Voir le document CM/Del/Dec(2011)1114/1.5. Ces instructions ont ensuite été intégrées dans le mandat pour le biennium 2012-2013 de l'instance subordonnée du CDDH, le Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR).

5. Voir le document CDDH(2012)R74 Addendum I, paragraphes 51-56 et annexe V.

6. Voir le document CDDH(2012)R74 Addendum III, paragraphe 17.

7. Voir le document # 3853040, 20 février 2012.

## COMMENTAIRES SUR LES DISPOSITIONS DU PROTOCOLE

### Article 1

7. Le paragraphe 1 de l'article 1 expose trois paramètres clés de la nouvelle procédure. En premier lieu, dans la mesure où il prévoit que les juridictions pertinentes « peuvent » adresser à la Cour une demande d'avis consultatif, il est clair qu'il est facultatif et en aucun cas obligatoire pour elles de le faire. A cet égard, il faut entendre que la juridiction qui a procédé à la demande peut la retirer.

8. En deuxième lieu, il définit les autorités nationales qui peuvent demander un avis consultatif à la Cour comme étant les « plus hautes juridictions ..., telles que désignées [par la Haute Partie contractante] au titre de l'article 10 ». Cette formulation est destinée à éviter des complications éventuelles en laissant une certaine liberté de choix. Les termes « les plus hautes juridictions » renvoient aux juridictions situées au sommet du système judiciaire national. L'utilisation des termes « les plus hautes » et, dans la version anglaise du présent rapport explicatif, du terme « highest », tel qu'opposé à « the highest », permet l'inclusion éventuelle de juridictions qui, bien qu'étant inférieures à la Cour constitutionnelle ou suprême, sont néanmoins d'une importance particulière car elles sont « les plus hautes » juridictions pour une certaine catégorie d'affaires. En outre, l'exigence qu'une Haute Partie contractante désigne lesquelles de ses plus hautes juridictions peuvent demander un avis consultatif apporte la flexibilité nécessaire pour tenir compte des particularités des systèmes judiciaires nationaux. Limiter le choix aux « plus hautes » juridictions est cohérent avec l'idée d'épuisement des voies de recours internes, bien qu'une « plus haute » juridiction n'ait pas besoin d'être l'une des juridictions auprès desquelles un recours doit avoir été déposé pour satisfaire à l'exigence de l'épuisement des voies de recours internes au sens de l'article 35, paragraphe 1 de la Convention. Cela devrait éviter la prolifération des demandes et reflète le niveau auquel il serait approprié que le dialogue se tienne. Il convient de relever qu'en vertu de l'article 10 (pour plus de détails, voir ci-dessous), une Haute Partie contractante peut à tout moment modifier sa désignation de celles de ses juridictions qui peuvent solliciter un avis consultatif. Dans certains cas, les dispositions constitutionnelles d'une Haute Partie contractante peuvent prévoir que certaines juridictions entendent des affaires qui émanent de plus d'un territoire. Cela peut inclure des territoires auxquels la Convention ne s'applique pas et des territoires auxquels les Hautes Parties contractantes ont étendu l'application de la Convention en vertu de l'article 56. Dans de tels cas, lorsqu'elle désigne une juridiction aux fins du présent Protocole, une Haute Partie contractante peut préciser qu'elle exclut l'application du Protocole à certaines ou toutes les affaires qui émanent de ces territoires.

9. Le troisième paramètre concerne la nature des questions pour lesquelles une juridiction interne peut demander l'avis consultatif de la Cour. La définition – « des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles » – est celle qui a

été utilisée par le Groupe des sages puis entérinée par la Cour dans son document de réflexion, qui s'est ensuite inspirée de l'article 43, paragraphe 2, de la Convention sur le renvoi devant la Grande Chambre. Il a été considéré qu'il y avait certains parallèles entre ces deux procédures, qui ne se limitent pas au fait que les avis consultatifs seront rendus par la Grande Chambre (voir l'article 2, paragraphe 2). Cela étant, les différents objectifs des procédures prévues par le présent Protocole et par l'article 43, paragraphe 2 de la Convention devront être pris en compte pour l'application des critères. L'interprétation de la définition appartiendra à la Cour lorsqu'elle décidera d'accepter ou non une demande d'avis consultatif (voir l'article 2, paragraphe 1).

10. Le paragraphe 2 de l'article 1 exige que la demande d'avis consultatif soit faite dans le cadre d'une affaire pendante devant la juridiction qui procède à la demande. La procédure n'est pas destinée, par exemple, à permettre un examen théorique de la législation qui n'a pas à être appliquée dans l'affaire pendante.

11. Le paragraphe 3 de l'article 1 énonce certaines conditions procédurales qui doivent être satisfaites par la juridiction qui procède à la demande. Elles reflètent l'objectif de la procédure qui n'est pas de transférer le litige à la Cour, mais de donner à la juridiction qui a procédé à la demande les moyens nécessaires pour garantir le respect des droits de la Convention lorsqu'elle jugera le litige en instance. Ces exigences répondent à deux objectifs. En premier lieu, elles impliquent que la juridiction qui procède à la demande ait examiné la nécessité et l'utilité de demander un avis consultatif à la Cour afin d'être en mesure d'expliquer les raisons qui sous-tendent cette demande. En second lieu, elles impliquent que la juridiction qui procède à la demande ait été amenée à définir le contexte juridique et factuel, permettant ainsi à la Cour de se concentrer sur la ou les question(s) de principe relatives à l'interprétation ou l'application de la Convention ou de ses protocoles.

12. En exposant le contexte juridique et factuel pertinent, la juridiction qui procède à la demande sera amenée à présenter les éléments suivants :

- L'objet de l'affaire interne et les faits pertinents révélés par la procédure interne, ou au moins un résumé des questions factuelles pertinentes ;
- Les dispositions juridiques internes pertinentes ;
- Les questions pertinentes relatives à la Convention, en particulier les droits ou libertés en jeu ;
- Si cela est pertinent, un résumé des arguments des parties à la procédure interne sur la question ;
- Si cela est possible et opportun, un exposé de son propre avis sur la question, y compris toute analyse qu'elle a pu faire de la question.

13. La Cour est en mesure de recevoir les demandes dans des langues autres que l'anglais ou le français, comme elle le fait à présent pour les requêtes individuelles. Les juridictions qui procèdent à une demande peuvent ainsi s'adresser à la Cour dans la langue nationale officielle utilisée dans la procédure interne.

## **Article 2**

14. Le paragraphe 1 de l'article 2 expose la procédure selon laquelle il est décidé si une demande d'avis consultatif est ou non acceptée. La Cour dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour accepter ou non une demande, même si l'on peut

s'attendre à ce que la Cour hésite à refuser une demande qui remplit les différents critères : (i) la demande porte sur une question telle que définie au paragraphe 1 de l'article 1 et (ii) les conditions procédurales telles que prévues aux paragraphes 2 et 3 de l'article 1 ont été satisfaites par la juridiction qui a procédé à la demande. Comme cela est le cas pour les demandes de renvoi devant la Grande Chambre en vertu de l'article 43 de la Convention, la décision d'acceptation est prise par un collège de cinq juges de la Grande Chambre.

15. Toutefois, contrairement à la procédure prévue à l'article 43, le collège doit motiver tout refus d'accepter une demande d'avis consultatif d'une juridiction interne. L'objectif est de renforcer le dialogue entre la Cour et les systèmes judiciaires nationaux, y compris au moyen d'un éclaircissement de l'interprétation par la Cour de ce qu'il convient d'entendre par « des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles », ce qui fournira des orientations aux juridictions internes lorsqu'elles envisagent de faire une demande et contribuera ainsi à dissuader les demandes inadéquates. La Cour devrait informer la Haute Partie contractante concernée de l'acceptation de toute demande formulée par ses juridictions.

16. Le paragraphe 2 de l'article 2 indique qu'il appartient à la Grande Chambre de la Cour (telle que définie dans l'article 26 de la Convention – voir également l'article 6 ci-dessous) de rendre les avis consultatifs suite à l'acceptation d'une demande par un collège de cinq juges. Cela se justifie par la nature des questions pour lesquelles un avis consultatif peut être demandé et par le fait que seules les plus hautes juridictions internes peuvent en solliciter, ainsi que du fait des similitudes reconnues entre la présente procédure et la procédure de renvoi devant la Grande Chambre en vertu de l'article 43 de la Convention.

17. Il appartient à la Cour de décider de la priorité à accorder à la procédure prévue par ce Protocole, comme cela est le cas à tous autres égards. Cela étant, la nature de la question sur laquelle il serait opportun pour la Cour de donner son avis consultatif suggère qu'une telle procédure aura une priorité haute. Cette priorité haute s'impose à tous les stades de la procédure et à tous ceux qui sont concernés, à savoir à la juridiction qui doit formuler la demande de manière précise et complète, à tous ceux qui pourraient éventuellement présenter des observations écrites ou prendre part aux audiences (voir l'article 3 ci-dessous), ainsi qu'à la Cour elle-même. Des retards injustifiés dans la procédure d'avis consultatif devant la Cour entraîneront également des retards dans la procédure de l'affaire pendante devant la juridiction qui a formulé la demande et devront par conséquent être évités (voir également le paragraphe 23 ci-dessous).

18. Le paragraphe 3 de l'article 2 prévoit que le collège et la Grande Chambre comprennent de plein droit le juge élu au titre de la Haute Partie contractante dont relève la juridiction qui a formulé la demande. Il peut être noté que cela est également le cas de la Grande Chambre lorsqu'elle siège en composition plénière dans une affaire portée devant elle au titre des articles 33 ou 34 de la Convention (voir l'article 26, paragraphe 4 de la Convention). Le paragraphe 3 prévoit également une procédure pour les circonstances dans lesquelles ce juge serait absent ou ne serait pas en mesure de siéger. Cette procédure est identique à celle prévue par l'article 26, paragraphe 4, de la Convention et se fonde sur la même liste.

### **Article 3**

19. L'article 3 donne au Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, ainsi qu'à la Haute Partie contractante dont la juridiction interne a sollicité l'avis consultatif, le droit de présenter des observations écrites et de prendre part à toute audience devant la Grande Chambre dans la procédure relative à cette demande. L'intention est que le Commissaire ait un droit équivalent, en vertu du Protocole, à participer à la procédure d'avis consultatif, de la même manière qu'il peut procéder à une tierce intervention dans une procédure devant une chambre ou la Grande Chambre, en vertu de l'article 36, paragraphe 3, de la Convention. Le libellé utilisé dans le Protocole, bien que légèrement différent de celui qui figure dans la Convention, aura le même effet. Dans la mesure où la procédure d'avis consultatif n'est pas contradictoire, il n'est pas non plus obligatoire pour le gouvernement d'y participer, bien qu'il conserve toujours le droit de le faire, comme c'est le cas de toute Haute Partie contractante dans une procédure engagée par l'un de ses nationaux à l'encontre d'une autre Haute Partie contractante (voir l'article 36, paragraphe 1, de la Convention sur les tierces interventions).

20. Le Président de la Cour peut inviter toute autre Haute Partie contractante ou personne à soumettre des commentaires écrits ou à prendre part à toute audience, lorsque cela est dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice. Cela reflète la situation relative aux tierces interventions en vertu de l'article 36, paragraphe 2 de la Convention. L'on peut s'attendre à ce que les parties à l'affaire dans le contexte de laquelle l'avis consultatif a été sollicité soient invitées à prendre part à la procédure.

21. Il appartiendra à la Cour de décider s'il y a lieu de tenir une audience sur une demande d'avis consultatif acceptée.

### **Article 4**

22. Le paragraphe 1 de l'article 4 exige de la Cour qu'elle motive les avis consultatifs rendus en vertu du présent protocole. Le paragraphe 2 de l'article 4 permet aux juges de la Grande Chambre de rendre une opinion séparée (dissidente ou concordante).

23. Le paragraphe 3 de l'article 4 exige de la Cour qu'elle communique les avis consultatifs tant à la juridiction qui a formulé la demande qu'à la Haute Partie contractante dont cette juridiction relève. On peut s'attendre à ce que l'avis consultatif soit également communiqué à toutes autres parties ayant pris part à la procédure conformément à l'article 3. Il est important de garder à l'esprit que, dans la plupart des cas, les avis consultatifs devront être admis dans des procédures qui se déroulent dans une langue officielle de la Haute Partie contractante concernée qui n'est ni l'anglais ni le français, les langues officielles de la Cour. Tout en respectant le fait qu'il n'y ait que deux langues officielles de la Cour, il a été estimé important de souligner la sensibilité de la question de la langue des avis consultatifs. Il convient également de relever que la procédure interne qui a été suspendue ne peut, dans de nombreux systèmes juridiques, être poursuivie qu'après que l'avis ait été traduit dans la langue de la juridiction qui a procédé à la demande. S'il devait y avoir des préoccupations relatives au fait que le temps

nécessaire à la traduction d'un avis consultatif dans la langue de la juridiction qui a procédé à la demande puisse retarder la reprise de la procédure interne suspendue, la Cour peut coopérer avec les autorités nationales pour l'élaboration de la traduction en temps utile.

24. Le paragraphe 4 de l'article 4 exige la publication des avis consultatifs rendus en vertu du présent Protocole. Il est entendu que cela sera fait par la Cour conformément à sa pratique dans des cas similaires et dans le strict respect des règles de confidentialité applicables.

## **Article 5**

25. L'article 5 prévoit que les avis consultatifs ne sont pas contraignants. Ils interviennent dans le contexte du dialogue judiciaire entre la Cour et les juridictions internes. La juridiction qui a procédé à la demande décide dès lors des effets de l'avis consultatif sur la procédure interne.

26. Le fait que la Cour ait rendu un avis consultatif sur une question soulevée dans le contexte d'une affaire pendante devant une juridiction d'une Haute Partie contractante n'empêche pas une partie à cette affaire d'exercer, par la suite, son droit de recours individuel en vertu de l'article 34 de la Convention. Cela signifie qu'elle peut toujours porter l'affaire devant la Cour. Néanmoins, lorsqu'une requête est déposée à la suite d'une procédure dans le cadre de laquelle un avis consultatif de la Cour a effectivement été suivi, il est escompté que les éléments de la requête ayant trait aux questions traitées dans l'avis consultatif soient déclarés irrecevables ou rayés du rôle.

27. Les avis consultatifs en vertu du présent protocole n'ont aucun effet direct sur d'autres requêtes ultérieures. Ils s'insèrent toutefois dans la jurisprudence de la Cour, aux côtés de ses arrêts et décisions. L'interprétation de la Convention et de ses protocoles contenue dans ces avis consultatifs est analogue dans ses effets aux éléments interprétatifs établis par la Cour dans ses arrêts et décisions.

## **Article 6**

28. L'article 6 reflète le fait que l'acceptation du Protocole est facultative pour les Hautes Parties contractantes à la Convention. Il n'a par conséquent pas pour effet d'introduire de nouvelles dispositions dans la Convention, dont le texte demeure inchangé. Ses dispositions ne sont considérées comme des articles additionnels à la Convention que pour les Hautes Parties contractantes qui choisissent d'accepter le protocole, auquel cas son application est conditionnée par toutes les autres dispositions pertinentes de la Convention. Il est entendu que cette disposition, combinée avec l'article 58 de la Convention, permet à une Haute Partie contractante de dénoncer le Protocole sans dénoncer la Convention.

## **Article 7**

29. L'article 7 est fondé sur l'une des clauses finales habituelles approuvées par le Comité des Ministres et contient les modalités par lesquelles une Haute Partie contractante à la Convention peut être liée par le présent Protocole.

### **Article 8**

30. Le texte de l'article 8 émane de l'article 7 du Protocole n° 9 de la Convention et est fondé sur le modèle de clauses finales approuvé par le Comité des Ministres. Le nombre de Hautes Parties contractantes dont l'expression du consentement à être lié est exigé par le Protocole pour entrer en vigueur a été fixé à dix.

### **Article 9**

31. L'article 9 a pour objet de préciser que, par exception à l'article 57 de la Convention, les Hautes Parties contractantes ne peuvent pas faire de réserves au Protocole.

### **Article 10**

32. L'article 10 est fondé sur une clause standard utilisée dans les traités du Conseil de l'Europe. Il est exclusivement destiné à permettre aux Hautes Parties contractantes de faire des déclarations sur des questions importantes soulevées par le Protocole, en l'espèce pour désigner les juridictions les plus hautes qui seront en mesure de solliciter des avis consultatifs de la Cour. Il permet également que des déclarations ultérieures soient faites à tout moment pour ajouter ou supprimer des juridictions désignées de la liste. Toutes ces déclarations sont adressées au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, en tant que dépositaire des accords multilatéraux faits au sein de l'organisation.

### **Article 11**

33. L'article 11 est l'une des clauses finales habituelles incluses dans les traités préparés au sein du Conseil de l'Europe. Son paragraphe d. fait référence à la procédure établie en vertu de l'article 10 du Protocole visant à désigner les plus hautes juridictions d'une Haute Partie contractante qui peuvent solliciter des avis consultatifs de la Cour (voir paragraphe 32 ci-dessus).



# RÉSOLUTION CM/RES(2010)25 SUR LE DEVOIR DES ÉTATS MEMBRES DE RESPECTER ET PROTÉGER LE DROIT DE RECOURS INDIVIDUEL DEVANT LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

*Adoptée par le Comité des Ministres le 10 novembre 2010*

Le Comité des Ministres,

Réitérant son attachement au système de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (STE n° 5, dénommée ci-après « la Convention ») en tant que pierre angulaire de la protection des droits de l'homme en Europe ;

Soulignant que le droit des particuliers de saisir la Cour européenne des droits de l'homme (dénommée ci-après « la Cour ») est un élément essentiel du système conventionnel qu'il faut respecter et protéger à tous niveaux ;

Soulignant que le respect de ce droit et sa protection contre toute ingérence sont essentiels pour l'efficacité du système de protection des droits de l'homme institué par la Convention ;

Rappelant que tous les Etats parties à la Convention se sont engagés à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit, comme stipulé à l'article 34 de la Convention ;

Rappelant que les obligations positives, notamment d'enquête, constituent une caractéristique essentielle du système de la Convention dans son ensemble ;

Rappelant également que la jurisprudence de la Cour a clairement établi que l'article 34 de la Convention entraîne une obligation pour les Etats parties de se conformer à une indication de mesures provisoires faite en vertu de l'article 39 de son Règlement et qu'un manquement à cet égard peut impliquer une violation de l'article 34 de la Convention ;

Relevant donc avec préoccupation des manquements isolés, mais néanmoins alarmants, à l'égard du respect et de la protection du droit de recours individuel (par exemple obstruction des communications du requérant avec la Cour, refus de l'autoriser à contacter son avocat, pressions exercées sur des témoins ou procédures inappropriées menées à l'encontre de ses représentants), constatés par la Cour ces dernières années ;

Déplorant toute ingérence vis-à-vis des requérants ou des personnes souhaitant porter plainte devant la Cour, des membres de leur famille, de leurs avocats et autres représentants et des témoins, et déterminé à prendre des mesures pour éviter ces ingérences ;

Rappelant l'Accord européen de 1996 concernant les personnes participant aux procédures devant la Cour européenne des droits de l'homme (STE n° 161) ;

Rappelant ses Résolutions ResDH(2001)66 et ResDH(2006)45 portant sur l'obligation des Etats de coopérer avec la Cour européenne des droits de l'homme,

Appelle les Etats parties :

1. à s'abstenir d'exercer des pressions à l'encontre des requérants ou des personnes qui ont indiqué leur intention de porter plainte devant la Cour, des membres de leur famille, de leurs avocats et autres représentants, et des témoins, afin de les dissuader d'introduire des requêtes auprès de la Cour, de retirer celles déjà présentées ou de ne pas poursuivre la procédure devant la Cour ;
2. à s'acquitter de leurs obligations positives de protéger les requérants ou les personnes qui ont indiqué leur intention de porter plainte devant la Cour, les membres de leur famille, leurs avocats et autres représentants et les témoins contre des représailles de la part d'individus ou de groupes, en permettant notamment, le cas échéant, que les requérants et les témoins participent à des programmes de protection des témoins et en accordant des formes appropriées de protection efficace, y compris au niveau international ;
3. dans ce contexte, à prendre des mesures rapides et efficaces concernant toute indication de mesures provisoires de la Cour en vue d'assurer le respect des obligations en vertu des dispositions pertinentes de la Convention ;
4. à identifier tous les cas d'allégation d'ingérence dans l'exercice du droit de recours individuel et à mener des enquêtes appropriées, compte tenu des obligations positives découlant déjà de la Convention à la lumière de la jurisprudence de la Cour ;
5. à prendre, conformément au droit interne, toute mesure ultérieure appropriée contre les personnes suspectées d'être les auteurs et les instigateurs de pareilles ingérences, y compris, lorsque cela se justifie, en engageant des poursuites et le cas échéant en punissant les coupables ;
6. s'ils ne l'ont pas encore fait, à ratifier l'Accord européen de 1996 concernant les personnes participant aux procédures devant la Cour européenne des droits de l'homme,

Décide également d'examiner d'urgence, en particulier dans le cadre de sa surveillance de l'exécution des arrêts constatant une violation de l'article 34, tout acte d'ingérence dans le droit de recours individuel et encourage le Secrétaire Général à envisager, lorsque cela est justifié par les circonstances, d'exercer ses pouvoirs au titre de l'article 52 de la Convention.

# RÉSOLUTION CM/RES(2010)26 SUR LA CRÉATION D'UN PANEL CONSULTATIF D'EXPERTS SUR LES CANDIDATS À L'ÉLECTION DE JUGES À LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

*Adoptée par le Comité des Ministres le 10 novembre 2010*

Le Comité des Ministres, agissant en vertu des articles 15 et 16 du Statut du Conseil de l'Europe,

Faisant référence à l'article 21 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (STE n° 5), telle que modifiée par son Protocole n° 14 (STCE n° 194) ;

Rappelant la Déclaration d'Interlaken, par laquelle les Hautes Parties contractantes à la Convention et le Conseil de l'Europe ont été invités à veiller à ce que les critères de la Convention relatifs aux conditions d'exercice de la fonction de juge à la Cour soient pleinement respectés, et l'importance d'assurer l'impartialité et la qualité de la Cour ;

Convaincu que la création d'un Panel d'experts chargé de formuler des avis sur l'adéquation des candidats que les Etats membres entendent proposer à la fonction de juge à la Cour constituerait un mécanisme adéquat à cet égard ;

Rappelant la responsabilité des Hautes Parties contractantes à la Convention d'assurer une procédure nationale de sélection équitable et transparente ;

Se félicitant que tous les Etats membres se soient exprimés en faveur de l'utilisation systématique d'un tel mécanisme ;

Crée par la présente un Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommé le « Panel »), conformément à ce qui suit :

## **1. Mandat**

Le Panel formule à l'intention des Hautes Parties contractantes des avis sur la question de savoir si les candidats à l'élection à la fonction de juge à la Cour européenne des droits de l'homme remplissent les critères prévus par l'article 21§1, de la Convention européenne des droits de l'homme.

## **2. Composition**

Le Panel se compose de sept membres choisis parmi des membres des juridictions nationales suprêmes, d'anciens juges de juridictions internationales, y compris de la Cour européenne des droits de l'homme et des juristes possédant des compétences reconnues, qui siégeront en leur qualité personnelle. La composition du Panel est équilibrée du point de vue géographique et de la parité hommes-femmes.

## **3. Nomination**

Les membres du Panel sont désignés par le Comité des Ministres<sup>1</sup> suite à des consultations avec le Président de la Cour européenne des droits de l'homme. Des propositions de nominations peuvent être soumises par les Hautes Parties contractantes. Toute vacance est à pourvoir de la même manière. Les membres sont nommés pour un mandat de trois ans renouvelable une fois. Lorsqu'un membre du Panel n'achève pas son mandat, un successeur est nommé pour un mandat complet. Les membres du Panel proviennent d'Etats membres différents.

## **4. Secrétariat**

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe fournit le secrétariat du Panel.

## **5. Fonctionnement**

Avant de soumettre une liste à l'Assemblée parlementaire, conformément à l'article 22 de la Convention, chaque Haute Partie contractante transmet au Panel, par l'intermédiaire de son secrétariat, les noms et curriculum vitae des candidats prévus. Sur la base de ces informations écrites, le Panel s'acquitte de sa tâche conformément aux règles de fonctionnement annexées à la présente résolution.

Lorsque le Panel juge que tous les candidats proposés par une Haute Partie contractante satisfont aux critères, il en avise la Haute Partie contractante sans autre commentaire.

Lorsqu'il est probable que le Panel pourrait trouver qu'un ou plusieurs candidat(s) ne satisfait/satisfont pas aux critères, le président du Panel prend contact avec la Haute Partie contractante en cause afin de l'en informer et/ou d'obtenir tous commentaires pertinents. Si, au vu des informations écrites et des observations recueillies, le Panel juge qu'un ou plusieurs candidats désignés par une Haute Partie contractante ne satisfont pas aux critères, il en informe la Haute Partie contractante en motivant son avis, qui est confidentiel. Le Panel examinera de la même manière un ou plusieurs nouveau(x) candidat(s) que présenterait par la suite la Haute Partie contractante.

---

1. La décision de nommer les membres du Panel sera prise par le Comité des Ministres à la majorité simple des votes au sens de l'Article 10.4 du Règlement intérieur des réunions des Délégués des Ministres.

Lorsqu'une liste de trois candidats nommés par une Haute Partie contractante est examinée conformément à l'article 22 de la Convention européenne des droits de l'homme, le Panel met à disposition par écrit à l'Assemblée parlementaire son avis sur la question de savoir si les candidats remplissent les critères prévus par l'article 21§1 de la Convention. Cette information est confidentielle.

## **6. Dispositions financières**

Les frais de fonctionnement du Panel, et toute dépense raisonnable encourue par ses membres dans l'exercice de leurs fonctions, sont pris en charge par le Conseil de l'Europe.

## **7. Entrée en vigueur et dispositions transitoires**

La présente résolution entrera en vigueur à la date de son adoption. Elle ne s'applique pas aux éventuelles listes déjà soumises à l'Assemblée parlementaire à cette date. Lorsque des procédures de sélection sont déjà en cours, les Hautes Parties contractantes intéressées peuvent faire parvenir les noms et les curricula vitae des candidats proposés au Panel une fois celui-ci constitué, si les délais le permettent.

## **Règles de fonctionnement**

- (i) Le Panel élit son propre président.
- (ii) Le Panel adopte ses avis par consensus ou, faute de consensus, à la majorité qualifiée de cinq membres sur sept.
- (iii) La procédure du Panel est une procédure écrite. Les membres communiquent leurs avis sur les candidats au président par écrit.
- (iv) Le Panel peut tenir une réunion lorsqu'il l'estime nécessaire à l'exercice de ses fonctions.
- (v) Il travaille dans les deux langues officielles du Conseil de l'Europe.
- (vi) Il informe les Hautes Parties contractantes de ses avis au plus tard quatre semaines après que les Hautes Parties contractantes aient soumis les noms et curricula vitae des candidats proposés au secrétariat du Panel.
- (vii) Il évalue l'adéquation des candidats sur la base des informations fournies par la Haute Partie contractante, qui sont rédigées dans l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe.
- (viii) Il peut demander des informations complémentaires ou des éclaircissements à la Haute Partie contractante au sujet de tout candidat qu'il évalue.
- (ix) Il peut, dans des cas exceptionnels, décider de tenir une réunion avec des représentants d'une Haute Partie contractante dans l'exercice de ses fonctions. Il lui appartient de décider si la tenue d'une réunion est nécessaire.
- (x) Les débats du Panel sont confidentiels. Les éventuelles réunions avec des représentants des Hautes Parties contractantes ont lieu à huis clos.

- (xi) Si un membre du Panel souhaite se retirer de ses fonctions, il en informe le président du Panel, qui en informe le Président du Comité des Ministres et le Secrétaire Général.
- (xii) Si un membre du Panel est nommé par une Haute Partie contractante pour être élu juge à la Cour européenne des droits de l'homme, il/elle se retire du Panel.
- (xiii) Le Panel peut adopter les méthodes de travail internes qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

# LIGNES DIRECTRICES DU COMITÉ DES MINISTRES CONCERNANT LA SÉLECTION DES CANDIDATS POUR LE POSTE DE JUGE À LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

*Adoptées par le Comité des Ministres le 28 mars 2012*

Le Comité des Ministres,

Soulignant l'importance fondamentale du rôle des Hautes Parties contractantes de proposer des candidats de la plus haute qualité possible pour l'élection en tant que juges à la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée « la Cour ») afin de préserver l'impartialité et la qualité de la Cour, en renforçant ainsi son autorité et sa crédibilité ;

Rappelant les articles 21 et 22 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée « la Convention », STE n° 5), qui, respectivement, posent les conditions d'exercice des fonctions et donnent compétence à l'Assemblée parlementaire pour l'élection des juges sur une liste de trois candidats présentés par chaque Haute Partie contractante ;

Rappelant la Déclaration adoptée lors de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme (Interlaken, Suisse, 18 et 19 février 2010), qui a souligné l'importance de maintenir l'indépendance des juges et de préserver l'impartialité et la qualité de la Cour ;

Rappelant également la Déclaration adoptée lors de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme (İzmir, Turquie, 26 et 27 avril 2011), qui a relevé la nécessité d'encourager les candidatures des bons candidats potentiels au poste de juge à la Cour et d'assurer de manière durable le recrutement de juges compétents, bénéficiant d'une expérience pertinente, ainsi que l'impartialité et la qualité de la Cour ;

Rappelant la Résolution du Comité des Ministres CM/Res(2010)26 relative à la création d'un panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommé « le panel consultatif »), qui réitère la responsabilité des Hautes Parties contractantes à la Convention d'assurer une procédure nationale de sélection équitable et transparente ;

Rappelant la Recommandation 1649 (2004) de l'Assemblée parlementaire sur les candidats à la Cour européenne des droits de l'homme, et la réponse du Comité des Ministres y afférente ;

Prenant note des différentes résolutions de l'Assemblée parlementaire sur la question, y compris la Résolution 1646 (2009) sur la nomination des candidats et l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme,

Adopte les lignes directrices suivantes et encourage les Hautes Parties contractantes à les mettre en œuvre, à veiller à ce qu'elles soient largement diffusées, ainsi que leur exposé des motifs, en particulier auprès de toutes les autorités compétentes en matière de sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour et, le cas échéant, à les traduire dans la ou les langue(s) officielles du pays.

## **I. CHAMP D'APPLICATION DES LIGNES DIRECTRICES**

Les présentes lignes directrices visent les procédures de sélection, au niveau national, des candidats pour le poste de juge à la Cour, avant que la liste de candidats d'une Haute Partie contractante ne soit transmise au panel consultatif puis à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

## **II. CRITÈRES POUR L'ÉTABLISSEMENT DES LISTES DE CANDIDATS**

1. Les candidats doivent jouir de la plus haute considération morale.
2. Les candidats doivent réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être des jurisconsultes possédant une compétence notoire.
3. Les candidats doivent, comme prérequis indispensable, maîtriser l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe (le français ou l'anglais) et devraient également posséder pour le moins une connaissance passive de l'autre langue de manière à pouvoir jouer pleinement leur rôle dans les travaux de la Cour.
4. Il est nécessaire que les candidats aient des connaissances du ou des systèmes légaux nationaux et en droit international public. Une expérience juridique pratique est également souhaitable.
5. S'ils sont élus, les candidats devraient en général être à même d'exercer leurs fonctions durant au moins la moitié du mandat de neuf ans avant d'atteindre l'âge de 70 ans.
6. Les candidats devraient s'engager à n'exercer, s'ils sont élus et pendant la durée de leur mandat, aucune activité incompatible avec les exigences d'indépendance, d'impartialité ou de disponibilité requise par une activité exercée à plein-temps.
7. Si un candidat est élu, cela ne devrait pas entraîner de manière prévisible le besoin fréquent et/ou durable de nommer un juge ad hoc.
8. Les listes des candidats devraient, en règle générale, comprendre au moins un candidat de chaque sexe, sauf si les candidats appartiennent au sexe sous-représenté à la Cour (moins de 40 % des juges) ou lorsque des circonstances exceptionnelles conduisent à une dérogation à cette règle.

### **III. PROCÉDURE D'APPEL À CANDIDATURES**

1. La procédure d'appel à candidatures devrait être stable et établie par avance, par le biais de sa codification ou selon une pratique administrative bien établie. Il peut s'agir d'une procédure permanente ou d'une procédure mise en œuvre lors de chaque procédure de sélection. Les détails de la procédure devraient être rendus publics.
2. L'appel à candidatures devrait être très largement rendu public de telle manière qu'il soit raisonnablement susceptible d'être porté à l'attention de tous ou de la plupart des candidats potentiels compétents.
3. Les Etats devraient, le cas échéant, envisager de prendre des mesures appropriées supplémentaires afin de garantir qu'un nombre suffisant de bons postulants se présentent pour permettre à l'organe de sélection de proposer une liste satisfaisante de candidats.
4. Si la procédure nationale permet ou exige que les postulants soient proposés par des tierces parties, des garde-fous devraient être mis en place garantissant que toutes les candidatures sont examinées de manière équitable et impartiale et que des postulants qui satisfont aux critères ne soient pas dissuadés ou empêchés de se porter candidats.
5. Un délai raisonnable devrait être accordé pour le dépôt des candidatures.

### **IV. PROCÉDURE POUR L'ÉTABLISSEMENT DE LA LISTE RECOMMANDÉE DE CANDIDATS**

1. L'organe chargé de recommander les candidats devrait avoir une composition équilibrée. Ses membres devraient, collectivement, avoir des connaissances techniques suffisantes et inspirer le respect et la confiance. Ils devraient être issus d'une variété de profils, être d'un niveau professionnel similaire et être libres de toute influence abusive, bien qu'ils puissent se tourner vers des sources extérieures pour obtenir des informations pertinentes.
2. Tous les postulants sérieux devraient être auditionnés à moins que cela soit impossible en pratique du fait de leur nombre, auquel cas l'organe devrait établir une liste des meilleurs candidats, sur la base de leurs dossiers. Les entretiens devraient généralement suivre un format standardisé.
3. Il devrait y avoir une évaluation des compétences linguistiques des postulants, de préférence durant l'entretien.
4. Tous les membres devraient pouvoir participer à la décision de l'organe sur un pied d'égalité, sous réserve que l'organe de sélection puisse toujours parvenir à une décision.

### **V. FINALISATION DE LA LISTE DE CANDIDATS**

1. Toute décision de l'autorité décisionnelle de s'écarter de la recommandation de l'organe de sélection devrait être justifiée par référence aux critères applicables pour l'établissement des listes de candidats.

2. Les postulants devraient être en mesure d'obtenir des informations concernant l'examen de leur candidature, si cela est compatible avec les principes généraux de confidentialité dans le contexte du système juridique national.
3. La liste finale des candidats à transmettre à l'Assemblée parlementaire devrait être rendue publique au niveau national par la Haute Partie contractante.

# GUIDE DE BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE VOIES DE RECOURS INTERNES

*Adopté par le Comité des Ministres le 18 septembre 2013*

Les Etats membres du Conseil de l'Europe ont adopté le présent guide afin de promouvoir et contribuer au respect de leurs obligations en vertu de la Convention européenne des droits de l'homme. Le droit à un recours effectif est fondamental pour le respect et la protection des droits individuels. Il donne effet au principe de subsidiarité en établissant des mécanismes internes qui doivent être épuisés avant que les individus puissent avoir recours au mécanisme de contrôle basé à Strasbourg, à savoir la Cour européenne des droits de l'homme.

La mise en œuvre de recours effectifs devrait permettre de réduire la charge de travail de la Cour en raison, d'une part, de la réduction du nombre d'affaires qui lui parviennent et, d'autre part, du fait qu'un traitement circonstancié des affaires au plan national est de nature à faciliter leur examen ultérieur par la Cour. Le droit à un recours effectif reflète ainsi le rôle fondamental des systèmes judiciaires nationaux pour le système de la Convention.

Ce Guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes expose les principes juridiques fondamentaux auxquels doivent répondre les recours effectifs de manière générale et les caractéristiques que doivent présenter les recours dans certaines situations spécifiques, ainsi que les recours généraux, pour être effectifs. Les situations spécifiques traitées dans le présent guide concernent les recours relatifs à la privation de liberté, qui doivent porter tant sur la régularité de cette privation de liberté que sur les conditions de détention et le traitement de la personne privée de sa liberté ; les enquêtes dans le cadre d'allégations de violation des articles 2 et 3 de la Convention ; les recours contre l'éloignement et les recours face à l'inexécution des décisions internes. Le guide identifie également de bonnes pratiques qui peuvent être une source d'inspiration pour d'autres Etats membres.

Le guide rappelle en outre qu'il est important que les juridictions et instances nationales tiennent compte des principes de la Convention et de la jurisprudence de la Cour, et expose des pratiques nationales en ce sens.

## I. INTRODUCTION

L'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme établit le droit à un recours effectif, par lequel « toute personne dont les droits et libertés reconnus par la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ». Il s'agit de l'une des dispositions clés sous-tendant le système de protection des droits de l'homme de la Convention avec l'obligation de l'article 1 de respecter les droits de l'homme, et celle de l'article 46 sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

En contribuant à la résolution des allégations de violations de la Convention au niveau national, le droit à un recours effectif est primordial pour l'application pratique du principe de subsidiarité. La mise en œuvre de recours effectifs pour toutes les griefs défendables de violation de la Convention devrait en effet permettre de réduire la charge de travail de la Cour en raison, d'une part, de la réduction du nombre des affaires qui lui parviennent et, d'autre part, du fait qu'un traitement circonstancié des affaires au plan national est de nature à faciliter leur examen ultérieur par la Cour<sup>1</sup>. En outre, permettre la rétroactivité de nouveaux recours, particulièrement ceux destinés à traiter de problèmes systémiques ou structurels, contribue à soulager la Cour de sa charge de travail en permettant que les requêtes pendantes devant la Cour soient résolues au niveau national<sup>2</sup>. En effet, si l'épuisement des voies de recours internes s'apprécie normalement à la date d'introduction de la requête devant la Cour, cette dernière peut s'écarter de cette règle générale lorsqu'elle constate la mise en place de nouveaux recours effectifs<sup>3</sup>. Le droit à un recours effectif reflète ainsi le rôle fondamental des systèmes judiciaires nationaux pour le système de la Convention, si les mesures préventives se sont révélées insuffisantes. Il convient à cet égard de relever qu'au-delà de l'obligation de s'assurer de l'existence de tels recours effectifs au sens de la jurisprudence de la Cour, les Etats ont l'obligation générale de remédier aux problèmes sous-jacents aux violations constatées<sup>4</sup>.

Les affaires répétitives révèlent généralement un échec à mettre en œuvre des recours internes effectifs alors que les arrêts rendus par la Cour, en particulier les arrêts pilotes ou de principe, ont donné des indications relatives aux mesures générales nécessaires pour éviter des violations futures. Il est primordial que les Etats exécutent pleinement et rapidement les arrêts de la Cour. Ainsi que la Cour l'a relevé, si les Etats échouent à fournir des recours effectifs, « les justiciables se verront systématiquement contraints de soumettre à la Cour de Strasbourg des requêtes qui auraient pu être instruites d'abord [...] au sein des

1. Tel que cela est relevé dans la Recommandation du Comité des Ministres Rec(2004) 6 sur l'amélioration des recours internes.

2. Tel que cela est relevé dans la Recommandation CM/Rec(2010)3 sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures.

3. Voir, par exemple, *Icyer c. Turquie*, Req. n° 18888/02, décision du 12 janvier 2006, paragraphe 72 ; *Fakhretdinov c. Russie*, Req. n° 26716/09, 67576/09, 7698/10, 26716/09, 67576/09 et 7698/10, décision du 23 septembre 2010, paragraphe 30 ; *Latak c. Pologne*, Req. n° 52070/08, décision du 12 octobre 2010.

4. Tel que cela est relevé dans la Recommandation Rec(2004)6 précitée.

ordres juridiques internes. A long terme, le fonctionnement, tant au plan national qu'au plan international, du système de protection des droits de l'homme érigé par la Convention risque de perdre son efficacité<sup>5</sup> ».

Il est également important que les juridictions nationales, lorsqu'elles conduisent des procédures et élaborent des arrêts, tiennent compte des principes de la Convention, en prenant en considération la jurisprudence de la Cour. Cela permet de garantir que les recours internes soient aussi effectifs que possible pour remédier aux violations des droits de la Convention, et contribue au dialogue entre la Cour et les juridictions et instances nationales<sup>6</sup>.

La mise en œuvre de recours internes effectifs pour les violations de la Convention est une préoccupation de longue date du Conseil de l'Europe, considérée à maintes reprises comme une priorité au plus haut niveau politique, notamment aux Conférences de haut niveau sur l'avenir de la Cour qui ont successivement été organisées par la présidence suisse du Comité des Ministres (Interlaken, Suisse, 18-19 février 2010), la présidence turque (İzmir, Turquie, 26-27 avril 2011)<sup>7</sup> et la présidence britannique (Brighton, Royaume-Uni, 19-20 avril 2012). La Déclaration adoptée lors de cette dernière conférence a ainsi « [exprimé] en particulier la détermination des Etats parties à [...] [en envisageant] d'instaurer, si nécessaire, de nouvelles voies de recours internes, de nature spécifique ou générale, pour les violations alléguées des droits et libertés protégés par la Convention », et également en « encourag[ean]t les juridictions et instances nationales à tenir compte des principes pertinents de la Convention, eu égard à la jurisprudence de la Cour, lorsqu'elles conduisent leurs procédures et élaborent leurs décisions, et leur en donner les moyens ; et en particulier, [en] permett[ant] aux parties au litige – dans les limites appropriées de la procédure judiciaire nationale, mais sans obstacles inutiles – d'attirer l'attention des juridictions et instances nationales sur toutes dispositions pertinentes de la Convention et la jurisprudence de la Cour ». Outre ces deux dispositions, la Déclaration a invité le Comité des Ministres « à élaborer un guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes »<sup>8</sup>. Le Comité des Ministres a ensuite chargé le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) d'élaborer le présent guide<sup>9</sup>.

Ce guide a pour vocation de répondre à un double objectif. Il vise en premier lieu à identifier les principes juridiques fondamentaux auxquels doivent répondre les recours effectifs de manière générale et les caractéristiques que doivent présenter les recours dans certaines situations spécifiques, ainsi que les

5. Voir *Kudla c. Pologne*, Req. n° 30210/96, arrêt du 26 octobre 2000, paragraphe 155.

6. Voir également le paragraphe 12.c de la Déclaration de Brighton, le même raisonnement sous-tendant la proposition pour un système d'avis consultatifs de la Cour (paragraphe 12.d de la Déclaration de Brighton).

7. Voir le Plan de suivi de la Déclaration d'İzmir, partie B. 1.a.

8. Voir le paragraphe 9. f. ii. de la Déclaration de Brighton.

9. Voir les décisions du Comité des Ministres lors de sa 122<sup>e</sup> session, 23 mai 2012, point 2 – Garantir l'efficacité continue du système de la Convention européenne des droits de l'homme. Les travaux se sont d'abord tenus au cours de deux réunions d'un groupe de rédaction à composition restreinte, avant d'être examinés par le Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR), puis par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) avant sa transmission au Comité des Ministres.

recours généraux, pour être effectifs. Il est destiné, en second lieu, à identifier de bonnes pratiques qui peuvent être une source d'inspiration pour d'autres Etats membres. Ces exemples de bonnes pratiques ne sont toutefois pas des modèles, ils peuvent n'être adaptés qu'à certains systèmes juridiques et traditions constitutionnelles.

Selon l'article 32 de la Convention, la Cour est compétente en dernier ressort pour interpréter et appliquer la Convention et ses protocoles à travers sa jurisprudence. Cette jurisprudence, notamment les arrêts pilotes et de principe, constitue la source première du présent guide. Les résolutions intérimaires et finales adoptées par le Comité des Ministres dans le contexte du processus d'exécution des arrêts et décisions de la Cour fournissent également des orientations concernant les mesures générales nécessaires et de bonnes pratiques, tout comme les rapports annuels du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour. Le Comité des Ministres a également traité du droit à un recours effectif dans ses Recommandations Rec(2004)6 sur l'amélioration des recours internes et CM/Rec(2010)3 sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures, cette dernière étant accompagnée d'un guide de bonnes pratiques.

Le guide s'appuie également sur les rapports nationaux sur les mesures prises pour mettre en œuvre les parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'İzmir qui ont fait l'objet d'une analyse et de recommandations pour le suivi élaborées par le CDDH<sup>10</sup>, ainsi que sur tout élément pertinent transmis par les Etats membres dans le cadre des travaux d'élaboration du guide. Les travaux menés par d'autres instances du Conseil de l'Europe ont également été pris en compte. A cet égard, les Etats membres sont encouragés à consulter la Commission européenne pour la démocratie par le droit (la Commission de Venise) et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (la CEPEJ), le cas échéant, pour des orientations et une assistance pour apporter les améliorations nécessaires à leurs systèmes internes.

Le guide devrait être traduit, le cas échéant, et largement diffusé, notamment auprès des instances et personnes suivantes :

- ▶ les organes législatifs nationaux et, dans la mesure où ils peuvent être compétents en la matière, régionaux ;
- ▶ les organes chargés de faire des propositions pour les réformes procédurales ou législatives, tels que les conseils judiciaires, selon l'organisation des divers systèmes juridiques nationaux ;
- ▶ les instances judiciaires, notamment les plus hautes juridictions ;
- ▶ les agents responsables de l'administration des tribunaux, y compris les greffiers et agents responsables de l'exécution / de la mise en œuvre des décisions et jugements ;
- ▶ les agents compétents des services gouvernementaux responsables de l'administration de la justice, que ce soit au niveau national ou régional ;

---

10. Voir le rapport du CDDH sur les mesures prises par les Etats membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'İzmir, document CDDH(2012)R76 Addendum I, dont le Comité des Ministres a pris note lors de sa 1159<sup>e</sup> réunion (16 janvier 2013).

- ▶ les agents d'autres services de l'administration publique responsables des étapes non judiciaires des procédures pertinentes, notamment la police, les autorités de poursuite et les autorités pénitentiaires, ou responsables de tout lieu de privation de liberté, en tenant compte des particularités nationales.

## II. CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES D'UN RECOURS EFFECTIF

L'article 13 de la Convention, qui énonce le droit à un recours effectif, impose l'obligation suivante aux Etats parties :

« Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles. »

Suivant la jurisprudence de la Cour, cette disposition présente d' « étroites affinités » avec l'article 35 paragraphe 1 de la Convention, aux termes duquel la Cour ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, dans la mesure où « cette règle se fonde sur l'hypothèse, objet de l'article 13 [...] que l'ordre interne offre un recours effectif quant à la violation alléguée »<sup>11</sup>. L'article 35, paragraphe 1 ne prescrit toutefois l'épuisement « que des seuls recours à la fois relatifs aux violations incriminées, disponibles et adéquats », et existants « à un degré suffisant de certitude non seulement en théorie mais aussi en pratique »<sup>12</sup>.

Il convient en outre de relever l'article 5, paragraphe 4, qui reconnaît à toute personne privée de sa liberté le droit d'introduire un recours devant un tribunal pour faire contrôler le respect des exigences de procédure et de fond nécessaires à la légalité de sa privation de liberté, constitue une exigence spécifique en plus des exigences générales de l'article 13<sup>13</sup>. La portée des obligations découlant de cette disposition est exposée au point ii. page 151 ci-dessous. La Cour a en outre établi des obligations procédurales spécifiques, en vertu des articles 2 et 3 de la Convention, d'enquêter dans certaines circonstances sur des allégations de violations subies<sup>14</sup>.

### i. Signification de « recours » au sens de l'article 13

La Convention exige un « recours » permettant aux autorités internes compétentes à la fois de connaître du contenu du grief fondé sur la Convention et d'offrir le redressement approprié<sup>15</sup>. Un recours n'est effectif que s'il est dispo-

11. Voir par exemple *McFarlane c. Irlande*, Req. n° 31333/06, arrêt de Grande Chambre du 10 septembre 2010, paragraphe 107.

12. *Ibidem*.

13. Voir *Claes c. Belgique*, Req. n° 43418/09, arrêt du 10 janvier 2013, paragraphe 123 ; *A. et autres c. Royaume-Uni*, Req. n° 3455/05, arrêt de Grande Chambre du 19 février 2009, paragraphe 202.

14. La Cour a également établi des obligations procédurales en vertu des articles 4 et 8 de la Convention, bien qu'elles ne soient pas traitées dans le présent guide. Voir respectivement les affaires *Rantsev c. Chypre et Russie*, Req. n° 25965/04, arrêt du 7 janvier 2010 et *M.C. c. Bulgarie*, Req. n° 39272/98, arrêt du 4 décembre 2003.

15. Voir *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, Req. n° 30696/09, 21 janvier 2011, paragraphe 288 ; *Halford c. Royaume-Uni*, Req. n° 20605/92, arrêt du 25 juin 1997, paragraphe 64.

nible et suffisant. Il doit être suffisamment certain non seulement en théorie, mais également en pratique<sup>16</sup>. Il doit être effectif tant en pratique qu'en droit<sup>17</sup>, eu égard aux circonstances individuelles de l'affaire. Toutefois, l'effectivité d'un recours ne dépend pas de la certitude d'une issue favorable pour le requérant<sup>18</sup>.

L'article 13 ne va pas jusqu'à exiger une forme particulière de recours, les Etats se voyant reconnaître une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer à leurs obligations, mais la nature du droit en cause n'est pas sans influencer sur le type de recours que l'Etat doit offrir<sup>19</sup>. L'ensemble des recours offerts par le droit interne peut remplir les exigences de l'article 13, même si aucun d'eux n'y répond en entier à lui seul<sup>20</sup>. Il convient de ne pas prendre en compte uniquement les recours formels disponibles, mais également le contexte politique et juridique général dans lequel ils fonctionnent, ainsi que la situation personnelle du requérant<sup>21</sup>.

## ii. Signification d' « instance nationale » au sens de l'article 13

L'« instance nationale » à laquelle se réfère l'article 13 n'a pas nécessairement à être une institution judiciaire. Lorsque l'instance n'est pas judiciaire, ses pouvoirs et les garanties qu'elle présente entreront en ligne de compte pour apprécier l'effectivité du recours s'exerçant devant elle<sup>22</sup>.

## iii. Signification de « violation » au sens de l'article 13

L'article 13 n'exige pas un recours interne pour toute doléance, aussi peu méritoire soit-elle ; l'allégation d'une violation doit être un grief défendable. La Cour n'a pas donné de définition générale de la notion de défendabilité. Elle a toutefois indiqué qu'« un individu qui, de manière plausible, se prétend victime d'une violation des droits reconnus dans la Convention doit disposer d'un recours devant une « instance » nationale afin de voir statuer sur son grief et, s'il y a lieu, d'obtenir réparation »<sup>23</sup>. La question de savoir si le grief est défendable ou non doit être examinée à la lumière des faits et de la nature du/des problème(s) juridique(s) en jeu. La Cour suit différentes approches pour conclure que les griefs soulevés devant elle ne sont pas défendables aux fins de l'article 13. Elle peut ainsi indiquer que les éléments présentés par les requérants

16. Voir *McFarlane c. Irlande*, Req. n° 31333/06, 10 septembre 2010, paragraphe 114 ; *Pizzati c. Italie*, Req. n° 62361/00, arrêt de Grande chambre du 29 mars 2006, paragraphe 38.

17. Voir *El-Masri c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, Req. n° 39630/09, 13 décembre 2012, paragraphe 255 ; *Kudla c. Pologne*, Req. n° 30210/96, arrêt du 26 octobre 2000, paragraphe 152.

18. Voir *Kudla c. Pologne*, *op. cit.*, paragraphe 157.

19. Voir *Budayeva et autres c. Russie*, Req. n° 15339/02 etc., arrêt du 20 mars 2008, paragraphes 190-191.

20. Voir *De Souza Ribeiro c. France*, Req. n° 22689/07, 13 décembre 2012, paragraphe 79 ; *Kudla c. Pologne*, *op. cit.*, paragraphe 157.

21. Voir *Dorđević c. Croatie*, Req. n° 41526/10, 24 juillet 2012, paragraphe 101 ; *Van Oostewijk c. Belgique*, Req. n° 7654/76, arrêt du 6 novembre 1980, paragraphes 36-40.

22. Voir *Kudla c. Pologne*, *op. cit.*, paragraphe 157.

23. Voir *Leander c. Suède*, Req. n° 9248/81, 26 mars 1987, paragraphe 77.

ne révèlent « aucune apparence de violation »<sup>24</sup> ou renvoyer aux considérations qui l'ont amenée à conclure à la non-violation de la disposition en question pour considérer que le grief invoqué par le requérant n'est pas « défendable »<sup>25</sup>.

### III. CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES DE RECOURS RÉPONDANT À CERTAINES SITUATIONS PARTICULIÈRES

Il est constant que la portée de l'obligation découlant de l'article 13 varie en fonction de la nature du grief que le requérant fonde sur la Convention. Cette partie traite ainsi des caractéristiques que doivent présenter les recours répondant à certaines situations particulières, à savoir les recours internes relatifs à la privation de liberté, les enquêtes dans le cadre d'allégations de violation des articles 2 et 3 de la Convention, les recours contre l'éloignement et les recours face à l'inexécution des décisions internes. En ce qui concerne les recours effectifs face à la durée excessive des procédures, il convient de se référer à la Recommandation CM/Rec(2010)3, laquelle est accompagnée d'un guide de bonnes pratiques.

#### A. Les recours internes relatifs à la privation de liberté

L'article 5 de la Convention a essentiellement pour but de protéger l'individu contre une privation de liberté arbitraire ou injustifiée<sup>26</sup>. Pour déterminer si un individu se trouve « privé de sa liberté » au sens de l'article 5, il faut « partir de sa situation concrète et prendre en compte un ensemble de critères comme le genre, la durée, les effets et les modalités d'exécution de la mesure considérée »<sup>27</sup>. La notion de privation de liberté comporte à la fois un aspect objectif, à savoir l'internement d'une personne dans un espace restreint pendant un laps de temps non négligeable, et un aspect subjectif, à savoir le fait que la personne n'a pas valablement consenti à son internement<sup>28</sup>. L'article 5 est dès lors applicable dans de nombreuses situations, telles que, par exemple, le placement dans un établissement psychiatrique ou un foyer social<sup>29</sup>, le confinement dans une zone de transit d'un aéroport<sup>30</sup>, un interrogatoire dans un poste de police<sup>31</sup> ou une interpellation et fouille par la police<sup>32</sup>, ou une assignation à domicile<sup>33</sup>.

24. Voir, par exemple, *Hüsniye Tekin c. Turquie*, Req. n° 50971/99, arrêt du 25 octobre 2005.

25. Voir, par exemple, *Sevgin et Ince c. Turquie*, Req. n° 46262/99, arrêt du 20 septembre 2005.

26. Voir *McKay c. Royaume-Uni*, Req. n° 543/03, arrêt de Grande Chambre du 3 octobre 2006, paragraphe 30. Pour une étude complète de la jurisprudence relative à l'article 5 de la Convention, voir le Guide sur l'article 5 publié par la Division de la recherche de la Cour.

27. Voir *Guzzardi c. Italie*, Req. n° 7367/76, arrêt du 6 novembre 1980, paragraphe 92.

28. Voir *Stanev c. Bulgarie*, Req. n° 36760/06, arrêt de Grande Chambre du 17 janvier 2012, paragraphe 117.

29. Voir, par exemple, *Stanev c. Bulgarie* ; *Storck c. Allemagne*, Req. n° 61603/00, 16 juin 2005.

30. Voir, par exemple, *Amuur c. France*, Req. n° 19776/92, arrêt du 25 juin 1996.

31. Voir, par exemple, *Creanga c. Roumanie*, Req. n° 29226/03, arrêt de Grande Chambre du 23 février 2012.

32. Voir, par exemple, *Foka c. Turquie*, Req. n° 28940/95, arrêt du 24 juin 2008.

33. Voir, par exemple, *Lavents c. Lettonie*, Req. n° 58442/00, arrêt du 28 novembre 2002.

Les voies de recours internes relatives à la privation de liberté doivent porter tant sur la régularité de cette privation de liberté que sur les conditions de détention et le traitement de la personne privée de sa liberté.

## 1. La régularité de la privation de liberté

Parmi les garanties procédurales dont doivent bénéficier les personnes privées de liberté, figurent le droit, pour les personnes arrêtées ou détenues au motif qu'on les soupçonne d'avoir commis une infraction pénale, d'être aussitôt traduit devant un magistrat et jugé dans un délai raisonnable ou libéré pendant la procédure, prévu par l'article 5 paragraphe 3 de la Convention ; le droit, pour toute personne détenue, à ce qu'un tribunal statue à bref délai sur la légalité de la détention, prévu par l'article 5, paragraphe 4 ; et le droit à réparation en cas de détention illégale, prévu par l'article 5, paragraphe 5.

### **i. Le droit, pour une personne arrêtée ou détenue au motif qu'on la soupçonne d'une infraction pénale, d'être aussitôt traduite devant un magistrat et d'être jugée dans un délai raisonnable ou libérée pendant la procédure (article 5, paragraphe 3)**

L'article 5, paragraphe 3 ne prévoit aucune exception possible à l'obligation de traduire aussitôt devant un magistrat une personne après son arrestation ou sa détention<sup>34</sup>. Le contrôle doit être automatique et ne peut être rendu tributaire d'une demande formée par le détenu<sup>35</sup>, afin d'éviter qu'une personne soumise à de mauvais traitements se trouve dans l'impossibilité de saisir le juge, tout comme d'autres catégories de personnes vulnérables, telles que celles atteintes de déficience<sup>36</sup> ou qui ne parlent pas la langue du magistrat<sup>37</sup>. Le magistrat doit être impartial et indépendant<sup>38</sup>. Il doit entendre la personne traduite devant lui avant de rendre sa décision<sup>39</sup> et examiner la question de la détention au fond<sup>40</sup>. Si aucune raison ne permet de justifier la détention, le magistrat doit avoir le pouvoir d'ordonner la libération du détenu<sup>41</sup>.

La seconde partie de l'article 5, paragraphe 3 impose aux juridictions internes un contrôle sur le maintien en détention provisoire d'une personne en vue de garantir sa libération lorsque les circonstances ne justifient plus sa privation de liberté. Le maintien quasi-automatique en détention est contraire aux garanties énoncées dans cette disposition et la charge de la preuve ne peut être renversée pour faire peser sur la personne détenue l'obligation de démontrer l'existence de raisons de la libérer<sup>42</sup>.

34. Voir *Bergmann c. Estonie*, Req. n° 38241/04, arrêt du 29 mai 2008, paragraphe 45.

35. Voir *McKay c. Royaume-Uni*, paragraphe 34.

36. *Ibidem*.

37. Voir *Ladent c. Pologne*, paragraphe 74.

38. Voir, par exemple, *Brincat c. Italie*, paragraphe 21.

39. Voir, par exemple, *Schiesser c. Suisse*, paragraphe 31.

40. Voir *Krejčíř c. République tchèque*, paragraphe 89.

41. Voir *Assenov c. Bulgarie*, paragraphe 146.

42. Voir *Bykov c. Russie*, Req. n° 4378/02, arrêt de Grande Chambre du 10 mars 2009, paragraphe 66.

### Exemple de bonne pratique

Le droit pénal arménien opère une distinction entre la détention pendant l'enquête et la détention au cours du procès. Contrairement à la détention pendant l'enquête, qui est ordonnée et prolongée par une décision judiciaire à chaque fois pour une durée maximale de deux mois et ne peut excéder une certaine durée, aucune durée maximale de détention n'est prévue pendant le procès. Une fois que le tribunal s'est prononcé sur la détention de l'accusé pendant le procès, il n'est ensuite plus obligé de revenir sur cette question par la suite, de sa propre initiative. Toutefois, conformément aux articles 65 et 312 du Code de procédure pénale, le tribunal peut, à la demande de la défense, remplacer la détention par un autre dispositif de contrôle. La Cour de Strasbourg a indiqué que la possibilité de formuler une telle demande peut être considérée comme un recours effectif en ce qui concerne une allégation de violation de l'article 5, paragraphe 3<sup>43</sup>.

#### ii. Le droit à ce qu'un tribunal statue à bref délai sur la légalité de la détention (article 5, paragraphe 4)

Selon l'article 5, paragraphe 4 de la Convention, « toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale ». Ainsi, toute personne arrêtée ou détenue a le droit de faire examiner par le juge le respect des exigences de procédure et de fond nécessaires à la « régularité », au sens de l'article 5, paragraphe 1 de la Convention, de sa privation de liberté<sup>44</sup>. La possibilité d'un recours en justice doit être offerte dès la mise en détention de l'intéressé et, si nécessaire, ultérieurement à des intervalles raisonnables<sup>45</sup>. Le tribunal auquel la personne privée de liberté doit avoir accès doit être un organe de nature judiciaire et indépendant<sup>46</sup>. S'il y a un double degré de juridiction, il doit en principe accorder aux détenus les mêmes garanties procédurales aussi bien en appel qu'en première instance, l'exigence du respect du « bref délai » constituant sans nul doute l'une d'entre elles<sup>47</sup>.

L'article 5, paragraphe 4 contient des garanties procédurales particulières distinctes de celles de l'article 6, paragraphe 1 de la Convention concernant le droit à un procès équitable et constitue une *lex specialis* par rapport à cette dernière disposition<sup>48</sup>, ainsi que par rapport aux exigences plus générales de l'article 13 concernant le droit à un recours effectif<sup>49</sup>. La procédure au titre de l'article 5, paragraphe 4 doit revêtir un caractère judiciaire et offrir des garanties adaptées à la nature de la privation de liberté en question<sup>50</sup>. S'il s'agit d'une

43. Voir *Martirosyan c. Arménie*, Req. n° 23341/06, arrêt du 5 février 2013.

44. Voir, par exemple, *Idalov c. Russie*, Req. n° 5826/03, arrêt de Grande Chambre du 22 mai 2012.

45. Voir *Molotchko c. Ukraine*, Req. n° 12275/10, arrêt du 26 avril 2012, paragraphe 148 ; *Kurt c. Turquie*, arrêt du 25 mai 1998, paragraphe 123.

46. Voir *Stephens c. Malte (n° 1)*, Req. n° 11956/07, arrêt du 21 avril 2009.

47. Voir *Kucera c. Slovaquie*, Req. n° 48666/99, arrêt du 17 juillet 2007, paragraphe 107 ; *Smatana c. République tchèque*, Req. n° 18642/04, 27 septembre 2007, paragraphe 128, affaire dans laquelle la Cour a appliqué ces principes à un troisième degré de juridiction dans le cadre de l'examen de demandes de libération en vertu de l'article 5, paragraphe 4.

48. Voir *Claes c. Belgique*, paragraphe 123.

49. Voir *A. et autres c. Royaume-Uni*, paragraphe 202 ; *Claes c. Belgique*, paragraphe 123.

50. Voir *Idalov c. Russie*, paragraphe 161.

personne dont la détention relève de l'article 5, paragraphe 1 c), à savoir dans le cadre d'une détention provisoire, une audience s'impose. La possibilité pour un détenu d'être entendu lui-même ou moyennant une certaine forme de représentation est fondamentale<sup>51</sup>. Toutefois, l'article 5, paragraphe 4 n'exige pas qu'un détenu soit entendu à chaque fois qu'il forme un recours contre son maintien en détention<sup>52</sup>, mais il a un droit à être entendu à intervalles raisonnables<sup>53</sup>.

La procédure doit être contradictoire et garantir dans tous les cas l'« égalité des armes » entre les parties<sup>54</sup>. Quiconque a le droit d'introduire un recours sur la légalité de sa détention ne peut s'en prévaloir efficacement si on ne lui révèle pas dans le plus court délai, et à degré suffisant, les raisons pour lesquelles on l'a privé de sa liberté<sup>55</sup>. Dans les cas de détention provisoire, la personne privée de liberté doit se voir offrir une véritable occasion de contester les éléments à l'origine des accusations portées contre elle. Cette exigence peut imposer au tribunal l'audition de témoins<sup>56</sup>. Elle peut aussi commander que le détenu ou son représentant puisse accéder aux pièces du dossier d'instruction sur lesquelles sont fondées les poursuites<sup>57</sup>.

La Cour a énoncé les principes applicables au contrôle de la privation de liberté d'un aliéné<sup>58</sup>. Outre les garanties applicables à toute personne privée de sa liberté, des garanties spéciales de procédure peuvent en effet s'imposer pour protéger ceux qui, en raison de leurs troubles mentaux, ne sont pas entièrement capables d'agir pour leur propre compte<sup>59</sup>. Une personne qui n'a pas été associée, en personne ou par le truchement d'un représentant, aux procédures conduisant à l'internement est fondé à soutenir que la procédure a violé l'article 5, paragraphe 4<sup>60</sup>. L'internement est également irrégulier lorsque la personne, déclarée incapable, n'a jamais été informée qu'un avocat avait été mandaté pour la représenter et ne s'est jamais entretenue avec lui<sup>61</sup>. Lorsque la personne est déclarée incapable et ne peut dès lors déclencher elle-même un contrôle de son internement, un contrôle juridictionnel automatique doit être prévu<sup>62</sup>. Il est en effet essentiel que la personne ait accès à un tribunal et l'occasion d'être entendue elle-même ou moyennant une certaine forme de représentation. La Cour a précisé que ces principes sont applicables tant lorsque la détention a été autorisée par une autorité judiciaire que lorsque l'internement a été sollicité par un particulier,

51. *Ibidem*.

52. Voir *Saghinadze et autres c. Géorgie*, Req. n° 18768/05, 27 mai 2010, § 150.

53. Voir *Altinok c. Turquie*, Req. n° 31610/08, arrêt du 29 novembre 2011, paragraphe 53 ; *Catal c. Turquie*, Req. n° 26808/08, 17 juillet 2012, paragraphe 33.

54. Voir *A. et autres c. Royaume-Uni*, paragraphe 204.

55. Voir *Van der Leer c. Pays-Bas*, Req. n° 11509/85, arrêt du 21 février 1990, paragraphe 28.

56. Voir *Turcan et Turcan c. Moldova*, Req. n° 39835/05, arrêt du 23 octobre 2007, paragraphes 67-70.

57. Voir *Korneykova c. Ukraine*, Req. n° 39884/05, arrêt du 19 janvier 2012, paragraphe 68.

58. Voir *Mihailovs c. Lettonie*, Req. n° 35939/10, 22 janvier 2013, paragraphe 154 ; *Megyeri c. Allemagne*, Req. n° 133770/88, arrêt du 12 mai 1992, paragraphe 22.

59. Voir *Claes c. Belgique*, paragraphe 128.

60. Voir *Winterwerp c. Pays-Bas*, Req. n° 6301/73, arrêt du 24 octobre 1979, paragraphe 61.

61. Voir *Beiere c. Lettonie*, Req. n° 30954/05, 29 novembre 2011, paragraphe 52.

62. Voir *Chtoukatourov c. Russie*, Req. n° 44009/05, arrêt du 27 mars 2008, paragraphe 123.

tel que le tuteur de l'aliéné, et autorisé par des autorités non judiciaires<sup>63</sup>. S'agissant d'une détention dans l'annexe psychiatrique d'une prison, si le recours répond bien aux exigences de l'article 5, paragraphe 4, la procédure est rendue inefficace lorsque l'organe de contrôle refuse d'effectuer une visite sur le lieu de détention pour constater son caractère inapproprié, le caractère approprié du lieu de détention constituant l'une des conditions indispensables à la légalité de la détention<sup>64</sup>.

La personne privée de liberté doit obtenir à bref délai la décision judiciaire relative à la régularité de sa détention et mettant fin à celle-ci si elle se révèle illégale<sup>65</sup>. La célérité avec laquelle il est statué sur la régularité de la détention s'apprécie en prenant en compte la période qui a comme point de départ la date de formulation du recours et qui prend fin une fois qu'il a été définitivement statué sur la légalité de la détention du requérant, y compris en appel<sup>66</sup>. Pour vérifier si l'exigence de bref délai a été respectée, peuvent être pris en considération des éléments comparables à ceux qui jouent un rôle dans l'examen de l'exigence de procès dans un délai raisonnable sur le terrain des articles 5, paragraphe 3 et article 6, paragraphe 1, y compris la complexité de la procédure, le comportement des autorités et du requérant et ce qui est en jeu pour ce dernier<sup>67</sup>.

### Exemples de bonnes pratiques

En ce qui concerne le placement et le prolongement d'une détention dans un centre de rétention, la Cour a estimé que le fait que les juridictions internes estoniennes renouvellent la détention d'un individu tous les deux mois, pour évaluer la faisabilité d'une expulsion et les démarches entreprises par les autorités pour y parvenir, constituait une garantie procédurale importante pour le requérant. En effet, la loi sur l'obligation de quitter le pays et l'interdiction d'y entrer stipule que, dans l'hypothèque où il ne serait pas possible de procéder à une expulsion dans les 48 heures qui suivent l'arrestation d'un étranger, celui-ci pourrait être placé dans un centre de rétention, sous réserve d'une autorisation judiciaire, jusqu'à son expulsion, sans toutefois que cela puisse excéder deux mois. Dans le cas où il serait impossible de procéder à l'expulsion dans ce laps de temps, un tribunal administratif prolonge la durée de détention pour une durée qui ne peut dépasser deux mois à la fois, jusqu'à ce que l'expulsion soit mise en œuvre ou que l'étranger soit libéré. En outre, conformément au Code de procédure administrative, un juge administratif accorde et prolonge une autorisation de prendre une mesure administrative, déclare qu'une mesure administrative est justifiée, ou retire une autorisation de prendre une mesure administrative. Il peut être interjeté appel contre ces décisions. Cela signifie qu'il existe un recours garantissant un contrôle judiciaire régulier des motifs de détention<sup>68</sup>.

63. Voir *Mihailovs c. Lettonie*, paragraphe 155.

64. Voir *Claes c. Belgique*, paragraphes 131-134.

65. Voir *Idalov c. Russie*, paragraphe 154.

66. Voir *Sanchez-Reisse c. Suisse*, Req. n° 9862/82, arrêt du 21 octobre 1986, paragraphe 54.

67. Voir *Mooren c. Allemagne*, Req. n° 11364/03, arrêt de Grande Chambre du 9 juillet 2009, paragraphe 106.

68. Voir *Dolinskiy c. Estonie*, Req. n° 14160/08, arrêt du 2 février 2010.

En Estonie, dans le contexte de l'arrestation provisoire d'un individu à extraditer, la Cour a considéré que le contrôle de la légalité de la détention était incorporé dans la décision par laquelle le maintien en détention pour une durée de deux mois a été ordonné. Le contrôle de la légalité de la détention peut en outre être considéré comme ayant été incorporé dans la décision portant sur la légalité de l'extradition sur la base de laquelle la détention a été prolongée. Malgré l'absence d'un délai maximal fixé dans cette dernière décision judiciaire, la Cour a indiqué être satisfaite que le paragraphe 447(7) du Code de procédure pénale estonien limite à un an la durée de détention dans l'attente de l'extradition. Si les juridictions internes considèrent que l'extradition est devenue légalement impossible ou si les autorités sont dans l'impossibilité de procéder à l'extradition dans un délai d'un an à compter de l'arrestation, l'individu est libéré. La Cour a ainsi considéré que le contrôle de la légalité de la détention était conforme aux exigences de l'article 5, paragraphe 4 de la Convention<sup>69</sup>.

En Roumanie, tout au long du procès, l'autorité judiciaire compétente vérifie d'office, tous les 60 jours, si les circonstances justifient toujours la privation de liberté. Si elle estime que la détention est illégale ou n'est plus nécessaire, elle révoque la mesure et ordonne la libération immédiate. Cette décision peut faire l'objet d'un appel qui porte sur les points de droit, examiné dans les trois jours qui suivent son introduction. La Cour a jugé que le contrôle de la légalité de la détention, tel qu'exigé par l'article 5 paragraphe 4 de la Convention, est incorporé dans la décision de première instance et dans la déclaration ultérieure de culpabilité, l'établissement juridique de l'infraction étant suffisant pour justifier le maintien en détention du requérant<sup>70</sup>. La vérification de la légalité de la détention est considérée effective si la juridiction de première instance procède à une analyse approfondie et l'appel sur des points de droit constitue une garantie supplémentaire pour cette vérification, son effectivité n'étant pas affectée par la durée de l'examen de l'appel<sup>71</sup>.

### **iii. Le droit à réparation en cas de détention illégale (article 5, paragraphe 5)**

Selon l'article 5, paragraphe 5 de la Convention, « toute personne victime d'une arrestation ou d'une détention dans des conditions contraires aux dispositions de cet article a droit à réparation ». Ce droit à réparation suppose qu'une violation de l'un des autres paragraphes de l'article 5 ait été établie par une autorité nationale ou par la Cour elle-même<sup>72</sup>. Il crée un droit direct et opposable à indemnisation devant le juge national<sup>73</sup>. La jouissance du droit à réparation doit être assurée à un degré suffisant de certitude<sup>74</sup> et la réparation doit être possible aussi bien en théorie<sup>75</sup> qu'en pratique<sup>76</sup>. Pour être considéré comme un recours

69. Voir *Taylor c. Estonie*, Req. n° 37038/09, arrêt du 26 juin 2012.

70. Voir *Negoescu c. Roumanie*, Req. n° 55450/00, arrêt du 17 mars 2005.

71. Voir *Lapusan c. Roumanie*, Req. n° 29723/03, 3 juin 2008, paragraphes 45-46, *Ceuta c. Roumanie*, Req. n° 1136/05, arrêt du 6 novembre 2012, paragraphe 25.

72. Voir *N.C. c. Italie*, Req. n° 24952/94, arrêt de Grande Chambre du 18 décembre 2002, paragraphe 49.

73. Voir *A. et autres c. Royaume-Uni*, paragraphe 229.

74. Voir *Cuilla c. Italie*, Req. n° 11152/84, arrêt du 22 février 1989, paragraphe 44.

75. Voir *Dubovik c. Ukraine*, Req. n° 33210/07, arrêt du 15 octobre 2009, paragraphe 74.

76. Voir *Chitayev et Chitayev*, req. n° 59334/00, arrêt du 18 janvier 2007.

effectif, une réparation pour détention illégale ne doit pas dépendre de l'acquittement définitif ou de la disculpation du détenu<sup>77</sup>. Les autorités nationales sont tenues d'interpréter et d'appliquer le droit interne sans formalisme excessif<sup>78</sup>. Ainsi, si l'article 5, paragraphe 5 n'interdit pas de subordonner l'octroi d'une indemnité à l'établissement d'un dommage causé par la violation, un formalisme excessif quant à la preuve à apporter d'un dommage moral causé par une détention irrégulière contrevient au droit à réparation<sup>79</sup>. Le montant de l'indemnité ne peut être considérablement inférieur à celui qu'accorderait la Cour dans des cas similaires<sup>80</sup>. Enfin, la prise en compte d'une période de détention provisoire pour éviter le paiement d'une amende ne vaut pas réparation au sens de l'article 5, paragraphe 5<sup>81</sup>.

### Exemples de bonnes pratiques

En Roumanie, l'article 504 du Code de procédure pénale prévoit un droit à réparation en cas de détention illégale. Conformément à cette disposition, les personnes suivantes ont droit à réparation : une personne qui a été condamnée, en cas d'acquittement ; une personne qui a été illégalement privée de sa liberté ou dont la liberté a été illégalement restreinte ; ou une personne qui a été privée de liberté après prescription, amnistie ou dépenalisation de l'infraction. La privation ou la restriction illégale de liberté devrait être établie, le cas échéant, par une ordonnance du procureur révoquant la mesure de privation ou de restriction de liberté, par une ordonnance du procureur mettant fin aux poursuites pénales, par une décision du tribunal révoquant la mesure de privation ou de restriction de liberté, ou par un jugement définitif d'acquittement ou d'extinction de l'action publique. La Cour a considéré que ce recours est effectif lorsqu'il y a un constat préalable d'illégalité de la détention, soulignant que la Cour constitutionnelle avait estimé que les dispositions du Code de procédure pénale devaient être interprétées comme couvrant toutes les erreurs judiciaires et qu'il y avait une tendance des tribunaux à appliquer les articles 998 et 999 du Code civil sur la responsabilité délictuelle et directement l'article 5, paragraphe 5 de la Convention pour combler les lacunes du Code de procédure pénale<sup>82</sup>. La Cour a toutefois précisé qu'elle ne remettait pas en question ses constats antérieurs quant à l'inefficacité de cette voie de recours lorsqu'il n'y a pas eu constat préalable d'illégalité de la détention<sup>83</sup>.

En Slovaquie, la loi sur la responsabilité de l'Etat traite des demandes en réparation pour les préjudices matériels et moraux causés par des autorités publiques, y compris dans le contexte d'un placement en détention. Les demandes d'indemnisation relèvent de la compétence des tribunaux ordinaires. En outre, il existe une autre procédure, prévue à l'article 127 de la Constitution, qui peut également aboutir à l'octroi d'une réparation pour un préjudice résul-

77. Voir *Nechiporuk et Yonkalo c. Ukraine*, Req. n° 42310/04, arrêt du 21 avril 2011, paragraphe 231.

78. Voir *Houtman et Meeus c. Belgique*, Req. n° 22945/07, arrêt du 17 mars 2009, paragraphe 44.

79. Voir *Danev c. Bulgarie*, Req. n° 9411/05, arrêt du 2 septembre 2010, paragraphes 34-35.

80. Voir *Ganea c. Moldova*, Req. n° 2474/06, arrêt du 17 mai 2011.

81. Voir *Wloch c. Pologne (2)*, Req. n° 33475/08, 10 mai 2011, paragraphe 32.

82. Voir *Tomuleț c. Roumanie*, Req. n° 1558/05, décision du 16 novembre 2010.

83. Voir *Tomuleț c. Roumanie, Ogiță c. Roumanie*, Req. n° 24708/03, 27 mai 2010, paragraphe 56 ; *Degeratu c. Roumanie*, Req. n° 35104/02, 6 juillet 2010, paragraphe 59.

tant d'une violation des droits protégés par l'article 5, paragraphes 1 à 4 de la Convention. La Cour a jugé que, dans certaines circonstances, la combinaison de ces deux dispositions légales internes était compatible avec les exigences de l'article 5, paragraphe 5 de la Convention<sup>84</sup>.

#### iv. La détention non reconnue

La détention non reconnue d'un individu constitue une violation extrêmement grave de l'article 5 de la Convention<sup>85</sup>. Les autorités qui détiennent un individu sont tenues de révéler l'endroit où il se trouve. La Cour considère que l'article 5 leur fait obligation de « prendre des mesures effectives pour pallier le risque d'une disparition et mener une enquête rapide et efficace dans l'hypothèse d'une plainte plausible selon laquelle une personne a été appréhendée et n'a pas été revue depuis »<sup>86</sup>. En outre, « lorsque les parents d'une personne ont des motifs défendables de prétendre que celle-ci a disparu alors qu'elle se trouvait entre les mains des autorités, la notion de recours effectif, au sens de l'article 13, implique, outre le versement d'une indemnité là où il convient, des investigations approfondies et effectives propres à conduire à l'identification et à la punition des responsables et comportant un accès effectif des parents à la procédure d'enquête ». La Cour estime ainsi que, « vues sous cet angle, les exigences de l'article 13 vont au-delà de l'obligation que l'article 5 fait à un Etat contractant de mener une enquête effective sur la disparition d'une personne dont il est démontré qu'il la détient et du bien-être de laquelle il est en conséquence responsable »<sup>87</sup>.

## 2. Les voies de recours relatives aux allégations de violations de l'article 3 de la Convention dans le cadre de la privation de liberté

Pour apprécier l'effectivité de voies de recours concernant des allégations de violations de l'article 3 de la Convention dans le cadre de la privation de liberté, qui peuvent concerner tant les mauvaises conditions de détention que le traitement de la personne privée de sa liberté, la Cour a indiqué que la question est de savoir si la personne peut obtenir un redressement direct et approprié<sup>88</sup>. Il ne doit pas s'agir simplement d'une protection indirecte des droits, ce qui signifie que le recours doit être directement accessible à la personne détenue<sup>89</sup>. « Les remèdes préventifs et compensatoires doivent coexister de façon complémentaire »<sup>90</sup>, un recours exclusivement en réparation ne saurait être considéré comme suffisant.

84. Voir *Loyka c. Slovaquie*, Req. n° 16502/09, décision du 9 octobre 2012.

85. Voir, par exemple, *Aslakhanova et autres c. Russie*, Req. n°s 2944/06, 50184/07, 332/08 et 42509/10, arrêt du 18 décembre 2012, paragraphe 132.

86. Voir *Kurt c. Turquie*, arrêt du 25 mai 1998, paragraphe 124.

87. Voir *Kurt*, paragraphe 140, *Er et autres c. Turquie*, Req. n° 23016/04, arrêt du 31 juillet 2012, paragraphe 111 et *Timurtas*, Req. n° 23531/94, arrêt du 13 juin 2000, paragraphe 111.

88. Voir *Torreggiani et autres c. Italie*, Req. n° 43517/09, arrêt pilote du 8 janvier 2013, paragraphe 50.

89. Voir *Mandic et Jovic c. Slovaquie*, Req. n°s 5774/10 et 5985/10, arrêt du 20 octobre 2011, paragraphe 107. Dans cette affaire, la Cour a relevé que lorsqu'une demande de transfert d'un détenu, quelle que soit son motif, et notamment pour cause de surpeuplement carcéral, ne peut être faite que par les autorités pénitentiaires, ce recours n'est par conséquent pas directement accessible au requérant et ne peut dès lors être considéré comme effectif.

90. Voir *Ananyev et autres c. Russie*, Req. n°s 42525/07 et 60800/08, 10 janvier 2012, paragraphe 98.

S'agissant des personnes détenues par les autorités, les blessures ou décès survenus pendant cette détention donneront lieu à de fortes présomptions de fait et la charge de la preuve pèsera sur les autorités qui doivent fournir une explication satisfaisante et convaincante<sup>91</sup>.

### i. Les voies de recours préventives

La Cour considère que « le meilleur redressement possible est la cessation rapide de la violation du droit à ne pas subir des traitements inhumains ou dégradants »<sup>92</sup>. La voie de recours doit être effective en pratique, c'est-à-dire « susceptible d'empêcher la continuation de la violation alléguée et d'assurer aux requérants une amélioration de leurs conditions matérielles de détention »<sup>93</sup>. Ce principe est également applicable aux conditions d'internement dans un service psychiatrique<sup>94</sup>. S'agissant plus particulièrement des allégations de violations de l'article 3 de la Convention pour manque de soins appropriés pour les détenus souffrant de maladies graves, le recours préventif doit permettre d'obtenir une assistance directe et en temps utile<sup>95</sup>. Le délai requis pour une telle assistance dépend de la nature du problème de santé. Il est beaucoup plus strict en cas de risque de mort ou de détérioration irréversible de l'état de santé<sup>96</sup>.

La question de la nature juridictionnelle du recours n'est pas déterminante. La Cour a ainsi déjà relevé que, dans certaines circonstances, les voies de nature administrative peuvent s'avérer efficaces<sup>97</sup>. L'autorité chargée de traiter la plainte devrait avoir pour mandat de vérifier les allégations de violations. Elle doit être indépendante, telles que le sont, par exemple, l'*Independent Monitoring Boards* au Royaume-Uni ou la Commission des plaintes (*beklagkommissie*) aux Pays-Bas. L'autorité de contrôle doit en outre avoir le pouvoir d'enquêter sur les plaintes, avec la participation du plaignant et le droit de rendre des décisions contraignantes et exécutoires<sup>98</sup>.

S'agissant par ailleurs de mesures disciplinaires prises à l'encontre d'un détenu, un recours inapte à prospérer en temps utile n'est ni adéquat ni effectif et, compte tenu de l'importance des répercussions d'une détention en cellule disciplinaire, un recours effectif doit permettre au détenu de contester aussi bien la forme que le fond d'une telle mesure devant une instance juridictionnelle<sup>99</sup>. Le

91. Voir par exemple *Salman c. Turquie*, Req. n° 21986/93, arrêt de Grande Chambre du 27 juin 2000, paragraphe 100.

92. Voir l'affaire *Torreggiani et autres c. Italie*, paragraphe 96.

93. Voir les affaires *Torreggiani et autres c. Italie*, paragraphe 55 ; *Cenbauer c. Croatie* (déc.), Req. n° 73786/01, 5 février 2004 ; *Norbert Sikorski c. Pologne*, Req. n° 17599/05, paragraphe 116, 22 octobre 2009 ; *Mandic et Jovic c. Slovaquie*, paragraphe 116.

94. Voir *Parascineti c. Roumanie*, Req. n° 32060/05, 13 mars 2012, paragraphe 38.

95. Voir *Čuprakovs c. Lettonie*, Req. n° 8543/04, arrêt du 18 décembre 2012, paragraphe 50 ; *Kadikis c. Lettonie*, Req. n° 62393/00, arrêt du 4 mai 2006, paragraphe 62 ; *Goginashvili c. Géorgie*, Req. n° 47729/08, arrêt du 4 octobre 2011, paragraphe 49.

96. Voir *Čuprakovs c. Lettonie*, paragraphes 53-55.

97. Voir les affaires *Torreggiani et autres c. Italie* précitée, paragraphe 51 et *Norbert Sikorski c. Pologne*, Req. n° 17599/05, 22 octobre 2009, paragraphe 111.

98. Voir l'affaire *Ananyev et autres c. Russie* précitée, paragraphes 215-216.

99. Voir l'affaire *Payet c. France*, Req. n° 19606/08, 20 janvier 2011, paragraphe 133.

requérant est en droit de disposer d'un recours visant à annuler cette sanction avant qu'elle ne soit exécutée ou parvenue à son terme<sup>100</sup> ; celui-ci doit par conséquent présenter des garanties minimales de célérité<sup>101</sup>.

### Exemples de bonnes pratiques

En Grèce, le Code pénitentiaire et le Code de procédure pénale offrent divers recours permettant à un détenu de se plaindre de sa situation personnelle<sup>102</sup>, et notamment de la prétendue détérioration de son état de santé du fait de l'absence de soins médicaux<sup>103</sup>. L'article 572 du Code de procédure pénale permet la saisine du procureur chargé de l'exécution des peines et de l'application des mesures de sécurité, censé visiter la prison une fois par semaine. Les articles 6 et 86 du Code pénitentiaire reconnaissant en outre aux détenus le droit de saisir le Conseil de la prison et de faire appel, le cas échéant, devant le tribunal d'exécution des peines. La Cour a toutefois indiqué que ces recours ne peuvent remédier aux griefs des requérants lorsque ces derniers ne se plaignent pas uniquement de leur situation personnelle mais allèguent être personnellement affectés par les conditions prévalant dans l'enceinte de la prison, ayant trait à des problèmes généraux et touchant l'ensemble des détenus<sup>104</sup>.

En France, l'effectivité des recours permettant de contester des décisions qui affectent les droits reconnus aux détenus par la Convention, repose sur la possibilité de soumettre de telles décisions (telles que des mesures d'isolement, des transfèremens multiples, des fouilles répétées de détenus) au contrôle de la juridiction administrative par le biais d'une procédure d'urgence, puis le cas échéant, d'en obtenir l'annulation au fond<sup>105</sup>.

En Roumanie, depuis juin 2003, l'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 56/2003 a établi une voie de recours devant les tribunaux contre tout acte des autorités pénitentiaires. L'ordonnance a ensuite été remplacée par la loi n° 275/2006. La Cour a jugé que cette procédure constitue un recours interne effectif en ce qui concerne les demandes d'un détenu relatives à des manquements à fournir des soins ou de la nourriture appropriés, un traitement médical, au droit à la correspondance, ou à d'autres droits des détenus<sup>106</sup>. Ce recours a été considéré effectif même dans une situation dans laquelle, à la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance, une requête était déjà pendante devant la Cour. Toutefois, dans les circonstances de l'affaire, la gravité des allégations formulées (absence de traitement médical et ingérence dans le droit à la correspondance) étaient de nature à

100. Voir *Keenan c. Royaume-Uni*, Req. n° 27229/95, 3 avril 2001, paragraphe 127.

101. Voir, par exemple *Plathey c. France*, Req. n° 48337/09 et 48337/09, 10 novembre 2011, paragraphes 75 et 76, affaire dans laquelle la Cour a constaté que les recours existants ne permettaient pas l'intervention du juge avant le début de la mise à exécution de la sanction.

102. Voir *Mathloom c. Grèce*, Req. n° 48883/07, 24 avril 2012, paragraphes 48-50 ; *Tsivis c. Grèce*, req. n° 11553/05, 6 décembre 2007, paragraphe 19.

103. Voir *Nieciecki c. Grèce*, Req. n° 11677/11, 4 décembre 2012, paragraphes 37-40.

104. Voir *Nisiotis c. Grèce*, Req. n° 34704/08, 10 février 2011, paragraphe 29 ; *Samaras et autres c. Grèce*, Req. n° 11463/09, 28 février 2012, paragraphe 48 ; *Mathloom c. Grèce*, paragraphe 49 ; *Nieciecki c. Grèce*, paragraphe 41.

105. Voir *Khider c. France*, Req. n° 39364/05, 9 juillet 2009, paragraphe 140 ; *Alboreo c. France*, Req. n° 51019/08, 20 janvier 2011, § 185 ; *Payet c. France*, Req. n° 19606/08, paragraphe 122 ; *El Shennawy c. France*, Req. n° 51246/08, 20 janvier 2011, paragraphe 57.

106. Voir *Dobri c. Roumanie*, Req. n° 25153/04, 14 décembre 2012.

exiger une action immédiate de la part des autorités. En outre, la Cour a relevé que ce recours était spécialement conçu pour fournir un recours direct pour de telles plaintes, mettant ainsi un terme au problème structurel qui existait dans le système juridique national avant son adoption. La Cour a considéré qu'il était dans l'intérêt du requérant d'entamer un recours devant les juridictions en vertu de cette procédure nouvellement établie, une fois devenue disponible, afin de permettre aux autorités internes de remédier à la situation le plus rapidement possible<sup>107</sup>. La Cour a toutefois réitéré qu'en ce qui concerne les conditions générales de détention, en particulier l'allégation de surpopulation, il ne pouvait être exigé des détenus qu'ils épuisent un recours<sup>108</sup>.

En Serbie, s'agissant d'une plainte relative à des soins médicaux dispensés en détention, la Cour a considéré que le requérant aurait dû utiliser pleinement le mécanisme administratif, et utiliser ensuite la procédure d'examen judiciaire, telle que prévue par la loi sur la mise en œuvre des sanctions pénales de 2005 et la loi sur les litiges administratifs de 2009, soulignant l'existence d'une jurisprudence pertinente des juridictions internes compétentes. En outre, la Cour a également rappelé que le recours constitutionnel devrait, en principe, être également considéré comme un recours interne effectif à l'égard de toutes les requêtes introduites à l'encontre la Serbie depuis le 7 août 2008, y compris en ce qui concerne les soins médicaux en détention<sup>109</sup>.

## ii. Les voies de recours compensatoires

Toute personne ayant subi une détention portant atteinte à sa dignité doit pouvoir obtenir réparation<sup>110</sup>. Il a néanmoins été exposé précédemment que la seule action en indemnisation n'est pas une voie de recours effective dans les affaires dans lesquelles le requérant est toujours détenu, dans la mesure où la réparation ne modifie en rien les conditions de détention du requérant<sup>111</sup>.

Pour qu'un recours compensatoire soit considéré comme effectif au regard de l'article 13 de la Convention, il doit offrir à la fois une chance raisonnable de succès et une réparation adéquate<sup>112</sup>.

Une jurisprudence attribuant au juge le pouvoir de condamner l'administration à payer une indemnisation pécuniaire doit constituer une pratique établie et constante pour être considérée comme offrant une voie de recours efficace<sup>113</sup>. Le formalisme excessif des tribunaux peut avoir pour effet de priver

107. Voir *Petrea c. Roumanie*, Req. n° 4792/03, 29 avril 2008, paragraphe 35, *Zarafim c. Roumanie*, Req. n° 24082/03, décision du 13 mars 2012, paragraphe 35.

108. Voir *Petrea c. Roumanie*, paragraphe 37, *Măciucă c. Roumanie*, Req. n° 25763/03, 26 mai 2009, paragraphe 19, *Brândușe c. Roumanie*, Req. n° 6586/03, 7 avril 2009, paragraphe 40, *Marian Stoicescu c. Roumanie*, Req. n° 12934/02, 16 juillet 2009, paragraphe 19, *Leontiu c. Roumanie*, Req. n° 44302/10, 4 décembre 2012, paragraphe 47.

109. Voir *Nasković c. Serbie*, Req. n° 15914/11, décision du 14 juin 2011, paragraphe 61.

110. Voir l'affaire *Torreggiani et autres c. Italie* précitée, paragraphe 96.

111. Voir paragraphe 36 et notamment *Iliev et autres c. Bulgarie*, Req. n° 4473/02 et 34138/04, 10 février 2011, paragraphe 55-56.

112. Voir l'affaire *Ananyev et autres c. Russie* précitée, paragraphe 118.

113. Voir l'affaire *Torreggiani et autres c. Italie* précitée, paragraphe 97.

l'action en responsabilité de l'Etat de son effectivité. Le fait que les tribunaux exigent des éléments de preuve formels pour le préjudice moral subi peut rendre un recours inefficace<sup>114</sup>.

La charge de la preuve qui pèse sur le demandeur ne doit pas être excessive dans le cadre d'un recours compensatoire. Il peut lui être demandé de produire des éléments de preuve qui lui sont aisément accessibles, telles qu'une description détaillée des conditions de détention, des attestations de témoins ou des réponses des autorités. Il appartiendra ensuite aux autorités de réfuter les allégations de mauvais traitement. Les règles procédurales relatives à l'examen d'une telle plainte doivent se conformer aux principes du droit à un procès équitable au sens de l'article 6 de la Convention, et le coût d'une telle procédure ne doit pas constituer une charge excessive pour le demandeur<sup>115</sup>. Bien que la possibilité d'obtenir une indemnisation soit prévue, une voie de recours peut ne pas offrir de chances raisonnables de succès, notamment dans la mesure où l'octroi d'une indemnisation serait conditionné par l'établissement d'une faute de la part des autorités<sup>116</sup>. De la même manière, un recours peut ne pas être effectif dans les cas dans lesquels, même si le requérant est en mesure de prouver que les conditions de détention ne sont pas conformes aux normes en vigueur, les juridictions exonèrent l'Etat de toute responsabilité en déclarant que les conditions de détention ne découlent pas de manquements de la part des autorités mais plutôt d'un problème structurel, tel que la surpopulation carcérale ou l'insuffisance de ressources du système pénitentiaire<sup>117</sup>. L'absence d'intention positive d'humilier ou de rabaisser le détenu ne peut pas davantage être opposée par les autorités comme une circonstance de nature à atténuer leurs obligations<sup>118</sup>.

La réparation du dommage moral doit, en principe, figurer au nombre des recours possibles<sup>119</sup>. Le niveau d'indemnisation doit être comparable aux sommes accordées par la Cour dans des affaires similaires, un faible niveau d'indemnisation ayant pour conséquence de rendre le recours inefficace<sup>120</sup>.

114. Voir les affaires *Radkov c. Bulgarie*, Req. n° 18382/05, 10 février 2011 et *Iovchev c. Bulgarie*, Req. n° 41211/98, 2 février 2006 ; ainsi que l'affaire *Georgiev c. Bulgarie*, Req. n° 27241/02, décision du 18 mai 2010, dans laquelle la Cour avait reconnu que la loi pouvait permettre d'obtenir une indemnisation pour le préjudice subi et pouvait ainsi être considérée comme un recours effectif.

115. Voir l'affaire *Ananyev et autres c. Russie* précitée, paragraphe 228.

116. Voir l'affaire *Ananyev et autres c. Russie* précitée, paragraphe 113 ; *Roman Karasev c. Russie*, Req. n° 30251/03, paragraphe 81-85 ; *Shilbergs c. Russie*, Req. n° 20075/03, 17 décembre 2009 paragraphes 71-79.

117. Voir *Skorobogatykh c. Russie*, Req. n° 4871/03, 22 décembre 2009, paragraphes 17-18 et 31-32 ; *Artyomov c. Russie*, Req. n° 14146/02, 27 mai 2010, paragraphes 16-18 et 111-112.

118. Voir les affaires *Ananyev et autres c. Russie*, paragraphe 117 ; *Mamedova c. Russie*, paragraphe 63.

119. Voir *McGlinchey et autres c. Royaume-Uni*, Req. n° 50390/99, 29 avril 2003, paragraphe 62 ; *Poghosyan et Baghdasaryan c. Arménie*, Req. n° 22999/06, 12 juin 2012, paragraphe 47 ; *Stanev c. Bulgarie*, paragraphe 218.

120. Voir l'affaire *Shilbergs c. Russie* précitée dans laquelle les juridictions ont évalué le montant d'indemnisation en faisant notamment référence au degré de responsabilité des autorités et à leur manque des ressources financières.

La Cour a indiqué que, si une réduction de peine devait être appliquée en réparation d'une violation de l'article 3 de la Convention, les tribunaux devraient reconnaître la violation de manière suffisamment claire et accorder réparation en réduisant la peine de façon expresse et mesurable<sup>121</sup>. A défaut, la réduction de peine n'aurait pas pour effet de priver la personne de son statut de victime de la violation<sup>122</sup>. La Cour a également indiqué que si la réduction de peine pour conditions inhumaines de détention peut faire partie de l'éventail de mesures générales à prendre, elle ne peut fournir en elle-même une solution définitive à un problème de remèdes déficients ni contribuer à l'éradication des véritables causes de la surpopulation<sup>123</sup>.

### Exemples de bonnes pratiques

La question de la surpopulation carcérale en Pologne a donné lieu à une série de décisions de principe<sup>124</sup>. Ainsi, la Cour suprême polonaise a reconnu en 2007 pour la première fois le droit pour un détenu d'engager contre l'Etat une action fondée sur le Code civil en vue de la réparation d'une atteinte à ses droits fondamentaux du fait de la surpopulation carcérale et des conditions de détention. La Cour suprême a réaffirmé ce principe en 2010 et donné des orientations supplémentaires sur la manière dont les juridictions civiles doivent vérifier et apprécier la justification de toute restriction de l'espace légal minimum au sein d'une cellule. La Cour de Strasbourg a dès lors considéré que le recours visant à obtenir réparation constituait un recours effectif<sup>125</sup>.

La Cour a également considéré que le recours indemnitaire français était disponible et adéquat, l'évolution jurisprudentielle ayant conduit les juridictions administratives internes à reconnaître que l'incarcération dans des conditions inadéquates dans une cellule non conforme aux normes garanties est susceptible de donner lieu à une demande d'indemnisation<sup>126</sup>.

### B. Les enquêtes dans le cadre d'allégations de violations des articles 2 et 3 de la Convention

La Convention a pour but de protéger des droits concrets et effectifs et non pas théoriques ou illusoire<sup>127</sup>. Dans cette perspective, et en combinaison avec le devoir général incombant à l'Etat en vertu de l'article 1 de la Convention de « reconna[ître] à toute personne relevant de [sa] juridiction les droits et libertés définis [dans] la [...] Convention », les articles 2 et 3 comprennent des exigences procédurales. Il ne suffit pas que les autorités s'abstiennent de porter atteinte aux

121. Voir *Ananyev et autres c. Russie*, paragraphe 225.

122. Voir *Dzelili c. Allemagne*, Req. n° 65745/01, arrêt du 10 novembre 2005, paragraphe 85.

123. Voir *Ananyev et autres c. Russie*, paragraphe 226.

124. Voir les affaires *Latak c. Pologne* et *Lominski c. Pologne*, Req. n°s 52070/08 et 33502/09, décisions du 12 octobre 2010, faisant suite aux arrêts pilotes rendus par la Cour dans les affaires *Orchowski c. Pologne* et *Norbert Sikorski c. Pologne*, n°s 17885/04 et 17559/05, arrêts du 22 octobre 2009.

125. Voir *Latak c. Pologne*, paragraphe 80.

126. Voir *Rhazali et autres c. France*, Req. n° 37568/09, décision du 10 avril 2012 ; *Théron c. France*, Req. n° 21706/10, 2 avril 2013 ; *Lienhardt c. France*, Req. n° 12139/10, décision du 13 septembre 2011.

127. Ce principe est affirmé de manière constante depuis l'affaire *Airey c. Irlande*, Req. n° 6289/73, 9 octobre 1979, paragraphe 24.

dispositions de la Convention mais elles doivent, lorsqu'il existe une allégation défendable de violation des articles 2 et 3, mettre en œuvre une enquête effective capable de conduire à l'identification et à la punition des responsables<sup>128</sup>. Le but d'une telle enquête est d'assurer l'application effective des lois internes qui protègent le droit à la vie et, dans les affaires où les agents ou organes de l'Etat sont impliqués, de garantir que ceux-ci aient à rendre des comptes au sujet des décès ou traitements contraires à l'article 3 survenus sous leur responsabilité<sup>129</sup>.

L'obligation procédurale découlant de l'article 2 impose aux autorités d'agir d'office, dès que l'affaire est portée à leur attention, elles ne sauraient laisser aux proches du défunt l'initiative de déposer une plainte formelle ou la responsabilité d'engager une procédure d'enquête<sup>130</sup>. Sur le terrain de l'article 3, l'obligation procédurale s'impose lorsque les allégations tenant à l'existence du traitement prohibé sont « défendables »<sup>131</sup>.

Cette obligation s'applique lorsque les faits reprochés sont imputables aux Etats, que ce soit par exemple dans le cadre du recours à la force par des agents de l'Etat, dans le cadre d'une détention<sup>132</sup>, dans le contexte d'opérations de maintien de l'ordre<sup>133</sup> ou de conflits armés<sup>134</sup>. Elle s'impose également lorsque « la faute imputable aux agents ou organes de l'Etat va au-delà d'une erreur de jugement ou d'une imprudence, en ce sens qu'ils n'ont pas pris, en toute connaissance de cause et conformément aux pouvoirs qui leur étaient conférés, les mesures nécessaires et suffisantes pour pallier les risques pour la vie de la victime »<sup>135</sup>. L'obligation procédurale s'applique également lorsque les faits reprochés sont imputables à des particuliers, par exemple dans le cadre de violences domestiques<sup>136</sup> ou d'erreurs médicales<sup>137</sup>, la Cour ayant confirmé que les articles 2 et 3 s'appliquent aux relations interindividuelles<sup>138</sup>.

128. Voir l'arrêt de principe *McCann et autres c. Royaume-Uni*, Req. n° 18984/91, 27 septembre 1995. Plus récemment, voir *Mosendz c. Ukraine*, Req. n° 52013/08, 17 janvier 2013, paragraphe 94, au sujet de l'obligation d'enquête dans le cadre de l'article 2 ; voir *Virabyan c. Arménie*, Req. n° 40094/05, 2 octobre 2012, paragraphe 161, au sujet de l'obligation d'enquête dans le cadre de l'article 3.

129. Voir *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni*, Req. n° 55721/07, 7 juillet 2011, paragraphe 163.

130. Voir *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni*, paragraphe 165 ; *Nihayet Arici et autres c. Turquie*, Req. n°s 24604/04 et 16855/05, 23 octobre 2012, paragraphe 159.

131. Voir *Chiriță c. Roumanie*, Req. n° 37147/02, décision du 6 septembre 2007.

132. Voir par exemple *Carabulea c. Roumanie*, Req. n° 45661/99, arrêt du 13 juillet 2010.

133. Voir par exemple *Association « 21 décembre 1989 » et autres c. Roumanie*, Req. n° 33810/07, arrêt du 24 mai 2011 ; *Giuliani et Gaggio c. Italie*, Req. n° 23458/02, arrêt de Grande Chambre du 24 mars 2011.

134. Voir par exemple *Issaïeva c. Russie*, Req. n° 57950/00, arrêt du 24 février 2005, paragraphes 180 et 210 ; *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni*, paragraphe 164.

135. Voir *Jasinskis c. Lettonie*, Req. n° 45744/08, arrêt du 21 décembre 2010, paragraphe 73 ; affaire relative au décès, au cours d'une garde à vue, d'une personne sourde et muette blessée à laquelle les agents de police avaient retiré tout moyen de communication et avaient refusé toute assistance médicale.

136. Voir par exemple *C.A.S. et C.S. c. Roumanie*, Req. n° 26692/05, 20 mars 2012, s'agissant d'allégations faisant état de violences sexuelles perpétrées par un particulier sur son enfant.

137. Voir *Silih c. Croatie*, arrêt de Grande Chambre du 9 avril 2009, paragraphe 154, relatif à un décès à l'hôpital consécutif à une allergie à un médicament prescrit par le médecin de garde.

138. Voir par exemple *Osman c. Royaume-Uni*, arrêt de Grande Chambre du 28 octobre 1998, affaire dans laquelle avait un enseignant avait assassiné le père d'un élève.

Pour être effective, l'enquête doit répondre à plusieurs exigences. Les personnes qui en ont la charge doivent être indépendantes de celles impliquées dans les événements, ce qui suppose l'absence de tout lien hiérarchique ou institutionnel mais également une indépendance pratique<sup>139</sup>. L'enquête doit être rapide et approfondie, les autorités doivent toujours s'efforcer sérieusement de découvrir ce qui s'est passé et ne doivent pas s'appuyer sur des conclusions hâtives ou mal fondées pour clore l'enquête ou fonder leurs décisions<sup>140</sup>. Les autorités doivent entreprendre toutes les démarches pour recueillir les éléments de preuve, qu'il s'agisse notamment de témoignages ou de preuves médico-légales, ces dernières devant être obtenues au moyen d'un examen approfondi de l'état de santé de la victime<sup>141</sup>. L'enquête doit être en mesure de conduire à l'identification et à la punition des personnes responsables, ce qui est une obligation non pas de résultat, mais de moyens.<sup>142</sup> La victime doit être en mesure de participer effectivement à l'enquête<sup>143</sup> ou ses proches doivent être associés à la procédure dans la mesure nécessaire à la protection de leurs intérêts légitimes<sup>144</sup>. En outre, lorsque l'acte se fonde sur des motifs raciaux, l'enquête doit être menée « avec vigueur et impartialité, eu égard à la nécessité de réaffirmer continuellement la condamnation par la société du racisme »<sup>145</sup>. Il convient enfin de relever que l'obligation imposée aux Etats de mener une enquête effective continue à s'appliquer même si les conditions de sécurité sont difficiles, y compris dans un contexte de conflit armé<sup>146</sup>.

La Cour a par ailleurs indiqué que, dans le cadre d'allégations de violations des articles 2 ou 3 de la Convention, « l'article 13 impose, outre le versement d'une indemnité là où il convient, des investigations approfondies et effectives propres à conduire à l'identification et à la punition des responsables, comportant un accès effectif du plaignant à la procédure d'enquête ». La Cour considère que « ces exigences sont plus larges que l'obligation procédurale de mener une enquête effective » en application des articles 2 et 3<sup>147</sup>.

139. Voir *Anca Mocanu et autres c. Roumanie*, Req. n° 10865/09, 45886/07 et 32431/08, arrêt du 13 novembre 2012, paragraphe 221 ; *Jasinskis c. Lettonie*, paragraphes 74 à 81.

140. Voir *El-Masri c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, Req. n° 39630/09, 13 décembre 2012 paragraphe 183 ; *Jasinskis c. Lettonie*, paragraphe 79.

141. Voir *Timofejevi c. Lettonie*, Req. n° 45393/02, arrêt du 11 décembre 2012, paragraphes 94 et 99, affaire dans laquelle la Cour a notamment considéré qu'il paraissait peu probable qu'un examen médico-légal effectué en dix minutes environ ait pu constituer un examen approfondi de l'état de santé du requérant et *Vovruško c. Lettonie*, Req. n° 11065/02, arrêt du 11 décembre 2012, paragraphes 42-49, affaire dans laquelle l'expert médico-légal ne s'était fondé que sur un dossier médical, sans examiner le requérant lui-même.

142. Voir *Savitsky c. Ukraine*, Req. n° 38773/05, 26 juillet /2012, paragraphe 99.

143. Voir *El-Masri c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »*, paragraphe 184.

144. Voir *Seidova et autres c. Bulgarie*, Req. n° 310/04, 18 novembre 2010, paragraphe 52.

145. Voir *Menson c. Royaume-Uni*, Req. n° 47916/99, décision du 6 mai 2003.

146. Voir par exemple *Issaieva c. Russie*, Req. n° 57950/00, arrêt du 24 février 2005, paragraphes 180 et 210 ; *Al-Skeini et autres c. Royaume-Uni*, paragraphe 164.

147. Voir par exemple, dans le cas de décès contestables, *Isayev et autres c. Russie*, Req. n° 43368/04, 21 juin 2011, paragraphes 186-187 ; *Anguelova c. Bulgarie*, Req. n° 38361/97, 13 juin 2002, paragraphe 161 ; *Mahmut Kaya c. Turquie*, Req. n° 22535/93, arrêt du 28 mars 2000, paragraphe 107 ; et s'agissant d'allégations de mauvais traitements, voir, par exemple, *El-Masri c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* précitée, paragraphe 255 ; *Labita c. Italie*, Req. n° 26772/95, 6 avril 2000, paragraphe 131.

Lorsque l'enquête est inefficace, cette inefficacité ôte toute effectivité aux autres recours, y compris la possibilité d'intenter une action civile en réparation<sup>148</sup>. La Cour considère en effet qu'en l'absence d'une enquête effective apte à mener à l'identification et à la punition des responsables, une demande d'indemnisation est théorique et illusoire<sup>149</sup>. Dans le contexte des négligences médicales, un recours devant les juridictions civiles, seul ou conjointement avec un recours devant les juridictions pénales, peut néanmoins permettre d'établir les responsabilités en cause et, le cas échéant, d'obtenir l'application de toute sanction civile appropriée, tel le versement de dommages et intérêts ou la publication de l'arrêt<sup>150</sup>. Toutefois, lorsque la responsabilité médicale est fondée sur la faute médicale de la personne en cause, l'effectivité de l'enquête est déterminante pour qu'une action civile ait des chances d'aboutir. C'est la raison pour laquelle la Cour a souligné l'importance du rattachement de la responsabilité du médecin à la notion de risque lié à l'exercice de la profession pour permettre une voie de recours plus efficace en vue de la réparation des dommages causés aux patients<sup>151</sup>.

### Exemple de bonne pratique

Le système juridique roumain prévoit qu'une enquête est menée par le ministère public, qui prend la décision d'engager ou non des poursuites à l'encontre des auteurs présumés. Si une décision d'interrompre l'enquête pénale est rendue, l'article 278 du Code de procédure pénale prévoit la possibilité d'interjeter appel auprès d'une cour qui peut, après examen des dispositions de droit interne et des preuves, y compris les déclarations de témoins et rapports médicaux, ordonner que des poursuites ou d'autres mesures d'investigation soient menées. La Cour a d'ores et déjà établi qu'un tel recours est effectif au sens de la Convention<sup>152</sup>. En outre, une action civile sur la base des articles 998 et 999 du Code civil peut, lorsque l'atteinte au droit à la vie ou à l'intégrité n'était pas intentionnelle, permettre de reconnaître la violation du volet procédural des articles 2 et 3 et réparer de manière adéquate le préjudice subi<sup>153</sup>.

### C. Les recours internes contre l'éloignement

L'article 13 de la Convention, combiné avec les articles 2 et 3, exige que la personne concernée dispose d'un recours de plein droit suspensif lorsqu'il s'agit d'un grief défendable selon lequel son expulsion l'exposera à un risque réel de

148. Voir *Isayev et autres c. Russie* précitée, paragraphe 189.

149. Voir *El-Masri c. « l'ex-République yougoslave de Macédoine »* précitée, paragraphe 261 ; *Cobzaru c. Roumanie*, Req. n° 48254/99, 26 juillet 2007, paragraphe 83 ; *Carabulea c. Roumanie*, Req. n° 45661/99, 13 juillet 2010, paragraphe 166, *Soare et autres c. Roumanie*, Req. n° 24329/02, 22 février 2011, paragraphe 195.

150. Voir *Floarea Pop c. Roumanie*, Req. n° 63101/00, 6 avril 2010, paragraphe 38.

151. Voir *Eugenia Lazar c. Roumanie*, Req. n° 32146/05, 16 février 2010, paragraphes 90-91.

152. Voir *Ciubotaru c. Roumanie*, Req. n° 33242/05, décision du 10 janvier 2012, paragraphe 59 ; *Stoica c. Roumanie*, Req. n° 42722/02, 4 mars 2008, paragraphes 105-109 et *Chiriță c. Roumanie*, Req. n° 37147/02, 29 septembre 2009, paragraphe 99.

153. Voir *Floarea Pop c. Roumanie*, paragraphe 47 ; *Csiki c. Roumanie*, Req. n° 11273/05, 5 juillet 2011.

traitement contraire à l'article 3 de la Convention ou à un risque réel d'atteinte à son droit à la vie, protégé par l'article 2 de la Convention<sup>154</sup>. Ce même principe est également applicable aux griefs tirés de l'article 4 du Protocole n° 4<sup>155</sup>.

À l'inverse, le caractère suspensif du recours n'est normalement pas exigé lorsqu'un autre droit garanti par la Convention est invoqué en combinaison avec l'article 13.

L'effectivité du recours exige en outre un contrôle attentif par une autorité nationale<sup>156</sup>, un examen indépendant et rigoureux de tout grief aux termes duquel il existe des motifs de croire à un risque d'atteinte à la vie ou de traitement contraire à l'article 3<sup>157</sup> ainsi qu'une célérité particulière. L'examen des griefs fondés sur les articles 2 et 3 de la Convention ne doit pas tenir compte de ce que l'intéressé a pu faire pour justifier une expulsion, ni de la menace pour la sécurité nationale éventuellement perçue par l'Etat qui expulse<sup>158</sup>.

Les autorités ne doivent pas, en pratique, rendre les recours inopérants et donc indisponibles. Cela est le cas, par exemple, lorsqu'une mesure de renvoi est mise en œuvre avec hâte. La Cour a ainsi considéré, à l'occasion d'une affaire mettant en cause l'article 13 combiné à l'article 8 de la Convention, que la brièveté du délai entre la saisine du tribunal par le requérant et l'exécution de la décision d'éloignement empêchait, en pratique, tout examen des arguments du requérant et ainsi toute éventuelle suspension de l'éloignement<sup>159</sup>. De la même manière, la Cour a estimé que l'expulsion d'un requérant un jour ouvrable après la notification de la décision de rejet de sa demande d'asile l'avait privé en pratique de la possibilité d'introduire un recours contre la décision négative, alors qu'un tel recours était en théorie disponible<sup>160</sup>.

La Cour a par ailleurs souligné l'importance de garantir aux personnes concernées par une mesure d'éloignement, le droit d'obtenir des informations suffisantes leur permettant d'avoir un accès effectif aux procédures et d'étayer leurs griefs, qu'il s'agisse d'informations relatives aux procédures à suivre ou d'informations pour accéder à des organisations proposant des conseils juridiques<sup>161</sup>; les difficultés rencontrées pouvant être aggravées par le facteur linguistique si aucune interprétation n'est prise en charge lors de la préparation du dossier d'une demande d'asile<sup>162</sup>.

S'agissant des procédures d'asile accélérées, la Cour a reconnu qu'elles peuvent faciliter le traitement des demandes clairement abusives ou manifestement infondées et a estimé que le réexamen d'une demande d'asile selon le mode prioritaire ne privait pas l'étranger en rétention d'un recours effectif en tant que tel dès lors qu'une première demande avait fait l'objet d'un examen complet dans

154. Voir *De Souza Ribeiro c. France*, Req. n° 22689/07, arrêt de Grande Chambre du 13 décembre 2012, paragraphe 82.

155. Voir *Conka c. Belgique*, Req. n° 51564/99, arrêt du 5 février 2012, paragraphe 81-84.

156. Voir *Chamaïev et autres c. Géorgie et Russie*, Req. n° 36378/02, 12 avril 2005, paragraphe 448.

157. Voir *Jabari c. Turquie*, Req. n° 40035/98, arrêt du 11 juillet 2000, paragraphe 50.

158. Voir *Chahal c. Royaume-Uni*, Req. n° 22414/93, paragraphe 150-151.

159. Voir *De Souza Ribeiro c. France*, précité, paragraphe 95.

160. Voir *Labsi c. Slovaquie*, Req. n° 33809/08, 15 mai 2012, paragraphe 139.

161. Voir *Hirsi Jamaa et autres c. Italie*, Req. n° 27765/09, 23 février 2012, paragraphe 204; *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, Req. n° 30696/09, 21 janvier 2011, paragraphes 304 à 309.

162. Voir *I.M. c. France*, Req. n° 9152/09, arrêt du 2 février 2012, paragraphe 145.

le cadre d'une procédure d'asile normale<sup>163</sup>. Toutefois, lorsque le mode prioritaire est appliqué pour la première demande et non dans le cadre d'un réexamen, cela peut induire des insuffisances quant à l'effectivité des recours exercés. La conjonction de plusieurs circonstances<sup>164</sup> peut ainsi remettre en cause l'accessibilité en pratique de tels recours, même s'ils sont théoriquement disponibles.

### Exemples de bonnes pratiques

En France, l'effectivité du recours de plein droit pleinement suspensif devant la juridiction administrative contre les décisions prononçant la reconduite à la frontière et fixant le pays de destination a été reconnu par la Cour, qui considère ce recours comme une voie de droit devant être épuisée<sup>165</sup>.

En Suisse, tout demandeur d'asile peut séjourner dans le pays jusqu'à la clôture de la procédure devant l'office fédéral de la migration. La décision de ce dernier peut ensuite être contestée devant le tribunal administratif fédéral. Il est en outre prévu que le recours a en principe un effet suspensif et que le retrait de l'effet suspensif par l'autorité dont la décision est contestée ne lie pas la juridiction saisie, qui peut le restituer<sup>166</sup>.

En Suède, les questions relatives au droit des étrangers d'entrer et de demeurer en Suède sont traitées par trois instances : le Conseil des migrations, le tribunal des migrations et la cour d'appel des migrations. Les requérants peuvent être représentés devant ces instances par des conseils désignés par le Conseil des migrations. L'ensemble de la procédure a un effet suspensif. Suite à l'introduction d'un appel, la cour d'appel des migrations décide tout d'abord si l'autorisation d'interjeter appel est accordée, à savoir s'il y a des raisons spéciales d'entendre l'affaire ou si la décision de la Cour d'appel des migrations peut revêtir une importance et constituer un précédent. Si tel est le cas, la Cour d'appel des migrations décidera de l'affaire au fond. Elle a toute compétence pour examiner la légalité de la décision contestée et le fond de l'affaire. La Cour a considéré que cela constitue un recours effectif<sup>167</sup>. En outre, le Conseil des migrations peut décider de réexaminer l'affaire, lorsqu'il peut être supposé, sur la base de nouvelles circonstances, qu'il y a des obstacles à la mise en œuvre de la décision de refoulement ou d'expulsion, et que ces circonstances n'auraient pas pu être invoquées précédemment ou que l'étranger démontre qu'il a une excuse valable pour ne pas l'avoir fait. La procédure de réexamen est complète et suspensive. La Cour a également considéré que cela constitue un recours effectif<sup>168</sup>.

### D. Les recours face à l'inexécution des décisions internes

Le droit effectif d'accès à un tribunal, protégé par l'article 6 de la Convention, englobe le droit à l'exécution d'une décision de justice dans un délai raisonnable. Le fait de retarder exagérément la mise en application d'un jugement

163. Voir *Sultani c. France*, Req. n° 45223/05, arrêt du 20 septembre 2007, paragraphes 64-65.

164. Voir *I.M. c. France*, paragraphe 142.

165. Voir *H.R. c. France*, Req. n° 64780/09, arrêt du 22 septembre 2011, paragraphe 79 ; *R.N. c. France*, Req. n° 49501/09, décision du 27 novembre 2011 ; *Mi. L. c. France*, Req. n° 23473/11, décision du 11 septembre 2012, paragraphe 34.

166. Voir *Reza Sharifi c. Suisse*, Req. n° 69486/11, décision du 4 décembre 2012.

167. Voir *Haji Hussein c. Suède*, Req. n° 18452/11, décision du 20 septembre 2011.

168. Voir *A.I. et autres c. Suède*, Req. n° 25399/11, décision du 9 octobre 2012.

exécutoire peut donc constituer une violation de l'article 6. Un retard excessif dans la mise en œuvre d'une décision de justice interne peut aussi porter atteinte au droit au respect de ses biens, garanti par l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 1 à la Convention. Le caractère raisonnable du délai doit s'apprécier en tenant compte de la complexité de la procédure d'exécution, du comportement du requérant et des autorités compétentes, et du montant et de la nature de la réparation accordée par le juge<sup>169</sup>.

Les violations liées à la non-exécution de décisions de justice internes, en particulier de décisions rendues contre l'Etat lui-même, figurent parmi les types de violations les plus fréquemment constatées par la Cour. Elles découlent souvent de problèmes systémiques ou structurels<sup>170</sup>. Il incombe à l'Etat de veiller à ce que les décisions définitives rendues contre ses organes, ses entités ou des entreprises qu'il détient ou contrôle soient mises en œuvre conformément aux dispositions de la Convention. Le manque de ressources financières ne constitue pas un motif de nature à justifier l'inaction de l'Etat. L'Etat est responsable de l'exécution des décisions définitives dès lors qu'il maîtrise les facteurs entravant ou bloquant leur mise en œuvre intégrale et sans délai<sup>171</sup>.

Dans de telles situations, la Cour constate aussi des violations du droit à un recours effectif, prévu à l'article 13 de la Convention. A cet égard, les arrêts pilotes de la Cour et d'autres arrêts de principe traitant de ces questions donnent des indications nombreuses et fiables sur les principales caractéristiques que doivent avoir des recours effectifs contre la non-exécution de décisions de justice internes. D'autres indications de ce type figurent dans les différents documents préparés dans le contexte de la surveillance de l'exécution des arrêts par le Comité des Ministres<sup>172</sup>. Il convient par ailleurs de rappeler que cette question est intimement liée à celle des recours effectifs face à la durée excessive des procédures, au sujet de laquelle le Comité des Ministres a déjà adressé une recommandation aux Etats membres, accompagnée d'un guide de bonnes pratiques<sup>173</sup>.

---

169. Voir, par exemple, *Yuriy Nikolayevich Ivanov c. Ukraine*, Req. n° 40450/04, arrêt du 15 octobre 2009 (« Ivanov »), paragraphes 51-53.

170. Selon le 5<sup>e</sup> rapport annuel du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, en 2011, des affaires ou groupes d'affaires pendantes devant le Comité des Ministres révélaient des problèmes structurels importants ou complexes liés à la non-exécution de décisions de justice internes en Azerbaïdjan, en Bosnie-Herzégovine, en Grèce, en Italie, en République de Moldova, en Fédération de Russie, en Serbie et en Ukraine. Ces dernières années, le Comité des Ministres a aussi examiné des problèmes similaires en Albanie, en Croatie et en Géorgie.

171. Voir, par exemple, *Ivanov*, paragraphe 54.

172. Se reporter aux conclusions de la Table ronde sur les « Recours effectifs contre la non-exécution ou l'exécution tardive des décisions de justice internes » (Strasbourg, 15-16 mars 2010 ; doc. CM/Inf/DH(2010)15) et aux conclusions de la Table ronde sur la « Non-exécution de décisions judiciaires internes dans les Etats membres : mesures générales visant à l'exécution des arrêts de la Cour européenne » (Strasbourg, 21-22 juin 2007 ; doc. CM/Inf/DH(2007)33) ; d'autres références figurent ci-après.

173. Voir CM/Rec(2010)3.

### **i. Recours pour accélérer les procédures d'exécution**

Un recours visant à faire accélérer l'exécution est à privilégier. La Cour, établissant des comparaisons avec sa jurisprudence sur les recours face à la durée excessive des procédures<sup>174</sup>, a déclaré que « tout moyen permettant au niveau national de prévenir une violation en garantissant l'exécution des décisions de justice en temps voulu est en principe des plus utiles »<sup>175</sup>. Cela étant, l'Etat ne saurait tolérer une situation où des décisions de justice internes rendues contre ses instances ne sont pas exécutées ou sont exécutées tardivement, obligeant ainsi la partie gagnante à recourir à de tels moyens. « [La] mise en œuvre de la décision revient au premier chef aux instances de l'Etat, lesquelles doivent user de toutes les voies ouvertes en droit national pour accélérer l'exécution et ainsi empêcher que la Convention ne soit méconnue »<sup>176</sup>.

Etant donné que les deux questions sont liées, une mise en parallèle est possible avec la Recommandation CM/Rec(2010)3 du Comité des Ministres sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures. Ainsi, par analogie, les Etats devraient :

- ▶ prendre toutes les mesures nécessaires pour que les décisions de justice internes soient exécutées dans un délai raisonnable ;
- ▶ veiller à ce que des dispositifs soient en place pour identifier les jugements qui risquent de ne pas être mis en œuvre en temps voulu et déterminer les causes sous-jacentes, en vue de prévenir ce type de violations de l'article 6 à l'avenir ;
- ▶ prendre conscience du fait que lorsqu'un problème systémique entraîne la non-exécution de décisions de justice internes, des mesures s'imposent pour résoudre le problème et remédier à ses effets dans les différentes affaires ;
- ▶ veiller à ce qu'il existe des moyens d'accélérer l'exécution des décisions de justice internes qui risque, sans cela, de tarder excessivement.

La surveillance par le Comité des Ministres de l'exécution des arrêts a mis en évidence certains aspects spécifiques à prendre éventuellement en compte pour garantir l'effectivité des recours visant à accélérer la procédure d'exécution, comme :

---

174. Voir, par exemple, *Scordino c. Italie (n° 1)*, Req. n° 36813/97, arrêt de Grande Chambre du 29 mars 2006, paragraphe 183 : « Force est de constater que le meilleur remède dans l'absolu est, comme dans de nombreux domaines, la prévention. La Cour... a affirmé à maintes reprises que l'article 6, paragraphe 1 astreint les Etats contractants à organiser leur système judiciaire de telle sorte que leurs juridictions puissent remplir ... l'exigence quant au délai raisonnable. Lorsque le système judiciaire s'avère défaillant à cet égard, un recours permettant de faire accélérer la procédure afin d'empêcher la survenance d'une durée excessive constitue la solution la plus efficace. Un tel recours présente un avantage incontestable par rapport à un recours uniquement indemnitaire car il évite également d'avoir à constater des violations successives pour la même procédure et ne se limite pas à agir uniquement a posteriori comme le fait un recours indemnitaire, tel que celui prévu par la loi italienne par exemple. » Voir aussi Recommandation CM/Rec(2010)3 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures, ainsi que le guide de bonnes pratiques qui l'accompagne.

175. Voir, par exemple, *Bourdov c. Russie (n° 2)*, Req. n° 33509/04, arrêt du 15 janvier 2009, paragraphe 98.

176. *Ibid.*

- ▶ veiller à ce que le cadre réglementaire/législatif soit adapté<sup>177</sup> ;
- ▶ prévoir des ressources budgétaires suffisantes pour couvrir les éventuelles dettes de l'Etat<sup>178</sup> ;
- ▶ renforcer l'obligation de l'Etat de payer en cas de retards, notamment par des mesures plus coercitives<sup>179</sup> ;
- ▶ instituer une responsabilité effective des fonctionnaires et d'autres acteurs en cas de non-exécution<sup>180</sup> ;
- ▶ renforcer le système des huissiers<sup>181</sup> ;
- ▶ veiller à l'effectivité du recours constitutionnel ou d'une autre forme de recours judiciaire, s'il y a lieu (voir aussi partie IV du présent document)<sup>182</sup>.

Des éléments d'orientation supplémentaires figurent dans d'autres textes pertinents du Comité des Ministres et de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ)<sup>183</sup>.

## ii. Recours indemnitaires

Même si une démarche visant à accélérer la procédure d'exécution est à privilégier, la Cour a accepté que les Etats puissent aussi choisir d'introduire seulement un recours indemnitaire, sans que ce dernier soit considéré inefficace. Un tel recours est considéré effectif à condition qu'il remplisse les conditions suivantes :

- ▶ le recours indemnitaire doit être examiné dans un délai raisonnable ;
- ▶ l'indemnité doit être versée promptement et, en règle générale, pas au-delà d'un délai de six mois à compter de la date à laquelle la décision d'indemnisation devient exécutoire ;
- ▶ les règles de procédure régissant le recours indemnitaire doivent satisfaire au principe d'équité garanti par l'article 6 de la Convention ;
- ▶ les règles en matière de frais de justice ne doivent pas faire supporter au justiciable une charge excessive lorsque son action est fondée ;

177. Voir, par exemple, doc. CM/Inf/DH(2010)22 concernant la Bosnie-Herzégovine, CM/Inf/DH(2006)19rev3 concernant la Russie, CM/Inf/DH(2010)25 concernant la Serbie, CM/Inf/DH(2007)30 concernant l'Ukraine.

178. Voir, par exemple, doc. CM/Inf/DH(2011)36 concernant l'Albanie, CM/Inf/DH(2009)28 concernant la Géorgie, CM/Inf/DH(2006)19rev3 concernant la Russie, SG/Inf/DH(2007)30 concernant l'Ukraine.

179. Voir, par exemple, doc. CM/Inf/DH(2006)19rev3 concernant la Russie, CM/Inf/DH(2007)30 concernant l'Ukraine.

180. Voir, par exemple, doc. CM/Inf/DH(2009)28 concernant la Géorgie, CM/Inf/DH(2007)30 concernant l'Ukraine.

181. Voir, par exemple, doc. CM/Inf/DH(2011)36 concernant l'Albanie, CM/Inf/DH(2009)28 concernant la Géorgie, CM/Inf/DH(2006)19rev3 concernant la Russie, CM/Inf/DH(2010)25 concernant la Serbie.

182. Voir, par exemple, doc. CM/Inf/DH(2011)36 concernant l'Albanie, CM/Inf/DH(2006)19rev3 concernant la Russie, CM/Inf/DH(2010)25 concernant la Serbie.

183. Se reporter en particulier aux Recommandations du Comité des Ministres aux Etats membres Rec(2003)16 sur l'exécution des décisions administratives et juridictionnelles dans le domaine du droit administratif et Rec(2003)17 en matière d'exécution des décisions de justice ainsi qu'aux lignes directrices de la CEPEJ pour une meilleure mise en œuvre de la recommandation existante du Conseil de l'Europe sur l'exécution (doc. CEPEJ(2009)11REV2).

- ▶ le niveau d'indemnisation ne doit pas être déraisonnable par rapport aux sommes allouées par la Cour dans des affaires similaires<sup>184</sup>.

Il existe une présomption solide, quoique réfragable, selon laquelle la durée excessive d'une procédure occasionne un dommage moral. Cette présomption est particulièrement forte en cas de délai excessif dans l'exécution par l'Etat d'un jugement rendu contre lui<sup>185</sup>.

La surveillance par le Comité des Ministres de l'exécution des arrêts a mis en évidence certains aspects spécifiques à prendre éventuellement en compte pour garantir l'effectivité des recours indemnitaires, en particulier une indexation automatique et des intérêts moratoires en cas de retards de paiement<sup>186</sup>.

Il est à noter que la Cour laisse à l'Etat une grande marge d'appréciation pour qu'il puisse organiser un recours indemnitaire interne « de façon cohérente avec son propre système juridique et ses traditions, en conformité avec le niveau de vie du pays »<sup>187</sup>. A cet égard, s'agissant des recours indemnitaires internes effectifs pour des procédures trop longues, la Cour a admis que « le juge national pourra ... se référer plus facilement aux montants accordés au niveau national pour d'autres types de dommages ... et se fonder sur son intime conviction, même si cela aboutit à l'octroi de sommes inférieures à celles fixées par la Cour dans des affaires similaires »<sup>188</sup>.

### Exemple de bonnes pratiques

En Serbie, la Cour constitutionnelle a, en 2012, mis sa jurisprudence en conformité avec celle de la Cour de Strasbourg de façon à condamner l'Etat à payer, sur ses propres fonds, les sommes allouées dans les arrêts définitifs à l'encontre d'une entreprise publique en cours d'insolvabilité. La Cour a par conséquent considéré que le recours constitutionnel constituait désormais un recours effectif dans de telles affaires, contrairement à ce qu'elle avait pu constater par le passé<sup>189</sup>.

## IV. LES RECOURS INTERNES GÉNÉRAUX

Dans le contexte de l'article 13 de la Convention, un recours général est un recours visant à remédier à une violation, par une autorité publique, de droits ou libertés reconnus dans la Convention, sans limites d'application liées à un contexte factuel ou juridique particulier. Même s'il impose aux Etats d'octroyer un recours effectif à « toute personne » dont les droits et libertés ont été violés, l'article 13 n'exige pas que les Etats parties prévoient un recours général en tant que tel.

---

184. Voir Ivanov, paragraphe 99.

185. *Ibid.*, paragraphe 100.

186. Voir, par exemple, doc. CM/Inf/DH(2009)28 concernant la Géorgie, CM/Inf/DH(2006)19rev3 concernant la Russie, CM/Inf/DH(2007)30 concernant l'Ukraine.

187. Voir Ivanov, paragraphe 99.

188. Voir, par exemple, *Apicella c. Italie*, Req. n° 64890/01, arrêt de Grande Chambre du 29 mars 2006, paragraphe 78.

189. Voir *Marinković c. Serbie*, Req. n° 5353/11, décision du 29 janvier 2013, paragraphe 59.

Les principes généraux applicables à la question de l'effectivité des recours internes sous l'angle de l'article 13 valent aussi pour ce qui est de l'effectivité des recours généraux<sup>190</sup>. En d'autres termes, cela implique globalement que les recours généraux doivent être effectifs, suffisants et accessibles (voir également la partie II ci-dessus).

Deux grands types de recours internes généraux paraissent devoir être distingués. Il s'agit d'une part de la possibilité offerte aux justiciables, dans certains Etats parties, de se prévaloir des dispositions de la Convention devant tout juge à l'occasion d'un contentieux et, d'autre part, des recours constitutionnels.

Une forme de recours général peut être vue dans le fait que la Convention puisse être invoquée comme une source de droit applicable devant plusieurs cours ou tribunaux, voire devant toutes les juridictions, pour l'examen d'une affaire<sup>191</sup>. Un tel système permet de statuer sur une allégation de violation de droits protégés par la Convention dès la phase initiale de la procédure, sans qu'il soit forcément nécessaire de faire appel auprès de juridictions internes supérieures pour des points de droit relatifs à la Convention. La décision resterait toutefois soumise, au besoin, au réexamen des juridictions supérieures.

Il peut être relevé que même certains autres recours de nature constitutionnels ou législatifs que la Cour a considéré comme n'étant pas effectifs ou sur lesquels elle n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer peuvent néanmoins être en mesure de résoudre certaines plaintes relatives à des violations.

### A. Les recours constitutionnels

Dans de nombreux Etats membres, il est possible d'introduire un recours devant la cour constitutionnelle nationale pour une allégation de violation d'un droit protégé par la constitution nationale<sup>192</sup>. En plus de donner accès à un ultime niveau de recours interne dans une affaire donnée, cette forme de recours général peut contribuer à garantir la cohérence ou le développement de l'interprétation et de l'application des droits protégés au niveau national et, ce faisant,

190. Voir, par exemple, *Sürmeli c. Allemagne*, Req. n° 75529/01, arrêt de Grande Chambre du 8 juin 2006, paragraphes 97-101.

191. Des recours de ce type existent, par exemple, en Autriche (du fait du rang constitutionnel de la Convention en Autriche, les autorités et juridictions autrichiennes doivent tenir compte de la Convention et de la jurisprudence de la Cour), en Irlande (European Convention on Human Rights Act 2003, partie 3 ; ce recours, devant les Circuit and High Courts, est disponible lorsqu'aucun autre ne l'est, et dans cette mesure peut être considéré comme subsidiaire), aux Pays-Bas (article 6:162 du Code civil), en Norvège (Act on the Strengthening of the Position of Human Rights in Norwegian Law 1999, Section 3) et au Royaume-Uni (Human Rights Act 1998, Section 8).

192. Comme, par exemple, en Bosnie-Herzégovine, Croatie, République tchèque, Allemagne, Lettonie, Serbie, République slovaque, Slovénie, Espagne et Turquie. (Une étude comparative menée par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (la Commission de Venise) en 2008 a conclu que des recours auprès de la cour constitutionnelle et des recours similaires existaient en Albanie, Andorre, Autriche (« partiellement »), Azerbaïdjan, Croatie, République tchèque, Chypre, « l'ex- République yougoslave de Macédoine », Géorgie, Allemagne, Hongrie, Liechtenstein, Monténégro (« uniquement pour les affaires administratives »), Malte, Pologne, Fédération de Russie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Suisse et Ukraine : voir doc. CDL-JU(2008)026, 7 novembre 2008).

à améliorer la protection de ces droits. En rendant des arrêts dans le cadre d'affaires qui font ensuite l'objet d'une requête auprès de la Cour de Strasbourg, la Cour constitutionnelle peut prendre directement part au dialogue judiciaire entre le niveau national et le niveau européen. Ces deux aspects – à savoir, offrir des voies de recours et assurer l'examen judiciaire au niveau interne le plus élevé d'allégations de violations de droits protégés par la Convention – concourent à la mise en œuvre effective du principe de subsidiarité inhérent au système général de la Convention.

Les recours généraux peuvent aussi jouer un rôle essentiel en offrant un recours effectif dans les situations où il n'existe pas de recours spécifique afin de satisfaire à l'article 13 de la Convention exigeant l'octroi à « toute personne dont les droits et libertés ... ont été violés » un recours effectif (soulignement ajouté). Par exemple, par exception à la règle par ailleurs applicable de l'épuisement des autres voies de recours, certains Etats membres utilisent dans les faits le recours constitutionnel comme voie de recours interne pour les allégations de violation du droit à un procès équitable dans un délai raisonnable (article 6, paragraphe 1, de la Convention).

La constitution de plusieurs Etats membres prévoit ainsi une forme de procédure de recours constitutionnel, dans le cadre de laquelle une personne physique ou, dans certains cas, morale<sup>193</sup> peut saisir la cour constitutionnelle nationale au motif qu'un acte ou une omission d'une autorité publique a entraîné une violation de certains de ses droits protégés par la constitution. Cette voie de recours est reconnue comme effective au regard de l'article 13 de la Convention lorsque les droits protégés par la constitution incluent explicitement ou correspondent en fait à des droits reconnus dans la Convention<sup>194</sup>. A ce sujet, la Cour a déclaré que, « dans un ordre juridique où les droits de l'homme et les libertés fondamentales sont protégés par la Constitution, ... il incombe à l'individu lésé d'éprouver l'ampleur de cette protection »<sup>195</sup>.

Les restrictions au champ d'application juridique de ce type de recours peuvent, dans certaines circonstances, rendre un tel recours inefficace au regard de l'article 13 de la Convention. Par exemple, la Cour a jugé que l'examen d'un recours individuel par une cour constitutionnelle est inefficace lorsque la violation alléguée ne découle pas de l'inconstitutionnalité de la disposition juridique appliquée (ce qui relève de la compétence de la cour constitutionnelle), mais de l'application ou de l'interprétation erronée d'une disposition dont le contenu n'est pas inconstitutionnel (ce qui n'est pas du ressort de la cour constitutionnelle)<sup>196</sup>. De la même manière, un recours constitutionnel peut être inefficace au

193. Par exemple en Autriche, Bosnie-Herzégovine, en République tchèque, en Lettonie, en Russie, en Slovaquie, en Slovénie et en Turquie.

194. Dans l'affaire *Apostol c. Géorgie* (Req. n° 40765/02, arrêt du 28 novembre 2006), la Cour a constaté qu'aucune des dispositions constitutionnelles nationales pertinentes « ne prévoient de garanties ne serait-ce qu'un tant soit peu comparables à celles découlant de la jurisprudence de la Cour contre l'inexécution de décisions » (italique ajouté ; paragraphe 38).

195. Voir, par exemple, *Vincic et autres c. Serbie*, Req. n° 44698/06 & autres, arrêt du 1<sup>er</sup> décembre 2009, paragraphe 51.

196. Voir *Savics c. Lettonie*, Req. n° 17892/03, arrêt du 27 novembre 2012, paragraphes 113-115 ; voir aussi *Dorota Szott-Medynska c. Pologne*, Req. n° 47414/99, décision sur la recevabilité du 9 octobre 2003.

regard de l'article 35 de la Convention lorsqu'il ne porte que sur les dispositions législatives et non les décisions des juridictions de droit commun, lorsqu'un recours porte sur ces dernières<sup>197</sup>.

En général, les recours constitutionnels ont un caractère subsidiaire : avant de pouvoir saisir la cour constitutionnelle, le requérant doit avoir épuisé les recours effectifs et accessibles auprès des tribunaux de droit commun. Cette règle peut avoir des exceptions, par exemple lorsque son application causerait un préjudice grave et irréparable au requérant<sup>198</sup>, ou dans le cas de griefs particuliers, notamment ceux concernant la durée excessive de la procédure devant un tribunal de droit commun<sup>199</sup>.

La manière d'appliquer le principe de subsidiarité peut toutefois porter atteinte à l'effectivité d'un recours constitutionnel au sens de l'article 13 de la Convention. Par exemple, la Cour a jugé qu'une obligation, prévue par le droit interne, d'exercer d'abord un recours supplémentaire consistant en un pourvoi en cassation auprès du président de la Cour suprême faisait obstacle à l'accessibilité du recours constitutionnel, dès lors que ce recours préalable était inefficace<sup>200</sup>. Dans une autre affaire, la Cour a estimé qu'une exigence du droit interne limitant le champ d'application du recours constitutionnel aux points de droit défendables devant la Cour suprême (en l'espèce, il s'agissait de la recevabilité pour des motifs légalement prévus) « avait pour conséquence d'empêcher l'examen au fond des griefs du requérant » par la Cour constitutionnelle<sup>201</sup>. Lorsque la Cour constitutionnelle a le pouvoir de retenir un grief à condition que le droit ait été « manifestement enfreint » avec des « conséquences graves et irréparables » pour le requérant, faute d'une jurisprudence suffisante sur la façon dont ces conditions ont été interprétées et appliquées, le recours constitutionnel « [ne saurait] être considéré avec un degré suffisant de certitude comme un recours effectif dans les circonstances de l'affaire du requérant »<sup>202</sup>.

En général, pour être considéré comme un recours effectif, un recours constitutionnel doit être directement accessible aux particuliers. La Cour a ainsi refusé de considérer, par exemple, le recours constitutionnel par voie d'exception pratiqué en Italie comme un recours effectif, dans la mesure où seul le juge peut saisir la cour constitutionnelle soit d'office, soit à la demande d'une des parties : « dans le système juridique italien un individu ne jouit pas d'un accès direct à la Cour constitutionnelle pour l'inviter à vérifier la constitutionnalité d'une loi : seule une juridiction qui connaît du fond d'une affaire a la faculté de la saisir,

197. Voir, par exemple, *Rolim Comercial, S.A. c. Portugal*, Req. n° 16153/09, arrêt du 16 avril 2013.

198. Une exception de ce type existe, par exemple, en Azerbaïdjan, en Allemagne, en Lettonie et en Slovénie.

199. Par exemple en Croatie et en Serbie.

200. Voir *Ismayilov c. Azerbaïdjan*, Req. n° 4439/04, arrêt du 17 janvier 2008, paragraphes 39-40.

201. *Zborovsky c. Slovaquie*, Req. n° 14325/08, arrêt du 23 octobre 2012, paragraphes 51-54.

202. Voir *Horvat c. Croatie*, Req. n° 51585/99, arrêt du 26 juillet 2001, paragraphes 41-44. (N.B. : le droit croate a été modifié par la suite de sorte à autoriser les recours constitutionnels sans exiger l'épuisement préalable des autres recours en cas de durée excessive de la procédure, indépendamment de la gravité de la violation et de ses conséquences : voir *Slavicek c. Croatie*, Req. n° 20862/02, décision sur la recevabilité du 4 juillet 2002).

d'office ou à la requête d'un plaideur. Par conséquent, pareille demande ne saurait s'analyser en un recours dont l'article 35 de la Convention exige l'épuisement<sup>203</sup>. »

Il est indispensable que le recours devant la cour constitutionnelle garantisse un processus décisionnel effectif. Quand une cour se trouve dans l'incapacité de prendre une décision, du fait d'un manque de garanties contre les situations de blocage ou de leur défaillance, cela « [porte] atteinte [au] droit d'accès à un tribunal dans sa substance même ... et prive un requérant d'un droit effectif à ce que son recours constitutionnel soit définitivement tranché »<sup>204</sup>.

Pour que la procédure de recours constitutionnel constitue un recours effectif au sens de l'article 13 de la Convention, elle doit également offrir une réparation effective de la violation. A ce titre, la Cour constitutionnelle peut être dotée de différents pouvoirs. Le plus souvent, elle peut notamment établir l'existence d'une violation<sup>205</sup> ; annuler la décision, la mesure ou l'acte contesté<sup>206</sup> ; lorsque la violation est liée à une omission, ordonner à l'autorité concernée d'accomplir l'action requise<sup>207</sup> ; renvoyer l'affaire à l'autorité compétente pour que cette dernière prenne les mesures qui s'imposent en tenant compte des conclusions de la Cour constitutionnelle<sup>208</sup> ; ordonner le paiement d'une indemnité<sup>209</sup> ; et/ou ordonner une *restitutio in integrum*<sup>210</sup>.

Ces pouvoirs doivent exister non seulement en théorie mais également être effectifs en pratique. Par exemple, la décision d'une cour constitutionnelle visant à accélérer les procédures doit avoir un effet préventif sur les violations du droit à un procès dans un délai raisonnable en accélérant effectivement la procédure<sup>211</sup>.

Par exemple, un recours invoquant la durée excessive d'une procédure, déposée devant une cour constitutionnelle habilitée non seulement à établir une violation mais aussi à ordonner que l'acte requis soit accompli, qu'aucune autre violation ne soit commise et qu'une indemnité pécuniaire adéquate soit versée, constituerait « une voie de recours effective, dans le sens où elle est capable, à la fois, de prévenir la poursuite de la violation alléguée du droit ... et de remédier dûment à la violation qui s'est déjà produite »<sup>212</sup>. Par contre, lorsque la Cour constitutionnelle a seulement compétence pour prononcer l'inconstitutionnalité et inviter la juridiction concernée à accélérer ou à terminer la procédure, sans

203. Voir *Immobiliare Saffi c. Italie*, Req. n° 22774/93, arrêt de Grande Chambre du 28 juillet 1999, paragraphe 42. Voir également, par exemple, *I.R.S. c. Turquie*, Req. n° 26338/95, 28 janvier 2003.

204. Voir *Marini c. Albanie*, Req. n° 3738/02, arrêt du 18 décembre 2007, paragraphes 119-123.

205. Comme, par exemple, en Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, République tchèque, Allemagne, Lettonie, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque et Slovénie.

206. Comme, par exemple, en Albanie, Andorre, Arménie, Autriche, Belgique, République tchèque, Allemagne, Serbie, République slovaque et Slovénie.

207. Comme, par exemple, en Albanie, République tchèque, Serbie et République slovaque.

208. Comme, par exemple, en Albanie, Bosnie-Herzégovine, République tchèque, Allemagne, République slovaque et Slovénie.

209. Comme, par exemple, en Autriche, Bosnie-Herzégovine et République slovaque.

210. Comme par exemple en République slovaque.

211. Voir, par exemple, *Vičanová c. Slovaquie*, Req. n° 3305/04, arrêt du 18 décembre 2007.

212. Voir *Andrask & autres c. Slovaquie*, Req. n° 57984/00 & autres, décision sur la recevabilité du 22 octobre 2002.

possibilité d'ordonner des mesures particulières propres à accélérer la procédure ni d'octroyer une réparation, et que les effets réels de son invitation sur les procédures ultérieures sont incertains, un recours constitutionnel peut se révéler inefficace<sup>213</sup>.

Pour autant, cela ne signifie pas que lorsqu'une Cour constitutionnelle est seulement habilitée à constater une violation et à annuler l'acte incriminé, la procédure de recours constitutionnel est nécessairement un recours inefficace au regard de l'article 13 de la Convention. Une approche en deux temps, où le requérant peut demander que la procédure devant la juridiction inférieure soit rouverte ou révisée d'une autre manière conformément aux principes établis dans l'arrêt de la cour constitutionnelle constatant la violation peut constituer un recours efficace<sup>214</sup>. L'ensemble des recours prévus par le droit interne peut constituer un recours efficace, comme, par exemple, en République slovaque, où les individus peuvent être tenus d'introduire un recours constitutionnel, suivi d'une demande en réparation en vertu de la loi sur la responsabilité pour les dommages causés dans le contexte de l'exercice de l'autorité publique<sup>215</sup>.

L'exigence que la Cour constitutionnelle soit en mesure d'ordonner un redressement approprié pour l'individu est reflétée dans la distinction entre les recours constitutionnels « abstraits » et les recours constitutionnels « spécifiques ». Un recours « abstrait » ne permettrait pas, par exemple, qu'un individu conteste des décisions des autorités judiciaires ou des pouvoirs publics qui concernent directement sa situation personnelle<sup>216</sup>, ou ne permettrait à la Cour constitutionnelle que de contrôler la constitutionnalité des lois en des termes généraux et lui permettrait pas d'annuler ou de modifier des mesures spécifiques prises par l'Etat à l'encontre d'un individu<sup>217</sup>. Un recours spécifique permet de remédier à des violations de droits et libertés commises par l'administration ou une autorité publique ou, lorsque la violation d'un droit garanti par la constitution résulte d'une ingérence autre qu'une décision, d'interdire à l'autorité concernée de poursuivre la violation de ce droit et de lui ordonner de rétablir, si possible, le statu quo ante<sup>218</sup>. Un tel recours constitutionnel permet également de remédier aux violations trouvant leur origine immédiate et directe dans un acte ou une omission d'un organe judiciaire, indépendamment des faits qui ont donné lieu à la procédure ; l'annulation d'une loi inconstitutionnelle entraîne l'anéantissement de toutes les décisions définitives prises par les tribunaux ou les pouvoirs publics sur le fondement de celle-ci<sup>219</sup>.

213. Voir *Sürmeli c. Allemagne*, Req. n° 75529/01, arrêt de la Grande Chambre du 8 juin 2006, paragraphes 105-108 ; *Hartman c. République tchèque*, Req. n° 53341/99, arrêt du 10 juillet 2003.

214. Voir *Dorota Szott-Medynska c. Pologne*, Req. n° 47414/99, décision sur la recevabilité du 9 octobre 2003.

215. Voir *Omasta c. République slovaque*, Req. n° 40221/98, décision du 10 décembre 2002.

216. Voir, par exemple, *Apostol c. Géorgie*, *op. cit.*, paragraphe 40.

217. Voir, par exemple, *Vén c. Hongrie*, Req. n° 21495/93, décision de la Commission du 30 juin 1993.

218. Voir, par exemple, *Hartman c. République tchèque*, Req. n° 53341/99, arrêt du 10 juillet 2003, paragraphe 49 ; *Sürmeli c. Allemagne*, Req. n° 75529/01, arrêt de Grande Chambre du 8 juin 2006, paragraphe 62.

219. Voir, par exemple, *Riera Blume et autres c. Espagne*, Req. n° 37680/97, décision du 9 mars 1999 ; *Voggenreiter c. Allemagne*, Req. n° 47169/99, arrêt du 8 janvier 2004, paragraphe 23.

### Exemple de bonne pratique

Le « droit de recours individuel devant la Cour constitutionnelle » a été introduit dans le système juridique turc suite aux amendements constitutionnels de septembre 2010. La Cour constitutionnelle a commencé à recevoir des requêtes, selon ces dispositions, depuis le 23 septembre 2012. La Cour a indiqué qu'elle ne dispose d'aucun élément qui lui permettrait de dire que le recours en question ne présente pas, en principe, des perspectives de redressement approprié des griefs tirés de la Convention<sup>220</sup>.

### *B. L'invocabilité directe des dispositions de la Convention à l'occasion d'un recours ordinaire*

Dans les systèmes juridiques dans lesquels la Convention a le statut de droit interne, elle est directement applicable par certaines ou toutes les juridictions à l'occasion d'un recours ordinaire. Cela permet aux personnes affirmant qu'un acte ou une omission d'une autorité publique a entraîné une violation des droits garantis par la Convention devant toute juridiction interne compétente pour examiner l'affaire. Cela est, par exemple, le cas dans les systèmes juridiques monistes, dans lesquels les dispositions des traités et résolutions d'organisations de droit international, qui peuvent être contraignantes pour toutes les personnes de par leur substance, deviennent contraignants à compter de leur publication. Dans certains Etats parties, la Convention a également un statut supérieur à celui du droit national. Dans ce type de système, les dispositions des traités directement applicables telles que les droits de la Convention sont immédiatement applicables par les tribunaux.

Les procédures sont gouvernées par les règles de procédure standards. La juridiction compétente peut être apte à rendre toute décision relevant de ses compétences pour réparer une violation et avoir ou non le pouvoir d'octroyer une indemnité<sup>221</sup> ; à l'inverse, sa compétence peut se limiter à constater une violation et accorder une indemnité<sup>222</sup>. Dans la mesure où la juridiction n'est pas habilitée à abroger une loi, le fait qu'elle établisse qu'une violation est liée à une incompatibilité fondamentale entre une loi et un droit protégé n'aura pas d'effet immédiat sur l'applicabilité générale de la loi en question. Une juridiction compétente peut toutefois être habilitée à déclarer que la loi est incompatible avec un droit protégé ; cette compétence est généralement réservée aux juridictions supérieures<sup>223</sup>.

A titre illustratif, en Norvège, la Convention est incorporée au droit national par la loi sur le renforcement de la position des droits de l'homme en droit norvégien du 21 mai 1999. En vertu de la section 3 de cette loi, les dispositions des conventions sur les droits de l'homme qui sont incorporées prévalent en cas de conflit avec des dispositions de la législation nationale. Les dispositions de la Convention sont directement applicables et peuvent être invoquées directement devant tous les tribunaux norvégiens. Une juridiction peut examiner si

220. Voir, par exemple, *Hasan Uzun c. Turquie*, Req. n° 10755/13, décision sur la recevabilité du 30 avril 2013.

221. Par exemple au Royaume-Uni.

222. Par exemple en Irlande.

223. Par exemple en Irlande et au Royaume-Uni.

une disposition législative nationale est en conflit avec une disposition d'une convention relative aux droits de l'homme dans une affaire portée devant elle mais n'est pas compétente pour déclarer que cette disposition de droit interne est incompatible en général avec des dispositions relatives aux droits de l'homme. De la même manière, en vertu de l'article 152, paragraphe 4 de la Constitution slovaque, l'interprétation et l'application des dispositions constitutionnelles, des lois et autres dispositions légales généralement contraignantes doivent être conformes à la constitution. En vertu de l'article 154 (c), paragraphe 1, les différents traités internationaux, y compris la Convention, ont la primauté sur les lois s'ils donnent une portée plus large aux droits et libertés constitutionnels. L'effet combiné de ces dispositions sur les autorités nationales lorsqu'elles appliquent la loi est que la Convention et la jurisprudence pertinente de la Cour constituent des orientations interprétatives contraignantes quant à l'interprétation et le cadre légal des droits et libertés contenus dans la seconde partie de la Constitution, créant ainsi un cadre qui ne peut être outrepassé par les autorités dans des cas spécifiques (voir I. US 67/03).

### Exemples de bonnes pratiques

En France, la Convention a une force supérieure à la loi, en vertu de l'article 55 de la Constitution du 4 octobre 1958, qui dispose : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ». Tout requérant peut se prévaloir devant une juridiction interne ordinaire des droits et libertés définis par la Convention qui sont d'effet direct. Dès lors, les allégations de violation des dispositions de la Convention doivent être invoquées par le justiciable devant les juridictions internes pour permettre à ces dernières de prévenir ou redresser le cas échéant la violation invoquée. Le requérant est tenu de présenter ses griefs relatifs à la violation de la Convention devant le juge interne. A défaut, la Cour juge la requête irrecevable pour défaut d'épuisement des voies de recours interne<sup>224</sup>. Ce mécanisme met à la disposition des justiciables des voies de recours très larges, ouvertes et susceptibles d'être exercées à l'occasion de tout litige. Un système similaire existe, par exemple, en Autriche, la Convention ayant rang constitutionnel<sup>225</sup>.

En Suède, la Cour suprême a développé une pratique selon laquelle des dommages et intérêts peuvent être alloués pour les violations de la Convention. Les actions en réparation pour des violations alléguées de la Convention peuvent être introduites auprès du ministre de la Justice. Un requérant qui a formulé une demande de dommages et intérêts auprès du ministre de la Justice peut également porter une telle demande devant les juridictions de droit commun, si la décision du ministre de la Justice ne le satisfait pas. Il est également possible de formuler une telle demande directement devant les juridictions de droit commun, sans avoir saisi le ministre de la Justice. La Cour a considéré que la pratique de la Cour suprême, ainsi que celle du ministre de la Justice, devaient

224. Voir, par exemple, *Segame SA c. France*, Req. n° 4837/06, arrêt du 7 juin 2012, paragraphes 68 et 71 ; *A.S.P.A.S. et Lasgrezas c. France*, Req. n° 29953/08, arrêt du 22 septembre 2011, paragraphe 59.

225. Voir *Tauernfleisch Vertriebs GmbH et al c. Autriche et 21 autres requêtes*, Req. n° 36855/06, décision du 12 mars 2013, paragraphes 8, 9, 23 et 24.

être considérées comme suffisamment certaines pour constater qu'il existe désormais un recours accessible et effectif en Suède capable d'octroyer réparation au regard des violations alléguées de la Convention et qu'il peut par conséquent être demandé aux requérants potentiels qu'ils déposent un recours au niveau interne pour demander réparation pour les violations alléguées de la Convention avant de saisir la Cour<sup>226</sup>.

## V. LA PRISE EN COMPTE DE LA CONVENTION PAR LES JURIDICTIONS ET INSTANCES NATIONALES

Chaque Haute Partie contractante à la Convention est tenue en vertu de l'article 1 de reconnaître à toute personne relevant de sa juridiction les droits de la Convention, et en vertu de l'article 46 de mettre en œuvre les arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elle est partie. Dans la mesure où la Cour est encouragée à faire une interprétation cohérente de la Convention<sup>227</sup>, il est recommandé que toutes les branches de l'Etat, y compris les juridictions et instances nationales, prennent en compte l'interprétation établie de la Convention donnée par la Cour dans les affaires à l'encontre de toute Haute Partie contractante. Cela peut permettre de prévenir des violations de la Convention. L'effectivité d'un recours interne peut également être considérablement augmentée s'il est en mesure de réagir à l'interprétation évolutive de la Convention faite par la Cour, conformément à sa doctrine de l'instrument vivant, sans attendre que cela soit spécifiquement reflété dans le constat d'une violation en l'encontre de la Haute Partie contractante en question.

La Déclaration de Brighton attire l'attention sur l'importance du dialogue entre la Cour et les juridictions et instances nationales<sup>228</sup>. Cela fonctionne non seulement par le biais des réunions entre les juges, mais plus particulièrement par des échanges d'idées et de principes tels qu'énoncés dans les arrêts. Si les juridictions et instances nationales peuvent tenir compte des principes de la Convention et de la jurisprudence de la Cour, elles peuvent en débattre dans leurs arrêts, et la Cour peut ensuite, à son tour, à la fois influencer ou être influencée par cette analyse. Ceci a pour effet d'enrichir et d'élargir l'impact du rôle de la Cour d'interpréter la Convention avec autorité. Dans la Déclaration de Brighton, les Etats parties expriment leur détermination à faciliter cette relation<sup>229</sup>.

Dans de nombreux systèmes juridiques, une juridiction ou instance peut prendre en considération toute source juridique ou interprétation, en particulier lorsqu'elle examine un point nouveau à l'égard duquel il n'existe aucune autorité dans son propre système juridique. Par exemple, une juridiction pourrait prendre en considération non seulement les décisions d'autres instances au sein d'une même juridiction, mais également la jurisprudence de cours internatio-

226. Voir *Eriksson c. Suède*, Req. n° 60437/08, arrêt du 12 avril 2012, §52, ainsi que *Berg c. Suède*, Req. n° 26427/06, décision du 29 novembre 2011 et *Eskilsson c. Suède*, Req. n° 14628/08, décision du 24 janvier 2012.

227. Voir les paragraphes 23 et 25.c de la Déclaration de Brighton.

228. Voir le paragraphe 12.c de la Déclaration de Brighton.

229. Voir le paragraphe 9.c.iv de la Déclaration de Brighton.

nales et des instances supérieures dans d'autres juridictions. Si les droits de la Convention ont été incorporés dans l'ordre juridique national – soit par le biais d'une législation spécifique soit par le biais de dispositions constitutionnelles générales – les juridictions et instances nationales peuvent être amenées à interpréter et appliquer ces droits. Dans ce cas, il est essentiel qu'une juridiction ou instance nationale puisse prendre en considération la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>230</sup>, sans laquelle elle ne serait pas nécessairement en mesure de livrer une juste interprétation de la Convention.

Par exemple, au Royaume-Uni, une juridiction ou instance, lorsqu'elle statue sur une question relative aux droits de la Convention tels qu'ils ont été incorporés dans le droit interne, est obligée de tenir compte de la jurisprudence de la Cour (mais n'est pas formellement liée par celle-ci), ce qui, en pratique, signifie que les juridictions internes suivent l'interprétation de la Cour, sauf s'il existe une raison particulière de s'en écarter<sup>231</sup>.

La Cour constitutionnelle fédérale allemande (*Bundesverfassungsgericht*) a abordé la relation entre la Convention et le droit allemand dans plusieurs décisions, élevant effectivement la Convention et la jurisprudence de Strasbourg au niveau du droit constitutionnel. Selon la Cour constitutionnelle, la Convention qui a formellement le rang de droit ordinaire en vertu du droit interne, sert d'« aide à l'interprétation » (*Auslegungshilfe*) des droits fondamentaux de la Constitution et des principes de l'Etat de droit. Cela ne nécessite pas que les préceptes constitutionnels soient alignés de manière schématique avec ceux de la Convention, mais cela nécessite que les valeurs de la Convention soient prises en considération dans la mesure où cela est compatible avec les normes constitutionnelles. La Cour constitutionnelle fédérale a même procédé à un revirement de sa propre jurisprudence à la lumière des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>232</sup>. Une approche similaire est suivie par les autorités et juridictions autrichiennes.

En vertu de l'article 93 de la Constitution des Pays-Bas, les traités internationaux deviennent contraignants dès leur publication. L'article 94 de la constitution prévoit que les règlements en vigueur dans le royaume ne seront pas appli-

230. Et de manière analogue de la Commission européenne des droits de l'homme, et du Comité des Ministres avant que le Protocole n° 11 n'entre en vigueur.

231. Dans l'attente d'un renvoi devant la Grande Chambre dans l'affaire *Al-Khawaja et Tahery c. Royaume-Uni*, la Cour suprême britannique, dans l'affaire *R c. Horncastle et autres*, a refusé de partager les doutes de la chambre quant à la question de savoir s'il pourrait y avoir des éléments compensateurs suffisants pour justifier l'admission d'une preuve par ouï-dire qui serait la preuve unique ou déterminante pour une condamnation, estimant que le droit interne avait respecté le droit à un procès équitable. La Cour suprême a observé que bien qu'elle applique normalement les principes clairement établis par la Cour, elle peut refuser de suivre une décision de Strasbourg si elle a des doutes quant au fait que la Cour ait suffisamment apprécié ou tenu compte des aspects de la procédure interne. A la lumière de l'arrêt *Horncastle*, la Grande Chambre a jugé, dans l'affaire *Al-Khawaja et Tahery*, que l'admission d'un témoignage par ouï-dire qui est la preuve unique ou déterminante à l'encontre du défendeur, n'emporte pas automatiquement violation de l'article 6, paragraphe 1, et a constaté que le droit britannique comprenait des garde-fous solides, propres à assurer l'équité de la procédure. Dans son opinion concordante, le juge Bratza a considéré qu'il s'agissait d'un bon exemple de dialogue judiciaire.

232. Détention préventive, arrêt du 4 mai 2011, n° 2 BvR 2365/09, [www.bundesverfassungsgericht.de](http://www.bundesverfassungsgericht.de).

cables si leur application est contraire aux dispositions des traités qui sont contraignantes pour toute personne. Les juridictions internes qui traitent de questions relatives aux droits de l'homme le font à la lumière de la Convention, en examinant non seulement les décisions de la Cour à l'encontre des Pays-Bas mais également les dispositions de la Convention et l'ensemble de l'acquis de la Cour ; les droits de la Convention devraient être interprétés conformément à l'interprétation de la Cour<sup>233</sup>.

La Cour suprême norvégienne a indiqué dans plusieurs décisions que les juridictions internes devraient utiliser la même méthode que la Cour lorsqu'elles interprètent la Convention, en prenant ainsi en considération la jurisprudence de la Cour. En cas de doute sur la portée des décisions de la Cour, les juridictions doivent déterminer si les faits et le droit sont comparables dans la jurisprudence de la Cour et dans l'affaire devant la juridiction nationale. Toutefois, dans la mesure où il appartient avant tout à la Cour de faire évoluer la Convention, la Cour suprême a indiqué que l'interprétation des juridictions nationales ne devrait pas être aussi dynamique que l'interprétation de la Cour. La pratique développée par la Cour suprême signifie, en pratique, que les juridictions internes suivent la jurisprudence de la Cour.

Lorsque qu'une juridiction nationale est appelée à interpréter une disposition de droit interne, elle peut contribuer à éviter une violation si elle est en mesure de prendre en compte les exigences de la Convention, telle qu'interprétées par la Cour, en choisissant entre des interprétations alternatives. Il y a différents degrés selon lesquels les juridictions nationales peuvent être habilitées à cela. Dans de nombreux systèmes juridiques, par exemple, il y a une présomption selon laquelle, lorsqu'une disposition juridique est ambiguë, on peut présumer, en l'absence de toute preuve du contraire, que le législateur n'avait pas l'intention de mettre l'Etat en question en situation de violation de ses obligations en vertu de la Convention. Il est même possible, dans certains systèmes juridiques<sup>234</sup>, qu'une juridiction ou instance nationale ignore l'interprétation qui aurait été autrement donnée d'une disposition juridique si elle estime que cela serait incompatible avec les droits énoncés dans la Convention et qu'elle la remplace par une interprétation qui limiterait les effets de la disposition en question ou comporterait des précisions ou garanties supplémentaires. Cela peut permettre de mener à une interprétation de la législation qui soit compatible avec la Convention. Il y a des circonstances particulières dans lesquelles les procédures ou arrêts des juridictions et instances nationales peuvent en eux-mêmes engendrer des violations de la Convention. Cela peut être évité si les juridictions et instances nationales peuvent elles-mêmes prendre en compte les principes de la Convention tels qu'interprétés par la Cour dans sa jurisprudence.

---

233. Des systèmes similaires existent, par exemple, en Grèce et en Suède.

234. Par exemple en Autriche, au Danemark, en Estonie, Finlande, aux Pays-Bas, en Norvège, Lettonie, Turquie et au Royaume-Uni.

Par exemple, le Tribunal fédéral suisse, afin de respecter ses obligations en vertu de l'article 13 de la Convention, s'est déclaré compétent pour traiter une requête pour laquelle aucun recours n'existait en vertu de la loi fédérale pertinente<sup>235</sup>. Une approche similaire a été suivie par la Cour suprême autrichienne<sup>236</sup>.

Pour la Cour, il est suffisant que les droits pertinents de la Convention aient été invoqués au cours d'une procédure interne pour considérer que le requérant a épuisé les voies de recours internes. Un justiciable peut néanmoins souhaiter attirer l'attention d'une juridiction ou instance nationale sur une question spécifique relative à la Convention ou à la jurisprudence de la Cour et il peut lui être demandé de respecter la procédure judiciaire nationale pour ce faire, mais toute entrave devrait être nécessaire et proportionnée aux circonstances de l'espèce. Il est possible qu'une juridiction ou instance nationale ne puisse aborder une telle question tant que son attention n'a pas été attirée sur celle-ci par une partie à la procédure.

Dans de nombreux systèmes juridiques nationaux, il n'est pas nécessaire pour un requérant de fournir la traduction d'un arrêt de la Cour invoqué dans les procédures internes. Dans certains Etats membres, il pourrait toutefois être demandé au justiciable de fournir une telle traduction. Néanmoins, cette exigence ne devrait pas faire peser une charge déraisonnable sur le requérant.

Lorsqu'un justiciable souhaite invoquer la Convention ou la jurisprudence de la Cour dans une procédure, le droit à l'égalité des armes des autres parties à la procédure doit être respecté.

Aux Pays-Bas, il n'est par exemple pas nécessaire de fournir la traduction d'un arrêt de la Cour à la juridiction interne. Les questions relatives aux arrêts de la Cour peuvent être adressées aux coordinateurs pour le droit européen (« GCE ») qui sont présents au sein de chaque juridiction et sont chargés de tenir leurs collègues informés des développements pertinents de la jurisprudence des juridictions européennes.

---

235. Voir *Khavit Haliti c. Suisse*, Req. n° 14015/02, décision du 1<sup>er</sup> mars 2005 ; ainsi que *Linnekogel c. Suisse*, Req. n° 43874/98, arrêt du 1<sup>er</sup> mars 2005, paragraphes 35-38.

236. Arrêt du 23 octobre 2007, 110s 132/06f.



# BOÎTE À OUTILS POUR INFORMER LES AGENTS PUBLICS SUR LES OBLIGATIONS DE L'ÉTAT EN APPLICATION DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

*Adoptée par le Comité des Ministres le 18 septembre 2013*

## OBJET

1. La présente boîte à outils vise à fournir aux agents publics des Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention ») des informations et des orientations pratiques leur permettant de respecter les droits conférés par la Convention aux personnes auxquelles ils ont affaire et de remplir les obligations incombant aux Etats en vertu de la Convention afin, dans la mesure du possible, de prévenir les atteintes à la Convention.

## À QUI LA BOÎTE À OUTILS EST-ELLE DESTINÉE ?

2. La boîte à outils s'adresse essentiellement aux agents publics employés dans le système judiciaire et à ceux chargés du maintien de l'ordre et de l'exécution des peines privatives de liberté. Elle vise plus précisément (mais pas exclusivement) **les policiers, les agents pénitentiaires, les agents de l'immigration, et le personnel des établissements psychiatriques fermés ou d'autres établissements prenant soin de personnes vulnérables.**
3. Plus largement, la boîte à outils s'adresse à tout agent en relation avec le public dont les actions sont susceptibles de soulever des questions liées aux droits garantis par la Convention, par exemple **aux travailleurs sociaux, aux officiers d'état civil et aux fonctionnaires chargés de délivrer des permis.**
4. Elle n'est pas destinée aux magistrats, aux avocats ni aux hauts fonctionnaires, mais s'adresse plutôt aux agents placés « en première ligne ». Elle ne requiert aucune connaissance juridique préalable.

## LA CONVENTION ET SON FONCTIONNEMENT

5. La **Convention européenne des droits de l'homme et libertés fondamentales** (pour donner à la Convention son titre officiel) est un **traité** international conclu entre les Etats (actuellement au nombre de 47) membres du **Conseil de l'Europe** (qu'il ne faut pas confondre avec l'Union européenne). Créé au lendemain de la seconde guerre mondiale, le Conseil de l'Europe est une organisation internationale qui a pour mission de promouvoir la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit. La Convention a été adoptée en 1950.
6. En **ratifiant** la Convention, les Etats y deviennent **partie** et s'engagent à respecter les obligations qui en découlent. Tous les Etats membres ont ratifié la Convention.
7. La Convention compte un certain nombre de **Protocoles facultatifs** qui viennent s'ajouter à ses dispositions en complétant les droits substantiels garantis par la Convention. Les Etats membres peuvent accepter les Protocoles facultatifs en les ratifiant ; tous les Etats n'ont pas accepté tous les Protocoles facultatifs. Il convient de vérifier les Protocoles additionnels qui ont été ratifiés par votre Etat en consultant le site du Bureau des traités du Conseil de l'Europe.
8. Les Etats ont le droit de déroger à certaines obligations de la Convention. Cette décision est prise au niveau gouvernemental. A moins que vos autorités ne vous aient informé qu'une dérogation est en vigueur, il convient de présumer que la Convention et ses protocoles facultatifs pertinents s'appliquent pleinement.
9. La responsabilité première d'assurer la mise en œuvre de la Convention sur le plan national incombe aux Etats parties (voir paragraphe 14 ci-dessous). Leurs lois et politiques devraient être encadrées, et tous les agents publics devraient exercer leurs responsabilités de manière à donner plein effet à la Convention. Les Etats doivent également fournir un système de recours pour les violations de la Convention. Ce n'est que lorsque les recours nationaux pour une violation alléguée ont été exercés et considérés inexistantes ou inadaptés, qu'une victime peut avoir recours à **la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour »)**.
10. Le rôle de la Cour est d'assurer le respect par les Etats parties des obligations liées à la Convention et à ses Protocoles. La Cour se compose d'un juge par Etat membre et a son siège à Strasbourg. Elle est compétente pour statuer sur les requêtes de toute personne estimant être victime d'une violation des droits que lui garantit la Convention par un ou plusieurs Etats parties à la Convention (et pour statuer sur des litiges interétatiques, même si ces affaires sont rares et ne sont pas pertinentes dans le contexte de la présente boîte à outils). Les Etats **s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels ils sont parties**, ce qui implique généralement l'obligation de verser les indemnités accordées par la Cour, et de rétablir dans la mesure du possible la victime dans la position dans laquelle elle se trouvait avant la violation, et souvent l'obligation de modifier la légis-

lation ou la pratique nationale en vue d'éviter toutes violations futures similaires. Toute violation de la Convention par un agent public peut donc entraîner de très graves conséquences pour l'Etat concerné ainsi que, naturellement, pour la victime.

11. Chaque affaire est appréciée en fonction des circonstances de l'espèce mais, au cours de la procédure, la Cour est fréquemment amenée à donner une interprétation plus générale des dispositions de la Convention et à fixer les principes régissant son application conformément à l'évolution du consensus européen en matière de droit et de politiques. A la lumière de la jurisprudence de la Cour, la Convention s'impose aux Etats parties et les juridictions internes l'appliquent dans le droit national. C'est pourquoi la boîte à outils fait fréquemment référence à des arrêts précis de jurisprudence, qui montrent comment les dispositions de la Convention ont été appliquées et doivent guider les actions des agents publics.

## UTILISATION DE LA BOÎTE À OUTILS

12. La boîte à outils comprend trois parties :

- ▶ **La partie I** est un guide des droits conférés par la Convention et ses Protocoles et des obligations correspondantes pour les Etats, présentés dans l'ordre des dispositions de la Convention. (NB : Comme nous l'avons précédemment souligné, tous les Etats n'ont pas ratifié tous les Protocoles ; la partie III présente un état des lieux des obligations contractées par chaque Etat à la date de la mise sous presse). Les dispositions qui sont le plus souvent pertinentes pour le travail des agents publics auxquels s'adresse la présente boîte à outils sont traitées de manière beaucoup plus détaillée que celles qui sont rarement invoquées. La boîte à outils n'a pas pour but de couvrir toutes les questions susceptibles de surgir à la manière d'un manuel de droit, elle se concentre de manière sélective sur les questions les plus importantes et les plus fréquemment soulevées.
- ▶ **La partie II** contient des questions et des listes de contrôle mettant en exergue les aspects à prendre en considération, pour aider les agents publics à déterminer si une situation pourrait soulever un problème au regard de la Convention. Elle est complétée par un schéma.
- ▶ **La partie III** contient le texte des dispositions de la Convention et de ses Protocoles relatives aux droits garantis.

# PARTIE I – LES DROITS ET OBLIGATIONS DÉCOULANT DE LA CONVENTION ET DE SES PROTOCOLES

## LA CONVENTION

### L'obligation de respecter les droits de l'homme (article 1)

13. La principale obligation des Etats membres consiste à « **reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention** » (ce qui comprend, pour les Etats parties aux différents protocoles, l'obligation de reconnaître les droits et libertés définis dans lesdits Protocoles).
14. L'expression « toute personne » est très extensive :
  - ▶ les personnes qui ne sont pas ressortissantes de l'Etat concerné sont couvertes au même titre que les nationaux ; les droits ne s'appliquent pas uniquement aux ressortissants nationaux.
  - ▶ les personnes morales (par exemple les sociétés, ONG et associations) sont couvertes au même titre que les personnes physiques (par exemple les individus et groupes de personnes).
15. L'expression « **relevant de leur juridiction** » signifie généralement « qui se trouvent sur le territoire national », mais la Cour dans sa jurisprudence a étendu cette définition pour englober les cas exceptionnels où des agents publics (par exemple des diplomates ou membres des forces armées) présents sur un territoire étranger exercent un contrôle et leur autorité sur d'autres, ou lorsqu'un Etat exerce, par une action militaire, un contrôle effectif sur un territoire autre que son territoire national.

### Les droits et libertés substantiels

#### 16. Signification de certaines expressions techniques

Les expressions suivantes utilisées dans ce guide ont une signification particulière dans le contexte de la Convention :

- ▶ **les droits absolus** ne peuvent être mis en balance avec les besoins d'autrui ou l'intérêt public général. Ils peuvent faire l'objet d'exceptions spécifiques, c'est le cas par exemple du droit de ne pas être privé de sa liberté, à l'article 5, ou d'aucune exception lorsqu'ils sont qualifiés de **droits absolus**, par exemple le droit de ne pas être soumis à la torture, à l'article 3 ;
- ▶ **les droits relatifs** sont des droits qui peuvent faire l'objet d'ingérence afin de protéger les droits d'autrui ou plus largement l'intérêt général, par exemple le droit au respect de la vie privée et familiale, à l'article 8 ;
- ▶ **les obligations négatives** mettent à la charge des autorités de l'Etat le devoir de s'abstenir d'agir pour ne pas interférer de manière injustifiée avec les droits de la Convention. La plupart des droits de la Convention sont formulés de cette façon ;

- ▶ **les obligations positives** mettent à la charge des autorités de l'Etat le devoir de prendre des mesures en vue de sauvegarder les droits de la Convention. Dans la plupart des cas, celles-ci ne sont pas mentionnées explicitement dans le texte, mais en ont été déduites par la Cour.

## Le droit à la vie (article 2)

17. Le **paragraphe 1** de l'article 2 dispose que « **le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement...** ». Ce principe admet une exception concernant la peine capitale, qui ne s'applique pas dans les Etats parties au Protocole n° 6 (abolition de la peine capitale sauf, si ceci est prévu par la législation nationale, pour des actes commis en temps de guerre) ou au Protocole n° 13 (abolition totale de la peine capitale). Le **paragraphe 2** prévoit trois exceptions limitées à l'interdiction d'infliger la mort intentionnellement.
18. La Cour a indiqué que l'obligation positive des Etats et de leurs agents de protéger la vie exige des **mesures préventives** dans de nombreuses situations, par exemple :
  - ▶ **pour protéger une personne contre la violence de tiers** ; cependant, elle peut être invoquée uniquement si les autorités connaissaient ou auraient dû connaître l'existence d'un risque réel et immédiat et n'ont pas pris les mesures raisonnablement attendues pour le prévenir. Par exemple, cette obligation a été violée dans une situation dans laquelle une personne placée en détention provisoire a été tuée par le codétenu qui partageait sa cellule, lequel avait des antécédents de violence et de maladie mentale (arrêt *Edwards c. Royaume-Uni*). Elle peut également survenir dans des cas d'antécédents de violences domestiques ;
  - ▶ pour protéger **effectivement** la vie d'une personne sous leur contrôle ;
  - ▶ **pour protéger une personne contre des actes d'automutilation**, par exemple lorsque l'on sait que certains détenus présentent des tendances suicidaires ;
  - ▶ **pour protéger les personnes vivant à proximité de sites industriels dangereux**, par exemple dans une situation dans laquelle une explosion létale s'est produite dans une décharge dont on savait qu'elle présentait des risques d'exploitation (arrêt *Öneriyıldız c. Turquie*), ou pour prévenir les catastrophes naturelles prévisibles.
19. Ainsi, l'obligation de protéger la vie n'exige pas uniquement l'adoption de dispositions légales, par exemple pénalisant l'homicide. Elle s'étend à la protection des témoins et des informateurs, et à l'obligation des personnes chargées de gérer les prisons, les centres de détention, les centres médicalisés et les établissements psychiatriques de protéger les personnes placées sous leur garde contre toute blessure mortelle infligée par un tiers ou par elles-mêmes.
20. **Recours à la force meurtrière par des agents de l'Etat** : le paragraphe 2 précise les situations limitées dans lesquelles le recours à la force meurtrière ne constitue pas une violation du droit de ne pas se voir infliger intentionnellement la mort. Tel est le cas lorsque le recours à la force est nécessaire :

- a. pour assurer la défense de toute personne contre la violence illégale ;
  - b. pour effectuer une arrestation régulière ou pour empêcher l'évasion d'une personne régulièrement détenue ;
  - c. pour réprimer, conformément à la loi, une émeute ou une insurrection.
21. **Cette liste d'exceptions est exhaustive, et non donnée à titre d'exemples.** Avant de recourir à la force meurtrière, l'Etat doit remplir des conditions très strictes. Le recours à la force doit **être rendu absolument nécessaire** pour atteindre un ou plusieurs des buts poursuivis et être **strictement proportionné à ces buts**. Il ne suffit pas de mettre en balance le droit individuel et l'intérêt général. Ainsi, par exemple, la Cour a jugé que le fait de faire feu cinquante fois au cours de l'assaut du domicile d'un terroriste présumé allait bien au-delà de la légitime défense justifiable des officiers de police concernés (arrêt *Gül c. Turquie*, 2000).
22. **Obligation procédurale d'enquêter sur les décès** : la Cour a introduit cette obligation de manière jurisprudentielle. L'enquête devrait être lancée automatiquement par les autorités. Elle doit être conduite de manière rapide, efficace et publique, et indépendamment de l'organe ayant eu recours à la force meurtrière en l'espèce. Une enquête est également requise lorsque le décès survient suite à des actes de particuliers. Elle doit normalement être menée au plus haut niveau, mais les fonctionnaires chargés des tâches d'exécution doivent se préparer à cette éventualité, par exemple en conservant les données reçues indiquant l'existence d'un risque pour la vie ou des informations détaillées concernant la surveillance des risques de suicide en détention, etc. Ils doivent coopérer pleinement et honnêtement aux enquêtes qui, dans le cas contraire, pourraient ne pas être conformes aux normes prévues par la Convention.
23. Le droit à la vie peut également se présenter dans des cas **d'expulsion du territoire et d'extradition**, si une personne est renvoyée vers un pays dans lequel elle court le risque réel de subir la peine capitale. L'expulsion ou l'extradition résulte normalement d'une décision judiciaire ou ministérielle, mais **les agents de l'immigration** et les autres intervenants doivent avoir conscience de cette éventualité et se renseigner avant de renvoyer un immigrant potentiel vers un pays tiers où il pourrait être exposé à un tel risque.

### **L'interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants (article 3)**

24. **L'article 3** dispose que « **nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants** ».
25. Il s'agit d'un droit **absolu**. Dans ce cas, peu fréquent parmi les dispositions de la Convention, l'article **ne prévoit aucune exception** ni condition, et la Cour n'en a déduit aucune exception ni condition implicite. Cela signifie que ni l'intérêt général, ni les droits de tiers, ni les actions de la victime, quel que soit son degré de dangerosité ou la gravité de ses actes criminels, ne peuvent justifier les traitements prohibés par cet article.

26. L'article 3 a été invoqué dans des situations très diverses, mais le contexte le plus fréquent concerne le **traitement de personnes privées de leur liberté**. Dès lors, les **policiers** et les autres personnes ayant la garde de détenus (**agents pénitentiaires, agents de l'immigration et personnes travaillant dans des centres de détention ou des centres psychiatriques fermés**) doivent particulièrement veiller à empêcher toute violation de cet article. Il est prudent de procéder à une évaluation précoce du risque de mauvais traitement, en particulier pour les catégories vulnérables (pédophiles présumés, groupes minoritaires, etc.).
27. La « **torture** » a été définie comme « **des traitements inhumains délibérés provoquant de fort graves et cruelles souffrances** ». Le degré de la souffrance constitue la principale différence entre un acte de torture et un traitement inhumain, mais l'acte doit également être délibéré, par exemple être infligé dans le but d'obtenir des informations ou d'intimider. NB : Le fait que l'information puisse sauver des vies innocentes ne justifie pas la torture. La Cour a notamment estimé que constituaient des actes de torture **les viols, les menaces de violences à l'encontre de membres de la famille, le fait d'avoir les yeux bandés et les simulacres d'exécution**. La souffrance infligée peut être physique ou mentale. Le seuil de la torture évolue : des actes qui n'étaient pas considérés comme constituant des actes de torture il y a 30 ans peuvent être considérés comme tels aujourd'hui, car les normes deviennent plus sévères (arrêt *Selmouni c. France*, qui concernait des coups portés contre un suspect). Il en va de même pour le traitement inhumain.
28. Le « **traitement inhumain** » doit **atteindre un minimum de gravité et causer soit des lésions corporelles, soit de vives souffrances mentales** ». Il n'est pas nécessairement délibéré ni infligé dans un but particulier. Dans le cas caractéristique des blessures infligées en détention provisoire, dans lequel une personne en bonne santé avant son arrestation ou son placement en détention présente par la suite des signes avérés de blessures, il incombe aux autorités de prouver que la force n'a pas été employée, ou qu'elle n'était pas excessive ou qu'elle était justifiée par les agissements de l'intéressé. La contention abusive d'une personne arrêtée ou d'un patient psychiatrique peut également constituer un traitement inhumain.
29. Le « **traitement dégradant** » **implique une humiliation ou un avilissement** plutôt que des souffrances physiques ou mentales. Comme dans le cas du traitement inhumain, le traitement dégradant n'est pas nécessairement délibéré. Le plus souvent, ce sont les **conditions de détention** qui sont dégradantes, par exemple en cas de détention prolongée dans des conditions insalubres et de surpopulation carcérale (arrêt *Kalashnikov c. Russie*). Les mêmes conditions peuvent être qualifiées d'inhumaines au-delà d'un certain degré de gravité. Les **fouilles à corps**, même si elles sont justifiées par des raisons de sécurité, peuvent être dégradantes si elles sont réalisées au mépris de la dignité humaine, par exemple en public ou en présence de personnes du sexe opposé. La **détention à l'isolement** n'est pas nécessairement inhumaine ou dégradante, mais peut l'être en particulier si elle est prolongée. L'absence ou le refus de fournir une **assistance médicale** peut constituer un traitement dégradant lorsque cela provoque anxiété, stress ou

souffrance, en particulier s'agissant de patients psychiatriques. Inversement, une **intervention médicale forcée**, par exemple l'alimentation forcée, qui en principe ne constitue pas un traitement inhumain ou dégradant, peut le devenir si elle n'est pas médicalement nécessaire ou si elle est appliquée sans garanties ou respect de la personne. Deux affaires dans lesquelles il a été procédé à une intervention médicale pour récupérer des drogues ingurgitées par des trafiquants de drogues présumés peuvent être comparées. Dans l'affaire *Jalloh c. Allemagne*, un vomitif a été administré de force en vue d'obtenir des preuves en dépit d'une résistance importante. La manière d'agir était dégradante et comportait des risques pour la santé. Une violation de l'article 3 a été constatée. Dans l'affaire *Bogumil c. Portugal*, une intervention chirurgicale a été pratiquée, sur conseil médical et sous surveillance, pour retirer une boule de cocaïne de l'estomac du requérant, pour sauver sa vie plutôt que pour obtenir des preuves. Aucune violation n'a été constatée. **On ne saurait trop insister sur l'importance de la coordination entre les agents de détention et les médecins dans de telles situations.** Le menottage ne constitue pas un traitement dégradant s'il est raisonnablement nécessaire, par exemple pour éviter que l'intéressé prenne la fuite ou blesse des tiers, mais il peut l'être si la personne menottée fait l'objet de soins hospitaliers ou est exposée aux regards du public ou présentée ainsi au tribunal.

30. La **discrimination**, par exemple pour des motifs ethniques, lorsqu'elle s'ajoute à des mauvais traitements avérés, peut constituer une violation de l'article 3, par exemple dans une situation dans laquelle des suspects Roms sont traités de manière hostile ou dégradante par les autorités judiciaires et exécutives (*Moldovan c. Roumanie n° 2*).
31. L'**expulsion ou l'extradition** d'une personne vers un pays tiers où elle court le risque réel d'être exposée à des traitements contraires à l'article 3 peut constituer une violation de cet article par le pays ayant procédé à l'expulsion. Comme dans le cas de l'article 2, la décision d'expulsion etc. est prononcée dans la plupart des cas à haut niveau judiciaire ou gouvernemental. Mais les conditions de l'expulsion relèvent souvent de la responsabilité des policiers ou des agents de l'immigration. Un traitement humain doit toujours être garanti, et une personne dont l'état de santé ne lui permet pas de voyager ne doit pas être contrainte de le faire.
32. **Obligations positives résultant de l'article 3** : l'obligation de **prévenir** les traitements contraires à l'article 3 relève essentiellement du gouvernement à travers l'adoption de dispositions législatives et réglementaires. Mais cette obligation peut également concerner les personnes chargées de tâches d'exécution et être invoquée, par exemple, dans une situation dans laquelle les travailleurs sociaux n'ont pas pris les mesures raisonnables pour protéger des enfants contre des négligences parentales graves dont ils avaient ou auraient dû avoir connaissance (arrêt *Z c. Royaume-Uni*). Lorsque des catégories vulnérables, telles que des enfants, des aliénés ou des détenus, sont concernées, l'obligation de l'Etat de prévenir les mauvais traitements est renforcée.

33. **Obligation procédurale d'enquêter** : comme dans le cas du droit à la vie (article 2), lorsqu'il y a une allégation de violation de l'article 3, il y a une obligation de mener une enquête indépendante, effective et rapide. Par exemple, les blessures doivent faire l'objet d'un examen médical dès que possible pour déterminer comment elles ont été infligées. Les policiers et les autres agents doivent tenir à jour des registres détaillés et exacts de leurs actions et, s'ils sont accusés de mauvais traitements, coopérer pleinement à toute enquête.

### **L'interdiction de l'esclavage, de la servitude et du travail forcé (article 4)**

34. L'« esclavage » est « l'état ou condition d'un individu sur lequel s'exercent les attributs du droit de propriété ou certains d'entre eux ». Dans une affaire dans laquelle une jeune fille, que l'on avait fait venir de son pays natal, était contrainte de travailler de longues heures sans rémunération au service d'une famille et de vivre au domicile de celle-ci sans possibilité de changer cette situation, la Cour a estimé qu'elle n'était pas esclave (car elle n'était pas la « propriété » de la famille), mais qu'elle était en situation de **servitude** (arrêt *Siliadin c. France*) parce que ses lieux de résidence et de travail lui avaient été imposés contre sa volonté.
35. Le « **travail forcé ou obligatoire** » correspond à la situation dans laquelle une personne doit travailler ou fournir des services sous peine d'être sanctionnée. Le paragraphe 3 de l'article 4 énumère trois situations qui ne sont pas considérées comme du « travail forcé ou obligatoire » au sens de cet article :
- tout travail d'une personne placée régulièrement en détention ;
  - tout service de caractère militaire (ou services équivalents reconnus) ;
  - tout travail ou service relevant des obligations civiques normales (par ex. des fonctions de juré).
36. **Une obligation positive d'enquêter** peut également s'imposer ici, particulièrement dans les affaires de traite des êtres humains et de servitude domestique. L'enquête doit répondre aux mêmes exigences de transparence, d'efficacité et d'indépendance détaillées ci-dessus à propos des articles 2 et 3 (voir le paragraphe 23 ci-dessus).

### **Le droit à la liberté et à la sûreté (article 5)**

37. Le droit de ne pas être privé de sa liberté individuelle sans motif licite constitue l'un des piliers du système de la Convention. Ainsi, l'article 5 établit d'emblée **une présomption en faveur de la liberté**, à la fois positive et négative : « Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas suivants et selon les voies légales... ».
38. **La privation de liberté** comporte deux éléments : le confinement dans un lieu donné pour une durée non négligeable et l'absence de consentement du détenu. Cela ne suppose pas d'être physiquement enfermé. Parallèlement,

le contrôle, dans certaines circonstances, d'un grand nombre d'individus pour des raisons de sécurité n'équivaut pas à une privation de liberté au sens de l'article 5, comme par exemple le contrôle d'une foule lors d'événements sportifs ou sur les routes suite à un accident. La Cour a également estimé que, dans des circonstances particulières, l'article 5 ne s'applique pas lorsque des manifestants, y compris des éléments violents, ont été confinés par un cordon de police dans un quartier pendant quelques heures (*Austin et autres c. Royaume-Uni*).

39. La Cour a souligné que **la protection contre l'arbitraire** est au cœur de l'article 5 qui confère un droit à la sûreté et à la liberté et exige que, dans tous les cas, les voies légales soient respectées. Ainsi, dans une situation dans laquelle un ressortissant étranger était recherché pour assassinat dans un pays A mais ne pouvait pas être extradé vers ce pays pour des raisons juridiques, il avait été arrêté par la police et emmené de force en voiture à la frontière avec un pays B, duquel il pouvait être extradé. La Cour a estimé que l'arrestation, qui avait pour objet de contourner les dispositions de la loi sur l'extradition, était arbitraire et contraire à l'article 5 (arrêt *Bozano c. France*).
40. A la différence de l'article 3, **le droit à la liberté n'est pas absolu** (voir le paragraphe 17 ci-dessus). Il existe manifestement des motifs légitimes pour lesquels la société peut devoir priver certaines personnes de leur liberté dans l'intérêt général, en particulier lorsque les actes des intéressés constituent une menace pour eux-mêmes ou pour les tiers. Ainsi, ce droit admet **six exceptions précises et exhaustives** énoncées au paragraphe 1, alinéas a à f. Il est particulièrement important que les agents des forces de l'ordre, en particulier ceux qui ont les pouvoirs d'arrestation et de placement en détention, respectent strictement les limites établies aux alinéas a à f et soumettent sans délai leurs actions et leurs décisions à un contrôle juridictionnel.
41. **Les six exceptions dans lesquelles la privation de liberté est autorisée** sont les suivantes :
  - a. Une personne peut être détenue régulièrement après condamnation par un tribunal compétent.
  - b. Une personne peut être détenue pour insoumission à une ordonnance rendue par un tribunal ou pour garantir le respect de toute obligation prescrite par la loi.
  - c. Une personne peut être arrêtée et détenue en vue d'être conduite devant l'autorité judiciaire compétente, lorsqu'il y a des raisons plausibles de soupçonner qu'elle a commis une infraction ou qu'il y a des motifs raisonnables de croire à la nécessité de l'empêcher de commettre une infraction ou de s'enfuir après l'accomplissement de celle-ci.
  - d. Un mineur (c'est à dire une personne âgée de moins de 18 ans) peut être détenu pour s'assurer qu'il bénéficie d'une éducation ou dans l'attente d'une procédure juridictionnelle autre que pénale (par exemple pour contraindre le mineur à recevoir des soins, les procédures pénales étant couvertes par l'alinéa c).

- e. Une personne susceptible de propager une maladie contagieuse, un aliéné, un alcoolique, un toxicomane ou un vagabond peuvent être détenus.
  - f. Une personne peut être arrêtée ou détenue pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou aux fins d'une procédure d'expulsion ou d'extradition.
42. Les six situations sont soumises à la condition qu'il s'agisse d'une détention **régulière**. Cela signifie non seulement qu'elle doit être conforme aux dispositions du droit interne et à une procédure qui soient à la fois accessibles et prévisibles, mais également que l'application du droit interne doit être conforme à la Convention, c'est à dire poursuivre l'un des objectifs énoncés aux alinéas a à f.
43. La détention pour **garantir le respect d'une obligation prescrite par la loi** (alinéa b) couvre des situations telles que le fait d'être soumis à barrage routier, à un test d'alcoolémie ou un contrôle d'identité inopinés, et d'autres exercices courants relevant des prérogatives de la police. Toute détention doit être décidée en dernier ressort, après avoir donné à l'individu l'opportunité de s'y conformer volontairement. Elle doit aussi être proportionnée et destinée à faire respecter, plutôt qu'à sanctionner.
44. **L'arrestation puis la détention fondée sur le soupçon d'une infraction** commise par l'intéressé (alinéa c) constitue la circonstance exceptionnelle la plus courante, et celle qui soulève le plus fréquemment des problèmes. L'arrestation doit être fondée sur un **soupçon raisonnable**, le but étant de poursuivre l'intéressé plutôt que de rechercher des informations susceptibles de déboucher sur des poursuites. Mais la Cour admet que la détention pour la durée de l'interrogatoire est autorisée, cette durée pouvant être plus longue dans certains cas, par exemple en cas de soupçon d'acte terroriste, en raison de la difficulté de rassembler des preuves concrètes pour étayer les accusations.
45. La Cour n'a pas défini le terme « **aliéné** » (alinéa e) car les avis et les pratiques médicales évoluent en permanence. La seule manière sûre de procéder pour les agents consiste donc à ne placer (et maintenir) des personnes en détention qu'en vertu d'un avis médical autorisé, objectif et récent. Les lieux et conditions dans lesquelles un individu est détenu doivent également être appropriés à sa situation. Placer un aliéné dans un foyer social peut aussi équivaloir à une privation de liberté.
46. Concernant **les aliénés, les alcooliques, les toxicomanes et les vagabonds** (alinéa e), la Cour exige une réaction **proportionnée** au regard du comportement de l'intéressé. Dans une affaire dans laquelle une personne sous l'emprise de l'alcool s'était emportée dans un bureau de poste, la police l'avait conduite dans un centre de dégrisement où elle avait été maintenue pendant plus de six heures. Il n'était pas établi que cette personne représentait une menace pour elle-même ou pour les tiers ; de plus, elle n'avait pas d'antécédents. La police avait d'autres options (par exemple celle de la reconduire à son domicile). Selon la Cour, « la privation de liberté est une mesure si grave qu'elle ne se justifie que lorsque d'autres mesures, moins

sévères, ont été considérées et jugées insuffisantes pour sauvegarder l'intérêt personnel ou public » (arrêt *Witold Litwa c. Pologne*).

47. La détention aux fins d'une procédure **d'expulsion ou d'extradition** (alinéa f) peut avoir lieu dans un centre de détention spécialement créé pour le traitement accéléré de ces cas, mais seulement pour une courte durée (une durée de sept jours a été jugée acceptable dans l'arrêt *Saadi c. Royaume-Uni*). On peut parler de détention même en dehors des centres de détention reconnus comme tels : une violation a été constatée dans une affaire dans laquelle des demandeurs d'asile avaient été confinés dans la zone de transit d'un aéroport pendant vingt jours avant être expulsés. En théorie, ils étaient libres de partir, mais en pratique ils n'avaient nulle part où aller et ne bénéficiaient d'aucune aide juridique ou sociale. Les garanties de l'article 5 n'avaient pas été respectées (arrêt *Amuur c. France*).
48. Le **paragraphe 2** de l'article 5 dispose que **toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle**. C'est une garantie élémentaire pour une personne que d'être informée des raisons pour lesquelles elle est arrêtée, dans des termes simples et non techniques, afin qu'elle puisse contester l'infraction ou son placement en détention, le cas échéant par un recours juridictionnel (voir l'article 5, paragraphe 4 ci-dessous). La langue requise peut être une langue étrangère ou, par exemple, la langue des signes si l'individu arrêté est sourd. La condition d'une information « **dans le plus court délai** » peut varier selon les circonstances de l'espèce, mais la Cour a indiqué que l'information devrait être fournie au détenu dans les « quelques heures après son arrestation ». De même, le **degré de détail** exigé peut varier : dans certains cas de soupçon de terrorisme, la Cour a admis que les raisons pouvaient être brèves et moins précises que dans des cas ordinaires, afin d'éviter de trop en dire sur ce que les autorités savent ou ne savent pas. Dans des cas exceptionnels, l'information peut être communiquée au représentant de l'individu arrêté (par exemple lorsque l'état mental de l'individu l'empêche de comprendre).
49. Aux termes du **paragraphe 3**, une personne arrêtée car elle est soupçonnée d'avoir commis une infraction **doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit d'être jugée dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure**. Cela doit se faire de manière automatique, le détenu n'est pas tenu d'en demander le bénéfice (à la différence du droit prévu au paragraphe 4, voir ci-dessous). La personne devant laquelle la personne détenue est traduite peut être un juge, un autre magistrat ou un fonctionnaire de justice à condition que cette personne soit indépendante des autorités et des parties, et soit impartiale. Il importe que cette personne ait compétence pour apprécier le bien-fondé de la demande, pour vérifier que l'arrestation et la détention soient fondées sur des motifs suffisants et pour ordonner la libération si tel n'est pas le cas. Le terme « **aussitôt** » peut également recevoir diverses interprétations, mais généralement, cela signifie le jour suivant. La Cour a estimé qu'un délai de quatre jours était un

maximum, bien que des délais plus brefs puissent également être contraires à la Convention. La décision sur la **libération sous caution** peut être prise à ce stade ou immédiatement après. La Cour exige que la nécessité de la détention provisoire soit établie (par exemple en raison d'un risque sérieux de fuite du détenu), en tenant compte des circonstances de chaque cas d'espèce, en vertu de la présomption générale en faveur de la liberté. Il incombe au ministère public, aux tribunaux et aux services de police de faire en sorte que l'affaire soit jugée dans un délai raisonnable. Tous doivent coordonner leurs efforts à cette fin.

50. Le **paragraphe 4** constitue la disposition d'« **habeas corpus** » de la Convention, puisqu'il confère à la personne arrêtée ou détenue **le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale**. Il ne peut être fait usage de ce droit pour contester l'emprisonnement au titre d'une condamnation pénale (article 5, paragraphe 1 a)). La procédure doit être contradictoire et l'égalité des armes entre les deux parties doit être garantie, ce qui implique que les personnes détenues et leurs représentants doivent avoir accès aux documents essentiels, sur la base desquels la détention est demandée. L'expression « à bref délai » signifie qu'il ne devrait pas y avoir de retard injustifié dans le cadre de la procédure judiciaire (par exemple un retard pour la traduction des documents utilisés dans la procédure). Si la détention a été ordonnée par un tribunal, cela satisfait généralement ce droit. Le droit entraîne normalement un droit d'engager périodiquement une procédure de contrôle de la légalité de la détention.
51. Le **paragraphe 5** garantit **le droit à réparation de toute personne victime d'une arrestation ou d'une détention dans des conditions contraires aux dispositions de l'article 5**. L'exercice effectif de ce droit relève de personnes autres que les agents investis de pouvoirs d'arrestation et de mise en détention. Cependant, cette disposition doit inciter fortement ces derniers à respecter les droits conférés par l'article 5. A défaut, cela peut coûter cher à l'Etat.

### **Le droit à un procès équitable (article 6)**

52. La principale disposition de l'article 6, à savoir la première phrase du paragraphe 1, est la suivante : « **Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle** ».
53. Le droit à un procès équitable est une garantie fondamentale dans toute société démocratique, de sorte que cet article constitue l'une des dispositions de la Convention les plus importantes et les plus fréquemment invoquées. Les affaires concernant le droit à un procès équitable sont plus nombreuses que celles relatives à toute autre question. La responsabilité de

veiller au respect du droit à un procès équitable repose davantage sur les juges, le ministère public et les législateurs que sur les agents en rapport direct avec le public, auxquels s'adresse la présente boîte à outils. Mais les **policiers** (qui dans certains systèmes peuvent jouer le rôle de ministère public) et les **agents pénitentiaires** assument des responsabilités dans les affaires pénales, tandis que d'autres agents – **fonctionnaires de justice, travailleurs sociaux, fonctionnaires chargés de délivrer des permis et officiers d'état civil** – peuvent également assumer des responsabilités dans les affaires civiles.

54. Comme la Convention doit s'appliquer dans de nombreux Etats dont les systèmes juridiques diffèrent considérablement, la Cour a précisé la signification « autonome » au regard de la Convention de nombreux termes de l'article. Tel est en particulier le cas des termes « pénal », « accusation » et « droit de caractère civil ». Ces termes n'ont pas nécessairement la même signification que dans les systèmes nationaux.

### Les procédures civiles

55. En principe, l'article 6 s'applique de manière générale à tous les contentieux civils, avec quelques exceptions établies de longue date. En pratique, le plus simple est d'énumérer certains cas dans lesquels la Cour a indiqué que l'article 6 s'appliquait, et d'autres cas dans lesquels cet article ne s'applique pas. Il convient toutefois de noter que les listes suivantes ne sont pas exhaustives et que la pratique est en constante évolution :

#### Litiges auxquels l'article 6 a été appliqué :

- ▶ litiges concernant le droit de propriété, par exemple les litiges en matière d'aménagement du territoire ;
- ▶ décisions d'attributions de permis, par exemple des licences professionnelles ou de débit de boissons ;
- ▶ procédures en matière familiale, par exemple les procédures d'adoption, de retour transfrontalier d'enfants et de placement en famille ou centre d'accueil ;
- ▶ demandes de réparation contre des autorités publiques, notamment des hôpitaux ;
- ▶ demandes de prestations sociales dans la mesure où il existe un droit, c'est-à-dire que la prestation n'est pas purement discrétionnaire ;
- ▶ procédures disciplinaires à l'encontre de magistrats et litiges relatifs à la fonction publique.

#### Litiges auxquels l'article 6 n'a pas été appliqué :

- ▶ litiges en matière d'immigration et de nationalité ;
- ▶ litiges en matière de fiscalité entre le contribuable et les services fiscaux ;
- ▶ litiges liés au droit électoral, par exemple le droit de se porter candidat à un poste électif.

56. Dans toutes les affaires civiles auxquelles il s'applique, l'article 6, paragraphe 1, exige **expressément** :
- ▶ **une audience publique**, sous réserve de quelques exceptions, par exemple pour protéger l'enfant dans des affaires familiales ;
  - ▶ **un tribunal indépendant et impartial**, c'est-à-dire un tribunal qui soit indépendant des autorités et des parties et qui soit neutre ;
  - ▶ **un procès dans un délai raisonnable** ;
  - ▶ **un jugement rendu publiquement**, c'est-à-dire que le jugement doit être disponible publiquement, même s'il n'est pas nécessairement prononcé lors d'une audience publique.
57. La Cour a **déduit de l'article 6, paragraphe 1**, les droits suivants :
- ▶ **accès** (à la fois physique et procédural) **à un tribunal** ;
  - ▶ **représentation en justice** dans les affaires civiles (le paragraphe 3, alinéa c, prévoit déjà ce droit dans le cadre des affaires pénales, voir ci-dessous) ;
  - ▶ **droit de participer effectivement**, par exemple par le biais d'une procédure contradictoire dans laquelle les preuves dont dispose l'une des parties sont divulguées à la partie adverse et l'égalité des armes est garantie, c'est à dire que chacune des parties a véritablement la possibilité de présenter sa position ;
  - ▶ obligation pour la cour de tenir pleinement compte et sur un pied d'égalité des deux parties à l'affaire ;
  - ▶ **droit à un jugement/une décision motivé(e)** ;
  - ▶ **obligation pour l'Etat d'exécuter un jugement civil en temps utile et de manière effective** ;
  - ▶ **sécurité juridique**, y compris le caractère définitif des décisions judiciaires.
58. Le principal effet pour les agents publics est que **les personnes qui traitent des litiges civils relevant de l'article 6 doivent veiller au respect du droit à un procès équitable, que ce soit au stade de la décision administrative ou postérieurement au stade du contrôle juridictionnel**. Cela concerne notamment les travailleurs sociaux qui traitent d'affaires concernant l'adoption ou le placement d'enfants, les agents de l'urbanisme qui examinent les demandes de permis d'aménagement, les autorités chargées de délivrer des permis et les organismes professionnels qui délivrent des licences professionnelles, les agents des services sociaux en rapport avec les demandeurs, etc.

## **Les procédures pénales**

59. En ce qui concerne les procès relatifs à une accusation en matière pénale, les garanties procédurales sont plus strictes que pour les autres procédures judiciaires. Le terme « pénal » a une signification particulière en vertu de la Convention et peut comprendre les procédures disciplinaires, administratives ou fiscales si elles sont susceptibles d'aboutir à la condamnation de la personne concernée.
60. Outre les droits mentionnés au paragraphe 1, toute personne poursuivie pour une infraction pénale dispose également des droits particuliers mentionnés aux paragraphes 2 et 3, alinéas a à f :

- ▶ **Présomption d'innocence (paragraphe 2).** Toute personne accusée d'une infraction est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie. Il existe un droit au silence et de ne pas s'incriminer. Les agents publics peuvent violer ce droit s'ils déclarent ou sous-entendent publiquement, par exemple devant les médias, qu'une personne est responsable d'une infraction avant qu'un tribunal l'ait reconnue coupable. Cette disposition ne fait pas obstacle à des tests préliminaires tels que des analyses de sang et d'urine ni à des injonctions de présenter des documents.
- ▶ **Droit d'être informée, dans le plus court délai et de manière intelligible, de la nature et de la cause de l'accusation portée contre elle (paragraphe 3, alinéa a).** Cette disposition est comparable au droit prévu par l'article 5, paragraphe 2 (voir ci-dessus), mais son objet est différent. L'article 5 vise à permettre à une personne de contester son arrestation ou sa détention, l'article 6 à lui permettre de préparer sa défense. Cette tâche revient généralement à la police, aux agents du tribunal ou à ceux du ministère public. La personne doit être en mesure de comprendre l'information, y compris, le cas échéant, en se voyant proposer une traduction (aux frais de l'Etat, voir paragraphe 3, alinéa e ci-dessous). Lorsque l'accusé souffre d'un handicap (par exemple la cécité, la surdité ou une maladie mentale) qui entraîne des difficultés pour la compréhension, une autre assistance particulière peut être requise.
- ▶ **Droit de disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense (paragraphe 3, alinéa b).** Le temps nécessaire varie selon le degré de complexité de l'affaire, mais les facilités comprennent toujours, s'agissant des personnes placées en détention provisoire, le fait de pouvoir recevoir la visite de leurs avocats, avec lesquels elles doivent avoir la possibilité de s'entretenir confidentiellement sans être entendues par les policiers ou les agents pénitentiaires.
- ▶ **Droit de se défendre elle-même ou avec l'assistance d'un défenseur de son choix et de pouvoir être assistée gratuitement, lorsque les intérêts de la justice l'exigent (paragraphe 3, alinéa c).** Les questions relatives à l'accès des avocats à l'accusé relèvent également de ce droit. La Cour a estimé que l'assistance d'un avocat doit être concrète et effective, notamment au stade de la procédure préliminaire et à l'audience. Ainsi, dans une affaire dans laquelle un détenu de premier plan avait été interrogé pendant près de sept jours sans avoir été autorisé à consulter un avocat, une violation a été constatée, car sa défense risquait être irrémédiablement compromise. Dans la même affaire, comme les dossiers étaient très volumineux, deux visites d'une durée d'une heure par semaine n'ont pas été jugées suffisantes pour permettre à l'accusé de préparer sa défense (arrêt *Öcalan c. Turquie*). Là encore, les entretiens doivent avoir lieu hors de portée d'oreille des agents. En règle générale, l'assistance d'un avocat est requise dès le premier interrogatoire par la police.
- ▶ **Droit d'interroger ou faire interroger les témoins à charge et d'obtenir la convocation et l'interrogation des témoins à décharge (paragraphe 3, alinéa d).** Lorsqu'un témoignage est décisif quant à la culpabilité de

l'accusé, ce dernier doit se voir accorder la possibilité d'être confronté au témoin, si nécessaire avec l'assistance d'un avocat.

- ▶ Droit de se faire assister gratuitement d'un interprète, si la personne concernée ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée dans la procédure (paragraphe 3(e)).
61. Il ressort de ce qui précède que, dans les affaires pénales, le rôle joué par les policiers et les agents pénitentiaires pour le respect et la protection des droits est bien plus important que dans les affaires civiles. Outre les exemples donnés, **la durée** des procédures dépend notamment de l'efficacité des enquêtes policières. La Cour inclut la phase d'enquête pour apprécier si la durée est raisonnable.

### **Pas de peine sans loi (article 7)**

62. Cette disposition **interdit l'application rétroactive du droit pénal**. Cela inclut le droit de ne pas être jugé ou sanctionné pour un acte qui ne constituait pas une infraction pénale au moment où il a été commis. **Les services de police doivent vérifier que les infractions et les peines étaient prévues par le droit en vigueur à l'époque des faits pour lesquels les personnes ont été arrêtées et poursuivies**. A nouveau, il convient de relever que le terme « pénal » a une signification particulière en vertu de la Convention et peut comprendre les procédures disciplinaires, administratives ou fiscales si elles sont susceptibles d'aboutir à la condamnation de la personne concernée.

### **Les articles 8 à 11**

63. Ces quatre articles, qui portent respectivement sur **le respect de la vie privée et familiale, la liberté de pensée, de conscience et de religion, la liberté d'expression et la liberté de réunion et d'association**, présentent plusieurs **caractéristiques communes** :
- ▶ ils consacrent tous des **droits relatifs** ;
  - ▶ ils présentent une **structure en deux paragraphes**, le premier paragraphe énonçant le droit consacré et le deuxième paragraphe fixant les circonstances dans lesquelles une ingérence peut se justifier ;
  - ▶ les détails du deuxième paragraphe varient, mais ils comportent **trois exigences communes pour qu'une ingérence dans l'exercice du droit en question puisse se justifier**.
64. **Premièrement**, l'ingérence doit être **prévue par la loi**. Le terme « loi » englobe la législation et la réglementation, la « common law » et le droit de l'Union européenne dans les pays qui relèvent de ces ordres juridiques et les dispositions réglementaires des organes professionnels, des universités, etc. La loi doit figurer dans l'ordre juridique national. Elle doit également être **accessible**, c'est-à-dire mise à la disposition du public, et **prévisible**, c'est-à-dire suffisamment précises pour permettre à une personne de régler sa conduite de manière à se conformer à la loi. Dans l'une des nombreuses affaires d'écoutes téléphoniques dont elle a été saisie, la Cour a conclu

qu'une loi ne comportait pas de dispositions suffisamment claires et précises, surtout au regard de la gravité de l'ingérence et de la sophistication croissante de la technologie (*Kruslin c. France*).

65. **Deuxièmement**, l'ingérence doit **poursuivre un but légitime**. Chacun des deuxièmes paragraphes énonce une liste de buts particuliers autorisés, qui varient d'un article à l'autre, comme « la prévention du crime », « la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques » ou « la protection des droits et libertés d'autrui ».
66. **Troisièmement**, l'ingérence doit être « **nécessaire, dans une société démocratique** » à la poursuite du but en question. Le terme « nécessaire » ne s'entend ni comme « indispensable » à un extrême, ni comme simplement « raisonnable », à l'autre extrême. Il signifie que le gouvernement doit démontrer l'existence d'un « **besoin social impérieux** » de cette ingérence et qu'elle était **proportionnée au but poursuivi**. Bien que le terme « proportionnalité » ne figure pas lui-même dans le texte de la Convention, il réside au cœur de son interprétation par la Cour. Ainsi, même un acte ou une politique qui poursuit un but légitime n'est pas acceptable si les moyens utilisés sont excessifs, arbitraires ou inéquitables. La Convention impose surtout aux autorités nationales de trouver un juste équilibre entre le respect des droits des personnes et le souci de l'intérêt général ; il peut aussi être question de mettre en balance des droits individuels concurrents. La Cour a reconnu qu'il incombe essentiellement aux autorités nationales de garantir la sauvegarde des droits de l'homme et de trouver un bon équilibre, et qu'elles sont en général mieux placées que la Cour elle-même pour évaluer la nécessité d'une ingérence. Elle a par conséquent développé un principe selon lequel les Etats disposent d'une latitude dans ce domaine qu'elle appelle « **marge d'appréciation** », en admettant que les circonstances sociales et autres différents entre les pays, tout comme les solutions locales. Cette latitude est toutefois limitée et reste soumise au contrôle de la Cour. Elle sera plus importante si la pratique varie considérablement d'un pays européen à l'autre que s'il existe un consensus qui ne s'inscrit pas dans la politique ou la pratique d'un Etat. De même que les comportements sociaux changent par nature, la jurisprudence de la Cour évolue parallèlement à ces comportements.

## **Le droit au respect de la vie privée et familiale (article 8)**

67. En vertu du **paragraphe 1, toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance**. La Cour a retenu une interprétation large de tous ces termes, en allant au-delà de leur sens ordinaire dans bon nombre d'ordres juridiques nationaux. Les autorités doivent en avoir conscience et ne pas supposer que le sens de la Convention sera le même que celui auquel elles sont habituées.
68. La « **vie privée** » est à envisager dans un sens plus large que l'intimité (qui consiste principalement en un droit à la confidentialité et un droit à vivre à l'écart du monde). Elle englobe, notamment, l'identité personnelle, l'orien-

tation et l'activité sexuelles, l'identité de genre, la protection des données, le droit à ne pas subir le bruit ou les émissions toxiques et le droit à ne pas être victime de harcèlement.

69. La « **vie familiale** » est une notion tout aussi large, en vertu de la Convention, qui va bien au-delà de celle du couple marié classique avec des enfants. Elle englobe les couples non mariés (sous réserve qu'ils démontrent l'existence d'une relation établie de longue date), les couples de même sexe et les transsexuels, ainsi que les proches parents, comme les grands-parents et les petits-enfants, et les frères et sœurs. Il s'agit ici de démontrer l'existence de liens personnels étroits. Cette notion a souvent été appliquée dans les affaires d'expulsion, pour permettre à des personnes qui avaient des liens familiaux de rester sur le territoire, quand bien même elles avaient commis une infraction ou séjourné au-delà de la date de validité de leur autorisation d'entrée sur le territoire.
70. Le « **domicile** » impose à la victime d'une violation de démontrer un lien suffisant et constant avec le lieu qu'elle occupe, sans qu'elle l'ait occupé en permanence ; il peut être provisoire (une caravane, par exemple), constitué par des locaux professionnels et parfois occupé illégalement en contrevenant à une décision d'urbanisme. Ce droit protège la jouissance pacifique du domicile où vit une personne, sans que l'entrée lui en soit interdite et sans qu'elle subisse de nuisances causées, notamment, par le bruit ou une autre forme de pollution.
71. La « **correspondance** » englobe non seulement le courrier (à commencer par celui des détenus), mais également les conversations téléphoniques, le courrier électronique et les textos.
72. Le « **respect** » impose des **obligations à la fois négatives et positives** : l'obligation négative de ne pas commettre d'ingérence arbitraire dans les droits d'autrui et l'obligation positive, par exemple, de prendre des mesures destinées à garantir le respect de la vie privée et familiale, non seulement dans les relations entre l'Etat et les individus mais également dans la sphère des relations entre personnes. Ainsi, dans une série d'affaires qui concernaient des personnes transsexuelles, le problème ne tenait pas au fait que les Etats concernés avaient empêché l'opération chirurgicale destinée à permettre aux intéressés de changer de sexe (ils l'avaient au contraire facilitée), mais au fait qu'ils avaient ensuite refusé de modifier leurs documents d'identité, comme les certificats de naissance, pour que ceux-ci reflètent leur nouvelle identité. En agissant ainsi, les Etats ne s'étaient pas conformés à leur obligation positive de respect de la vie privée (*Goodwin c. Royaume-Uni*). Les affaires de pollution de l'environnement concernent elles aussi principalement une obligation positive. En outre, dans toutes les décisions qui concernent les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant est une considération primordiale.
73. **Le paragraphe 2** suit le modèle évoqué plus haut, en n'autorisant aucune ingérence dans ce droit, sauf s'il est prévu par la loi et nécessaire, dans une société démocratique, pour la poursuite d'un but légitime. L'article 8 autorise la poursuite des buts suivants :

- ▶ **la sécurité nationale, la sûreté publique et le bien-être économique du pays ;**
  - ▶ **la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales ;**
  - ▶ **la protection de la santé ou de la morale ou ;**
  - ▶ **la protection des droits et libertés d'autrui.**
74. Chaque fois qu'un requérant fait grief d'une ingérence, la Cour apprécie le cas d'espèce en fonction de **trois questions** :
- ▶ **est-elle prévue par la loi ?**
  - ▶ poursuit-elle un but autorisé ?
  - ▶ est-il nécessaire, dans une société démocratique, de poursuivre ce but, autrement dit n'est-il pas excessif, arbitraire ou inéquitable ?
75. Voici un **exemple** de la manière dont la Cour procède : dans une affaire qui portait sur la collecte et la conservation de données à caractère personnel par les services de police, des échantillons de l'ADN et les empreintes digitales des requérants, qui étaient accusés d'infractions, avaient été prélevés. Ils avaient été par la suite acquittés ou les poursuites engagées à leur rencontre avaient été abandonnées, mais ces échantillons avaient été conservés. La conservation de ces échantillons était prévue par la loi et poursuivait un but autorisé, la prévention de la criminalité. Mais la Cour a estimé que cette mesure n'était pas « nécessaire dans une société démocratique », parce que cette disposition générale était disproportionnée et ne prévoyait pas d'exception pour les personnes soupçonnées d'avoir commis une infraction et ultérieurement acquittées (*S. et Marper c. Royaume-Uni*).
76. **Les autorités doivent se poser les mêmes questions avant toute ingérence dans les droits consacrés par l'article 8**, afin d'être sûres de ne pas commettre une ingérence qui ne se justifie pas. Cet article est l'un de ceux auxquels l'action de l'administration porte le plus souvent atteinte. Il est impossible de prendre en compte les innombrables manières dont il a été appliqué. Voici quelques **exemples** (qui se fondent sur des affaires dans lesquelles la Cour a statué) de **certaines situations dans lesquelles des catégories particulières d'autorités doivent se montrer les plus attentives (N.B. ces exemples ne sont pas exhaustifs)** :
- ▶ **Police** : perquisition du domicile d'une personne ; prélèvement ou conservation d'échantillons physiques ou prise et conservation de documents.
  - ▶ **Services de sécurité** : mise sur écoute du téléphone d'une personne ; installation d'un dispositif d'écoute à son domicile ou dans ses locaux professionnels, conservation des données.
  - ▶ **Personnel pénitentiaire** : contrôle de la correspondance d'un détenu ou ingérence dans sa correspondance, surtout celle qu'il entretient avec ses avocats ou les tribunaux ; fouille des visiteurs pour vérifier s'ils transportent des drogues, etc. ; ingérence avec les droits de visite ; sanctions aux détenus condamnés.
  - ▶ **Officiers de l'état civil** : restrictions imposées pour le choix d'un prénom, un changement de nom ou une modification des documents d'état civil après un changement de sexe.

- ▶ **Travailleurs sociaux** : prise en charge des enfants, placement des enfants en famille d'accueil ou d'adoption (l'information et la consultation du/des parent(s) naturel(s) sont indispensables ; il importe d'éviter que la durée de ces périodes modifient irrémédiablement les relations entre parents et enfants, etc.) ; en facilitant le contact d'un enfant avec le parent qui n'en a pas obtenu la garde.
- ▶ **Agents des collectivités locales** : application de règlements d'urbanisme préjudiciables au domicile et à la vie familiale des personnes ; utilisation publique de séquences de vidéosurveillance qui permettent de déterminer l'identité d'une personne ; gestion d'installations qui sont source de pollution par le bruit ou d'émissions toxiques (par exemple pour le traitement des déchets).
- ▶ **Médecins** : traitement exigeant un consentement éclairé.
- ▶ **Agents des services d'immigration** : traitement des cas de personnes susceptibles d'être expulsées (personnes en situation irrégulière après extinction du délai de validité de leur titre de séjour, délinquants condamnés en fin de peine, par exemple) qui ont des liens familiaux avec des personnes résidant dans le pays.

**Dans les situations mentionnées ci-dessus, l'article 8 n'entravera pas nécessairement l'action en question, mais il faudra veiller à en garantir la justification et la proportionnalité. Dans plusieurs cas, les agents doivent vérifier que l'autorisation judiciaire nécessaire a été obtenue.**

## **La liberté de pensée, de conscience et de religion (article 9)**

77. **Le paragraphe 1** comporte deux parties :

- ▶ un **droit absolu** à la liberté de pensée, de conscience et de religion, qui comprend la liberté de changer de religion ou de conviction ;
- ▶ un **droit relatif** à manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou collectivement, en public ou en privé, par le culte, l'enseignement, les pratiques et l'accomplissement des rites.

Seul le second droit est soumis aux limitations prévues au paragraphe 2.

78. La Cour a évité de définir « la religion et la conviction » et en a admis un grand nombre ; elle ne s'est pas limitée aux grandes religions bien établies dans le monde, comme le christianisme, le judaïsme et l'islam, mais a pris en compte des croyances plus récentes, telles que les témoins de Jéhovah et la scientologie. Au nombre des convictions, elle a admis le pacifisme, le végétarisme et l'opposition à l'avortement, mais pas la promotion du suicide assisté.
79. Ce sont en principe les manifestations **directes** d'une religion ou conviction qui sont protégées, comme par exemple le fait d'arborer une croix, un turban ou un voile islamique ou de manger kasher, et non les manifestations **indirectes**, telles que la distribution de tracts pacifistes à des soldats, contrairement à la proclamation de principes pacifistes.
80. **Le paragraphe 2** se présente sous la forme classique expliquée plus haut (à propos des articles 8 à 11 – voir les paragraphes 73 à 75 ci-dessus).

81. Toute restriction imposée à ce droit doit être **prévue par la loi**. Dès lors, l'interruption sans justification légale d'un rassemblement de témoins de Jéhovah dans des locaux loués légalement emporte violation de ce droit (*Kuznetsov c. Russie*).
82. Les buts légitimes énumérés sont **la sécurité publique, la protection de l'ordre, de la santé ou de la morale publiques et la protection des droits et libertés d'autrui**.
83. **Parmi les restrictions dont le bien-fondé a été reconnu figurent :**
- ▶ l'interdiction pour une infirmière de porter une croix susceptible de présenter un risque sanitaire pour les patients ;
  - ▶ les restrictions imposées aux tenues religieuses, en particulier au port du voile islamique dans les établissements scolaires ou universitaires ; la Cour accorde au gouvernement une marge d'appréciation étendue, motivée par la protection des droits et libertés d'autrui ;
  - ▶ l'interdiction pour un prisonnier d'accomplir des rites religieux qui dérangent les autres détenus.
84. **Parmi les restrictions dont le bien-fondé n'a pas été reconnu figurent :**
- ▶ les poursuites engagées à l'encontre d'une personne pour « prosélytisme », alors qu'elle cherchait simplement à convaincre les autres des vertus de ses convictions ;
  - ▶ l'interdiction du port d'une croix faite à l'agent d'enregistrement d'une compagnie aérienne en vertu de la politique de cette compagnie ;
  - ▶ le refus d'accorder une demande de régime sans viande à un détenu.
85. **Les questions relatives à la conviction et à ses manifestations sont souvent controversées et sensibles, surtout dans une société de plus en plus pluraliste. Les autorités doivent être sûres, d'une part, de pouvoir agir au nom d'une justification légale claire avant d'imposer des restrictions et, d'autre part, de poursuivre un but légitime de façon proportionnée.**

### **La liberté d'expression (article 10)**

86. **Le paragraphe 1 est libellé comme suit : « Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations ».**
87. La liberté d'expression est une  **pierre angulaire de la démocratie**  et un élément essentiel à la jouissance de nombreux autres droits. Le droit protégé est à prendre dans un sens très large, qui va bien au-delà de la liberté de la presse. Il englobe le discours politique, le discours commercial et l'expression artistique. La Cour a souligné sa valeur constitutionnelle et a déclaré qu'une **ingérence pouvait uniquement se justifier par des nécessités impérieuses et que les exceptions devaient faire l'objet d'une inter-**

**prétation étroite.** Elle a par ailleurs précisé que la formule protégée par le paragraphe 1 « **vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives [...], mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'Etat ou une fraction quelconque de la population** ». Les opinions susceptibles d'être considérées comme extrêmes et choquantes et l'art qui peut être jugé obscène peuvent donc, en principe, être exprimés et présentés, sous réserve des exceptions limitatives prévues au paragraphe 2, dont l'interprétation doit être étroite. **La liberté d'expression bénéficie d'une présomption favorable.**

88. **Le paragraphe 2** précise le caractère relatif de ce droit selon le modèle habituel expliqué plus haut : les restrictions qui lui sont imposées doivent être (i) prévues par la loi, (ii) poursuivre un but autorisé et (iii) être nécessaires dans une société démocratique, proportionnées et non discriminatoires (voir les paragraphes 73 à 75 ci-dessus). Mais l'article reconnaît également que l'exercice de la liberté d'expression « comport[e] des devoirs et des responsabilités ». Ces termes ont été utilisés par la Cour, par exemple pour justifier les restrictions imposées à la participation des fonctionnaires à des activités politiques (*Ahmed c. Royaume-Uni*).
89. Les buts autorisés de ces restrictions, formalités, conditions ou sanctions sont les suivants :
- ▶ **la sécurité nationale, l'intégrité territoriale ou la sûreté publique ;**
  - ▶ **la défense de l'ordre et la prévention du crime ;**
  - ▶ **la protection de la santé ou de la morale ;**
  - ▶ **la protection de la réputation ou des droits d'autrui ;**
  - ▶ **la prévention de la divulgation d'informations confidentielles ;**
  - ▶ **la garantie de l'autorité et de l'impartialité du pouvoir judiciaire.**
90. Parmi les nombreuses affaires de liberté d'expression dans lesquelles la Cour a statué, rares sont celles où étaient en cause des actes commis par les forces de police ou d'autres autorités directement en contact avec le public. Les griefs concernent d'ordinaire plutôt la législation nationale appliquée ou les actes des hauts fonctionnaires, procureurs ou juges qui décident d'interdire l'expression d'opinions ou d'idées indésirables, d'engager des poursuites à l'encontre de leurs auteurs ou de les condamner. **Pour les forces de police, l'attitude la plus sûre consiste à pécher par excès d'autorisation de la liberté d'expression et à restreindre uniquement lorsqu'il existe de solides raisons de le faire en poursuivant l'un des buts énoncés, sous réserve que cette restriction soit proportionnée et non discriminatoire.** Même si les idées incriminées sont extrêmes, les supprimer exige une solide justification. Une grande prudence doit être observée lors de l'émission et l'exécution de mandats de perquisition de locaux d'édition de presse : les journalistes ont le droit de protéger leurs sources.

### **La liberté de réunion et d'association (article 11)**

91. L'article 11 garantit deux droits à agir collectivement avec autrui.

92. **La liberté de réunion** englobe les réunions publiques ou privées, les marches, processions, manifestations et sit-in. Leur objet peut être politique, religieux ou spirituel, social ou autre ; il ne fait l'objet d'aucune limite, mais toute réunion **doit être pacifique**. L'existence d'actes de violence accessoires ne signifie pas qu'une réunion cesse d'être protégée, sauf si elle avait un objectif perturbateur.
93. **Obligations positives** : l'Etat a l'obligation de protéger les personnes qui exercent leur droit de réunion pacifique contre tout acte de violence émanant de contre-manifestants. Dans une affaire, les services de police avaient formé un cordon pour séparer des manifestants antagonistes, mais n'avaient pu empêcher des agressions physiques et des dommages matériels. La Cour a conclu qu'ils n'avaient pas pris de mesures suffisantes pour permettre le déroulement pacifique d'une manifestation légale (*Organisation macédonienne unie Ilinden et Ivanov c. Bulgarie*).
94. **Les restrictions ou interdictions de réunion doivent se justifier au titre du paragraphe 2**, selon le modèle habituel expliqué plus haut : les restrictions doivent être (i) prévues par la loi, (ii) poursuivre un but autorisé et (iii) être nécessaires dans une société démocratique, proportionnées et non discriminatoires (voir les paragraphes 73 à 75 ci-dessus). Les buts autorisés sont les suivants :
- ▶ **la sécurité nationale ou la sûreté publique ;**
  - ▶ **la défense de l'ordre ou la prévention du crime ;**
  - ▶ **la protection de la santé ou de la morale ;**
  - ▶ **la protection des droits et libertés d'autrui.**
95. Les autorités jouissent d'une marge d'appréciation considérable pour déterminer si une réunion proposée présente un risque pour la sûreté publique ou l'un des autres buts énoncés, qui pourrait justifier une ingérence ; mais **une réunion pacifique jouit d'une présomption favorable qui doit conduire à l'autoriser**. Le fait d'exiger une notification ou autorisation préalable n'est pas contraire à l'exercice de ce droit, mais le refus d'une autorisation constitue une ingérence, qui doit être justifiée par les critères rigoureux du paragraphe 2. La violation peut être constituée même lorsque la réunion a eu lieu en bravant une interdiction (*Baczkowski c. Pologne*).
96. Les autorités doivent veiller soigneusement à ce que les restrictions **ne soient pas discriminatoires**. Le fait que les organisateurs d'une réunion représentent un groupe d'individus impopulaire ne constitue pas un motif suffisant pour l'interdire. Le refus d'autoriser la tenue d'un service religieux de l'Eglise évangélique dans un parc au motif que celui-ci pourrait déplaire aux adeptes de la religion majoritaire dans la région emporte donc violation de ce droit. En pareille circonstance, les autorités devaient faire preuve de « pluralisme, tolérance et ouverture d'esprit ». Ces mêmes principes sont également applicables aux groupes ethniques ou politiques minoritaires, ainsi qu'à d'autres minorités, comme les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transsexuelles (LGBT) désireuses d'effectuer des marches et des manifestations.

97. Comme la décision d'autoriser ou non une manifestation, par exemple, est généralement prise par les **forces de police**, cette disposition est très importante. Le critère essentiel est en principe le **risque de violence**, qu'elle soit volontaire ou non. L'existence de ce risque peut justifier l'imposition de restrictions, tandis que son absence rend toute restriction très difficilement justifiable.
98. **La liberté d'association** est le droit de s'associer avec autrui pour former des organes destinés à poursuivre collectivement des objectifs communs. Elle englobe spécifiquement le droit de constituer des **syndicats** pour défendre les intérêts de leurs membres. Outre les syndicats, deux types d'associations revêtent une importance particulière : les **partis politiques** et les **associations religieuses**.
99. L'interdiction ou les restrictions imposées aux **partis politiques** sont difficilement justifiables. La Cour a souligné que la pluralité des partis était primordiale dans une société démocratique et que l'interdiction de l'un d'entre eux exigeait des raisons convaincantes et impérieuses. Le fait que le programme d'un parti souhaite débattre de la situation d'une partie de la population d'un état ne rend pas acceptable son interdiction au nom de la menace qu'il représente pour l'intégrité territoriale du pays (*Parti communiste unifié de Turquie c. Turquie*). Des considérations similaires s'appliquent au refus d'enregistrement d'un parti politique, qui s'apparente à une interdiction.
100. A l'égard des **groupes religieux**, l'article 11 combiné à l'article 9 laisse supposer que les croyants peuvent s'associer librement, sans intervention de l'Etat. Comme pour les partis politiques, l'Etat a l'obligation de se montrer neutre et impartial. Le refus, sans de bonnes raisons, d'enregistrer une Eglise après modification de la législation est contraire à l'article 11 (*Branche de Moscou de l'Armée du Salut c. Russie*).
101. **Les syndicats** ont le droit de négocier collectivement et de prendre part à des accords collectifs (*Demir et Baykara c. Turquie*). La Cour a traité les restrictions aux actions revendicatives comme étant des ingérences à la liberté d'association que l'Etat doit justifier au titre du paragraphe 2. Par une **exception particulière au paragraphe 2**, l'exercice des droits consacrés par l'article 11 peut faire l'objet de restrictions pour les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat. Une telle restriction sera interprétée strictement par la Cour.
102. La plupart des affaires relatives à la liberté d'association soulèvent des griefs contre la législation d'un Etat ou les actes de hauts fonctionnaires ou des tribunaux. Mais **les fonctionnaires de police et des services d'enregistrement** en rapport avec les associations futures ou existantes, à commencer par les syndicats, les partis politiques et les associations religieuses, doivent avoir conscience de leur obligation d'impartialité et de la nécessité que les restrictions imposées se justifient par des raisons impérieuses.

## Le droit au mariage (article 12)

103. **L'article 12 est libellé comme suit : « l'homme et la femme ont le droit de se marier et de fonder une famille selon les lois nationales régissant l'exercice de ce droit ».**
104. Cet article s'applique uniquement au mariage, et non au concubinage ou au partenariat civil. Il est par ailleurs exclusivement applicable au mariage hétérosexuel : la Convention n'impose pas à un Etat d'accorder aux couples de même sexe le droit de se marier. Les personnes transsexuelles peuvent néanmoins se marier conformément à leur nouveau sexe. La législation relative au mariage peut varier d'un Etat à un autre, par exemple sur des questions telles que le mariage entre proches parents et le mariage entre personnes de même sexe.
105. Les questions relevant de cet article sont peu susceptibles de donner lieu à des problèmes avec les forces de police, mais plutôt avec les **officiers d'état civil** et les **fonctionnaires pénitentiaires**. Bien que la Cour reconnaisse le droit des prisonniers à se marier, elle n'a toutefois pas conclu à l'existence, au titre de l'article 12, d'un droit de visite conjugale des détenus pour leur permettre de fonder une famille (mais il est reconnu par la moitié des Etats membres). Les affaires de séparation de conjoints en vertu des dispositions relatives à l'expulsion ou à l'immigration sont généralement traitées au regard de l'article 8, et non de l'article 12.

## Le droit à un recours effectif (article 13)

106. **L'article 13 impose d'octroyer des voies de recours internes effectives en cas de violation d'un droit consacré par la Convention.**
107. Les griefs soulevés au titre de cet article conduisent généralement la Cour à examiner le régime de droit interne pour vérifier s'il prévoit un recours dans les circonstances de l'affaire et si ce recours est effectif, de sorte qu'il concerne principalement le législateur et le juge, plutôt que les fonctionnaires en contact avec le public. L'article impose spécifiquement l'octroi d'un recours « alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles » ; **une législation nationale qui accorde l'immunité aux agents publics est donc contraire à la Convention.**

## L'interdiction de la discrimination (article 14)

108. **L'article 14 dispose que « la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».**
109. L'article 14 **ne consacre pas de droit autonome**. Il peut uniquement être **combiné avec un autre droit** garanti par la Convention (ou ses protocoles ratifiés). Il peut toutefois faire l'objet d'une atteinte lorsqu'il est combiné

avec un autre droit qui ne connaît lui-même aucune violation. N.B. le Protocole 12 accorde un droit autonome dans les mêmes termes que l'article 14, qui le rendrait plus largement applicable, mais n'est à ce jour pas ratifié par un grand nombre d'Etats (voir ci-dessous).

110. **La liste des motifs de discrimination n'est pas exhaustive** : les termes « notamment » et « toute autre situation » ont simplement valeur d'exemple. La Cour a également admis que **l'objection de conscience, le handicap, l'illégitimité et l'orientation sexuelle** constituaient autant de motifs de discrimination interdits ; elle peut en ajouter d'autres.
111. **La discrimination est plus difficile à justifier pour certains motifs que pour d'autres** : bien que tous les motifs soient importants, la Cour a indiqué que la discrimination fondée sur le sexe, l'orientation sexuelle, la race, la couleur, la nationalité (sauf en matière d'immigration), l'illégitimité et la religion ne pouvait se justifier que par de très solides raisons.
112. **Qu'est-ce que la discrimination ?** C'est le fait de **traiter différemment des personnes qui se trouvent dans une situation analogue ou de traiter de la même manière des personnes placées dans des situations différentes, sans justification objective et raisonnable**. Tous les traitements différents ne sont donc pas constitutifs d'une discrimination. Un détenu et une personne en liberté, par exemple, ne sont pas placés dans une situation analogue, si bien qu'une différence de traitement peut se justifier. Ces deux situations principales peuvent être illustrées de la manière suivante : le fait qu'une personne lesbienne ne soit pas autorisée à adopter un enfant uniquement du fait de son orientation sexuelle, alors que les autres personnes non mariées sont autorisées à le faire, est constitutif d'une violation (traitement différent de personnes dans une situation comparable) (*E.B. c. France*) ; à l'inverse, le fait de considérer qu'un témoin de Jéhovah condamné pour avoir refusé de porter l'uniforme ne remplit pas les conditions nécessaires à l'exercice de la profession de comptable est également constitutif d'une violation, dans la mesure où, malgré sa condamnation pour une infraction mineure, il est traité de la même manière que des personnes qui se trouvent dans une tout autre situation, puisqu'elles ont été condamnées pour acte frauduleux et escroquerie (*Thlimmenos c. Grèce*).
113. La formule « **justification objective et raisonnable** » : dans sa jurisprudence, la Cour a introduit ce concept de la même manière que dans les exceptions autorisées prévues par les paragraphes 2 des articles 8 à 11 : il appartient à l'Etat de démontrer le caractère justifié de la mesure, qui doit par ailleurs être appliquée de façon proportionnée (voir les paragraphes 73-75 ci-dessus).
114. **Les actes de violence motivés par une discrimination** sont particulièrement graves et il importe que les agents de l'Etat autorisés à faire usage de la force (par exemple **les services de police ou les forces armées**) évitent d'en commettre. Dans une affaire de violences exercées par des policiers sur un Rom lors d'affrontements racistes survenus dans un village, la Cour a conclu à une violation dans la mesure où il a été démontré que ces actes étaient motivés par des considérations racistes (*Stoica c. Roumanie*). Dans

une autre affaire où deux conscrits Roms avaient été abattus par la police, la Cour a considéré qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 14 combiné avec l'article 2 parce que la motivation raciste de cet acte n'avait pas été suffisamment démontrée, mais que l'Etat n'avait pas respecté son **obligation procédurale** de mener une enquête en bonne et due forme sur les affaires dans lesquelles le recours à la violence par ses agents pouvait être motivé par une discrimination (*Nachova c. Bulgarie*). Le fait que l'Etat tolère les actes de violence discriminatoires commis par des particuliers peut également être constitutif d'une violation, par exemple lorsqu'une assemblée de membres d'un groupe religieux est violemment agressée par les adeptes d'une autre confession et que les autorités refusent d'intervenir pour y mettre un terme et ne se soucient pas d'engager des poursuites à l'encontre des auteurs de ces actes (*Membres de la Congrégation des témoins de Jéhovah de Gldani et autres c. Géorgie*).

115. Il y a **discrimination indirecte** lorsqu'une loi ou politique généralement applicable produit un effet contraire disproportionné sur les membres d'un groupe particulier, même en l'absence d'une intention discriminatoire. Ainsi, l'affectation d'un nombre excessivement élevé d'enfants appartenant à un groupe ethnique spécifique à des établissements scolaires spécialisés destinés aux élèves les moins aptes est constitutive d'une violation, quand bien même il s'agit d'une mesure d'application générale. Le problème tenait en l'espèce à la manière dont cette mesure avait été appliquée (*D.H. et autres c. République tchèque*).
116. **La discrimination fondée sur l'un des motifs définis par l'article 14 ou par la Cour peut survenir dans pratiquement toutes les situations où les fonctionnaires travaillent au contact du public dans des domaines qui entrent dans le cadre des droits et libertés garantis par la Convention. Les agents publics doivent se montrer particulièrement attentifs et vigilants à éviter tout traitement différent qui s'apparente à une discrimination.**

### **Le droit de requête individuelle devant la Cour (article 34)**

117. Il s'agit d'une disposition **procédurale** qui garantit le droit à toute personne, organisation non gouvernementale ou groupe de particuliers se prétendant victimes d'une violation de leurs droits garantis par la Convention ou ses protocoles d'introduire une requête devant la Cour. « Toute personne » comprend les aliénés et les mineurs. Ce droit est mentionné ici car il contient une obligation substantielle pour les Etats de « **n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit** ». Cela est particulièrement important dans le cas de particuliers privés de leur liberté. Aucune entrave à l'introduction d'une requête devant la Cour ne peut leur être opposée.
118. La Cour peut également indiquer à un Etat défendeur les **mesures provisoires** qu'il devrait prendre pour préserver la situation, y compris la capacité du requérant à exercer effectivement son droit de requête individuelle, dans l'attente de la décision de la Cour dans l'affaire. Elle n'édicterait de telles mesures que lorsqu'elle considère qu'il existe un risque réel de dommage

irréparable grave si elles ne sont pas appliquées. Les mesures provisoires sont ainsi semblables aux injonctions émises par les juridictions nationales. Les Etats sont normalement dans l'obligation de s'y conformer. Elles sont le plus souvent rendues lorsque le requérant conteste son expulsion ou son extradition en raison du risque de mauvais traitement qu'il encourt dans l'Etat de destination. Si un Etat ne met pas en œuvre une mesure provisoire ordonnée par la Cour, par exemple en expulsant tout de même une personne vers un autre pays, cela peut constituer une violation des obligations découlant de l'article 34.

## **PROTOCOLE N° 1**

### **Protection de la propriété (article 1)**

119. Cet article énonce un principe général, suivi par deux dispositions particulières destinées à protéger le droit de propriété.

**Principe général : « toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens ».**

120. Le terme « **biens** » englobe les actions, brevets, licences, baux et prestations sociales (sous réserve que leur jouissance résulte d'un droit prévu par la loi et non d'un pouvoir discrétionnaire). La Cour a considéré dans plusieurs affaires portant sur des biens expropriés par les anciens régimes d'Europe de l'Est que la survivance du droit du requérant dans la législation nationale était primordiale et que le simple espoir de la restitution du bien confisqué était insuffisant.

121. Le « **respect** » englobe le droit d'accès à un bien. L'Etat peut être soumis à l'obligation positive de protéger le respect des droits de propriété, par exemple en assurant convenablement l'entretien d'installations dangereuses situées à proximité de lieux d'habitation.

122. En cas d'ingérence dans les droits de propriété qui ne relève pas de l'une des deux dispositions particulières énoncées ci-dessous, la Cour applique le principe général et apprécie la situation au regard d'un critère de « juste équilibre » entre l'intérêt particulier et l'intérêt général (voir ci-dessous).

### **Première disposition particulière : la privation de propriété**

123. La privation de propriété est uniquement autorisée :

- ▶ dans les conditions prévues par la loi ;
- ▶ pour cause d'utilité publique ;
- ▶ conformément aux principes généraux du droit international ;
- ▶ sous réserve d'être raisonnablement proportionnée (critères du « juste équilibre »).

124. Les Etats disposent d'une marge d'appréciation étendue de « l'utilité publique ». Il est acceptable que, sous réserve de poursuivre un but légitime, par exemple la justice sociale, certaines personnes bénéficient d'avantages et que d'autres subissent des inconvénients.

125. Le « **critère de juste équilibre** » appliqué par la Cour est moins strict que celui que prévoient les articles 8 à 11 de la Convention, c'est-à-dire le fait qu'une mesure soit « nécessaire dans une société démocratique ». Il impose à l'Etat de démontrer qu'il est parvenu à un juste équilibre entre le respect du droit de la personne concernée et l'intérêt général. Tel n'est pas le cas si la personne physique ou morale est soumise à une contrainte excessive ou si elle ne dispose d'aucune voie de recours, voire de recours limités, pour contester la privation de propriété dont elle fait l'objet.

## Deuxième disposition particulière : la réglementation des biens

126. En vertu du **paragraphe 2**, les Etats peuvent « **réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou [...] assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes** ». Cette réglementation peut prévoir, par exemple :

- ▶ la confiscation d'actifs par le juge ou les agents du fisc ou des douanes ;
- ▶ l'obligation de faire usage d'un bien de manière particulière, par exemple en réglementant l'urbanisme ou les loyers ;
- ▶ le retrait d'une licence, par exemple en matière de vente de boissons alcoolisées.

127. La réglementation doit :

- ▶ être prévue par la loi ;
- ▶ être faite dans l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou des amendes ;
- ▶ respecter un « juste équilibre ».

128. La marge d'appréciation de l'Etat en la matière est encore plus large qu'au titre de la première disposition : la législation que l'Etat peut mettre en vigueur pour réglementer l'usage des biens est celle qu'il « juge nécessaire » à cette fin. Les requérants doivent démontrer qu'ils ont été soumis à une contrainte excessive : tel est par exemple le cas lorsqu'un régime de contrôle des loyers en vigueur pendant 11 ans soumet les propriétaires privés à d'importantes restrictions (*Hutten-Czapska c. Pologne*).

## Obligations des agents publics

129. Les mesures de confiscation ou les autres mesures constitutives d'une ingérence dans les droits de propriété sont généralement prises par le législateur, les hauts fonctionnaires et les juges, mais il arrive que **les agents des douanes et du fisc, les agents des services chargés de l'octroi des licences ou du contrôle des loyers et d'autres agents publics** soient amenés à exercer leurs fonctions dans ce domaine. Ils doivent alors veiller à ce que leur mesure :

1. se fonde sur la législation ;
2. **poursuive un but d'intérêt général ;**
3. **parvienne à un juste équilibre entre l'intérêt particulier et l'intérêt général.**

## **Le droit à l'instruction (article 2)**

130. « **Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction** », qui correspond concrètement au droit à l'accès à l'instruction que l'Etat a entrepris de dispenser, conformément à la réglementation choisie par ce même Etat. Cette réglementation peut, par exemple, rendre l'instruction obligatoire jusqu'à un certain âge, autoriser ou interdire la scolarisation à domicile et permettre aux établissements scolaires d'exclure les élèves indisciplinés. L'article n'impose aucun système d'éducation particulier, encore moins un accès à un établissement précis. Il est neutre au regard de l'enseignement public et privé et a été interprété comme garantissant la liberté de fonder des écoles privées.
131. L'instruction dispensée, qu'elle soit publique ou privée, doit respecter les convictions religieuses et philosophiques des parents. Dès lors que les programmes scolaires et les cours sont objectifs et pluralistes, le fait qu'ils puissent être contraires aux convictions de certains parents n'est pas constitutif d'une violation.

## **Le droit à des élections libres (article 3)**

132. Au lieu de consacrer des droits, cet article fait obligation aux Etats « **d'organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif** ». Mais la Cour a déduit de cette obligation l'existence d'un **droit de vote** et d'un **droit d'éligibilité**.
133. L'article n'impose aucun système électoral particulier et les Etats disposent d'une marge d'appréciation étendue de la réglementation des élections, et notamment des conditions auxquelles sont soumis les candidats à un mandat. Le principe du suffrage universel est toutefois très strict et les Etats sont rigoureusement tenus de justifier la privation du droit de vote de certaines personnes ou catégories de personnes, par exemple les prisonniers.

## **PROTOCOLE N° 4**

### **L'interdiction de l'emprisonnement pour dette (article 1)**

**« Nul ne peut être privé de sa liberté pour la seule raison qu'il n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle ».**

134. La formule « **pour la seule raison** » est importante : l'article n'interdit en effet pas l'emprisonnement lorsque d'autres facteurs entrent en ligne de compte, comme la fraude ou la négligence. Il interdit l'emprisonnement uniquement motivé par le fait de n'avoir pas payé une dette contractuelle ou de n'avoir pas respecté une autre obligation contractuelle.

## La liberté de circulation (article 2)

135. Cet article énonce deux droits :

1. **toute personne présente légalement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir sa résidence ;**
2. **toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.**

136. Les restrictions imposées à ces droits sont autorisées aux mêmes conditions que celles des articles 8 à 11 de la Convention, c'est-à-dire lorsqu'elles :

- ▶ sont prévues par la loi ;
- ▶ sont nécessaires, dans une société démocratique, à la poursuite de buts précis, à savoir : la sécurité nationale, la sûreté publique et l'ordre public ; la prévention du crime ; la protection de la santé ou de la morale ; la protection des droits et libertés d'autrui.

137. Les termes « toute personne » englobent les ressortissants étrangers, comme à l'article 1<sup>er</sup> de la Convention.

138. Les restrictions imposées à la liberté de circulation sont moins sévères que la privation de liberté dont traite l'article 5 de la Convention. Il peut s'agir notamment de l'assignation à résidence, des heures de rentrée, du fait d'être confiné ou interdit de séjour dans une ville ou une région précise du pays et de l'obligation de se présenter régulièrement auprès des autorités. Parmi les motifs admissibles de l'imposition de ces restrictions figure le risque qu'un suspect puisse s'enfuir à l'étranger, divulguer des secrets d'Etat ou rencontrer ses complices (par exemple pour les membres de la mafia).

139. Toute restriction doit être proportionnée au but poursuivi autorisé. Dans plusieurs affaires où elle a été amenée à statuer, la Cour a conclu que des restrictions imposées à la liberté de circulation, qui pouvaient se justifier au départ, devenaient injustifiées lorsqu'elles se poursuivaient pendant plusieurs années (par exemple dans l'affaire *Labita c. Italie*).

140. Les restrictions à la liberté de circulation sont habituellement imposées par le juge, mais administrées par les services de **police**, qui doivent veiller soigneusement à ce que la justification initiale soit et demeure valable.

## L'interdiction de l'expulsion des nationaux (article 3)

141. **Il s'agit du droit absolu et inconditionnel de toute personne à ne pas être expulsée du territoire de l'Etat dont elle est la ressortissante.**

142. L'expulsion n'englobe pas l'extradition. Elle survient lorsqu'une personne est contrainte de quitter de façon permanente le territoire d'un Etat dont elle est la ressortissante, sans avoir la possibilité d'y revenir par la suite. La qualité de « ressortissant » aux fins de cette disposition est déterminée par le droit interne de l'Etat concerné.

## **L'interdiction des expulsions collectives d'étrangers (article 4)**

**143. Il s'agit de l'interdiction absolue et inconditionnelle des expulsions collectives de ressortissants étrangers.**

144. Le sens du terme « expulsion » est le même que celui de l'article 3 ci-dessus. L'expulsion d'un groupe de personnes n'est pas « collective » si les autorités ont examiné raisonnablement et objectivement le cas de chaque ressortissant étranger de ce groupe.

## **PROTOCOLES N° 6 ET N° 13**

### **Abolition de la peine de mort**

145. Le Protocole n° 6 abolit la peine de mort en temps de paix, mais autorise les Etats à prévoir son application en temps de guerre ou de danger imminent de guerre. Le Protocole n° 13 va plus loin et abolit totalement la peine de mort.

## **PROTOCOLE N° 7**

### **Les garanties procédurales en cas d'expulsion d'étrangers (article 1)**

146. Cet article garantit à **un ressortissant étranger résidant régulièrement sur le territoire d'un Etat de ne pouvoir être expulsé qu'en exécution d'une décision prise conformément à la loi et sous réserve du droit :**

- ▶ de faire valoir les raisons qui militent contre son expulsion ;
- ▶ de faire examiner son cas ;
- ▶ de se faire représenter à ces fins devant l'autorité compétente.

147. Le terme « expulsion » a la même signification qu'à l'article 3 du Protocole n° 4 : il n'englobe pas l'extradition. L'article n'interdit pas l'expulsion des ressortissants étrangers, il leur accorde uniquement certaines garanties procédurales. Les ressortissants étrangers confrontés à une expulsion peuvent également invoquer des droits au titre de la Convention, par exemple ses articles 2, 3, 5, 6 et 8 et de l'article 4 du Protocole n° 4.

Cependant, dans des cas exceptionnels où l'expulsion est nécessaire dans l'intérêt de l'ordre public ou est basée sur des motifs de sécurité nationale, un étranger peut être expulsé avant l'exercice de ses droits procéduraux garantis par l'article 1 de ce Protocole.

### **Le droit à un double degré de juridiction en matière pénale (article 2)**

148. Cet article garantit à **toute personne déclarée coupable d'une infraction pénale par un tribunal le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de sa culpabilité ou sa condamnation.**

149. Les Etats jouissent d'une marge d'appréciation étendue pour la mise en œuvre de cette disposition, sous réserve de ne pas porter atteinte à l'essence même de ce droit. Ils ne sont donc pas tenus de prévoir la possibilité de faire

appel d'un jugement sur le fond, peuvent limiter ce droit à l'examen des points de droit et peuvent imposer une autorisation préalable d'interjeter appel.

### **Le droit d'indemnisation en cas d'erreur judiciaire (article 3)**

150. Cet article prévoit uniquement un droit d'indemnisation lorsqu'une condamnation a été infirmée ou une grâce accordée parce qu'un fait nouveau ou nouvellement révélé démontre l'existence d'une erreur judiciaire.

### **Le droit à ne pas être jugé ou puni deux fois (article 4)**

151. Cette disposition interdit de juger ou de punir à nouveau une personne en raison d'une infraction pour laquelle elle a déjà été acquittée ou condamnée. Le paragraphe 2 prévoit des exceptions en cas de faits nouveaux ou nouvellement révélés ou en cas de vice de procédure fondamental. Des situations complexes peuvent se présenter lorsqu'une série de faits donne lieu à plusieurs infractions ou plusieurs procédures, par exemple lorsqu'une personne est condamnée pour conduite en Etat d'ivresse, puis se voit retirer son permis à un stade ultérieur de la procédure ; cette deuxième sanction est considérée comme faisant partie de la sanction infligée pour l'infraction (*Nilsson c. Suède*). La violation est uniquement constituée si deux infractions distinctes reposent sur des faits identiques ou qui sont fondamentalement les mêmes.

### **L'égalité entre époux (article 5)**

152. Cet article reconnaît aux époux une égalité de droits en matière civile, entre eux et dans leurs relations avec leurs enfants, pendant le mariage et en cas de dissolution de celui-ci. Il n'empêche pas les Etats de prendre des mesures pour protéger les enfants (qui peuvent donner lieu à des griefs soulevés au titre de l'article 8).

## **PROTOCOLE N° 12**

153. Ce protocole réitère **l'interdiction de la discrimination** dans des termes identiques à ceux de l'article 14 de la Convention, **mais avec une différence essentielle : il en fait un droit autonome, qui n'est pas lié au champ d'application d'un autre droit de la Convention**. A ce jour, les Etats parties à ce protocole sont peu nombreux et il existe peu de jurisprudence, de sorte qu'il est difficile de donner des éclaircissements sur ses effets probables.

## PARTIE II – LISTES DE POINTS À VÉRIFIER PAR LES AGENTS PUBLICS

Cette liste de points à vérifier est destinée à orienter les agents publics vers les articles les plus pertinents et vers certaines questions qu'ils sont amenés à prendre en compte dans les diverses situations auxquelles ils sont confrontés dans leur travail. Les points énumérés ne sont pas exhaustifs. Pour de plus amples considérations sur chaque article, voir plus haut la Partie I. Les renvois vers les numéros d'articles désignent ceux de la Convention, sauf lorsqu'il est précisé qu'il s'agit d'un protocole.

*Parmi les droits et les questions que je dois prendre en compte dans l'exercice de mes fonctions figurent :*

### **Le recours à la force**

Les articles 2 droit à la vie, 3 interdiction de la torture, 8 respect de la vie privée et familiale, 14 interdiction de la discrimination.

- ▶ Le recours à la force se justifie-t-il (légitime défense ou défense d'autrui, arrestation, répression d'une émeute) ?
- ▶ La force employée est-elle strictement nécessaire et proportionnée au but poursuivi ou le résultat escompté pourrait-il être obtenu par un recours à une force de moindre importance ?
- ▶ Le recours à la force est-il équivalent à la torture ou à un traitement inhumain ?
- ▶ Les éventuelles lésions ont-elles été examinées rapidement par un médecin ?
- ▶ Des registres convenablement tenus permettent-ils, si besoin est, de mener une enquête sur les circonstances de ce recours à la force ?

### **La protection des tiers contre les actes de violence, les coups et blessures et la mise en danger de la vie d'autrui**

Les articles 2 droit à la vie, 3 interdiction de la torture, 8 respect de la vie privée et familiale, 14 interdiction de la discrimination, Protocole n° 1, article 1<sup>er</sup>, protection de la propriété.

- ▶ Ai-je ou devrais-je avoir connaissance des risques ou des menaces de violence, y compris de violence domestique, à l'égard d'une personne que j'ai le devoir de protéger (par exemple en ma qualité de fonctionnaire de police) ?
- ▶ Un détenu ou un patient en psychiatrie dont j'ai la charge court-il le risque de se blesser ou d'être victime de coups et blessures infligés par des tiers ?
- ▶ Toutes les mesures raisonnables et nécessaires afin d'évaluer l'état de santé de la personne ont-elles été prises, notamment lorsque des éléments indiquent qu'elle peut avoir été blessée ?

- ▶ Les installations dont vous avez la charge (usine municipale de traitement des déchets, par exemple) présentent-elles un danger pour l'habitat ou la vie des personnes qui résident à proximité ?

### **La prise en charge des personnes privées de leur liberté (quel que soit le contexte)**

Les articles 2 droit à la vie, 3 interdiction de la torture, 5 droit à la liberté, 8 respect de la vie privée et familiale, 14 interdiction de la discrimination, 34 droit de requête individuelle, Protocole n° 4, article 2, liberté de circulation.

- ▶ Des mesures moins sévères que la privation de liberté ont-elles été envisagées et considérées comme étant insuffisantes ?
- ▶ Les conditions de détention sont-elles adéquates quant à la propreté, la nourriture et le couchage, et l'absence de surpopulation ?
- ▶ Lorsque des personnes appartenant à des groupes minoritaires vulnérables sont détenues, sont-elles traitées sans discrimination ?
- ▶ Toutes les mesures nécessaires et raisonnables ont-elles été prises pour évaluer l'état de santé du détenu, en particulier s'il y a des indices selon lesquels il a pu être blessé ?
- ▶ Les détenus considérés comme présentant un risque d'automutilation sont-ils régulièrement suivis ?
- ▶ Les détenus sont-ils protégés contre les actes de violence commis par leurs codétenus ?
- ▶ Les prisonniers vulnérables (en raison d'une maladie, d'un handicap, de leur âge, de leur orientation sexuelle etc.) bénéficient-ils de soins et d'une protection appropriés ?
- ▶ Les détenus ont-ils le droit d'entretenir une correspondance, en particulier avec leur avocat et les tribunaux ?
- ▶ Toute ingérence dans ce droit est-elle légale, poursuit-elle un but légitime autorisé et est-elle proportionnée ?
- ▶ Le droit des détenus d'appliquer la Convention européenne des droits de l'homme est-il entravé de quelque manière que ce soit ?
- ▶ Les prévenus ont-ils été pleinement informés de la nature et de la raison de l'accusation retenue contre eux ?
- ▶ Ont-ils disposé de suffisamment de temps et de moyens pour préparer leur défense, en particulier pour consulter en privé leur avocat ?

### **L'arrestation et la détention de personnes suspectées d'avoir commis une infraction pénale**

Les articles 2 droit à la vie, 3 interdiction de la torture, 5 droit à la liberté, 7 pas de peine sans loi, 8 respect de la vie privée et familiale, 14 interdiction de la discrimination, Protocole n° 4, article 2, liberté de circulation.

**Outre les questions générales qui résultent de toute privation de liberté et qui sont exposées ci-dessus, se posent les questions suivantes :**

- ▶ L'arrestation est-elle autorisée par l'article 5, en particulier l'article 5(1)(c) et (f) ?

- ▶ Les personnes arrêtées ont-elles été informées dès que possible de leurs droits et du motif de leur arrestation ?
- ▶ Existe-t-il une procédure qui permette de les traduire rapidement en justice ?
- ▶ Ont-ils eu accès à un avocat avant que l'interrogatoire ne débute ?
- ▶ Dans des situations spécifiques telles que les infractions impliquant des enfants et les infractions sexuelles, a-t-on pris en compte la nécessité d'appliquer des procédures spéciales d'interrogatoire ?
- ▶ L'infraction pour laquelle l'arrestation a eu lieu était-elle prévue au moment où elle a été commise ?

### **Le traitement des candidats à l'immigration**

Les articles 2 droit à la vie, 3 interdiction de la torture, 5 droit à la liberté, 8 respect de la vie privée et familiale, 14 interdiction de la discrimination, 34 droit de requête individuelle, Protocole n° 4, article 4, Protocole n° 7, article 1<sup>er</sup>.

Outre les questions générales qui résultent de toute privation de liberté et qui sont exposées ci-dessus, se posent les questions suivantes :

- ▶ L'arrestation ou la rétention se justifie-t-elle au regard de l'article 5 (1) (f) ?
- ▶ Les candidats à l'immigration sont-ils détenus séparément des personnes détenues dans le cadre de procédures pénales ou des personnes condamnées ?
- ▶ Les conditions particulières d'hébergement des familles, femmes et enfants sont-elles respectées ?
- ▶ Le recours à la force en vue de maîtriser une personne expulsée réticente est-il modéré et proportionné ?
- ▶ Lorsque des candidats à l'immigration ont de la famille dans le pays, leur droit à la vie familiale est-il pris en compte et respecté ?
- ▶ Lorsque des groupes de ressortissants étrangers doivent être expulsés, chacun de leur cas a-t-il été examiné individuellement ?
- ▶ Chaque individu qui fait l'objet d'une expulsion a-t-il bénéficié des garanties procédurales de l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n° 7 ?

### **La prise en charge des patients psychiatriques**

Les articles 2 droit à la vie, 3 interdiction de la torture, 5 droit à la liberté, 8 respect de la vie privée et familiale, article 34 droit de requête individuelle.

Outre les questions générales qui résultent de toute privation de liberté et qui sont exposées ci-dessus, se posent les questions suivantes :

- ▶ L'internement a-t-il été convenablement autorisé sur avis médical ?
- ▶ La nécessité médicale de l'internement est-elle contrôlée régulièrement ?
- ▶ Le recours à la force destiné à maîtriser le patient est-il autorisé médicalement et proportionné aux besoins ?
- ▶ Le patient ou sa famille dispose-t-il d'une possibilité satisfaisante de contester la nécessité du maintien en détention ?
- ▶ Ont-ils été informés de ces droits ?

## **La mise sur écoute ou la surveillance secrète des communications**

L'article 8 respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance.

- ▶ La mise sur écoute ou la surveillance est-elle autorisée par la loi ?
- ▶ Poursuit-elle un but légitime autorisé, par exemple la sécurité nationale ou la prévention du crime ?
- ▶ Répond-elle à un « besoin social impérieux » ?
- ▶ Est-elle proportionnée au but poursuivi et non discriminatoire ?
- ▶ L'étendue et la durée de l'ingérence ont-elles été autorisées par un juge ?
- ▶ La mise sur écoute ou la surveillance telles que mises en place sont-elles conformes à l'étendue et la durée autorisées ?

## **Le traitement des questions familiales, comme l'adoption et le placement des enfants**

Les articles 3 interdiction des traitements inhumains et dégradants, 8 respect de la vie privée et familiale, 6 droit à un procès équitable, 14 interdiction de la discrimination.

- ▶ L'ingérence dans la vie familiale est-elle prévue par la loi, poursuit-elle un but autorisé (par exemple la protection des droits de l'enfant) et est-elle proportionnée à ce but ?
- ▶ L'intérêt supérieur de l'enfant a-t-il été dûment pris en compte ?
- ▶ Les parents et les autres parties concernées ont-ils été informés pleinement et en temps utile et ont-ils eu la possibilité de prendre part aux décisions relatives à l'avenir des enfants, en particulier lorsque celles-ci sont irrévocables ou difficiles à annuler ?
- ▶ Les parents et les tiers ont-ils la possibilité de contester la décision devant un tribunal indépendant et impartial ?
- ▶ Ont-ils été informés de ce droit de la contester et du laps de temps pour le faire ?
- ▶ Les enfants courent-ils, aux côtés de leurs parents ou de leurs tuteurs, un risque de préjudice tel que leur placement soit indispensable ?

## **L'autorisation des réunions ou manifestations ou le maintien de l'ordre pendant leur déroulement**

Les articles 2 droit à la vie, 3 interdiction de la torture, 9 liberté de religion, 10 liberté d'expression, 11 liberté de réunion et d'association.

- ▶ La présomption en faveur du droit à la liberté d'expression est-elle appliquée ?
- ▶ Existe-t-il un motif légitime (par exemple le maintien de l'ordre public ou un risque de violence) pour refuser d'autoriser une réunion ou une manifestation ?
- ▶ L'ingérence dans l'un des droits consacrés par les trois articles mentionnés est-elle prévue par la loi, poursuit-elle un but autorisé et est-elle proportionnée à ce but ?

- ▶ Lorsqu'un rassemblement est organisé à des fins religieuses, les droits consacrés par l'article 9 sont-ils respectés ?
- ▶ Les mesures nécessaires pour protéger les manifestants ont-elles été prises, notamment lorsque des manifestations contradictoires sont organisées simultanément ?

## **Le traitement des demandes d'urbanisme**

Les articles 6 droit à un procès équitable, 8 respect de la vie privée et familiale et du domicile, 14 interdiction de la discrimination, Protocole n° 1, article 1<sup>er</sup>, protection de la propriété.

- ▶ L'ingérence dans le droit d'une personne au respect de son domicile est-elle prévue par la loi, poursuit-elle un but autorisé (par exemple la protection des droits d'autrui) et est-elle proportionnée ?
- ▶ Lorsque la décision en matière d'urbanisme porte atteinte au droit de propriété ou au droit au respect de la vie familiale d'une personne, cette dernière a-t-elle la possibilité de la contester devant un tribunal indépendant et impartial ?
- ▶ Y a-t-il eu atteinte au droit d'une personne au respect de ses biens ?
- ▶ Si oui, l'ingérence parvient-elle à un juste équilibre entre le respect des droits de la personne concernée et l'intérêt général ?
- ▶ Lorsque la personne aux droits de laquelle il est porté atteinte est membre d'un groupe vulnérable, par exemple des Roms ou des Gens du voyage, est-elle traitée différemment et, si oui, cette différence de traitement se justifie-t-elle de manière objective et raisonnable ?

### **La prise de décisions portant atteinte au droit d'une personne à exercer une activité commerciale ou une profession.**

L'article 6 droit à un procès équitable, Protocole n° 1, article 1<sup>er</sup>, protection de la propriété.

- ▶ La décision a-t-elle un fondement légal ?
- ▶ La décision est-elle d'utilité publique ?
- ▶ La décision parvient-elle à un juste équilibre entre le respect des droits de la personne concernée et l'intérêt général ?
- ▶ L'intéressé a-t-il la possibilité de contester la décision devant un tribunal indépendant et impartial ?

## SCHÉMA

Etes-vous concerné, dans l'exercice de vos fonctions, par l'un des droits consacrés par la Convention ?



OUI



Y-a-t-il une victime ?

→ NON

→ Vérifiez une nouvelle fois – souvenez-vous que le champ d'application des droits consacrés par la Convention est étendu



OUI



Le droit consacré par la Convention peut-il légitimement faire l'objet d'une ingérence ?

→ NON

→ Cela peut constituer une violation



OUI



Votre action est-elle prévue par la loi ?

→ NON

→ Cela peut constituer une violation



OUI



Poursuivez-vous un but légitime autorisé ?

→ NON

→ Cela peut constituer une violation



OUI



Votre action est-elle nécessaire dans une société démocratique (répond à un besoin social impérieux et est proportionnée) ?

→ NON

Cela peut constituer une violation



OUI



Votre action peut être conforme à la Convention, mais vérifiez une nouvelle fois.

**NB. : En cas de doute demandez conseil à vos supérieurs et, si possible, demandez l'avis d'un juriste. L'organigramme ci-dessus correspond à la structure de plusieurs articles de la Convention (en particulier les articles 8 à 11), mais pas de la totalité d'entre eux : certains consacrent des droits absolus, d'autres autorisent uniquement des exceptions précises. Pour de plus amples précisions, vérifiez dans la Partie I.**



RAPPORTS  
DU COMITÉ DIRECTEUR  
POUR LES DROITS  
DE L'HOMME (CDDH)



# AVIS DU CDDH SUR LES QUESTIONS À ABORDER LORS DE LA CONFÉRENCE D'INTERLAKEN

*Adopté par le CDDH le 1<sup>er</sup> décembre 2009*

## **Introduction**

Les Délégués des Ministres ont demandé au Comité directeur pour les droits de l'Homme (CDDH) de préparer un avis sur les questions qui devront être discutées lors de 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 et 19 février 2010<sup>1</sup>.

Le CDDH note qu'il s'agira de la seule contribution intergouvernementale à la préparation de la Conférence. Le CDDH recommande vivement aux États membres d'entreprendre les démarches nécessaires pour consulter la société civile et les autres personnes ayant des intérêts à l'égard de la Cour sur les questions qui seront abordées lors de la Conférence, afin que toutes les perspectives puissent être examinées.

Le CDDH conçoit son mandat comme le chargeant de proposer une liste de questions pour discussions lors de la Conférence d'Interlaken à partir d'une vision de la manière dont les responsabilités partagées de ceux qui sont chargés par la Convention de protéger les droits de l'Homme, pas uniquement la Cour mais également les États membres, notamment lorsqu'ils siègent au Comité des Ministres pour surveiller l'exécution des arrêts, devraient être mieux assumées en 2019 et au-delà, conformément au principe de subsidiarité. Le présent avis expose ainsi (i) le contexte actuel et (ii) la vision à moyen et long terme du CDDH du système de la Convention ainsi que les étapes à court terme pour améliorer la situation dans l'intervalle. Il ne faut pas perdre de vue, dans l'appréciation des propositions qui suivent, la future adhésion de l'Union européenne à la Convention.

Il est important que la Conférence propose un échéancier, ambitieux mais réaliste, pour les travaux à venir, à fixer par le Comité des Ministres, et qu'une évaluation continue des résultats des mesures prises soit menée. Le CDDH estime nécessaire que ces questions soient examinées parallèlement à celle des ressources humaines et financières requises pour ces travaux, y compris, si nécessaire, pour pouvoir commander des études indépendantes et/ou obtenir des informations détaillées de la Cour sur des questions pertinentes.

1. Voir doc. CM/Del/Dec (2009) 1064/4.3.

## Contexte

Depuis de nombreuses années, la Cour se trouve confrontée à une accélération constante de l'augmentation du nombre de requêtes, plus de 100 000 étant pendantes, qu'elle parvient difficilement à traiter malgré l'accroissement considérable de ses ressources et ses efforts continus pour rationaliser ses procédures et augmenter sa productivité. Il en résulte que les **requêtes auprès de la Cour prennent trop de temps à être résolues**, et que **la Cour est confrontée à des difficultés croissantes** dans l'exercice de sa responsabilité principale de rendre des arrêts et décisions clairs et cohérents contenant des orientations interprétatives sûres pour les États parties. Si une action décisive n'est pas engagée pour résoudre le problème, le système dans son intégralité risque de s'effondrer.

Environ 90 % des nouvelles requêtes sont **clairement irrecevables**. La Cour est cependant obligée de donner une réponse judiciaire à chacune d'entre elles. Même avec la nouvelle formation du juge unique, introduite par le Protocole n° 14 et déjà appliquée à l'égard de certains États parties par le biais du Protocole n° 14bis et l'Accord de Madrid sur l'application provisoire de certaines dispositions du Protocole n° 14, la Cour ne sera capable ni de résorber l'arriéré ni de répondre à chaque nouvelle requête dans un délai raisonnable.

Environ 50 % des affaires recevables sont « **répétitives** » : elles soulèvent des questions qui ont déjà fait l'objet d'arrêts de la Cour mais qui n'ont pas toujours été résolues par l'État défendeur concerné. Ces affaires sont souvent résolues par le biais d'arrêts sommaires qui se limitent à rappeler les arrêts précédents et à attribuer une satisfaction équitable. Cela n'est ni approprié pour un tribunal international des droits de l'Homme ni cohérent avec son rôle essentiel d'interprétation de la Convention et de garant d'une protection subsidiaire pour les violations non réparées au niveau national.

En réponse au nombre croissant de requêtes pendantes, la Cour a considérablement augmenté la fréquence avec laquelle elle rend ses arrêts. La complexité croissante de nombreux arrêts, notamment les arrêts pilotes, exige un dialogue accru et une coopération technique avec les instances nationales, éventuellement avec un groupe d'États confronté à des problèmes similaires. De tels développements ont engendrés de **nouveaux défis pour le Comité des Ministres** dans l'exercice de sa responsabilité de surveillance de l'exécution des arrêts. Quelques 8600 arrêts, dont plus de 80 % concernent des affaires répétitives, sont à présent inscrits à l'ordre du jour du Comité des Ministres, jusqu'à présent assisté dans sa mission de seulement 27 juristes.

L'ensemble de cette **situation est intenable et exige une action urgente**, non seulement pour sauver la Cour, mais également pour renforcer le système de la Convention dans son ensemble, ce qui aura pour effet d'alléger la charge de la Cour et d'améliorer l'efficacité de la protection des droits individuels.

## La vision du CDDH à moyen et long terme du système de la Convention

Le CDDH demeure profondément attaché au droit de recours individuel devant la Cour, figurant à l'article 34 de la Convention. Ce droit devrait rester la pierre angulaire de toute réforme, afin que les violations alléguées non résolues au niveau national puissent être portées devant la Cour. Les décisions prises lors de la Conférence d'Interlaken devraient être compatibles avec le maintien effectif de ce droit.

Pour garantir l'efficacité à long terme du système de la Convention, **le principe de subsidiarité doit être rendu pleinement opérationnel**. Ce devrait être l'objectif central de la Conférence d'Interlaken. Cela implique une responsabilité partagée de tous ceux qui sont chargés de protéger les droits de la Convention.

- ▶ Cela requiert des instances nationales qu'elles assument leurs responsabilités premières en vertu de la Convention de fournir une protection efficace des droits de l'Homme et des remèdes pour toute violation, en particulier celles qui découlent de situations qui ont déjà fait l'objet d'arrêts répétés de la Cour<sup>2</sup>.
- ▶ Cela requiert également de la Cour qu'elle remplisse de manière constante sa responsabilité de rendre des arrêts et décisions clairs et cohérents qui fournissent des orientations sûres aux tribunaux nationaux et autres instances sur l'interprétation et l'application de la Convention, tout en agissant comme un garde-fou lorsque les droits individuels n'ont pas été efficacement protégés au niveau national. La Cour devrait continuer à développer la manière dont elle met en œuvre le principe de subsidiarité à toutes les étapes de son examen d'une requête.
- ▶ Enfin, cela requiert des États membres qu'ils exécutent pleinement et avec diligence les arrêts de la Cour, et cela requiert du Comité des Ministres qu'il surveille l'exécution des arrêts de la Cour rapidement et efficacement.

La situation actuelle dans de nombreux États membres démontre qu'il convient d'insister particulièrement, au niveau européen, sur la protection des droits à travers la résolution judiciaire des requêtes individuelles portées devant la Cour. Il est toutefois important que le mode de fonctionnement de la Convention contienne plus d'incitations pour une pleine protection des droits au niveau national, diminuant ainsi le besoin précité d'une protection subsidiaire par la Cour.

Assurer un **équilibre entre le nombre de requêtes déposées et le nombre de requêtes traitées** par la Cour, autant que possible, est également nécessaire pour garantir l'efficacité à long terme du système de protection de la Convention. Un tel équilibre devrait être recherché tant en réduisant le nombre de requêtes irrecevables et répétitives, y compris par une application effective de la Convention au niveau national, qu'en augmentant l'efficacité avec laquelle chaque catégorie de ces requêtes est traitée par la Cour. La réponse à la question de savoir si l'équilibre peut être atteint à long terme pourrait indiquer si les réformes actuelles ou à venir sont suffisantes, tant au niveau national que de la Cour, ou suggérer un besoin éventuel d'engager des réformes supplémentaires. La Conférence d'Interlaken devrait fixer la recherche d'un tel équilibre durable comme l'objectif du processus de réforme à atteindre, si possible, en 2019.

A cet égard, si l'entrée en vigueur du Protocole n° 14 demeure indispensable pour garantir l'avenir de la Cour, elle n'est probablement pas suffisante. Il y a un besoin urgent de s'appuyer sur le Protocole n° 14 pour prendre des mesures supplémentaires à tous les niveaux. En ce qui concerne la capacité de traitement des affaires de la Cour, cela inclut des **mesures exceptionnelles à court terme pour traiter des affaires actuellement pendantes**. La Conférence d'Interlaken devrait promouvoir de telles mesures.

**La surveillance** rapide et efficace de **l'exécution des arrêts par le Comité des Ministres** est importante pour améliorer l'autorité interprétative et l'impact de

2. En particulier ceux qui concernent la durée excessive des procédures.

la jurisprudence de la Cour. Tant l'autorité de la Cour que la crédibilité du système dépendent dans une large mesure de l'efficacité de ce processus. La Conférence d'Interlaken devrait, par conséquent, examiner comment encourager une pleine exécution des arrêts par les États défendeurs et une surveillance efficace du Comité des Ministres.

A long terme, la possibilité demeure pour la Cour de pouvoir choisir, dans une certaine mesure, parmi les requêtes qui lui sont adressées, celles qui devraient faire l'objet d'une décision judiciaire. Il est toutefois prématuré d'envisager des propositions à cet égard.

**La responsabilité partagée de renforcer la subsidiarité**, devrait par conséquent être le **thème central, transversal, de la Conférence d'Interlaken**. Il a été retenu comme le thème qui sous-tend le présent avis. Le CDDH propose donc que la Conférence aborde tous les aspects du système de la Convention, à savoir la mise en œuvre au niveau national, la situation de la Cour, l'exécution des arrêts et la surveillance de l'exécution, qui feraient l'objet par la suite de travaux approfondis.

### *La mise en œuvre de la Convention au niveau national*

La Conférence d'Interlaken devrait décider de prendre des mesures pour améliorer la mise en œuvre de la Convention au niveau national dans les domaines suivants.

**Améliorer la connaissance et la compréhension des autorités nationales de la jurisprudence de la Cour**, notamment en :

- ▶ explorant la nécessité d'améliorer, par des mesures pratiques et législatives, la capacité des systèmes juridiques nationaux à donner effet, le cas échéant, à la jurisprudence de la Cour, et améliorer l'interaction entre les niveaux national et européen ;
- ▶ reconnaissant l'autorité interprétative de la jurisprudence de la Cour comme ayant des effets éventuels sur l'ordre juridique national d'États autres que l'État défendeur dans l'affaire ;
- ▶ veillant au suivi de la mise en œuvre des recommandations aux États membres adoptées par le Comité des Ministres dans le cadre du paquet de la réforme de 2004<sup>3</sup>.

**Développer les formes de collaboration avec la Cour**, y compris en :

- ▶ envisageant l'introduction d'un système selon lequel les tribunaux nationaux pourraient solliciter des avis consultatifs de la Cour sur des questions juridiques relatives à l'interprétation de la Convention et de ses Protocoles ;
- ▶ faisant un plus grand usage des tierces interventions.

**Améliorer les recours internes**, en :

- ▶ introduisant une requête/un recours général(e) en matière de droits de l'Homme ; et/ou en

---

3. A savoir, la Recommandation (2000) 2 sur le réexamen ou la réouverture de certaines affaires au niveau interne suite à des arrêts de la Cour, la Recommandation (2002) 13 sur la publication et la diffusion dans les États membres du texte de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour, la Recommandation (2004) 4 sur la CEDH dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle, la Recommandation (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 CEDH et la Recommandation (2004) 6 sur l'amélioration des recours internes.

- ▶ garantissant un système complet de recours pour les violations dans tous les différents types de situations.

**Renforcer les mécanismes d'accompagnement du Conseil de l'Europe**, en recommandant :

- ▶ une meilleure orientation et coordination des activités des mécanismes existants, y compris du Comité des Ministres, de la Commission de Venise, des pouvoirs du Secrétaire Général au titre de l'article 52 de la Convention, qui pourraient être utilisés de manière plus active, et du Commissaire aux droits de l'Homme ;
- ▶ à la lumière de l'éventuelle amélioration des mécanismes existants, l'examen de l'opportunité d'un nouveau mécanisme consultatif destiné à assister les États membres dans l'amélioration de la mise en œuvre de la Convention.

### *La situation de la Cour européenne des droits de l'homme*

La Conférence d'Interlaken devrait décider que des actions soient entreprises pour améliorer le fonctionnement de la Cour dans les domaines suivants.

Encourager la Cour à accroître **la clarté et la cohérence de sa jurisprudence**, notamment en ce qui concerne :

- ▶ l'application uniforme et rigoureuse des critères de recevabilité et de compétence de la Cour afin d'assurer la sécurité juridique ;
- ▶ l'application et l'interprétation cohérentes des dispositions substantielles de la Convention ;
- ▶ un raisonnement juridique suffisant et détaillé en particulier dans les arrêts permettant de résoudre des problèmes structurels sous-jacents ;
- ▶ la satisfaction équitable, et l'évaluation de l'éventuel effet incitatif de ses montants sur les requérants.

Encourager la Cour à **tenir pleinement compte de son rôle subsidiaire** dans l'application de ses procédures et dans l'interprétation de dispositions substantielles de la Convention.

Examiner la possibilité d'une **procédure simplifiée pour l'amendement** de certaines dispositions non substantielles de la Convention relatives aux procédures opérationnelles de la Cour sur la base d'une décision du Comité des Ministres, établie initialement par un Protocole, qui pourrait, par exemple, être réalisé par le biais :

- ▶ d'un Statut pour la Cour, établi à un niveau juridique entre la Convention et le Règlement existant de la Cour ; et/ou
- ▶ d'une nouvelle disposition dans la Convention similaire à celle qui figure à l'article 41 (d) du Statut du Conseil de l'Europe, établissant une procédure simplifiée pour l'amendement de certains articles<sup>4</sup>.

Évaluer le besoin d'un nouveau mécanisme pour **filtrer les requêtes**, allant au-delà de la procédure du juge unique, les alternatives éventuelles étant :

- ▶ une nouvelle catégorie, séparée, de juges responsables du filtrage au sein de la Cour ;
- ▶ l'ajout de juges au collège actuel ;
- ▶ l'exercice de certains pouvoirs judiciaires par des membres du Greffe ;

4. Voir également l'article 26 (2) de la Convention sur la taille des Chambres de la Cour, tel qu'il serait amendé par l'article 6 du Protocole no 14.

- ▶ au moins à court terme, jusqu'à ce que d'autres solutions soient mises en œuvre, un système de rotation entre les juges du collège actuel.

Un traitement plus efficace des **affaires répétitives**, à travers des mesures telles que :

- ▶ mettre en place des normes claires et prévisibles pour la procédure des arrêts pilotes concernant la sélection des requêtes, la procédure à suivre et le traitement des affaires suspendues ;
- ▶ évaluer les effets de l'application de la procédure des arrêts pilotes et des procédures similaires ;
- ▶ examiner la possibilité que les affaires répétitives soient traitées par un nouvel organe, tout en notant que le Comité des Ministres ne serait à de nombreux égards pas équipé pour assumer un tel rôle ;
- ▶ examiner la possibilité de conférer la tâche précitée à une nouvelle catégorie, séparée, de juges responsables du filtrage au sein de la Cour, si cette dernière devait être mise en place (voir ci-dessus, « une nouvelle catégorie ... »).

Encourager des mesures permettant le **traitement rapide de certains types d'affaires**, telles que :

- ▶ là où le règlement amiable n'a pas abouti, un plus grand recours des États défendeurs aux déclarations unilatérales, permettant ainsi à la Cour, au vu de concessions ou d'engagements de la part de l'État, de rayer les requêtes de ses listes en vertu de l'article 37(1) de la Convention ;
- ▶ le plein effet donné rapidement par la Cour au niveau critère de recevabilité qui figure au Protocole n° 14, une fois entré en vigueur ;
- ▶ pour le surplus, le développement par la Cour de son interprétation à *droit constant*<sup>5</sup> de certaines dispositions procédurales de la Convention, par exemple de l'article 37 (1) (c) de manière à donner effet à la règle *de minimis non curat praetor*<sup>6</sup>.

Envisager d'introduire des **incitations visant à réduire le nombre de requêtes clairement irrecevables**, par exemple en :

- ▶ fournissant des informations objectives aux éventuels requérants sur la Convention et la jurisprudence de la Cour, en particulier sur le critère de recevabilité et les règles à observer pour le dépôt de requêtes ;
- ▶ introduisant un système de frais pour les requérants devant la Cour, sans dissuader les requêtes bien fondées.

Mesures destinées à augmenter l'**efficacité du personnel judiciaire de la Cour et du Greffe**, notamment en :

- ▶ garantissant une pleine prise en compte des critères de la Convention quant aux conditions d'exercice des fonctions de juge à la Cour, la transparence et la rigueur des procédures de sélection aux niveaux national et européen, afin que, outre la connaissance du droit public international, des systèmes juridiques nationaux, et d'au moins l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe par tous les juges, la composition de la Cour permette à celle-ci de disposer de l'expertise juridique pratique nécessaire ;

5. Sans amender la Convention.

6. Le juge ne doit pas s'occuper des causes insignifiantes.

- ▶ permettant le détachement au sein du Greffe de la Cour de juges nationaux et, le cas échéant, d'autres juristes indépendants de haut niveau, ce qui contribuerait également à l'interaction entre les niveaux national et européen.

### *L'exécution des arrêts et la surveillance de l'exécution*

**La Conférence d'Interlaken devrait décider s'il convient d'entreprendre une réévaluation du système de l'exécution des arrêts de la Cour et de sa surveillance par le Comité des Ministres, y compris dans les domaines suivants :**

- ▶ examiner la question centrale de savoir si le système actuel de surveillance de l'exécution des arrêts est le meilleur possible ;
- ▶ adapter les méthodes de travail et les Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution aux réalités actuelles, de manière à permettre à ce dernier de se concentrer, en plénière, sur les affaires nécessitant son implication collective ;
- ▶ évaluer l'adéquation des ressources consacrées aux travaux du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution, à sa charge de travail ;
- ▶ accroître le dialogue et les activités de coopération technique entre les instances nationales et le Service de l'Exécution
- ▶ en soutien aux travaux du Comité des Ministres ;
- ▶ développer la pratique émergente de l'interaction entre le Comité des Ministres et la Cour en ce qui concerne la procédure des arrêts pilotes ;
- ▶ envisager s'il est nécessaire et comment étendre le rôle du Comité des Ministres pour inclure également la surveillance des déclarations unilatérales, en particulier celles qui contiennent des mesures générales ;
- ▶ assurer une pleine mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec (2008) 2 du Comité des Ministres aux États membres sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour.

### **Observations finales**

Le CDDH souligne également que les travaux qui feront suite à la Conférence devront être menés **à la lumière de l'examen des résultats de l'application par la Cour des deux nouvelles procédures** figurant dans le Protocole n° 14bis et dans l'Accord de Madrid sur l'application provisoire de certaines dispositions du Protocole n° 14. Le CDDH espère que, lors de la Conférence, il y aura déjà certitude quant à l'entrée en vigueur du Protocole n° 14, afin que les premiers effets de l'ensemble des mesures introduites par celui-ci puissent être évalués dans le cadre du processus qui suivra la Conférence d'Interlaken.



# RAPPORT FINAL DU CDDH SUR LES MESURES QUI RÉSULTENT DE LA DÉCLARATION D'INTERLAKEN ET QUI NE NÉCESSITENT PAS D'AMENDEMENTS À LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

*Adopté par le CDDH le 5 novembre 2010*

## I. INTRODUCTION

1. Dans le mandat occasionnel initial qu'il a reçu le 10 mars 2010 pour examiner les parties pertinentes de la Déclaration d'Interlaken (voir annexe I), le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) a été chargé par le Comité des Ministres de soumettre, avant le 31 décembre 2010, un rapport final sur ses activités en vue d'« élaborer des propositions spécifiques quant aux mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, si nécessaire, en plus de celles que le CDDH a déjà présentées au Comité des Ministres ». Le présent document constitue le rapport demandé<sup>1</sup>.

2. Le CDDH rappelle son rapport d'activité précédent<sup>2</sup> qui contenait plusieurs propositions pour des mesures qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention mais qui n'a pas encore été formellement examiné par le Comité des Ministres. Plusieurs de ces propositions contenues dans le rapport d'activité précédent ont donc été incorporées au présent document.

3. Le présent rapport contient tout un ensemble de propositions faites par le CDDH depuis la Conférence de Rome en 2000, en vue de renforcer le fonctionnement du système de la Convention sans nécessité d'amender celle-ci. Il inclut, parmi les propositions les plus récentes, celles qui figuraient dans sa contribution à la Conférence d'Interlaken et qui, pour la plupart, ont été reprises dans la Déclaration adoptée par la conférence. De nombreuses propositions précédentes du CDDH visant notamment la rédaction de textes non contraignants du Comité des Ministres, ont été adoptées, et il importe maintenant d'assurer la mise en œuvre effective de ces mesures. Des suggestions concernant la mise en œuvre figurent dans la Déclaration d'Interlaken et, d'une façon plus détaillée, dans le présent rapport.

---

1. Voir aussi « Premier rapport du CDDH sur la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken », doc. CDDH(2010)010 Addendum I.

2. Voir « rapport d'activité sur la question de garantir l'efficacité à long terme du système de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme », doc. CDDH(2009)007 Addendum I, adopté par le CDDH lors de sa 68<sup>e</sup> réunion (24-27 mars 2009).

4. Selon le CDDH, ce rapport peut marquer une pause dans ses travaux sur cette question. Il rappelle que, conformément au mandat qu'il a reçu, son attention devra désormais se tourner vers des propositions plus ambitieuses qui nécessiteraient des amendements à la Convention.

5. Néanmoins, il observe dans le même temps que la Déclaration d'Interlaken appelle les Etats membres à informer le Comité des Ministres, avant la fin 2011, des mesures prises pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration. L'analyse de ces informations fournira un bon point de départ pour reprendre à l'avenir les travaux sur des mesures qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention. Le CDDH estime que cet exercice devrait bénéficier (i) d'une clarification des modalités de présentation des informations par les Etats membres, afin de rendre les informations reçues aussi exploitables que possible et (ii) d'une préparation des modalités de réception de ces informations, de leur examen et des suites à y donner au sein du Comité des Ministres. Il propose en conséquence que ces questions soient examinées lors d'une prochaine réunion, afin de fournir aussi rapidement que possible l'assistance appropriée aux Etats membres et que ces derniers puissent commencer sans tarder à préparer leurs rapports.

6. La Déclaration d'Interlaken appelle également « en particulier le Comité des Ministres et les Etats Parties à impliquer la société civile dans la recherche de moyens effectifs pour mettre en œuvre le Plan d'action ». Le CDDH note par ailleurs que, outre les organisations de la société civile, un rôle peut être joué par les institutions nationales de droits de l'homme et les Ombudsmen vis-à-vis de la mise en œuvre des parties pertinentes de la Déclaration, en fournissant notamment aux requérants potentiels des informations complètes et objectives sur la Convention et la jurisprudence de la Cour, en particulier sur les procédures de présentation des requêtes et sur les critères de recevabilité. Le CDDH encourage donc les Etats membres et le Comité des Ministres à organiser rapidement ses consultations et décide de revenir sur cette question à une prochaine réunion.

7. Des détails sur des activités pertinentes menées par le CDDH et ses instances subordonnées depuis le Conférence d'Interlaken figurent à l'annexe II.

## II. PROPOSITIONS

### *Répondre au problème des requêtes répétitives*

8. Le CDDH considère que, outre le nombre extrêmement élevé des requêtes irrecevables, un autre problème majeur auquel le système de la Convention est confronté est celui des nombreuses affaires recevables qui soulèvent des questions portant sur un même problème sous-jacent, problème qui est souvent de nature structurelle ou systémique et qui, également souvent, a déjà fait l'objet d'arrêts de la Cour. Le CDDH propose en conséquence une série d'éventuelles mesures pouvant contribuer à résoudre ce problème.

#### **i. Mesures impliquant une action de la part des Etats membres**

- ▶ Conformément au principe de subsidiarité, les Etats membres devraient garantir une mise en œuvre renforcée de la Convention au niveau national, y compris l'introduction de recours internes effectifs et la mise en œuvre des recommandations pertinentes du Comité des Ministres. Le CDDH envisage de revenir plus tard sur cette question sur la base des informations sur

des mesures prises pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration d'Interlaken, à fournir par les Etats membres au Comité des Ministres avant la fin 2011 (voir ci-dessous).

## **ii. Mesures impliquant une action de la part du Comité des Ministres**

- ▶ Les informations que les Etats donneront d'ici la fin 2011 concernant la mise en œuvre du Plan d'action d'Interlaken (voir paragraphe 5 ci-dessus) pourraient fournir la base pour de nouvelles recommandations ou lignes directrices concernant les situations qui font régulièrement l'objet de requêtes répétitives.
- ▶ En particulier, le CDDH rappelle que les décisions des Délégués sur les suites à donner au Colloque de Stockholm de 2008 mentionnent « la possibilité d'élaborer des instruments non contraignants plus spécifiques sur les recours nationaux effectifs concernant en particulier la durée excessive des procédures nationales, y compris les jalons pratiques à franchir pour prévenir des violations »<sup>3</sup>. Il note que cela laisse ouverte la possibilité d'élaborer de tels instruments dans d'autres domaines dans lesquels les recours existants s'avèrent ineffectifs ou par rapport aux recours de caractère général.
- ▶ Il peut être noté à cet égard que, le 24 février 2010, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation Rec(2010)3 aux Etats membres sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures. Le Comité des Ministres devait encourager les Etats membres à mettre pleinement en œuvre ce texte important.
- ▶ Le Comité des Ministres pourrait examiner d'éventuelles modalités pour surveiller l'exécution de déclarations unilatérales, en particulier, dans l'actuel contexte, de toute mesure de caractère générale proposée par un Etat défendeur en tant que partie d'une déclaration unilatérale.

## **iii. Mesures impliquant une action coordonnée de la part du Comité des Ministres et des Etats membres**

- ▶ Faisant suite à l'appel figurant dans la Déclaration d'Interlaken, un examen efficace de la mise en œuvre des six recommandations adoptées par le Comité des Ministres à l'intention des Etats membres entre 2000 et 2008<sup>4</sup> contribuerait à identifier des mesures utiles pour traiter du problème des requêtes répétitives.

---

3. Voir doc. CM/Del/Dec(2008)1039/4.6.

4. 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 et 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.

- ▶ Le Comité des Ministres, dans sa surveillance de l'exécution des arrêts, devrait donner priorité aux affaires qui révèlent un problème structurel et signaler à l'Etat qu'il peut obtenir, sur demande, l'assistance pratique et juridique nécessaire de la part du Conseil de l'Europe.
- ▶ De leur propre chef ou à la demande de leurs agents du gouvernement<sup>5</sup>, des groupes de Délégués des Ministres confrontés à des problèmes similaires pourraient se réunir pour chercher ensemble des solutions et élaborer des projets de résolutions à soumettre au Comité plénier, en collaboration avec le Service de l'exécution des arrêts et autres instances pertinentes du Conseil de l'Europe.

#### iv. Mesures impliquant une action de la part de la Cour

- ▶ La Cour pourrait être invitée à développer davantage sa pratique consistant à rayer une affaire du rôle lorsque les engagements de l'Etat et/ou la concession contenue dans une déclaration unilatérale lui permettent de conclure que le respect des droits de l'homme n'exige pas d'elle un examen plus avant de ces affaires.
- ▶ La Cour pourrait être invitée à veiller à ce que sa jurisprudence sur l'application de l'article 41 soit suffisamment prévisible et détaillée pour les gouvernements requérants, en vue de les encourager à faire usage des règlements amiables et/ou des déclarations unilatérales.
- ▶ Lorsqu'une violation a déjà été constatée par la Cour dans une affaire particulière et que l'Etat a pris des mesures effectives pour éviter sa répétition, l'application du principe « *de minimis non curat praetor* » (« la Cour n'a pas à s'occuper de questions insignifiantes ») figurant à l'article 35(3)(b) CEDH (telle qu'amendé par le Protocole n° 14) ou de l'article 37 CEDH. Ceci peut se révéler très utile pour régler des affaires similaires n'impliquant pas de désavantages qui exigeraient réparation par l'octroi d'une satisfaction équitable ou d'autres mesures individuelles en faveur du requérant<sup>6</sup>.
- ▶ Pour les affaires découlant de problèmes structurels et pour lesquelles il n'y a pas encore de jurisprudence bien établie (affaires n'entrant donc pas dans la compétence des comités de trois juges), l'adoption d'un arrêt pilote peut être une solution adéquate.
- ▶ La Cour pourrait être invitée à :
  - expliquer les critères ayant mené à l'application de la procédure d'arrêts pilotes et, dans ce contexte, au choix d'une affaire pilote, et
  - définir les voies éventuelles pour remédier à une affaire répétitive donnée.

#### v. Mesures impliquant une action de la part des Etats membres et de la Cour

- ▶ Promouvoir un recours plus systématique à la pratique du Greffe consistant à se mettre à la disposition des parties à tous les stades de la procédure, afin de parvenir à un règlement amiable de l'affaire.

5. Il convient de noter que plusieurs agents du gouvernement agissent en qualité de Délégués des Ministres aux fins de la surveillance prévue à l'article 46 CEDH de l'exécution des arrêts par le Comité des Ministres.

6. A cet égard, le CDDH note la décision de la Cour de rayer du rôle l'affaire *Bock c. Allemagne* (req. n° 22051/07, décision du 19/01/10) sur la base de l'article 35(3) comme étant un abus du droit de requête. Cette affaire portait sur la longueur des procédures internes pour traiter de la plainte présentée par le requérant pour le non-remboursement des 7,99 € correspondant au coût des comprimés de magnésium que son médecin lui avait prescrits.

- ▶ Promouvoir un recours plus systématique de la part des Etats défendeurs à la pratique des déclarations unilatérales, la Cour encourageant l'Etat à proposer d'emblée, en plus de l'éventuelle satisfaction et/ou des mesures individuelles, des mesures générales pour remédier à un problème structurel, lorsque de telles mesures sont possibles et appropriées.
- ▶ Des rencontres régulières entre l'agent du gouvernement et le greffier de section chargé du traitement des requêtes contre cet Etat, afin d'échanger des informations sur l'existence et le traitement éventuel des requêtes répétitives.
- ▶ Les Etats devraient, ainsi que cela est demandé par la Déclaration d'Interlaken, extrapoler des principes de la jurisprudence de la Cour dans leurs propres systèmes juridiques. La Cour elle-même a déjà examiné la question de la clarté et de la cohérence de sa jurisprudence, et pourrait à cet égard être encouragée, tout particulièrement, à fournir des orientations raisonnées et cohérentes de son interprétation de la Convention, au bénéfice de tous les Etats Parties.
- ▶ Un usage plus important devrait être fait des tierces interventions. A ce propos, la Cour pourrait fournir rapidement des communiqués de presse chaque fois qu'elle invite ou qu'elle permet une tierce intervention, ou qu'une affaire a été identifiée comme susceptible de conduire à un arrêt pouvant avoir des implications pour d'autres Etats Parties. La Cour pourrait également exercer de manière plus souple son pouvoir discrétionnaire pour prolonger les délais dans lesquels des demandes de tierce intervention peuvent être présentées.

**vi. Mesures impliquant une action de la part d'autres acteurs**

- ▶ Une assistance du Conseil de l'Europe en vue d'encourager une approche proactive des Etats lorsqu'ils présentent au Comité des Ministres, au cours de sa surveillance de l'exécution des arrêts, des plans d'action et des échéanciers visant à introduire des recours pour les personnes se trouvant dans une situation similaire à celle dénoncée par la Cour.
- ▶ Un suivi périodique, par les institutions nationales, de l'exécution par un Etat des arrêts qui sont rendus à son encontre.

*Garantir l'indépendance des juges et l'impartialité et qualité de la Cour*

9. Le CDDH envisage de préparer une compilation procédures nationales de sélection des candidats au poste de juge de la Cour. Cette compilation sera analysée afin d'identifier de bonnes pratiques, en ayant à l'esprit en particulier les normes nécessaires pour une procédure nationale de sélection satisfaisante, compte tenu notamment du nombre important d'élections qui auront lieu prochainement.

10. Dans la mesure où l'Assemblée parlementaire est responsable de l'élection des juges de la Cour, elle pourrait être invitée à examiner la manière dont elle pourrait contribuer aussi à la mise en œuvre du paragraphe 8.a. de la Déclaration d'Interlaken<sup>7</sup>.

### *Relations entre les systèmes juridiques nationaux et la Cour*

11. Sous réserve des exigences opérationnelles et de la capacité de la Cour, un détachement plus fréquent au sein du Greffe de juges nationaux et d'autres juristes indépendants de bon niveau, par le biais notamment d'une simplification des procédures administratives au niveau national, pourrait être bénéfique aussi bien pour la Cour que pour les systèmes juridiques internes<sup>8</sup>. Le CDDH note que la Cour a écrit aux Etats membres en les invitant à détacher un juge national au sein du Greffe ou à faire des contributions volontaires à son budget permettant le recrutement d'un juriste supplémentaire au sein du Greffe. Le CDDH encourage les Etats qui ne se sont pas encore manifestés à le faire.

### *Développement de la jurisprudence de la Cour à droit constant<sup>9</sup>*

12. La Cour pourrait être invitée à développer davantage son interprétation de certains articles de la Convention en matière de procédure. Par exemple, l'article 37(1)(c), qui se rapporte aux circonstances permettant à la Cour de rayer des affaires de son rôle, pourrait être interprété de manière à donner effet à la règle de *minimis non curat praetor*.

## **III. AUTRES MESURES EXAMINÉES**

### *Accès à la Cour – frais pour les requérants*

13. Les premières réflexions du CDDH sur cette question complexe et controversée sont reflétées dans son Premier rapport au Comité des Ministres<sup>10</sup>. Suite à la réunion du GT-SUIVI-Interlaken du 29 juin 2010, au cours de laquelle il a été noté que des informations supplémentaires étaient nécessaires avant de prendre toute décision, un expert consultant a été engagé pour préparer une étude sur les divers systèmes de paiement des frais ou d'autres sommes de la part des requé-

7. Le paragraphe 8.a. de la Déclaration d'Interlaken se lit comme suit :

« Soulignant l'importance de maintenir l'indépendance des juges et de préserver l'impartialité et la qualité de la Cour, la Conférence appelle les Etats parties et le Conseil de l'Europe à :

a) assurer, au besoin en améliorant la transparence et la qualité des procédures de sélection aux niveaux national et européen, que les critères de la Convention relatifs aux conditions d'exercice de la fonction de juge à la Cour, notamment des compétences en droit public international et concernant les systèmes légaux nationaux ainsi que de bonnes connaissances au moins d'une langue officielle, soient pleinement respectés. De plus, la composition de la Cour devrait permettre à celle-ci de disposer de l'expérience juridique pratique nécessaire [...] ; ».

8. Le CDDH note que, selon les informations données par le greffier lors de la réunion du Comité de liaison CL-CEDH du 14 octobre 2010, 9 Etats ont déjà répondu à la demande, ce qui s'est traduit par 14 juristes financés de l'extérieur. Dix autres Etats sont en discussions avec le Greffe à ce sujet.

9. « En vertu de la législation en vigueur », c'est-à-dire sans amendement de la Convention.

10. Pour un aperçu complet de la question, voir doc. CDDH(2010)010, annexe II.

rants devant les juridictions supérieures existant dans certains Etats membres<sup>11</sup>. Cette étude, qui inclura l'identification de modèles éventuels qui pourraient être appropriés dans le cadre du système de la Convention, sera parachevée fin 2010 et examinée lors de la prochaine réunion. L'étape suivante dans l'examen de cette question consistera à analyser les coûts et les avantages des divers modèles identifiés.

14. Il convient de noter que le CDDH est encore à un premier stade de son examen de cette question compliquée, dont un aspect qui reste encore à résoudre est celui de savoir si l'introduction de frais exigerait l'amendement à la Convention ou si elle pourrait être faite sur la base des dispositions existantes ou, par exemple, par le biais d'un amendement au Règlement de la Cour<sup>12</sup>. Le CDDH note que la réponse à cette question peut varier en fonction du modèle. Il envisage néanmoins de poursuivre l'examen de la question des frais en 2011.

### *Procédure d'arrêt pilotes*

15. Le CDDH a examiné une compilation de plusieurs contributions faites par les Etats et autres acteurs à la préparation par la Cour du futur règlement de la Cour régissant la procédure d'arrêts pilotes, et il a également tenu compte des résultats du Séminaire sur les arrêts pilotes organisé à Strasbourg le 4 juin 2010 par l'Université métropolitaine de Londres. Le CDDH marque sa disponibilité pour assister la Cour dans son exercice de rédaction des règles et décide de garder ce point à son ordre du jour.

### *Exécution des arrêts de la Cour et surveillance par le Comité des Ministres*

16. Le CDDH marque sa disponibilité pour contribuer aux travaux futurs de mise en œuvre des parties pertinentes de la Déclaration d'Interlaken et pour mettre en place un groupe de travail à composition restreinte (composé de membres du DH-PR et d'experts désignés par le Comité des Ministres) au cas où le Comité des Ministres souhaiterait demander l'assistance du CDDH pour toute éventuelle rédaction de nouvelles règles de procédure.

---

11. Le carnet de bord de la réunion du GT-SUIVI.Interlaken figure dans le doc. GT-SUIVI.Interlaken(2010)CB5. Il convient de rappeler que le mandat du CDDH lui permet de commander les études nécessaires (voir doc. CM/Del/Dec(2010)1079/1.6, annexe 2). Pour des détails sur l'échange de vues entre le DH-GDR et l'expert consultant qui a eu lieu lors de la 4<sup>e</sup> réunion, voir doc. DH-GDR(2010)017.

12. Voir doc. CDDH(2010)010, annexe II, paragraphe 26.

# ANNEXE I

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

1079<sup>e</sup> réunion – 10 mars 2010

## **Annexe 2**

(Point 1.6)

### **1. Nom du Comité**

Comite directeur pour les droits de l'homme (CDDH)

### **2. Source**

Comité des Ministres

### **3. Durée**

Le présent mandat expirera le 31 décembre 2010 et le 15 avril 2012

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

En particulier :

- a. élaborer des propositions spécifiques quant aux mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, si nécessaire, en plus de celles que le CDDH a déjà présentées au Comité des Ministres ;  
Pour exécuter cette partie du mandat, un rapport final sera présenté au Comité des Ministres avant le 31 décembre 2010 ;
- b. élaborer des propositions spécifiques pour des mesures nécessitant des amendements à la Convention, y compris des propositions, avec des variantes, pour un mécanisme de filtrage au sein de la Cour européenne des droits de l'homme et des propositions pour des mesures aptes à simplifier les amendements de la Convention sur des questions d'ordre organisationnel ;  
Pour exécuter cette partie du mandat, un rapport final sera présenté au Comité des Ministres avant le 15 avril 2012 ; un rapport intérimaire d'activité sera soumis avant le 15 avril 2011.

- c. Les travaux sur les points (a) et (b) seront menés en parallèle. Pour l'exécution de ce mandat, le CDDH pourra commander les études et mener les consultations nécessaires auprès d'autres instances, en particulier la Cour, ainsi que des représentants de la société civile. Il pourra confier des tâches appropriées à ses comités subordonnés. La Cour et son Greffe pourront, à tous les stades des travaux, contribuer à l'exécution du présent mandat.

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

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

## ANNEXE II

### *Activités pertinentes du CDDH et de ses instances subordonnées*

1. La présidente du CDDH est M<sup>me</sup> Almut Wittling-Vogel (Allemagne) et son vice-président M. Derek Walton (Royaume-Uni). Le CDDH s'est réuni deux fois depuis la Conférence d'Interlaken, les 15-18 juin 2010 et les 2-5 novembre 2010. Lors de la première réunion, il a examiné et adopté son premier rapport sur la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken (voir doc. CDDH(2010)010 Add. I) ; lors de la dernière, le présent rapport final.

2. Le Comité d'experts sur l'amélioration des procédures de protection des droits de l'homme (DH-PR), instance à composition plénière subordonnée au CDDH, est présidé par M<sup>me</sup> Björg Thorarensen (Islande) et sa vice-présidente est M<sup>me</sup> Isabelle Niedlispacher (Belgique). Il s'est réuni une fois depuis la Conférence d'Interlaken, les 10-12 mai 2010<sup>13</sup>. Lors de cette réunion, il a examiné les questions suivantes ayant une pertinence pour le présent rapport :

- ▶ propositions pour simplifier la procédure visant à amender des dispositions de la Convention qui sont d'ordre organisationnel ;
- ▶ exécution des arrêts de la Cour et sa surveillance par le Comité des Ministres, et
- ▶ actions à entreprendre au niveau national.

3. Le Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR), instance à composition restreinte subordonnée au CDDH, est présidé par M<sup>me</sup> Anne-Françoise Tissier (France) et son vice-président est M. Frank Schürmann (Suisse). Il s'est réuni trois fois depuis la Conférence d'Interlaken, les 24-26 mars 2010, 5-7 mai 2010 et 15-17 septembre 2010<sup>14</sup>. Lors de ces réunions, il a examiné les questions suivantes :

- ▶ requêtes répétitives – propositions qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention ;
- ▶ procédure d'arrêt pilote ;
- ▶ élection des juges de la Cour ;
- ▶ accès à la Cour – frais pour les requérants ;
- ▶ filtrage – requêtes irrecevables et requêtes répétitives – traitement juridictionnel (autrement dit, éventuelle création d'un nouveau mécanisme de filtrage pour la Cour).

4. Le Comité d'experts sur une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la CEDH (DH-PS), instance à composition restreinte subordonnée au CDDH, est présidé par M<sup>me</sup> Björg Thorarensen (Islande). Il s'est réuni une fois depuis la Conférence d'Interlaken, les 6-8 octobre 2010<sup>15</sup>. Il n'est chargé que d'examiner la question suggérée par son titre et qui figure dans son mandat, sous réserve de clarifications de la part du GT-SUIVI. Interlaken<sup>16</sup>.

13. Voir rapport de réunion DH-PR(2010)002.

14. Voir rapports de réunion DH-GDR(2010)002, DH-GDR(2010)0080 et DH-GDR(2010)17.

15. Voir rapport de réunion DH-PS(2010)003.

16. Pour le mandat et l'extrait pertinent du carnet de bord de la réunion du GT-SUIVI. Interlaken, voir DH-PS(2010)001.

# RAPPORT FINAL DU CDDH SUR DES MESURES NÉCESSITANT DES AMENDEMENTS À LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

*Adopté par le CDDH le 10 février 2012*

## A. INTRODUCTION

### *I. Les Conférences d'Interlaken et d'İzmir 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 İzmir, 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<sup>1</sup>.

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.

---

1. Voir l'annexe I du mandat actuel du CDDH. Il convient de rappeler que, faisant suite aux décisions sur le suivi de la Conférence d'Interlaken, le 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).

3. Le CDDH a adopté des rapports détaillés couvrant l'ensemble de ces questions à l'exception de la seconde<sup>2</sup>, 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.

4. Le présent rapport a été élaboré en temps utile pour être examiné par la Conférence ministérielle 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, ainsi que de son précédent rapport final sur des mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention<sup>3</sup>.

## *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 afin de maintenir l'efficacité de la Cour et de préserver son autorité et sa crédibilité. Les défis suivants sont spécifiquement traités dans le présent rapport :

- a. le très grand nombre de requêtes présentées devant la Cour (64 500 en 2011) ;
- b. le très grand nombre de requêtes pendantes devant la formation de juge unique de la Cour (91 900, au 31 janvier 2012), bien qu'il ait récemment diminué<sup>4</sup> ;
- c. le très grand nombre de requêtes pendantes devant les comités et chambres de la Cour (60 300, au 31 janvier 2012) ;
- d. les relations entre la Cour et les autorités nationales, qui se caractérisent par le principe de subsidiarité.

## **B. LES PROPOSITIONS DE RÉFORME**

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.

2. 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.

3. Voir respectivement les documents CDDH(2012)R74 Addendum III et CDDH(2012)R74 Addendum II.

4. Pour plus de détails, voir le paragraphe 34.

## I. Mesures pour réglementer l'accès à la Cour

7. Les propositions suivantes visent à réglementer 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.

### 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'États membres exigent le paiement de frais par les requérants<sup>5</sup>.

10. Quel que soit le but ou la vision sous-jacent, le souci général également reflété dans la Déclaration d'İzmir 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 :

- a. 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.
- b. 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.

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 moins discriminatoire. Le CDDH n'a pas été en mesure

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

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 III partie I.

### **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 celle 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 III partie 2.

### **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 manifestement 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. Les arguments suivants ont été soulevés à l'encontre de la proposition. Un système de sanctions ne serait pas conforme au but, à l'esprit, voire à la lettre de la Convention. Il n'a pas été établi que beaucoup de requérants engagent des contentieux abusifs devant la Cour. Ceux qui l'ont fait n'ont pas nécessairement engagé que des contentieux de ce type. 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 III partie 3.

### **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*<sup>6</sup>. 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.

---

6. « La Cour n'a pas à s'occuper de questions insignifiantes. »

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 III partie 4.

### **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. 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 a été 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 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 III partie 5.

## *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<sup>e</sup> 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. (Au 31 décembre 2012, ces chiffres étaient respectivement de 46 930 et 92 050.) 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 alternatif nécessitant des amendements à la Convention, étant entendu que les développements récents semblent suggérer pour beaucoup que de telles propositions peuvent de pas avoir besoin d'être mises en œuvre immédiatement. Etant 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. Le CDDH considère néanmoins que ces propositions pourraient 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, le temps pris par la Cour pour traiter d'autres affaires est devenu trop long. Certaines délégations estiment que la seconde situation prévaut déjà.

38. 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. A 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.

39. 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<sup>7</sup>. 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.

7. Voir l'article 27 de la Convention.

40. 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)<sup>8</sup>. 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<sup>9</sup>. A cet égard, les propositions pourraient être considérées comme pertinentes pour augmenter la capacité générale de traitement des affaires de la Cour.

41. 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.

42. Pour plus de détails, voir le rapport figurant à l'annexe IV partie 1.

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

43. 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.

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

8. 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.

9. « 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).

45. 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<sup>10</sup>. 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).

46. Pour plus de détails, voir l'annexe IV partie 2.

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

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

48. Il a été suggéré 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.

49. Parmi les arguments à l'encontre de la proposition, il a été signalé qu'elle changerait radicalement le système de la Convention et restreindrait de manière significative le droit de recours individuel en supprimant l'exigence que toutes les décisions soient prises par 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.

50. Pour plus de détails, voir l'annexe IV partie 3.

---

10. 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.

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

#### **Etendre la compétence de la Cour en matière d'avis consultatifs<sup>11</sup>**

51. 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 :

- a. 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).
- b. 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.
- c. Une demande par une cour nationale devrait toujours être facultative.
- d. La Cour devrait bénéficier d'une liberté totale d'appréciation pour refuser de traiter une demande, sans qu'elle ait à justifier sa décision.
- e. Tout Etat partie à la Convention devrait avoir la possibilité de soumettre à la Cour des observations écrites sur les questions juridiques pertinentes.
- f. La Cour devrait accorder la priorité aux demandes d'avis consultatifs.
- g. Un avis consultatif ne devrait pas lier l'Etat partie dont la juridiction nationale en a fait la demande.
- h. 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.
- i. L'extension de la compétence de la Cour à cet égard serait introduite dans la Convention.

52. 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.

---

11. 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.

53. 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.

54. 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 51 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.

55. 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.

56. Pour plus de détails, voir annexe V.

## **C. RÉFLEXIONS FINALES EN VUE DES DÉCISIONS QUI SERONT PRISES SUR LES PROPOSITIONS D'AMENDEMENT**

57. 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.

58. 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 III partie 1) et pour un nouveau mécanisme de filtrage / accroître la capacité de la Cour à traiter les requêtes (voir annexe IV partie 1, paragraphes 46-50). 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).

59. 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<sup>12</sup>. 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.

60. 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 prémisse 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.

61. 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.

---

12. 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.

## ANNEXE I

### *Mandats*<sup>13</sup>

#### *Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)*<sup>14</sup>

### **Missions principales**

Sous l'autorité du Comité des Ministres, le CDDH (i) supervisera et coordonnera les travaux intergouvernementaux du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme, y compris en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et de bioéthique, et (ii) conseillera le Comité des Ministres sur toute question dans son domaine de compétence, en tenant dûment compte de perspectives transversales pertinentes. A cette fin, le CDDH est chargé de définir des normes communes pour les 47 Etats membres et de mener toute autre activité qui pourrait lui être assignée par le Comité des Ministres. En particulier, le CDDH :

- (i) contribuera à la protection des droits de l'homme en améliorant l'efficacité du mécanisme de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme et la mise en œuvre de la Convention au niveau national ;
- (ii) contribuera à la promotion et au développement des droits de l'homme par le biais d'activités de sensibilisation et d'autres activités normatives ;
- (iii) effectuera une analyse juridique de fond des questions de droits de l'homme et contribuera au développement des politiques du Conseil de l'Europe sur ces questions ;
- (iv) assurera un suivi approprié des instruments juridiques préparés par le Comité directeur ;
- (v) assurera, dans la perspective de droits de l'homme qui est la sienne, la supervision des travaux concernant l'égalité entre les femmes et les hommes et la bioéthique ;
- (vi) mènera des travaux relatifs aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales ;
- (vii) suivra les activités en matière de droits de l'homme menées par d'autres organisations et institutions internationales, en particulier les Nations Unies et son Conseil des droits de l'homme, l'Union européenne et l'OSCE, en vue d'identifier des possibilités pour le Conseil de l'Europe d'y apporter sa contribution et/ou de mener des actions complémentaires ;

13. Applicables du 1<sup>er</sup> janvier 2012 au 31 décembre 2013.

14. Etabli par le Comité des Ministres en vertu de l'article 17 du Statut du Conseil de l'Europe et conformément à la Résolution CM/Res(2011)24 concernant les comités intergouvernementaux et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail.

- (viii) contribuera, en coopération avec le CDPC et le CDCJ, à la préparation de la 31<sup>e</sup> Conférence des Ministres de la Justice (Vienne, 2012) et assurera, le cas échéant, le suivi de toute décision prise par le Comité des Ministres suite à la conférence.

## **Pilier/Secteur/Programme**

- ▶ Pilier : Droits de l'homme
- ▶ Secteur : Garantir la protection des droits de l'homme
- ▶ Programme : Renforcer l'efficacité du système de la CEDH au niveau national et européen

## **Résultats attendus**

### *Protection des droits de l'homme*

L'efficacité à long terme et la pertinence du système de la Convention au niveau national et européen continuent d'être assurés, notamment en ce qui concerne la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme (voir également le mandat du Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR)).

### *Développement et promotion des droits de l'homme*

Les droits de l'homme sont mieux garantis par le biais d'activités liées au développement, à la promotion et au suivi approprié des instruments relatifs aux droits de l'homme.

- (i) Un instrument non contraignant est élaboré sur la promotion des droits et de la dignité des personnes âgées ;
- (ii) des études sont réalisées sur la faisabilité et la valeur ajoutée de travaux normatifs sur les droits de l'homme dans des sociétés culturellement diverses et sur la responsabilité sociale des entreprises dans le domaine de droits de l'homme ;
- (iii) une étude est réalisée en vue d'identifier d'autres éventuels domaines d'action prioritaire pour le développement et la promotion des droits de l'homme au Conseil de l'Europe et d'élaborer, le cas échéant, des propositions d'activités spécifiques.

### *Egalité entre les femmes et les hommes*

La supervision est assurée d'activités visant à (i) promouvoir la prise en compte transversale des questions d'égalité entre les femmes et les hommes dans les travaux d'autres instances du Conseil de l'Europe et (ii) promouvoir l'échange de bonnes pratiques et soutenir la mise en œuvre des normes existantes dans les Etats membres (voir également le mandat de la Commission pour l'Egalité entre les femmes et les hommes (GEC)).

### *Bioéthique*

La supervision est assurée, dans une perspective de droits de l'homme, des travaux intergouvernementaux dans le domaine de la bioéthique (voir également le mandat du Comité de bioéthique (DH BIO)).

## Composition

### *Membres*

Les gouvernements des Etats membres sont invités à désigner un ou plusieurs représentants du rang le plus élevé possible dans le domaine des droits de l'homme.

Le Conseil de l'Europe prendra à sa charge les frais de voyage et de séjour d'un représentant par Etat membre (deux pour l'Etat dont le représentant a été élu à la présidence).

Chaque membre du Comité dispose d'une voix. Si un gouvernement désigne plus d'un membre, un seul d'entre eux peut participer au vote.

### *Participants*

Peuvent envoyer des représentants sans droit de vote et à la charge de leurs budgets administratifs respectifs :

- ▶ l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ;
- ▶ le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ;
- ▶ la Cour européenne des droits de l'homme ;
- ▶ le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ;
- ▶ la Conférence des OING du Conseil de l'Europe ;
- ▶ des comités ou d'autres organes du Conseil de l'Europe engagés dans des travaux similaires, le cas échéant.

Peuvent envoyer des représentants sans droit de vote ni défraiement :

- ▶ l'Union européenne (un ou plusieurs représentants, y compris, le cas échéant, de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)) ;
- ▶ les Etats observateurs auprès du Conseil de l'Europe : Canada, Saint-Siège, Japon, Mexique, Etats-Unis d'Amérique ;
- ▶ des représentants d'autres organisations internationales (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) / bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies).

### *Observateurs*

Peuvent envoyer des représentants sans droit de vote ni défraiement :

- ▶ le Bélarus ;
- ▶ des organisations non gouvernementales (Amnesty International, Commission internationale de Juristes (ICJ), Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), Forum européen des Roms et des gens du voyage), ainsi que le Groupe européen des institutions nationales des droits de l'homme (INDH).

## Méthodes de travail

### *Réunions plénières*

- ▶ 48 membres, 3 réunions en 2012, 4 jours
- ▶ 48 membres, 3 réunions en 2013, 4 jours

## Bureau

- ▶ 8 membres, 3 réunions en 2012, 2 jours
- ▶ 8 membres, 3 réunions en 2013, 2 jours

Le Comité désignera également en son sein un rapporteur pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

Le règlement intérieur du Comité est régi par la Résolution CM/Res(2011)24 concernant les comités intergouvernementaux et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail.

Le CDDH peut charger, si nécessaire, un groupe de rédaction (jusqu'à 12 membres) de s'acquitter de tâches spécifiques pour l'élaboration d'un instrument non contraignant sur la promotion des droits et de la dignité des personnes âgées, entre et au cours des réunions.

En fonction de l'ordre du jour, les présidents des structures subordonnées du CDDH peuvent être invités à assister aux réunions du bureau et/ou aux réunions plénières du CDDH.

## Structure(s) subordonnée(s) du CDDH

Le CDDH a un rôle de coordination, de supervision et d'encadrement du fonctionnement de ses instances subordonnées :

- ▶ **Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR)** (voir mandat distinct) et **Groupe de rédaction**
- ▶ **Comité de Bioéthique (DH-BIO)** (voir mandat distinct)
- ▶ **Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes (GEC)** (voir mandat distinct)

*Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR)<sup>15</sup>*

## Missions principales

Sous la supervision du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), le DH-GDR assurera les travaux intergouvernementaux relatifs à la protection des droits de l'homme assignés au Comité directeur par le Comité des Ministres, ces travaux constituant une part importante du suivi des Déclarations d'Interlaken et d'İzmir.

## Résultats attendus

- (i) un projet de rapport au Comité des Ministres est élaboré, contenant des propositions spécifiques, avec différentes options, précisant pour chacune les principaux arguments pratiques en faveur ou contre, sur :
  - a. un mécanisme de filtrage au sein de la Cour européenne des droits de l'homme ;

---

15. Etabli par le Comité des Ministres en vertu de l'article 17 du Statut du Conseil de l'Europe et conformément à la Résolution CM/Res(2011)24 concernant les comités intergouvernementaux et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail.

- b. une procédure simplifiée d'amendement des dispositions de la Convention qui sont d'ordre organisationnel ;
  - c. la question des frais pour les requérants devant la Cour européenne des droits de l'homme ;
  - d. toute autre nouvelle règle ou pratique procédurale concernant l'accès à la Cour ;
  - e. un système permettant aux plus hautes juridictions nationales de demander des avis consultatifs à la Cour concernant l'interprétation et l'application de la Convention ;
- (ii) un projet d'instrument non contraignant du Comité des Ministres est rédigé concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme et l'établissement de listes de juges ad hoc au titre de l'article 26(4) de la CEDH, accompagné le cas échéant d'explications supplémentaires, et un recueil de bonnes pratiques ;
  - (iii) des projets d'instruments juridiques sont élaborés pour mettre en œuvre les décisions prises par le Comité des Ministres sur la base du rapport mentionné en (i) ;
  - (iv) un projet de rapport au Comité des Ministres est élaboré, contenant (a) une analyse des réponses fournies par les Etats membres pour le 31 décembre 2011 dans leurs rapports nationaux sur les mesures prises pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration d'Interlaken et (b) des recommandations pour le suivi ;
  - (v) un projet de rapport au Comité des Ministres est élaboré, contenant des éléments en vue de contribuer à l'évaluation des effets du Protocole n° 14 à la Convention et de la mise en œuvre des Déclarations d'Interlaken et d'İzmir sur la situation de la Cour ;
  - (vi) un projet de rapport intérimaire au Comité des Ministres est élaboré, sur d'éventuelles propositions pour la réforme à long terme du système de la Convention.

## **Composition**

### *Membres*

Les gouvernements des Etats membres sont invités à désigner un ou plusieurs représentants du rang le plus élevé possible.

Le Conseil de l'Europe prendra à sa charge les frais de voyage et de séjour d'un représentant par Etat membre (deux pour l'Etat dont le représentant a été élu à la présidence).

Chaque membre du Comité dispose d'une voix. Si un gouvernement désigne plus d'un membre, un seul d'entre eux peut participer au vote.

### *Participants*

Peuvent envoyer des représentants sans droit de vote et à la charge de leurs budgets administratifs respectifs :

- l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ;

- ▶ le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ;
- ▶ la Cour européenne des droits de l'homme ;
- ▶ le Commissaire aux droits de l'homme ;
- ▶ la Conférence des OING du Conseil de l'Europe ;
- ▶ des comités ou d'autres organes du Conseil de l'Europe engagés dans des travaux similaires, le cas échéant.

Peuvent envoyer des représentants sans droit de vote ni défraiement :

- ▶ l'Union européenne (un ou plusieurs représentants, y compris, le cas échéant, de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) ;
- ▶ les Etats observateurs auprès du Conseil de l'Europe : Canada, Saint-Siège, Japon, Mexique, Etats-Unis d'Amérique ;
- ▶ des représentants d'autres organisations internationales (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) / bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies).

### *Observateurs*

Peuvent envoyer des représentants sans droit de vote ni défraiement :

- ▶ le Bélarus ;
- ▶ des organisations non gouvernementales (Amnesty International, Commission internationale de Juristes (ICJ), Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), Forum européen des Roms et des gens du voyage), ainsi que le Groupe européen des institutions nationales des droits de l'homme (INDH).

## **Méthodes de travail**

### *Réunions*

- ▶ 48 membres, 2 réunions en 2012, 3 jours
- ▶ 48 membres, 2 réunions en 2013, 3 jours

Le Comité désignera également en son sein un Rapporteur pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

Le règlement intérieur du Comité est régi par la Résolution CM/Res(2011)24 concernant les comités intergouvernementaux et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail.

Le(la) Président(e) ou le(la) vice-Président(e) du DH-GDR peut être invité(e) à assister aux réunions du CDDH et de son bureau pour rendre compte de l'avancée des travaux.

Le CDDH peut charger, si nécessaire, un groupe de rédaction (jusqu'à 12 membres) de s'acquitter de tâches spécifiques dans ce domaine entre et au cours des réunions du DH-GDR.

## ANNEXE II

### Liste des documents (sélection de textes de référence)

Référence	Titre	Origine
DH-GDR(2010)006	Written contributions to the report on access to the Court – fees for applicants (Contributions dans leur langue d'origine (anglais ou français))	(Secrétariat)
DH-GDR(2010)007	Written contributions to the report on proposals for dealing with repetitive applications that would not require amendment of the Convention (Contributions dans leur langue d'origine(anglais ou français))	(Secrétariat)
DH-GDR(2010)009	Written contributions to the report on the issues of filtering – a new filtering mechanism and repetitive applications – judicial treatment (Contributions dans leur langue d'origine (anglais ou français))	(Secrétariat)
DH-GDR(2010)011	Compilation of contributions to the Court's preparation of possible rules of court governing the pilot judgment procedure (Contributions dans leur langue d'origine(anglais ou français))	(Secrétariat)
DH-GDR(2010)014	Creation of a new filtering mechanism for inadmissible applications – the German proposal (uniquement en anglais)	Allemagne
DH-GDR(2010)016	Questions concerning the introduction of fees – position paper of Germany (uniquement en anglais)	Allemagne
DH-GDR(2010)019	Avis consultatifs : Discussions précédentes au sein du DH-S-GDR et du CDDH	(Secrétariat)
DH-GDR(2010)020	Compilation de commentaires d'Etats membres sur les rapports du Juriconsulte de la Cour relatif au principe de subsidiarité et à la clarté et la cohérence de la jurisprudence de la Cour	(Secrétariat)
DH-GDR(2011)002 REV.	Etude sur l'éventuelle introduction d'un système de frais pour les requérants devant la Cour européenne des droits de l'homme	Julien Lhuillier, expert-consultant
DH-GDR(2011)006	Compilation of contributions to the draft Collective Response to the Court's Jurisconsult's notes on the principle of subsidiarity and on the clarity and consistency of the Court's case-law (Contributions dans leur langue d'origine (anglais ou français))	(Secrétariat)

Référence	Titre	Origine
DH-GDR(2011)007	Response of the European Group of National Human Rights Institutions (EGNHRI) on Reform of the European Court of Human Rights – Selected Issues (uniquement en anglais)	EGNHRI
DH-GDR(2011)008	Joint NGO Comments on follow-up of the Interlaken Declaration (uniquement en anglais)	Amnesty International, AIRE Centre, European Human Rights Advocacy Centre, International Commission of Jurists, Interights, Justice & Liberty
DH-GDR(2011)009	Statement prepared for consultations with representatives of civil society and national human rights institutions (uniquement en anglais)	Helsinki Foundation for Human Rights (Warsaw)
DH-GDR(2011)010	Ideas for the consultation with representatives of civil society and national human rights institutions (uniquement en anglais)	ILGA-Europe
DH-GDR(2011)012	German proposal to introduce a sanction in futile cases (uniquement en anglais)	Allemagne
DH-GDR(2011)013	German statement as to the assessment of the admissibility criteria (uniquement en anglais)	Allemagne
DH-GDR(2011)014	Non-Paper sur un mécanisme de filtrage combiné	
DH-GDR(2011)019	Propositions de la Norvège concernant le filtrage des requêtes et le traitement des affaires répétitives	Norvège
DH-GDR(2011)020	Note on possible new procedural rules of practices concerning access to the Court (uniquement en anglais)	Suisse / Royaume-Uni
DH-GDR(2011)021	Estonian comments on the draft preliminary report on the proposal to extend the Court's jurisdiction to give advisory opinions (uniquement en anglais)	Estonie
DH-GDR(2011)022	German proposal – judicial filtering mechanism (uniquement en anglais)	Allemagne
DH-GDR(2011)023	Filtering by whom? Why judges should be vested with the task of filtering and not the registry staff (uniquement en anglais)	Allemagne
DH-GDR(2011)024	German proposal – amendment of Article 35 paragraph 3.b ECHR (uniquement en anglais)	Allemagne
DH-GDR(2011)026	Note on compulsory legal representation (Uniquement en anglais)	Cour européenne des droits de l'homme
DH-GDR(2011)027	Registry note on Court fees (uniquement en anglais)	Greffe de la Cour

Référence	Titre	Origine
DH-GDR(2011)028	Concept of a general domestic remedy (uniquement en anglais)	Pologne
DH-GDR(2011)030	Reform of the European Court of Human Rights – Selected Issues (uniquement en anglais)	EGNHRI
DH-GDR(2011)031	Russian Federation's position on the proposal to extend the Court's jurisdiction to give advisory opinions (uniquement en anglais)	Fédération de Russie
DH-GDR(2011)035	Compendium of written contributions to the draft preliminary report on possible new procedural rules of practices concerning access to the Court (Contributions dans leur langue d'origine (anglais ou français))	
DH-GDR(2012)001	Compte rendu de la Conférence « Vision 2020 pour la Cour européenne des droits de l'homme »	
DH-GDR(2012)002	Joint NGO Comments on follow-up of the Interlaken and Izmir Declarations on the future of the European Court of Human Rights (uniquement en anglais)	Amnesty International, AIRE Centre, European Human Rights Advocacy Centre, International Commission of Jurists, Interights, Justice & Helsinki Foundation for Human Rights (Warsaw)
DH-GDR(2012)003	Contribution française en vue du développement effectif du principe de subsidiarité	France
DH-GDR(2012)005 & Addendum	Information on cases pending before the European Court of Human Rights (uniquement en anglais)	Greffe de la Cour
DH-GDR(2012)006	Submission to DH-GDR (uniquement en anglais)	EGNHRI

## ANNEXE III

### *Rapport du CDDH sur des mesures pour réglementer l'accès à la Cour*

## 1. UN SYSTÈME DE FRAIS POUR LES REQUÉRANTS DEVANT LA COUR

### *A. Introduction*

1. La Déclaration adoptée lors de la Conférence d'İzmir les 26-27 avril 2011 « invite le Comité des Ministres à continuer d'examiner la question d'exiger des requérants le paiement de frais ... »<sup>16</sup>. Lors de la session ministérielle d'Istanbul qui a eu lieu par la suite (11 mai 2011), les Délégués des Ministres ont adopté des décisions de suivi dans lesquelles ils « invitent le CDDH, afin de faciliter les décisions du Comité des Ministres, à donner ... un avis, en présentant ... les principaux arguments pratiques pour et contre: [*inter alia*] sur la question des frais pour les requérants devant la Cour européenne des droits de l'homme ... »<sup>17</sup>.
2. Ce document n'aborde pas la question de principe de savoir si l'instauration d'un système de frais représenterait ou non une limite ou une entrave inacceptable à l'exercice du droit de recours individuel devant la Cour. Son seul objectif est de faciliter la poursuite de la réflexion sur la faisabilité et l'utilité d'un tel système.
3. Le Greffe de la Cour a produit une contribution technique, qui a été examinée lors de la préparation de ce rapport<sup>18</sup>.

### *B. Principaux aspects d'un système de frais*

4. Certains aspects d'un éventuel système de frais pourraient dépendre, dans une certaine mesure, du but ou de la vision qui sous-tend leur introduction. Il y a au moins trois possibilités, qui peuvent se superposer : un système censé avoir un effet dissuasif pour décourager les requêtes manifestement irrecevables<sup>19</sup> ; un système censé être comme une pénalité pour ceux qui introduisent des requêtes manifestement irrecevables ; et un système censé refléter le fait que les plus hautes juridictions de nombreux Etats Membres, exigent elles-mêmes aux requérants de payer des frais, bien qu'il est suggéré que la comparaison directe entre la situation des juridictions nationales et celle de la Cour de Strasbourg pourrait s'avérer inappropriée, notamment pour des raisons liées à l'aide juridictionnel, qui est souvent possible dans le cadre des procédures devant ces premières juridictions.

---

16. Voir doc. CDDH(2011)010, paragraphe A.2.

17. Voir doc. CM/Del/Dec(2011)1114/1.5.

18. Voir doc. DH-GDR(2011)027.

19. Y compris les requêtes abusives au sens de l'article 35 § 3-a de la Convention en application du principe de *minimis non curat preator* (voir la note 6 ci-dessus) (voir *Bock c. Allemagne*, n° 22051/07, décision du 19 janvier 2010, et *Dudek c. Allemagne*, n° 12977/09, décision du 23 novembre 2010).

5. Il est proposé, à ce stade, de n'examiner que les aspects techniques<sup>20</sup> les plus importants, sachant que la mise au point d'un modèle définitif (ou en tout cas sa mise en application) nécessiterait de régler d'autres points de détail. Les principales questions qui se posent sont les suivantes :

- a. A quel stade de la procédure le paiement des frais serait-il demandé ?
  - b. Le montant des frais devrait-il être faible ou relativement élevé ?
  - c. Le montant des frais devrait-il varier en fonction du pays de résidence du requérant ?
  - d. Faut-il prévoir des exonérations sous condition de ressources ?
  - e. Faut-il prévoir des exonérations pour des catégories particulières de requérants ?
  - f. La Cour devrait-elle avoir le pouvoir discrétionnaire d'accorder une dispense de paiement ?
  - g. Les frais pourraient-ils être remboursés sous certaines conditions ?
  - h. Quelles seraient les modalités de paiement ?
6. Voici, pour chacun de ces aspects, des options possibles :

**a. Le stade de la procédure auquel le paiement serait demandé**

- i. Le paiement pourrait être demandé **au début de la procédure**. Ce qui correspond au moment où le formulaire de requête rempli est soumis au Greffe, par opposition au moment de l'envoi de la première lettre (puisque la requête n'est pas enregistrée ou soumise au triage tant qu'un formulaire complet n'est pas reçu). Ceci impliquerait un certain risque de dissuasion des requêtes bien fondées. En revanche, il a été suggéré qu'on obtient l'effet dissuasif sur les requêtes inadmissibles le plus efficace lorsque les frais de justice sont requis dès le début.
- ii. Le paiement pourrait être demandé **à un stade ultérieur de la procédure**. Cela pourrait permettre au Greffe de conseiller ceux dont les requêtes sont préalablement considérées comme irrecevables soit de les retirer, soit, s'ils souhaitent obtenir une décision juridictionnelle, de payer les frais. Ceci aurait l'avantage de ne pas avoir d'effet dissuasif sur les requêtes bien fondées. Cependant, pourrait ceci impliquer d'incidences administratives et budgétaires, avant tout effet dissuasif sur les requêtes manifestement irrecevables. Ces incidences pourraient être minimisées si le Greffe enverrait au requérant une lettre standard indiquant qu'après un examen préalable, la requête sera probablement déclarée irrecevable, et invitant le requérant à payer une avance de frais s'il souhaite obtenir une décision juridictionnelle ; lorsque le requérant ne paie pas dans les délais, la requête est rayée du rôle (ou quelque soit l'effet juridique qu'entraînerait le non-paiement). Il a néanmoins été suggéré qu'un tel système serait moins efficace dans la réalisation des résultats escomptés de libérer des ressources pour traiter les requêtes recevables ; au contraire, il augmenterait le charge du travail du Greffe et diminuerait la capacité de traitement des requêtes de la Cour.

---

20. Pour une liste de certains de ces aspects, voir le titre E ci-dessous.

**b. Le montant des frais**

- i. Le montant des frais pourrait être volontairement fixé à un **niveau peu élevé** pour éviter de décourager les requêtes bien fondées ; des montants allant jusqu'à 50 € ont été mentionnés. Dans ce cas, toutefois, il pourrait s'avérer insuffisant pour décourager notablement les requêtes mal fondées.
- ii. Le montant pourrait être fixé à un **niveau plus élevé** pour garantir la dissuasion des requêtes mal fondées<sup>21</sup>. Il serait alors nécessaire de prévoir des mécanismes compensatoires (par exemple exonérations, dispenses ou remboursements) pour éviter, autant que possible, de dissuader les requêtes bien fondées et de différencier en fonction du pays de résidence (voir ci-après). Ces mécanismes pourraient cependant avoir des incidences administratives et budgétaires (voir ci-après).

L'expert-consultant note, dans son étude<sup>22</sup>, que « [I]es montants demandés au titre des frais de justice sont extrêmement variables d'un Etat à un autre et parfois même au sein d'un même Etat entre les différentes matières. Dans certains Etats (...), les montants ont été déterminés de manière à être peu élevés, le plus souvent pour se limiter à dissuader les requêtes mal fondées ou pour assurer une autonomie financière pleine ou partielle de la juridiction. Toutefois, dans d'autres Etats (...), les montants sont dans certaines situations volontairement élevés afin d'être réellement efficaces ou vont prochainement faire l'objet de fortes augmentations (...) Les frais de justice en matière administrative varient considérablement<sup>23</sup>. »

**c. Montant variable selon le pays de résidence du requérant<sup>24</sup>**

- i. Le montant des frais pourrait être **identique** quel que soit le pays de résidence du requérant. Dans ce cas, toutefois, il ne serait peut-être pas judicieux de fixer un montant élevé, car celui-ci pourrait être insuffisant pour décourager notablement les requêtes mal fondées de la part de requérants résidant dans des pays ayant un haut revenu par habitant, tout en risquant de décourager des requêtes bien fondées de la part de requérants résidant dans des pays à faible revenu par habitant. C'est pourquoi un système prévoyant des frais de montant uniforme quel que soit le pays de résidence du requérant pourrait être considéré comme discriminatoire, en particulier si ce montant est relativement élevé.

21. Il est suggéré que les requérants paient des frais égal à 10 % du coût moyen de traitement d'une requête, ce qui sur les chiffres de 2010 se traduirait par des frais d'un montant approximatif de 150 € (1 420 € coût moyen par affaire)

22. Voir le document DH-GDR(2011)002REV., « Etude sur l'éventuelle introduction d'un système de frais pour les requérants devant la Cour européenne des droits de l'homme (révisée) », préparée par Julien Lhuillier, Institut de criminologie et de droit pénal, Université de Lausanne, Suisse.

23. Op. cit., pp. 10-11.

24. Il faudrait prendre note du fait qu'un niveau variable des frais n'exclurait pas nécessairement le besoin d'introduire d'autres mécanismes compensatoires, tel que les exonérations (voir ci-dessus).

- ii. Le montant des frais pourrait **varier** selon le pays de résidence du requérant<sup>25</sup>. Il pourrait par exemple être fixé en fonction des niveaux relatifs du revenu national par habitant. En effet, la Cour évalue déjà les niveaux relatifs des revenus nationaux quand elle fixe les niveaux de satisfaction équitable dans les affaires individuelles, en divisant les Etats membres en quatre zones sur la base de données de la Banque Mondiale. L'établissement des différents montants pourrait n'entraîner en principe que des incidences administratives et budgétaires minimales, bien qu'il pourrait y avoir des affaires dans lesquelles il serait demandé à la Cour de déterminer le lieu de résidence du requérant ; la question de savoir quel montant appliquer aux requérants résidant dans un Etat non membre pourrait poser une difficulté supplémentaire. Un système différencié pourrait toutefois renforcer la fonction dissuasive du système de frais.

L'expert-consultant note, dans son étude, qu'« il est possible d'envisager une variation [du montant des frais] fondée sur la disparité des niveaux de vie moyens (...). En pratique, aucun Etat n'applique aussi clairement ce critère. Toutefois, certains Etats en font un usage approchant (...) »<sup>26</sup>.

Le montant des frais peut varier en fonction du niveau de vie relatif dans jusqu'à 5 des 25 pays sur lesquels l'expert consultant a été en mesure de recueillir des informations détaillées<sup>27</sup>.

#### **d. Exonérations sous condition de ressources**

- i. Le montant des frais pourrait être identique quelles que soient les ressources du requérant (situation financière), c'est-à-dire qu'il n'y aurait pas d'exonérations sous condition de ressources<sup>28</sup>. Là encore, un montant élevé pourrait être inopportun car il risquerait de décourager des requêtes bien fondées de la part de personnes aux moyens modestes. Par ailleurs, un montant faible pourrait être moins efficace, car il ne découragerait pas les requêtes mal fondées de la part de personnes plus aisées. Un système sans exonérations sous condition de ressources pourrait par conséquent être considéré comme discriminatoire entre les requérants d'un même pays ayant des moyens financiers différents. Il est cependant à noter que l'étude de l'expert-consultant n'établit pas clairement si tous les systèmes de frais nationaux prévoient des exonérations sous condition de ressources (bien que la question des différences de ressources puisse être traitée par d'autres voies, telles que l'octroi d'une aide juridictionnelle aux personnes moins aisées). Il conviendrait d'examiner si les Etats seraient ou non habilités à contester la qualité du requérant pour prétendre à l'exonération, en mettant en cause par exemple ses circonstances personnelles réelles ou ses capacités financières.

---

25. Voir doc. CDDH(2011)R72 Addendum I, annexe V, par. 8 : il est à noter que le rapport du CDDH parle d'« Etat d'origine » ; le risque est que cette expression entraîne une confusion avec la notion de « pays d'origine » employée en droit des réfugiés, auquel cas elle pourrait s'avérer impropre dans le présent contexte.

26. Voir doc. DH-GDR(2011)002 REV., p. 11.

27. *Ibid.*, p. 27.

28. Voir doc. CDDH(2011)R72 Addendum I, annexe V, par. 10.

- ii. Certains requérants pourraient être **exonérés** des frais en raison de leur niveau de ressources. Le droit à l'exonération pourrait être déterminé, par exemple, en vérifiant si le requérant peut prétendre à certaines aides servies par l'Etat, à l'assistance judiciaire gratuite ou à une exemption des frais de justice dans son pays de résidence. Une telle exonération permettrait de ne pas décourager des requêtes bien fondées de la part de personnes ayant des moyens modestes, et atténuerait l'effet discriminatoire. En revanche, l'opération consistant à établir dans chaque cas si le requérant peut bénéficier de l'exonération pourrait avoir des incidences administratives et budgétaires considérables. De plus, l'hétérogénéité, selon les pays, des conditions ouvrant droit au bénéfice de certaines prestations ou avantages pourrait être considérée comme participant d'une forme de discrimination entre les requérants de différents pays lors de la détermination du droit à l'exonération des frais. Ceci dit, il faudrait prendre note du fait que le Greffe a l'expérience de l'administration d'un système de contrôle de moyens dans le contexte de l'accord d'aide juridictionnelle. Une approche inspirée de la pratique du Greffe pourrait éviter certains des problèmes qui peuvent apparaître dans le contexte actuel, bien qu'elle entraînerait quand même certaines conséquences administratives ou budgétaires.

L'expert-consultant note, dans son étude, que « de nombreux Etats tiennent compte de la situation financière personnelle des parties à un moment ou un autre de la procédure de frais, par exemple, en cas de demande d'exonération des frais »<sup>29</sup>.

Le montant des frais est variable en fonction de la situation financière des parties dans au moins 8 des 25 pays sur lesquels l'expert-consultant a été en mesure de recueillir des informations détaillées<sup>30</sup>.

#### **e. Exonérations pour certaines catégories de requérants**

- i. Il pourrait n'y avoir **aucune exonération**.
- ii. Certaines catégories de requérants pourraient être **exonérées** de frais. Ce pourrait être le cas, en particulier, des personnes privées de liberté<sup>31</sup>. En fonction de la définition des catégories et de la facilité avec laquelle il serait possible d'établir la preuve que le requérant remplit les conditions voulues, la détermination du droit à exonération pourrait n'avoir que des incidences administratives et budgétaires minimales. (Il ne semble pas que l'option consistant à ne faire payer que les personnes morales puisse suffire à régler le problème du nombre de requêtes irrecevables.)

L'expert-consultant note, dans son étude, que « [l]es exemptions fondées sur la personne du requérant peuvent relever d'une certaine vulnérabilité, mais elles peuvent également reposer sur la nature même du requérant. Le requérant qui présente une certaine vulnérabilité peut être exempté de payer les frais de procédure. Les cas dans lesquels les exonérations sont

29. Voir doc. DH-GDR(2011)002 REV., p. 11.

30. *Ibid.*, p. 27.

31. Voir doc. CDDH(2011)R72 Addendum I, annexe V, paragraphe 11. Il a également été suggéré que des exonérations soient consenties à des requérants invoquant des violations de certains « droits essentiels » garantis par la Convention, tels que les articles 2, 3 et 4.

possibles sont désignés par la loi et correspondent le plus souvent à des cas de vulnérabilité intellectuelle, matérielle [y compris la privation de liberté] ou financière [y compris l'indigence]. »<sup>32</sup>

#### **f. Pouvoir discrétionnaire de la Cour d'accorder une dispense de paiement des frais**

- i. La Cour pourrait **n'avoir aucun pouvoir discrétionnaire** d'accorder une dispense de paiement.
- ii. La Cour pourrait avoir le **pouvoir discrétionnaire** de dispenser le requérant du paiement des frais. Ce pouvoir pourrait être illimité ou limité à des cas particuliers<sup>33</sup>. Il donnerait à la Cour une plus grande souplesse dans le traitement des circonstances individuelles et exceptionnelles. Introduire une telle caractéristique dans un système de frais pourrait toutefois prolonger et compliquer la procédure et aurait donc des incidences administratives et budgétaires. En outre, il a été suggéré qu'il serait inutile d'inclure une telle caractéristique en plus des exonérations décrites ci-dessus.

L'expert-consultant note, dans son étude, que « [d]ans plusieurs Etats, la nature de certaines affaires permet l'exonération directe des requérants. Il en est souvent ainsi en matière familiale (...) »<sup>34</sup>.

Le montant des frais peut être variable selon le type d'affaires dans au moins 21 des 25 pays sur lesquels l'expert-consultant a été en mesure de recueillir des informations détaillées<sup>35</sup>.

#### **g. Remboursement des frais**

- i. Les frais pourraient **n'être en aucun cas remboursables**.
- ii. Les frais pourraient être **remboursables** si certaines conditions sont satisfaites<sup>36</sup>. Il pourrait s'agir d'un remboursement par l'Etat défendeur dans le cadre de l'octroi des frais et dépenses, dans l'éventualité où la Cour trouverait une ou plusieurs violations. Si les frais étaient fixés à un niveau élevé de façon à maximiser l'effet dissuasif contre les requêtes manifestement irrecevables, ils pourraient être remboursés à ceux dont la requête n'a pas été écartée par un juge unique comme étant manifestement mal fondée. Dans tous les cas, il y aurait inévitablement des incidences administratives ou budgétaires.

(Cette question n'est pas examinée dans l'étude de l'expert-consultant.)

#### **h. Paiement des frais**

- i. Les frais pourraient être payés par virement bancaire (comme dans au moins 22 des 25 pays sur lesquels l'expert-consultant a été en mesure de recueillir des informations détaillées)<sup>37</sup>.

32. Voir doc. DH-GDR(2011)002 REV., p. 13.

33. Voir doc. CDDH(2011)R72 Addendum I, annexe V, par. 13.

34. Voir doc. DH-GDR(2011)002 REV., p. 14.

35. *Ibid.*, p. 27.

36. Voir doc. CDDH(2011)R72 Addendum I, annexe V, par. 14.

37. *Ibid.*, p. 27.

- ii. Les frais pourraient être payés par internet (comme dans au moins 8 des 25 pays sur lesquels l'expert-consultant a été en mesure de recueillir des informations détaillées)<sup>38</sup>.
- iii. Les frais pourraient être payés par timbres (comme dans 7 des 25 pays sur lesquels l'expert-consultant a été en mesure de recueillir des informations détaillées)<sup>39</sup>.
- iv. Plusieurs ou l'ensemble des modes de paiement susmentionnés pourraient être proposés<sup>40</sup>.  
L'expert-consultant note, dans son étude, que « [l]es modalités de collecte des frais présentent de grandes diversités d'un Etat membre à un autre ». L'étude mentionne notamment les modalités suivantes : paiement auprès de la juridiction, d'une banque ou d'un bureau de poste ; paiement en espèces, par virement bancaire, timbre fiscal, téléphone ou internet. Elle souligne aussi que « la collecte des frais est parfois sous-traitée à un organisme privé, le plus souvent une banque accréditée (...) [ou dans d'autres cas] un organisme privé particulier, [ou bien] à des organismes publics »<sup>41</sup>.

### *C. Deux modèles possibles*

7. On peut considérer que la précédente analyse des options envisageables pour les différents aspects d'un système de frais met en évidence plusieurs conflits entre des objectifs divergents.
  - a. Il peut y avoir conflit entre, d'une part, le souci de réduire au minimum les incidences administratives et budgétaires et, d'autre part, celui de réduire au minimum l'effet discriminatoire. Ainsi, il pourrait être nécessaire de limiter ou d'éviter le risque de discrimination entre les requérants d'un même pays ne disposant pas des mêmes moyens financiers en prévoyant des exonérations sous condition de ressources, ce qui pourrait avoir des incidences administratives et budgétaires. De même, il pourrait être nécessaire de réduire ou d'éviter le risque de discrimination entre les requérants de pays ayant différents niveaux nationaux de revenu par habitant, en instaurant différents niveaux de frais pour différents pays. Ceci pourrait avoir des incidences administratives ou budgétaires.
  - b. Il peut aussi y avoir conflit entre, d'une part, le souci de décourager autant que possible les requêtes manifestement irrecevables et, d'autre part, celui de ne pas décourager de manière discriminatoire des requêtes bien fondées ; enfin, comme décrit précédemment, il peut y avoir conflit entre, d'une part, les mesures visant à limiter ou éviter cette discrimination et, d'autre part, le souci de réduire au minimum les incidences administratives et budgétaires. Ainsi, si le montant des frais était fixé à un niveau relativement élevé pour avoir un effet dissuasif maximal, il pourrait être nécessaire,

---

38. *Ibid.*

39. *Ibid.*

40. Les autres modalités mentionnées dans l'étude de l'expert-consultant, telles que le paiement par téléphone ou par chèque, ne semble pas appropriées dans le présent contexte.

41. Voir doc. DH-GDR(2011)002 REV., p. 18-20.

pour éviter de décourager également les requêtes bien fondées, de prévoir des exonérations et/ou des remboursements, ce qui pourrait avoir des incidences administratives et budgétaires.

8. Les modèles suivants sont délibérément situés aux extrémités du spectre des modèles possibles. Ils ne représentent pas les seules possibilités, mais ils ont plutôt pour but d'illustrer les conséquences de diverses approches. Une analyse du rapport coût / bénéfice de ces modèles est difficile et il n'a pas encore été possible de la réaliser ; tout choix définitif exigera une évaluation et une adaptation du mécanisme.

## **I. Modèle I – Incidences administratives et budgétaires moins lourdes**

9. Il ressort de la précédente analyse des différentes options envisageables pour chaque aspect d'un système de frais qu'un modèle présentant les caractéristiques suivantes présenterait des incidences administratives et budgétaires moindres :

- a. Frais de faible montant.
- b. Montant uniforme pour les requérants, quel que soit leur pays de résidence.
- c. Pas d'exonérations sous condition de ressources.
- d. Exonérations uniquement pour les personnes en détention
- e. Pas de pouvoir discrétionnaire de la Cour pour dispenser du paiement des frais.
- f. Remboursements uniquement pour les requérant dont la requête a été retenue, en tant que contrepartie au dédommagement
- g. Paiement par virement bancaire, internet ou timbres.

10. Il est suggéré que le Modèle I présente les avantages suivants :

- a. Il est pratique, simple et uniforme en ce qui concerne sa mise en œuvre et entraîne des contraintes administratives et budgétaires moindres.
- b. Il suffirait comme une certaine forme de dissuasion pour les requêtes « futiles » ou mal fondées et n'heurterait aucun requérant ; sa simple introduction et utilisation en elle seule améliorerait la qualité des requêtes.
- c. Il ne serait pas punitif dans les faits et n'impliquerait pas une pénalité au requérant ; il ne représenterait, donc, une limitation inacceptable ou un obstacle à l'exercice du droit de recours individuel devant la Cour.
- d. Il pourrait être amélioré ou modifié pour répondre à toute charge de travail prédominante, dans le but d'être plus efficace pour dissuader les requêtes irrecevables.

11. Les principaux inconvénients éventuels d'un tel modèle pourraient être un moindre effet dissuasif sur les requêtes irrecevables et une discrimination en fonction de la situation financière des requérants, concernant à la fois des personnes ayant des revenus moyens résidant dans des pays à revenu national par habitant différents, et celles ayant différents revenus au sein d'un même pays de résidence.

## II. Modèle II – Effet discriminatoire moindre

12. Il ressort de la précédente analyse des différentes options envisageables pour chaque aspect d'un système de frais qu'un modèle présentant les caractéristiques suivantes serait moins discriminatoire.

- a. Frais de montant relativement élevé.
  - b. Montant variable en fonction du pays de résidence du requérant.
  - c. Exonérations sous condition de ressources.
  - d. Exonérations au moins pour les personnes en détention.
  - e. Pouvoir discrétionnaire de la Cour pour accorder une dispense de paiement dans certaines circonstances
  - f. Remboursement lorsque la requête est déclarée admissible (autrement, lorsque la requête n'est pas déclarée manifestement irrecevable)
  - g. Paiement par virement bancaire, internet ou timbres.
13. Il a été suggéré que le Modèle II présente les avantages suivants :
- a. Il semble être plus efficace pour décourager les requêtes dénuées de fondement.
  - b. Il serait moins discriminatoire, en particulier entre requérants ayant des moyens financiers différents.
  - c. Les caractéristiques particulières des requérants et de leurs requêtes seraient mieux prises en compte.
  - d. Les entrées financières plus importantes résultant de ce modèle pourraient couvrir les coûts administratifs.

14. Les incidences administratives des exonérations sous condition de ressources ou de circonstances d'un requérant et sous condition de détermination de son pays de résidence pourraient constituer le principal inconvénient éventuel de ce modèle. Il y aurait également des conséquences administratives liées au remboursement des frais lorsque la requête est jugée recevable. Il resterait un certain risque de dissuasion des requêtes bien fondées.

### *D. Base juridique pour l'introduction d'un système de frais*

15. Le CDDH a consulté le Service du conseil juridique, qui a donné l'avis suivant sur la question :

« Il semble que la seule question à examiner sous l'angle juridique et non pas d'un point de vue pratique soit celle de savoir si une requête portée devant la Cour européenne des droits de l'homme peut ou non être rejetée en cas de non paiement des frais. Le cadre juridique existant prévoit deux possibilités de refus, à savoir la requête est déclarée irrecevable par la Cour ou refusée par le Greffe.

#### **1. La requête est déclarée irrecevable**

Il se dégage de l'article 35 de la Convention européenne des droits de l'homme qu'une requête ne peut être rejetée comme irrecevable que si un ou plusieurs critères figurant dans cet article est ignoré. En conséquence, afin de permettre à la Cour de déclarer irrecevable une requête en raison du non paiement des frais, l'article 35 de la Convention nécessiterait d'être amendé.

#### **2. La requête n'est pas examinée par la Cour**

Conformément à l'article 47 du Règlement de la Cour adopté par la Cour en Assemblée plénière sur la base de l'article 25 de la Convention, en cas de non-respect des obligations énumérées aux paragraphes 1 et 2 de l'article, la requête

peut ne pas être examinée par la Cour. Il pourrait être envisagé d'introduire dans l'article 47 une exigence supplémentaire de paiement de frais. Ainsi, le défaut de paiement des frais aboutirait au refus de la requête parle Greffe. Puisque l'article signale que le non-respect des obligations **peut** entraîner (et non pas *entraîne*) le non-examen de la requête, cela aurait l'avantage de permettre l'exonération des frais dans certains cas (par exemple, s'agissant de prisonniers). En outre, bien entendu, ce modèle n'exigerait pas d'amender la Convention européenne ».

16. Cet avis exigera un examen plus approfondi avant que la question ne soit définitivement résolue<sup>42</sup>.

### *E. Aspects techniques supplémentaires à examiner à un stade ultérieur*

17. Les aspects techniques suivants, bien que n'étant pas essentiels à la prise de décision politique sur l'éventuelle introduction d'un système de frais, devront être abordés et résolus avant l'introduction de tout système.

- a. Les frais s'appliqueront-ils aux requêtes déjà introduites devant la Cour ? Dans cette hypothèse, il pourrait être possible de mettre en place la procédure par laquelle le Greffe conseillerait les personnes dont les requêtes ont déjà été prises en compte, soit de les retirer, soit, si elles souhaitent une décision juridictionnelle, à payer des frais<sup>43</sup>. La nature rétroactive d'une telle approche pourrait toutefois s'avérer problématique.
- b. Qui serait responsable de l'établissement du niveau des frais ? Le Comité des Ministres ou la Cour ? Qui serait responsable de sa révision ?
- c. Le niveau initial des frais pourrait-il être révisé à la lumière de l'expérience opérationnelle pratique du système ou dans le cas d'un changement de circonstances ?
- d. De quelle façon dont les niveaux des frais dans les pays aux différents revenus nationaux par habitant pourraient être révisés ? Y aurait-il un mécanisme pour les révisions irrégulières dans des circonstances exceptionnelles.
- e. Faudrait-il établir un mécanisme pour surveiller régulièrement et évaluer périodiquement l'impact des frais ? Le but serait de déterminer si, et dans l'affirmative dans quelle mesure, les frais répondent premièrement à l'objectif de décourager les requêtes manifestement irrecevables et, à titre secondaire, s'ils découragent ou non des requêtes bien fondées. Les résultats des travaux du mécanisme seraient rendus publics.
- f. Quelle serait la conséquence si un requérant (qui n'a pas été dispensé du paiement) ne paie pas (la question se pose indépendamment du stade de la procédure auquel le paiement est demandé [voir ci-dessus par. 13.a.i. et ii.] :

42. Il peut être rappelé que, dans son rapport final sur les mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention, le CDDH a précédemment déclaré que « un aspect qui reste encore à résoudre est celui de savoir si l'introduction de frais exigerait l'amendement à la Convention ou si elle pourrait être faite sur la base des dispositions existantes ou, par exemple, par le biais d'un amendement au Règlement de la Cour. Le CDDH note que la réponse à cette question peut varier en fonction du modèle. » (voir doc. CDDH(2010)013 Addendum I, paragraphe 14).

43. Voir le paragraphe 6.a.ii. ci-dessus.

(1) solution « informelle », *i.e.* lettre du Greffe informant le requérant que sa requête ne sera pas (plus) examinée faute d'avoir versé le montant, ou bien (2) solution « formelle », soit (a) décision d'irrecevabilité (ce qui nécessiterait un amendement de la Convention introduisant un nouveau critère de recevabilité), soit (b) en application de l'article 37, al. 1 let. c de la Convention.

## 2. LA REPRÉSENTATION LÉGALE OBLIGATOIRE

### A. Introduction

18. Par un avis en date du 4 avril 2011 rendu dans la perspective de la Conférence d'İzmir, la Cour a estimé « *que la représentation obligatoire des requérants par un avocat pourrait constituer un moyen effectif et approprié de faire en sorte que les intéressés reçoivent des conseils juridiques adéquats avant d'introduire leurs requêtes et serait de nature à améliorer la formulation de celles-ci. Compte tenu de son lien direct avec les systèmes juridiques nationaux, la mesure cadrerait parfaitement avec le principe de subsidiarité. Cela étant, toute introduction d'un système de représentation obligatoire devrait s'accompagner de la mise en place au niveau national de facilités adéquates concernant l'obtention de l'aide judiciaire.* »

19. Il devrait immédiatement être relevé que la Cour elle-même, à la réflexion, a depuis conclu que cette proposition serait problématique.<sup>44</sup> Le CDDH, suite à son propre examen de la question, est arrivé à la même conclusion.

### B. Arguments en faveur

20. Les arguments suivants ont été suggérés en faveur de rendre la représentation légale obligatoire dès le début :

- a. Cela augmenterait la qualité des requêtes portées devant la Cour, dans la mesure où les requérants potentiels seraient conseillés par des professionnels, notamment sur les conditions de recevabilité auxquelles serait confrontée la requête envisagée, ce qui peut peut-être réduire le nombre de requêtes.
- b. Les requêtes seraient rédigées de manière professionnelle, ce qui permettrait d'accélérer leur traitement par le Greffe de la Cour.
- c. Cela maintiendrait un lien direct, par le biais du représentant légal, avec la procédure interne qui précède, qui serait conforme au principe de subsidiarité.

### C. Arguments contre

21. Après examen, les arguments suivants contre la proposition sont toutefois apparus.

- a. Une telle mesure qui mettrait un coût financier à la charge du requérant serait de nature à rendre la saisine de la Cour moins aisée et pourrait donc présenter des inconvénients similaires à l'introduction de frais. Sans l'attri-

44. Voir le document DH-GDR(2011)026, « Note sur la représentation légale obligatoire des requérants », Cour européenne des droits de l'homme (doc. 3709276), 21 octobre 2011.

- bution d'une aide judiciaire pour les personnes ayant des moyens insuffisants, la mesure aurait un impact sur le droit de recours individuel (voir ci-dessous).
- b. Il n'est pas certain que les avocats réussissent à dissuader leurs clients de déposer des requêtes, même lorsqu'elle apparaissent comme manifestement irrecevables. Les statistiques de la Cour ne permettent d'ailleurs pas de démontrer que les requêtes présentées par l'intermédiaire d'un avocat fassent l'objet de moins de décisions d'irrecevabilité manifeste que les requêtes présentées par un individu seul<sup>45</sup>.
  - c. La représentation légale obligatoire est en principe déjà exigée des requérants dont les affaires sont communiquées à l'Etat défendeur, à l'exception des affaires simples. L'imposer également aux affaires simples augmenterait inutilement les coûts procéduraux.
22. En ce qui concerne la nécessité d'étendre l'aide judiciaire à ceux qui ont des moyens insuffisants, les inconvénients suivants ont été mentionnés.
- a. Si les Etats devaient financer et gérer l'attribution de l'aide judiciaire, cela aurait des implications budgétaires substantielles pour les Etats membres qui ne fournissent pas actuellement d'aide judiciaire pour financer la représentation légale des requérants à la Cour.
  - b. Une telle aide judiciaire ne pourrait être accordée par les Etats que sous réserve de l'appréciation du caractère sérieux de la requête. Dès lors que l'aide judiciaire viendrait à être refusée en raison du défaut de caractère sérieux de la requête, la Cour risquerait d'être saisie de requêtes nouvelles contestant le défaut d'attribution de l'aide judiciaire par l'Etat concerné sur le fondement de la violation de l'article 34 de la Convention.
  - c. Autrement, si la tâche d'administrer l'aide judiciaire devait être conférée à la Cour, cela reviendrait à créer une nouvelle charge administrative et juridique, qui serait manifestement contraire à l'objectif poursuivi de désengorgement de la Cour.

### 3. L'INTRODUCTION D'UNE SANCTION À L'ENCONTRE DES AFFAIRES DÉNUÉES DE TOUT FONDEMENT

#### A. Introduction

23. Lors de la 7<sup>e</sup> réunion du DH-GDR (30 mai – 1<sup>er</sup> juin 2011), l'expert allemand a présenté une proposition visant à introduire une sanction pécuniaire à l'encontre des affaires dénuées de tout fondement<sup>46</sup>. Cette proposition répondrait à l'invitation des Délégués au CDDH à donner « un avis, en présentant [...] les principaux arguments pratiques pour et contre, [...] sur toute autre éventuelle nouvelle règle ou pratique d'ordre procédural concernant l'accès à la Cour. »<sup>47</sup> Le présent document constitue le rapport du CDDH sur la proposition<sup>48</sup>.

45. *Ibid.*

46. Voir le doc. DH-GDR(2011)012.

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

48. Voir le doc. DH-GDR(2011)R7.

24. La proposition allemande permettrait à la Cour d' « imposer des frais... lorsque les requérants ont soumis de manière répétée des requêtes qui sont manifestement irrecevables ou manquent en substance, car ces requêtes ne nécessitent manifestement pas de décision judiciaire de la part d'une juridiction internationale et placent une charge indue sur la Cour. » (Pour éviter toute confusion, le terme « frais » sera remplacé par le terme « sanction » dans le présent document.)
25. D'autres détails concernant le fonctionnement de ce système de sanction sont notamment les suivants :
- a. Il incomberait à la formation judiciaire traitant de la requête d'évaluer s'il y a lieu ou non d'imposer une sanction.
  - b. La sanction serait imposée à la discrétion de la Cour, une fois la procédure achevée, ce qui pourrait permettre de le faire dans la décision d'irrecevabilité.
  - c. La sanction ne devrait pas être trop peu élevée, de manière à renforcer son effet éducatif, elle devrait être supérieure à tout frais général ; son montant spécifique serait fixé à la discrétion de la Cour, en tenant compte des caractères spécifiques du cas individuel, jusqu'à un montant maximum donné. (Il n'a pas été spécifié qui serait compétent pour fixer ce montant maximum.)
  - d. La Cour ne serait pas en mesure de faire exécuter directement le paiement de la sanction. Le requérant serait toutefois informé qu'aucune autre requête ne sera traitée jusqu'à ce que la sanction soit payée.
  - e. L'on pourrait prévoir une dérogation au principe selon lequel la Cour refuse de traiter les requêtes ultérieures déposées par des requérants qui n'ont pas payé une sanction, dans les cas dans lesquels la requête ultérieure concernerait le « noyau dur » des droits garantis par la Convention (par ex. les articles 2, 3 et 4).
  - f. Si le même requérant, après s'être acquitté de la sanction, devait ensuite déposer d'autres requêtes dénuées de tout fondement, une sanction complémentaire éventuellement plus élevée pourrait être appliquée.

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

26. Les arguments suivants ont été avancés en faveur de l'introduction d'une sanction à l'encontre des affaires dénuées de tout fondement :
- a. De telles requêtes placent une charge indue sur la Cour : la sanction chercherait à réduire cette charge. Elle fournirait à la Cour un outil de gestion des affaires, similaire à ce qui existe dans certains systèmes judiciaires nationaux, pour mieux gérer ceux dont les nombreuses requêtes utilisent les ressources sans contribuer au développement positif dans le domaine des droits de l'homme, que ce soit pour les individus (le requérant) ou en général.
  - b. La sanction aurait un effet éducatif sur le requérant en cause. Même si un tel système n'aurait pas un effet massif sur le nombre de requêtes manifestement irrecevables, il pourrait néanmoins avoir un effet préventif sur ceux qui déposent des requêtes sans se demander si leurs requêtes remplissent les critères de recevabilité. Le fait d'imposer une sanction peut avoir un effet positif dans tous les cas : les requérants qui payent auront pris conscience

- du sérieux des requêtes ; ceux qui ne payent pas se verront opposer le refus de la Cour d'examiner toute autre requête introduite à l'avenir.
- c. Une fois qu'il y aura une connaissance générale de la pratique, cela pourra également avoir une influence en terme de discipline sur le comportement des autres requérants. Le système pourrait ainsi contribuer à consolider le rôle de la Cour, dont la situation actuelle, notamment sa charge de travail, est due en partie au fait qu'elle soit considérée, par de nombreux requérants, comme une juridiction de quatrième instance.
  - d. La décision de mettre ou non en œuvre la sanction serait prise par la formation de jugement saisie de l'affaire et n'impliquerait par conséquent qu'un coût administratif additionnel minime. La gestion de la sanction n'impliquerait pas pour la Cour de travail additionnel disproportionné par rapport aux effets possibles dans la mesure où ce serait à la discrétion de la Cour de décider d'imposer ou non la sanction. Si la Cour estimait que rendre une décision rapide sans sanction serait un meilleur moyen de gérer l'affaire, elle pourrait le faire.
  - e. Un système de sanction répondrait à l'une des objections de ceux qui sont opposés à un système général de frais pour les requérants, dans la mesure où il ne dissuaderait pas les requêtes bien fondées, la Cour décidant de son application après avoir examiné l'affaire. L'impact potentiel sur l'effectivité du droit de recours individuel devant la Cour semblerait minime, étant donné les conditions en vertu desquelles la sanction est envisagée. Elle est, en effet, laissée à l'appréciation du juge, tant eu égard à son application qu'eu égard à son montant.

### *C. Arguments contre l'introduction d'une sanction*

27. Les arguments suivants ont été avancés contre la proposition :
- a. Un « système de sanctions » ne serait pas en conformité avec le but, l'esprit et même la lettre de la Convention. Chaque requérant doit être présumé de bonne foi lorsqu'il dépose une requête. Les requérants imaginent rarement, si c'est le cas, que leur affaire puisse être considérée comme dénuée de tout fondement. L'irrecevabilité est la seule sanction pour une requête clairement mal fondée ou même abusive. Toute autre sanction donnerait en réalité l'apparence de criminaliser les requérants à la Cour, ce qui ne devrait pas être envisagé pour un mécanisme de protection judiciaire des droits de l'homme. Cela pénalise le requérant avant même qu'il ait exposé son cas, même si cette affaire s'avère être irrecevable. Cela va à l'encontre de la maxime « Il faut non seulement que justice soit rendue, mais également qu'il y ait apparence de justice ».
  - b. Même s'il y a sans aucun doute des requérants qui passent leur temps dans des litiges abusifs, notamment devant la Cour, il n'y en a que très peu et ils ne déposent pas nécessairement que des requêtes dénuées de tout fondement, irrecevables, ce qui est un problème supplémentaire. La plupart des requêtes « abusives » consistent en la répétition, ou en des variations mineures de requêtes précédemment rejetées. Actuellement, une fois qu'un tel mode de requêtes a été établi – ce qui peut impliquer aussi peu que deux décisions du juge unique (la seconde rendue en vertu de l'article 35(2)(b)

CEDH) – d'autres requêtes sont traitées par le Greffe, qui informe simplement le requérant qu'il n'y aura plus d'examen judiciaire de son affaire. En d'autres mots, les requêtes abusives ne sont pas un problème majeur de traitement des requêtes et il ne peut y avoir que peu d'opportunités pour une formation judiciaire d'envisager d'imposer une sanction.

- c. La Cour utilise rarement sa compétence existante pour déclarer des requêtes irrecevables pour abus du droit de recours individuel (art. 35(3)(a)) et il serait par conséquent peu probable qu'elle exerce le pouvoir d'imposer une sanction. La consolidation de sa jurisprudence pour rejeter<sup>49</sup> les requêtes dénuées de tout fondement pourrait atteindre le même but que cette proposition. Le développement de cette jurisprudence pourrait prévenir des requêtes futures dénuées de tout fondement, sans qu'un système complexe de sanctions soit nécessaire. Une accumulation des efforts visant le même objectif tendrait à surcharger la Cour de tâches additionnelles, plutôt qu'à la soulager.
- d. La mise en œuvre de la proposition pourrait nécessiter la mobilisation de ressources humaines et financières et placer une charge discrétionnaire lourde sur la Cour lorsqu'elle décide qui ou quelle affaire « sanctionner ». La Cour a l'obligation de traiter chaque requête de la même manière, accordant le même poids et la même considération à chacune, et serait ainsi obligée de déterminer dans quelle mesure et d'expliquer pourquoi certaines requêtes manquent en substance ; en d'autres mots, de distinguer des degrés d'irrecevabilité. Elle serait obligée d'analyser, au moins brièvement, les requêtes ultérieures introduites par la personne en question, au moins pour éviter la situation dans laquelle des violations éventuelles de « droits fondamentaux » demeureraient non examinées.
- e. Il a été suggéré qu'il devrait être possible de faire appel de la sanction, ce qui augmenterait la charge de travail de la Cour. Tout système de sanctions pécuniaires devrait en principe être accompagné de la possibilité de demander le réexamen ou la réduction de son montant. Cela impliquerait également des ressources supplémentaires.
- f. Un système de sanctions créerait des inégalités entre les requérants. Il n'affecterait pas les requêtes dénuées de tout fondement déposées par des requérants ayant un statut financier solide. Le système envisagé pourrait ainsi apparaître comme discriminatoire sur la base des ressources financières.
- g. La viabilité et faisabilité d'un tel système au sein de la Convention, même une fois amendée, serait discutable, difficile et compliqué à mettre en œuvre.

#### *D. Autres questions soulevées*

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

---

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

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

#### **4. AMENDEMENT DU CRITÈRE DE RECEVABILITÉ DU « PRÉJUDICE IMPORTANT »**

##### *A. Introduction*

29. La proposition allemande vise à modifier le critère de recevabilité du « préjudice important » de l'article 35(3)(b) de la Convention, en supprimant la clause de sauvegarde, qui impose que l'affaire ait été au préalable dûment examinée par un tribunal interne.

30. 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.~~ »

##### *B. Arguments en faveur*

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

- a. L'insertion, à l'article 35 (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.

### C. Arguments contre

32. 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 dûment 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 minime.
- 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.

#### *D. Autres questions soulevées*

33. 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.

34. Le CDDH note que les 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 manifestement irrecevables peuvent avoir des implications pour une évaluation de la nécessité de cette proposition (pour davantage de détails, il convient de se référer au paragraphe 34 du rapport final).

## **5. UN NOUVEAU CRITÈRE DE RECEVABILITÉ APPLICABLE AUX AFFAIRES QUI ONT ÉTÉ DÛMENT EXAMINÉES PAR LES JURIDICTIONS INTERNES**

### *A. Introduction*

35. 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.

### *B. Arguments en faveur*

36. 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 situa-

tions 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<sup>50</sup>. 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.

---

50. 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 ».

### C. Arguments contre

37. 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. Les questions concernant l'interprétation et l'application des droits de la Convention devraient être traitées lors de l'examen au fond et non au stade de la recevabilité.
  - 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 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.

### D. Autres questions soulevées

38. 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.

39. 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.

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

41. 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.

42. Le CDDH note que les 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 manifestement irrecevables peuvent avoir des implications pour une évaluation de la nécessité de cette proposition (pour davantage de détails, il convient de se référer au paragraphe 34 du rapport final).

## ANNEXE IV

### *Rapport du CDDH sur des mesures destinées à faire face au nombre de requêtes pendantes devant la Cour*

## **1. AUGMENTER 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)<sup>51</sup>. 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<sup>52</sup>. » (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<sup>53</sup>.

3. Lors de la 73<sup>e</sup> 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 manifestement irrecevables. Pour les quatre mois entre le 31 août 2011 et le 31 décembre 2011, le nombre total d'affaires pendantes devant une formation judiciaire est passé de 160 200 à 151 600. 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 92 050<sup>54</sup>. Le Greffe considère cette tendance comme durable à long terme, sous réserve de l'attribution de ressources supplémentaires, et compte maintenant résoudre l'arriéré des affaires manifestement 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.

51. 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. »

52. Voir document CDDH(2010)001.

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

54. Le nombre d'affaires pendantes devant une Chambre a également diminué mais celui de celles devant un Comité a augmenté.

## 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 2011, dernière année complète pour laquelle les chiffres sont disponibles, **151 600<sup>55</sup>** requêtes étaient pendantes, 64 500 d'entre elles ayant été présentées à une formation judiciaire au cours de l'année et 52 188 décisions ayant été prises, dont 50 677 déclarant la requête irrecevable ou la rayant du rôle<sup>56</sup>.

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<sup>57</sup>.

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 quatre mois suivants, 25 530 décisions de juge unique supplémentaires ont été rendues, et le nombre d'affaires pendantes est retombé à 92 050<sup>58</sup>. 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.

---

55. 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 présumant 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.

56. 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 élevées. Ces données s'entendent donc uniquement à des fins d'illustration.

57. Voir doc. DH-GDR(2010)017, rapport de la 4<sup>e</sup> réunion du DH-GDR (15-17 septembre 2011), annexe III.

58. Le nombre de décisions de filtrage a atteint en 2010 un accroissement record de 25 %. En 2011, l'accroissement du nombre de décisions de ce type a été de 37 % 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 irrecevables<sup>59</sup>, 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<sup>60</sup>. 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, elle en a en réalité rendu 46 930 en 2011 et s'attend à en rendre encore plus en 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 irrecevables 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 judiciaire 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 manifestement 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 manifestement 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 des affaires répétitives qui ne sont pas prioritaires (34 000) ainsi que de nombreuses autres affaires non répétitives d'un degré de priorité moyen (environ 20 000) avec peu de perspectives de jugement dans un délai raisonnable. Cette inquiétude a été accrue par la dernière information du Greffe sur le filtrage. Le CDDH rappelle

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

60. 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.

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'İzmir, 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 convient 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 manifestement 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 capacité décisionnelle générale 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 manifestement 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 les 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<sup>61</sup>.

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 manifestement 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 :

- a. satisfaire aux conditions d'exercice des fonctions de l'article 21 de la Convention ;
- b. être désignés par les Hautes Parties contractantes et, éventuellement, approuvés ou élus au système de rotation par l'Assemblée parlementaire ;
- c. 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) ;
- d. 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 ;
- e. 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 jurisc-

61. Selon les informations récemment fournies par le Greffe, en 2011, 9 250 requêtes ont été attribuées à une chambre et 7 950 à un comité. Au cours de la même période, 3 000 requêtes ont fait l'objet d'une décision par une chambre et 2 150 par un comité (voir le document DH-GDR(2012)005 Addendum).

sultes 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. Certains Etats ont argué que la représentation proportionnelle des Etats membres ne serait pas nécessaire pour cette catégorie de juge, bien que d'autres aient été en désaccord. 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 :

- a. 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 ;
- b. 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 ;
- c. 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 ;
- d. 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. A l'encontre des deux propositions, il a été suggéré qu'elles ne correspondraient pas au principe existant dans la Convention d'un juge par Etat partie. En outre, si les propositions étaient mises en œuvre, il ne pourrait pas être garanti que toutes les requêtes traitées par des chambres impliqueraient un traitement par le juge élu au titre de l'Etat défendeur.

21. 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.

22. 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 manifestement irrecevables.

23. 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*

24. 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 ?**

25. 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).

26. 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 manifestement 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.

27. 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<sup>62</sup>.

28. 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<sup>63</sup>.

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

29. 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 :

- a. elles renforceraient la capacité de la Cour à traiter efficacement les requêtes manifestement 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 davantage aux requêtes recevables ;
- b. 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 ;
- c. donner à un juge davantage de temps pour travailler sur une affaire pourrait réduire significativement le risque d'une jurisprudence divergente ;
- d. 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 ;
- e. chaque modèle autoriserait un certain degré de flexibilité pour répondre aux besoins de la Cour à un moment donné.

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

### a. Le Greffe

31. Il a été suggéré que des juristes confirmés du Greffe devraient être habilités à statuer définitivement sur les affaires manifestement 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

62. 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.

63. 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.

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 »<sup>64</sup>.

32. 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<sup>65</sup>, comme c'est actuellement le cas pour les juges uniques (voir l'article 26 paragraphe 3 de la Convention).

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

- a. 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 manifestement 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.
- b. Les juristes du Greffe seraient immédiatement et pleinement opérationnels, ce qui ne serait pas le cas pour les autres options.
- c. 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<sup>66</sup>.
- d. 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).
- e. La part des ressources de la Cour consacrée à des affaires manifestement irrecevables se trouverait réduite au minimum.
- f. En bref, cette approche serait la plus souple et la plus efficace en termes de coûts.

34. 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.

---

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

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

66. Ce chiffre a été confirmé par le Greffe.

**b. Un nouveau type de juge**

35. 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).
36. Pour ce système, les avantages suivants ont été suggérés :
- a. Les décisions de la Cour devraient être prises par des juges. Le personnel non judiciaire devrait se cantonner aux travaux préparatoires.
  - b. 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.
  - c. 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.
  - d. 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.
  - e. Presque deux-tiers des requêtes irrecevables – actuellement déferées aux comités et aux juges uniques – sont manifestement mal fondées. Dans la mesure où ces requêtes peuvent toucher des aspects difficiles et de fond relatifs aux droits de la Convention, il serait plus approprié qu'elles soient traitées par un mécanisme de nature juridictionnelle.
  - f. 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.
  - g. 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.
  - h. 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.
37. Les inconvénients suivants ont été suggérés :
- a. Une nouvelle catégorie de juge ne serait pas immédiatement opérationnelle.
  - b. Il peut y avoir là un risque de divergence de pratique entre juges de filtrage et juges permanents.
  - c. Des préoccupations ont également été exprimées sur les conséquences budgétaires d'une telle approche.

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

**c. Une variante**

38. 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.

39. 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.

40. 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 manifestement 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* »<sup>67</sup>.

### III. Autres questions

41. 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.

42. 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.

---

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

43. Le Greffe conserverait la responsabilité première du tri des requêtes et de la préparation des projets de décisions.
44. 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.
45. 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**

46. 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.
47. Il a été souligné que si des juristes expérimentés du Greffe se voient attribuer la compétence de rejeter les affaires manifestement 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.
48. 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.
49. 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.
50. 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

51. 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.

## 2. L'INSERTION D'UNE CLAUSE D'EXTINCTION

### A. Introduction

52. 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 prioritaires<sup>68</sup>. 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.

### B. Arguments en faveur

53. 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

---

68. 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. Voir également : [www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/2792F7B7-40C8-4574-9D97-AB757F366D47/0/ Priority\\_policyPublic\\_communication\\_FR.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/2792F7B7-40C8-4574-9D97-AB757F366D47/0/ Priority_policyPublic_communication_FR.pdf)

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.

### *C. Arguments contre la proposition*

54. 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'Etat 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. Selon cette proposition, la décision finale sur la priorité à accorder à l'affaire nécessiterait d'être prise par un juge selon cette proposition. Dès lors, il est difficile de voir comment l'élaboration par le Greffe de telles décisions 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.

#### *D. Autres questions soulevées*

55. 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.

56. 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.

57. 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.

58. 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.

59. Le CDDH note que les 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 manifestement irrecevables peuvent avoir des implications pour une évaluation de la nécessité de cette proposition (pour davantage de détails, il convient de se référer au paragraphe 34 du rapport final).

### **3. CONFÉRER À LA COUR LE POUVOIR DISCRÉTIONNAIRE DE CHOISIR QUELLE AFFAIRE EXAMINER**

#### *A. Introduction*

60. 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.

#### *B. Arguments en faveur*

61. 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.

#### *C. Arguments contre la proposition*

62. 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.

#### *D. Autres questions soulevées*

63. 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.

64. 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.

65. 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.

66. Le CDDH note que les 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 peuvent avoir des implications pour une évaluation de la nécessité de cette proposition (pour davantage de détails, il convient de se référer au paragraphe 34 du rapport final).

## ANNEXE V

### *Rapport du CDDH sur des mesures destinées à renforcer les relations entre la Cour et les juridictions nationales*

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

#### **A. INTRODUCTION**

1. Lors de la 4<sup>e</sup> réunion du DH-S-GDR (28-30 janvier 2009), les experts de la Norvège et des Pays-Bas ont soumis une proposition pour étendre la compétence de la Cour en matière d'avis consultatifs.<sup>69</sup> Cette proposition a été retenue dans l'avis du CDDH sur les questions à couvrir lors de la Conférence d'Interlaken<sup>70</sup> mais n'a pas été mentionnée par la suite dans la Déclaration d'Interlaken. Elle a toutefois été incluse dans la Déclaration d'İzmir. Les Délégués ont, par conséquent, invité le CDDH « à donner ... un avis, en présentant ... les principaux arguments pratiques pour et contre, sur un système permettant aux plus hautes juridictions nationales de demander des avis consultatifs à la Cour concernant l'interprétation et l'application de la Convention, déjà à l'examen. »<sup>71</sup> Il a été suggéré que cette proposition est aussi liée à l'approche stratégique à long terme énoncée dans la Déclaration d'İzmir et mentionnée dans les décisions des Délégués sur le suivi de la Déclaration susmentionnée.

2. La proposition norvégienne/néerlandaise présente les caractéristiques suivantes :

- a. Une demande d'avis consultatif pourrait être réservée aux cas révélant un éventuel problème systémique ou structurel.
- b. 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.
- c. Une demande par une cour nationale devrait toujours être facultative.
- d. La Cour devrait bénéficier d'une liberté totale d'appréciation pour refuser de traiter une demande, sans qu'elle ait à justifier sa décision.
- e. Tout Etat partie à la Convention devrait avoir la possibilité de soumettre à la Cour des observations écrites sur les questions juridiques pertinentes.
- f. La Cour devrait accorder la priorité aux demandes d'avis consultatifs.
- g. Un avis consultatif ne devrait pas lier l'Etat partie dont la juridiction nationale en a fait la demande.
- h. 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.
- i. L'extension de la compétence de la Cour à cet égard serait introduite dans la Convention.

---

69. Voir doc. DH-S-GDR(2009)004.

70. Voir doc. CDDH(2009)019 Add. I.

71. 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.)

## **B. ARGUMENTS EN FAVEUR DE LA PROPOSITION EN GÉNÉRAL**

3. Les arguments généraux suivants ont été avancés en faveur de la proposition d'extension de la compétence de la Cour en matière d'avis consultatifs :
  - a. Cela pourrait contribuer à une diminution, à moyen ou long terme, de la charge de travail de la Cour, ce qui augmenterait son efficacité.
  - b. La Cour aurait la possibilité de donner une orientation claire sur de nombreuses affaires susceptibles de porter sur la même question, constituant ainsi un outil procédural alternatif dans certaines affaires révélant des problèmes systémiques ou structureaux potentiels. Elle contribuerait ainsi à l'efficacité de la Cour.
  - c. La procédure permettrait une clarification du droit à un stade plus précoce, augmentant les chances d'aboutir à un règlement du contentieux au niveau national et évitant ainsi l'arrivée d'un grand nombre de requêtes individuelles devant la Cour, réduisant ainsi la charge de la Cour.
  - d. Un avis consultatif fournirait aux juridictions nationales une base solide pour juger de l'affaire, en particulier lorsque l'interprétation de la Convention paraît peu claire, et augmenterait la probabilité d'une acceptation de la décision par les parties ; cela pourrait renforcer l'autorité des juridictions et des autorités nationales chargées d'appliquer la Convention.
  - e. La possibilité de résoudre un certain nombre d'affaires pendantes ou éventuelles soulevant la même question, tant au niveau national qu'au européen, pourrait justifier un délai au niveau national dans un cas d'espèce.
  - f. Etant donné que l'affaire demeure au sein du système national, la responsabilité primaire continue de la juridiction nationale d'agir sur l'avis consultatif de la Cour, en accord avec le contexte légal, social et politique du pays concerné, pourrait avoir pour effet de renforcer l'autorité de la Cour et de sa jurisprudence dans les Etats membres tout en encourageant le dialogue entre la Cour et les juridictions nationales, renforçant par là le principe de subsidiarité.
  - g. La proposition pourrait être poursuivie en parallèle, et non pas à la place de ou en concurrence avec, par exemple, les travaux sur le filtrage ou les frais. Comme pour le travail sur une procédure d'amendement simplifiée, cela relèverait d'une question de planification à long terme.
  - h. La mise en œuvre de la proposition ne devrait pas impliquer de coûts ou charges administratives excessives, et ne créerait pas, en ce sens, de « dégâts » .

## **C. Arguments contre la proposition en général**

4. Les arguments généraux suivants ont été avancés contre la proposition d'extension de la compétence de la Cour en matière d'avis consultatifs.
  - a. L'objectif de la proposition n'est pas clair et n'est peut-être pas approprié à l'état actuel du système de la Convention, qui se distingue à plusieurs égards d'autres systèmes juridictionnels prévoyant la possibilité de demander des avis consultatifs.

- b. Cela pourrait augmenter, plutôt que de la diminuer, la charge de travail de la Cour en créant un nouveau groupe d'affaires qui, autrement, n'auraient pas été présentées.
- c. La Cour est déjà surchargée et pourrait avoir des difficultés à absorber cette nouvelle compétence de manière satisfaisante.
- d. La Cour a déjà les moyens de traiter de nombreuses affaires révélant d'éventuels problèmes systémiques ou structurels et en traite régulièrement.
- e. Mettre en œuvre la proposition pourrait engendrer également une charge de travail additionnelle pour des juridictions nationales.
- f. Cela introduirait un retard dans les procédures internes car l'affaire devra être suspendue devant la juridiction nationale dans l'attente de l'avis de la Cour. Ceci serait inévitable et devra être pris en compte par les juridictions nationales lorsqu'elles décideront d'adresser ou non une demande à la Cour.
- g. L'autorité de la Cour pourrait être remise en question si la juridiction nationale ne suivait pas l'avis consultatif dans la mesure où celui-ci ne serait pas contraignant (voir également le paragraphe 18 ci-après).
- h. En fonction des caractéristiques du modèle qui sera choisi, la mise en œuvre d'un nouveau système risque de provoquer un conflit de compétences entre les cours constitutionnelles nationales et la Cour européenne des droits de l'homme.

## **D. Aspects principaux de la proposition – options et arguments en faveur et contre**

5. Les éléments suivants sont les aspects principaux d'un système possible étendant la compétence de la Cour en matière d'avis consultatifs, découlant de la proposition norvégienne/néerlandaise. Sont tout d'abord présentés les aspects pour lesquels il y a un large accord (en supposant que la proposition soit adoptée), suivis de ceux pour lesquels les avis diffèrent, présentés avec différentes options (qui peuvent être alternatives ou cumulatives) pour chacun d'entre eux et comprenant les arguments avancés pour et contre ces derniers<sup>72</sup>.

### **Aspects pour lesquels il y a un large accord**

6. Il y a eu un large accord sur le fait que les demandes d'avis consultatifs devraient être limitées par référence à la nature de l'affaire y relative, afin d'éviter une prolifération des demandes qui encombrant la Cour. Deux options principales ont été suggérées : les cas révélant un éventuel problème systémique ou structurel (la proposition norvégienne/néerlandaise originale) et ceux concernant la compatibilité d'une législation, d'une réglementation ou d'une interprétation constante de la législation par un ordre de juridiction avec la Convention. Ces options peuvent en réalité ne pas être exclusives l'une de l'autre : en effet, la première peut être simplement une version plus restrictive de la seconde, ou même la même idée de base exprimée différemment.

72. Il devrait être observé que certains experts ont exprimé leurs vues sur ces questions tout en restant opposés ou tout en ayant des réserves quant à toute extension de la compétence de la Cour pour donner des avis consultatifs, au moins à ce stade.

7. Sur la question de savoir quelle(s) autorité(s) nationale(s) pourraient demander un avis consultatif, il y a eu un large accord sur le fait qu'il devrait s'agir des juridictions des Etats membres dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, pour les raisons qui suivent. Les avis consultatifs sont de nature juridique et ne devraient être demandés que par une juridiction. Le fait de limiter la procédure aux plus hautes juridictions nationales introduirait une forme d'épuisement des voies de recours internes. Cela pourrait éviter une prolifération des requêtes qui encombrant la Cour. Permettre aux cours inférieures de demander un avis consultatif pourrait s'interposer dans le dialogue entre les juridictions nationales, qui devrait être réglé au niveau national avant que l'affaire soit déferée à Strasbourg. Il a également été suggéré que les gouvernements soient en mesure de demander des avis consultatifs, dans la mesure où ils peuvent souhaiter s'assurer de la conformité d'un projet de loi à la Convention (à l'instar de la compétence consultative prévue par la Convention américaine des droits de l'homme)<sup>73</sup> ; il a toutefois été argué que cela augmenterait le risque d'accroître la charge de travail de la Cour et que cela risquerait de transférer les différends justiciables à Strasbourg pour des raisons politiques.

8. Il a été suggéré que, à tout le moins, le gouvernement de l'Etat dont la juridiction nationale a demandé un avis consultatif devrait avoir la possibilité d'intervenir dans la procédure, dans la mesure où ce gouvernement devrait avoir la possibilité de présenter sa propre position sur le sujet de la demande (voir également le paragraphe 18 ci-dessous.) La position des parties dans les procédures internes peut également nécessiter un examen.

9. L'autorité nationale pertinente ne devrait pouvoir demander l'avis consultatif de la Cour qu'après un examen suffisant des circonstances de fait par la juridiction nationale (voir également le paragraphe 15 ci-après).

10. Il a été suggéré que l'autorité nationale pertinente devrait également fournir à la Cour de Strasbourg une indication de son avis sur la question pour laquelle elle a sollicité un avis consultatif.

11. Les demandes d'avis consultatifs de la part des autorités nationales pertinentes devraient être facultatives. Il ne serait approprié pour les autorités nationales pertinentes de demander un avis consultatif que dans le cas où elles auraient de sérieux doutes quant à la compatibilité d'une loi ou d'une jurisprudence nationale avec la Convention. Un individu concerné a toujours la possibilité de saisir la Cour (voir également le paragraphe 20 ci-dessous), qui conserverait la possibilité de se prononcer sur la question juridique.

12. La Cour pourrait accorder la priorité aux demandes d'avis consultatifs, qu'elles soient acceptées ou refusées. Cela pourrait garantir que les affaires soient réglées rapidement au niveau national et éviterait par conséquent aussi bien des retards dans les procédures internes qu'un grand nombre de plaintes adressées à la Cour. Ce n'est que dans l'hypothèse où les demandes d'avis consultatif ne relèvent pas de problèmes systémiques ou structurels ou d'affaires essentielles se rapportant à l'interprétation ou à l'application de la Convention qu'elles n'obtiendraient pas la priorité ; la priorisation dépendrait alors de la nature de l'affaire.

73. En vertu de l'article 64 de la Convention américaine des droits de l'homme, « Les Etats membres de l'Organisation pourront consulter la Cour [interaméricaine des droits de l'homme] à propos de l'interprétation de la présente Convention ou de tout autre traité concernant la protection des droits de l'homme dans les Etats américains. De même les organes énumérés au chapitre X de la Charte de l'Organisation des Etats américains, réformée par le Protocole de Buenos Aires, pourront consulter la Cour au sujet de questions relevant de leur compétence particulière ».

13. La compétence de donner un avis consultatif devrait être limitée à la Grande Chambre, comme c'est le cas des avis consultatifs donnés au Comité des Ministres, conformément à l'article 47 de la Convention. L'autorité des avis consultatifs serait ainsi renforcée.
14. Enfin, il pourrait être facultatif pour les Etats Parties de se soumettre à l'extension de la compétence de la Cour de donner des avis consultatifs. Cela permettrait aux autres Etats de voir comment le système fonctionne et se développe.
15. Il a également été noté qu'il serait nécessaire d'introduire des garanties procédurales en concordance avec le principe de la sécurité juridique.

### **Aspects pour lesquels différentes options ont été proposées**

16. Il y a des divergences quant au fait de savoir dans quelle mesure la Cour devrait prendre en considération les circonstances factuelles qui sont à l'origine de la demande d'avis consultatif. En tout état de cause, il est entendu que la Cour ne devrait pas procéder de son propre chef à une évaluation factuelle en lieu et place du tribunal national.
  - a. D'une part, il conviendrait d'éviter des avis consultatifs dont la nature trop abstraite pourrait avoir des conséquences inattendues et dont la mise en œuvre effective au niveau nationale serait difficile.
  - b. D'autre part, la notion même d'avis consultatif implique un certain degré de généralité. L'autorité de l'avis ne serait sapée que si la Cour le rédigeait en des termes trop généraux.
17. Différents avis ont été exprimés sur la question de savoir si la Cour devrait bénéficier d'une liberté d'appréciation pour refuser des demandes d'avis consultatifs.
  - a. Les arguments exprimés en faveur étaient que la Cour devrait bénéficier d'une liberté d'appréciation totale de refuser, rendant le système aussi souple que possible et aidant à s'assurer que la Cour ne soit pas surchargée par la préparation des avis consultatifs. La condition que seules les affaires révélant un problème systémique ou structurel potentiel peuvent être le sujet d'une demande d'avis consultatif, ainsi que la procédure permettant de s'en occuper, devrait garantir que, surtout dans le moyen ou long terme, il n'y ait pas d'augmentation nette de la charge de travail de la Cour.
  - b. Les arguments contre étaient notamment que lorsqu'une juridiction nationale a dûment considéré qu'il était approprié de communiquer une demande d'avis consultatif, la Cour ne devrait pas avoir la possibilité de refuser discrétionnairement d'examiner la demande : cela nuirait à la qualité du dialogue entre les deux juridictions. En outre, dans la situation délicate d'une jurisprudence divergente entre les sections de la Cour, une demande d'avis consultatif permettrait l'harmonisation de la jurisprudence de la Cour (cet argument étant également potentiellement pertinent d'une manière générale). L'existence d'un litige pendant relevant de la même question ne ferait pas obstacle à ce que la Cour rende un avis consultatif ; en effet, le traitement du litige en cause n'en sera qu'accélééré.
18. Les avis ont également divergé quant à savoir si la Cour devrait être obligée de donner des raisons pour un refus d'accepter une demande d'avis consultatif.

- a. D'une part, il a été avancé que l'autorité nationale pertinente a un droit de savoir pourquoi un avis consultatif n'est pas donné. Une explication contribuerait à établir un dialogue entre les juridictions. Les raisons du refus guideraient les juridictions nationales lorsqu'elles décideront si elles demandent un avis, en particulier si une demande a été refusée au préalable ; cela pourrait diminuer le nombre de demandes susceptibles d'être refusées. Même la Cour de justice de l'Union européenne donne de brèves raisons pour l'absence de réponse formelle à une demande pour une décision à titre préjudiciel.
  - b. Par contre, exiger de la Cour qu'elle justifie ses refus augmenterait sa charge de travail ; il devrait tout au plus être facultatif pour la Cour de justifier un refus : ce devrait être le cas en particulier dans un système souple et facultatif. La Cour n'est pas tenue de justifier son refus de renvoyer une affaire devant la Grande Chambre. Il devrait être de même en ce qui concerne les refus de donner un avis consultatifs.
19. Il y a également eu des divergences quant au fait de savoir si d'autres acteurs intéressés, y compris d'autres Etats Parties à la Convention, devraient avoir la possibilité d'intervenir dans une procédure d'avis consultatif.
- a. En faveur de cette idée, il a été argué que les avis consultatifs se rapportent à l'interprétation d'un traité international et ont par là le potentiel d'avoir une incidence sur tous les Etats Parties, bien que le problème systémique sous-jacent soit peut-être basé sur des circonstances nationales spécifiques. Des interventions des Etats permettraient de renforcer la connaissance de la jurisprudence de la Cour au sein des Etats Parties en général et élargiraient l'impact de l'assistance de la Cour sur une question juridique spécifique. Elles aideraient la Cour à encadrer la question juridique et prévoiraient une meilleure appréhension de la situation dans les Etats Parties. Elles accroîtraient l'autorité de l'avis et de la jurisprudence en général, par le débat juridique suffisamment large qui les précèderaient. Les entités non étatiques devraient aussi pouvoir demander l'autorisation d'intervenir. (D'un point de vue pratique, la Cour devrait notifier aux gouvernements nationaux des affaires pendantes d'avis consultatifs ou, alternativement, publier ce type d'affaires sur son site internet. De plus, les interventions devraient être assujetties, dans ce contexte, à des délais stricts pour éviter de retarder la procédure.)
  - b. Contre cette idée, il a été relevé que permettre à d'autres Etats Parties de faire des interventions pourrait entraîner un risque de créer une certaine asymétrie, étant donné que contrairement aux tierce interventions, les demandes d'avis consultatifs proviendraient des juridictions nationales. Autoriser ces interventions retarderait la procédure, retardant ainsi davantage les procédures internes.
20. Un point particulier de divergence porte sur la question des effets que l'avis consultatif devrait avoir dans les relations entre la Cour européenne des droits de l'homme, qui le rend, et l'autorité nationale qui le demande.
- a. Le fait que la Cour soit l'autorité centrale pour s'assurer de l'application uniforme de la Convention a été l'un des arguments en faveur d'avis ayant un effet contraignant. Si la demande émanait d'une juridiction et que l'avis

était uniquement facultatif, cela reviendrait à faire perdre le gain potentiel attendu de la procédure d'avis, puisque le requérant saisirait probablement ultérieurement la Cour, qui aurait reconnu ses droits dans le cadre de la procédure d'avis. Un avis consultatif ayant un effet contraignant présenterait l'avantage de l'irrévocabilité. L'étendue de la nature de l'avis consultatif dépendrait de la nature de l'affaire : s'agissant d'un problème systémique/structurel, l'avis consultatif aurait un effet contraignant pour l'autorité qui sollicite l'avis ; s'agissant d'une interprétation de la Convention, l'avis aurait un effet contraignant général. Il est difficile d'envisager un avis consultatif n'ayant pas d'effet contraignant quand la demande est facultative ; cela impliquerait que l'autorité nationale pourrait appliquer une solution contraire à celle indiquée par la Cour, suite à laquelle l'individu déposerait certainement une requête à Strasbourg. Cela serait contraire à l'objectif du système. La nature non contraignante de l'avis consultatif selon la procédure existante peut être justifiée par la nature politique de la décision finale, prise par le Comité des Ministres, dans laquelle des questions juridiques ne sont qu'une seule des considérations.

- b. Il peut être superflu de rendre l'avis consultatif formellement contraignant si l'autorité de l'avis découle dans l'ordre juridique interne du statut juridique de la décision prise ultérieurement par l'autorité ayant sollicité l'avis. Dans l'hypothèse où l'avis consultatif traite de l'application de la convention aux faits spécifiques de l'affaire devant la juridiction nationale, il pourrait ne pas être automatiquement applicable aux autres affaires. La Cour donnerait son avis sur une question concernant la Convention, elle ne déciderait pas de l'affaire avant la juridiction nationale. La « sanction » pour non-conformité à l'avis consultatif serait le constat d'une violation lors d'une requête individuelle ultérieure. Dès lors qu'il ne serait pas obligatoire pour la juridiction nationale de demander un avis consultatif, il semble néanmoins peu probable que une juridiction nationale retarderait une procédure en demandant un avis pour ne pas le suivre. Les avis consultatifs rendus par la plupart des cours internationales ne sont pas juridiquement contraignants.

21. Il y a également eu des divergences quant à savoir s'il devrait y avoir des restrictions au droit des requérants d'adresser la même question à la Cour selon l'article 34 de la Convention.

- a. Les arguments en faveur étaient notamment que l'avis consultatif de la Cour ne devrait pas être contesté en substance par des requêtes individuelles se rapportant à la même question. Le droit de recours individuel pourrait être restreint lorsque l'avis consultatif est suivi par l'autorité qui l'a sollicité. Le fait de maintenir un droit de recours individuel non restreint à la suite d'un avis consultatif se rapportant à la même affaire, affaiblirait l'objectif du système qui est de réduire le nombre de recours individuels à venir.
- b. Les arguments contre étaient notamment que le droit de recours individuel ne devrait pas être restreint, dans la mesure où il se trouve au cœur du système de la Convention et. Si son avis consultatif concerne l'interprétation de la Convention, la Cour ne devrait pas être empêchée d'évaluer les recours individuels concernant des situations concrètes. Si l'avis consultatif n'est pas suivi par l'autorité qui l'a sollicité, le requérant doit conserver son droit de présenter l'affaire à Strasbourg.



# CONTRIBUTION DU CDDH À LA CONFÉRENCE MINISTÉRIELLE ORGANISÉE PAR LA PRÉSIDENTE BRITANNIQUE DU COMITÉ DES MINISTRES

*Adoptée par le CDDH le 10 février 2012*

## 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 »), à Brighton, Royaume-Uni, du 18 au 20 avril 2012. 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<sup>1</sup>. Par la suite, il a contribué au processus initié par la Conférence d'Interlaken et poursuivi par la Conférence d'Izmir 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<sup>2</sup>. 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,<sup>3</sup> toujours dans le cadre du processus d'Interlaken. 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.

1. Voir document CDDH(2009)019 Addendum I.

2. Voir document CDDH(2012)R74 Addendum II.

3. Voir document CDDH(2012)R74 Addendum I.

## 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. Il relève de la responsabilité partagée des Etats et de la Cour de donner son plein effet à la Convention dans le respect du principe de subsidiarité. A ce titre, les Etats doivent exécuter leurs obligations de respecter les droits garantis par la Convention, et de résoudre de façon effective les violations au niveau national. Lorsque la Cour a constaté une violation, les Etats doivent mettre en œuvre pleinement et rapidement l'arrêt de la Cour. La fonction de la Cour est d'agir comme un garde-fou contre les violations qui n'ont pas donné lieu à réparation au niveau national, conformément à sa juridiction subsidiaire d'interpréter et d'appliquer la Convention. Elle devrait pouvoir donner sa réponse dans un délai raisonnable et doit fixer une ligne interprétative claire et cohérente.

5. La contribution est structurée autour des 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 ;
- ▶ le rôle de la Cour et ses relations avec les autorités nationales pour renforcer la subsidiarité ;
- ▶ la clarté et la cohérence des arrêts de la Cour et la désignation des candidats pour le poste de juge à la Cour ;
- ▶ 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<sup>4</sup>.

---

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

Le contenu de cette contribution tient compte des Déclarations adoptées lors des Conférences de haut niveau d'Interlaken et d'İzmir. Elle s'inspire également des rapports précédents du CDDH cités au paragraphe 3 ci-dessus et des documents et sources qui y figurent<sup>5</sup>, ainsi que du rapport de la Conférence de Wilton Park « *2020 Vision for the European Court of Human Rights* », qui s'est tenue sous la présidence du Royaume-Uni du 17 au 19 novembre 2011.

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. Avec les cinq thèmes mentionnés au paragraphe 5, la contribution couvre toutes les mesures de réforme déjà contenues dans les Déclarations d'Interlaken et d'İzmir, et introduit également plusieurs nouveaux thèmes que le CDDH n'a pas encore examinés en détail. Afin d'éviter des répétitions inutiles des deux Rapports finaux, la contribution traite de certaines mesures de manière moins détaillée, tandis que d'autres mesures sont examinées plus largement (par exemple, la mise en œuvre de la Convention au niveau national et l'exécution des arrêts, l'avenir à long terme de la Cour et le droit de recours individuel). La longueur respective des chapitres dans cette contribution ne saurait être considérée comme reflétant une position du CDDH quant à l'importance ou au poids relatif à attribuer aux cinq thèmes de la Déclaration qui sera adoptée lors de la conférence ou dans le cadre du processus de réforme dans son ensemble. Des décisions devront être prises au niveau politique. La contribution reflète également le désir de garder à l'esprit une vision à long terme pour la Cour et le système de la Convention au moment d'examiner les propositions à court et à moyen termes.

## **B. PROPOSITIONS RELATIVES AUX THÈMES DE LA CONFÉRENCE**

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

5. 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 saint-marinaise, 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<sup>er</sup> -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).

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<sup>6</sup>*

8. Le suivi des Déclarations d'Interlaken et d'İzmir a consacré beaucoup d'attention au mécanisme de contrôle de la Convention basé à Strasbourg. Toutefois, la mise en œuvre efficace de la Convention à l'échelon national demeure un défi important pour le système. 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<sup>7</sup>. 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. La plupart d'entre elles figuraient également dans les Déclarations d'Interlaken et d'İzmir, dont la mise en œuvre fait actuellement l'objet d'une première évaluation, mais un grand nombre d'entre elles demeurent pertinentes et urgentes :

- i. accroître la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention et assurer leur application<sup>8</sup> ;
- ii. veiller à ce que la formation dispensée au personnel chargé du système judiciaire et de l'application des lois contienne des informations sur la Convention et la jurisprudence de la Cour<sup>9</sup> ;

---

6. Voir également les parties B, D et F du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken et les parties B, E et H du Plan de suivi de la Déclaration d'İzmir.

7. 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.

8. Voir également le paragraphe B.4.a. du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken.

9. Voir également le paragraphe B.1.c. du Plan de suivi de la Déclaration d'İzmir.

- iii. assurer l'existence d'institutions nationales des droits de l'homme<sup>10</sup>, 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<sup>11</sup> ;
- v. introduire un contrôle systématique de la compatibilité entre les projets de loi et la Convention, comportant une étude d'impact gouvernementale motivée<sup>12</sup>. A cet égard, le CDDH prend note de la Recommandation de l'Assemblée parlementaire que les parlements nationaux vérifient soigneusement que les projets de loi soient compatibles avec les exigences de la Convention<sup>13</sup> ;
- vi. introduire de nouveaux recours internes, de nature spécifique ou générale<sup>14</sup>. La proposition récente visant à introduire un recours interne général<sup>15</sup>, 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'İzmir ;
- 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<sup>16</sup>, cet examen étant également potentiellement pertinent pour l'examen de certaines autres de ces propositions ;
- viii. assurer une exécution pleine et entière et rapide des arrêts de la Cour (pour plus de détails voir ci-après) ;
- 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 de la Cour constatant une violation de la Convention par un autre Etat Partie<sup>17</sup> ;
- 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<sup>18</sup> ;

---

10. 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.

11. Voir également le paragraphe C.6.a. du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken et le rapport du Secrétaire Général, doc. SG/Inf(2010)23final.

12. Voir également le paragraphe B.4.a. du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken.

13. Voir la Résolution 1856 (2012) de l'Assemblée parlementaire – Garantir l'autorité et l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme, paragraphe 3.

14. Voir également le paragraphe B.1.b. du Plan de suivi de la Déclaration d'İzmir.

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

16. Voir également le paragraphe B.4.f. du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken.

17. Voir également le paragraphe B.4.c. du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken.

18. Voir également le paragraphe B.1.d. du Plan de suivi de la Déclaration d'İzmir.

xi. contribuer au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme<sup>19</sup>.

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<sup>20</sup> ;
- 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<sup>21</sup>. Des développements supplémentaires des activités de surveillance du Comité des Ministres portent sur 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<sup>22</sup>, pour renforcer l'autorité et la compétence du Comité des Ministres, notamment :

- i. accroître la discussion des questions stratégiques/système ;
- 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 ;

19. Voir également le paragraphe B.1.e. du Plan de suivi de la Déclaration d'İzmir. Pour plus de détails sur le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme, voir [www.coe.int/t/dghl/human-rightstrustfund/default\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/dghl/human-rightstrustfund/default_FR.asp).

20. Voir également le paragraphe B.5. du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken.

21. 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.

22. Y compris lors de la Conférence de Wilton Park.

- iv. mettre davantage la pression, éventuellement sous la forme de sanctions, 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. que le Comité des Ministres joue pleinement son rôle politique lors de l'élaboration de normes et procédures en matière de droits de l'homme en vue de créer des relations plus fortes avec la Cour.
14. Parmi d'autres propositions relatives à l'exécution des arrêts de la Cour, que la conférence pourrait envisager d'aborder, on peut mentionner les suivantes :
- i. encourager l'établissement d'un contrôle parlementaire effectif de l'exécution des arrêts<sup>23</sup> ;
  - 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 ;
  - vi. 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.
15. 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.

23. Voir la Résolution 1823 (2011) de l'Assemblée parlementaire – Les parlements nationaux : garants des droits de l'homme en Europe, paragraphe 6.5, ainsi que la Résolution 1856 (2012) de l'Assemblée parlementaire – Garantir l'autorité et l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme, paragraphe 4.

## II. Rôle de la Cour et ses relations avec les autorités nationales<sup>24</sup>

16. 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 le principe de subsidiarité<sup>25</sup>. Le CDDH a adopté une réponse collective à la note du jurisconsulte, qui a été envoyée au greffier de la Cour. Cette réponse collective peut également apporter des informations utiles à la préparation de la Conférence ministérielle britannique et figure, par conséquent, en annexe à la présente contribution<sup>26</sup>.

17. Ainsi que les Déclarations d'Interlaken et d'İzmir 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<sup>27</sup> ;
- 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<sup>28</sup> ;
- 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<sup>29</sup> ;
- 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<sup>30</sup> ;
- 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.

---

24. Voir également la partie E du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken.

25. Voir doc. # 3188076, 8 juillet 2010.

26. Voir l'annexe.

27. Voir le document CDDH(2012)R74 Addendum I et son annexe V.

28. Voir le document CDDH(2012)R74 Addendum I et son annexe III partie 5.

29. Voir le document DH-GDR(2012)003, « Contribution française en vue du développement effectif du principe de subsidiarité ».

30. *Ibid.*

18. Une autre question soulevée par la Déclaration d'İzmir a été celle des indications de mesures provisoires faites par la Cour aux États en vertu de l'article 39 du Règlement de la Cour<sup>31</sup>. La Déclaration d'İzmir 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 États 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'İzmir.

19. La Déclaration d'İzmir 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 342. 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<sup>32</sup>.

20. 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.

21. Le CDDH considère que 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, dans certains États, sont responsables de coordonner le processus de mise en œuvre des arrêts de la Cour ou 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 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.

### *III. Clarté et cohérence des arrêts de la Cour et désignation des candidats pour le poste de juge<sup>33</sup>*

22. 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

31. Voir également la partie A du Plan de suivi de la Déclaration d'İzmir.

32. Voir le document DD(2012)21, notes du Greffe pour son allocution lors de la réunion du GT-SUIVI. Interlaken, 10/01/2012.

33. Voir également le paragraphe 4 de la Déclaration d'Interlaken, la partie E du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken et la partie F du Plan de suivi de la Déclaration d'İzmir.

compétence ». En réponse, le juriconsulte 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<sup>34</sup>. La réponse collective du CDDH, mentionnée au paragraphe 16 ci-dessus, peut apporter des informations utiles à la préparation de la Conférence ministérielle britannique et figure, par conséquent, en annexe à la présente contribution<sup>35</sup>.

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

24. 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 contenant des exemples de bonnes pratiques<sup>36</sup>. 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 tenir compte des 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.

25. 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<sup>37</sup>. 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.

#### *IV. Efficience et efficacité de la Cour*<sup>38</sup>

26. 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 Cour<sup>39</sup> et, pour certaines catégories d'affaires, par des délais de jugement extrêmement importants. 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. A cet égard, le CDDH se félicite de l'amélioration récente et importante réalisée par la Cour concernant les requêtes manifestement irrecevables.

34. Voir doc. #3196565, 8 juillet 2010.

35. Voir l'annexe.

36. Voir doc. CDDH(2012)R74 Addendum IV.

37. Voir doc CM/Del/Dec(2010)1097bis/1.2bF.

38. Voir également les parties A, C, D et E du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken et les parties A et C du Plan de suivi de la Déclaration d'İzmir.

39. 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.

27. Le CDDH note d'entrée de jeu que la portée potentielle des propositions concernant l'efficacité et l'efficacé 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 approfondi de ces questions, il convient de se référer plus particulièrement la partie D ci-dessous.

28. Le rapport final passe en revue diverses propositions destinées à encadrer l'accès à la Cour. 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 ;
- iv. 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 ;
- v. l'introduction d'un nouveau critère de recevabilité relatif aux affaires ayant été examinées de manière appropriée par les juridictions nationales<sup>40</sup>.

29. Le rapport final passe également en revue diverses propositions destinées à faire face, de différentes façons, au problème du très grand nombre de requêtes pendantes devant la Cour. 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'introduction d'une clause d'extinction pour les requêtes n'ayant pas été examinées au cours d'une période raisonnable ;
- iv. conférer à la Cour un pouvoir discrétionnaire pour choisir les affaires à examiner.

30. Pour plus de détails concernant toutes ces propositions et les analyses du CDDH y afférentes, voir le rapport final<sup>41</sup>.

40. Voir également le paragraphe 22 (ii).

41. Voir le document CDDH(2012)R74 Addendum I et ses annexes III et IV, respectivement.

31. 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<sup>42</sup>. 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 29 ci-dessus tendraient à corriger cet effet.

32. 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.<sup>43</sup> La question n'a toutefois pas été examinée depuis par le CDDH, elle n'a même pas été clairement définie. Le CDDH note également que, outre la pratique des arrêts pilotes, la Cour a, dans certaines affaires récentes, rassemblé des requêtes qui sont liées afin de les traiter dans un seul arrêt.<sup>44</sup> Le CDDH considère que cette pratique peut mériter d'être étudiée encore davantage. Il est également intéressant de relever la récente approche de la Cour suite à un afflux de plusieurs milliers de requêtes individuelles similaires à l'encontre d'un Etat Partie. La Cour, relevant la nécessité que la présentation des requêtes soit coordonnée au niveau national par un nombre limité de représentants et encourageant par conséquent les syndicats concernés à resoumettre des requêtes groupées, a déclaré son intention de n'enregistrer que les requêtes qui seront introduites par l'intermédiaire de l'un des syndicats concernés et d'identifier ensuite une ou plusieurs requêtes à examiner en priorité, à titre d'affaire(s) pilote(s)<sup>45</sup>.

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

---

42. Pour plus de détails sur la politique de hiérarchisation de la Cour, voir [www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0E26BD4F-A617-4A98-8BE0-23006526789C/0/2010\\_Politique\\_de\\_prioritisation\\_Communication.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0E26BD4F-A617-4A98-8BE0-23006526789C/0/2010_Politique_de_prioritisation_Communication.pdf).

43. « Le droit à 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. La question a également été soulevée plus récemment lors de la Conférence de Wilton Park.

44. Par exemple *Gaglione e.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 e.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.

45. Voir le communiqué de presse du Greffe de la Cour, doc. ECHR 009(2011), 11 janvier 2012.

## V. Réflexions à long terme sur la Cour et la Convention<sup>46</sup>

34. 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 suggéré que cela peut être obtenu sans modifier le rôle de la Cour, notamment en améliorant significativement la mise en œuvre de la Convention au niveau national. Il a été proposé qu'une autre 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.

35. 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. 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 (pour plus de détails, voir le rapport final<sup>47</sup>), même si elle est éventuellement destinée à être mise en œuvre à plus long terme, cette idée pourrait également être examinée parallèlement à d'autres qui impliquent des amendements significatifs ;
- ii. la Cour ne serait plus censée octroyer une satisfaction équitable ;
- iii. 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, peut-être, introduire la fonction d'avocats généraux.

36. 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.

37. Certes, la réforme fondamentale de la Cour s'inscrit dans le plus long terme, mais il importe de réfléchir d'ores et déjà à la manière de prendre les décisions nécessaires. La Conférence ministérielle devrait prendre des décisions à cet égard.

38. Les réflexions vers une vision du système de contrôle devraient également aborder la question de la procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la Convention qui sont d'ordre organisationnel<sup>48</sup>. Les travaux sur une procédure simplifiée d'amendement ont inclus l'examen de la possibilité d'intro-

46. Voir également les parties A et G du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken et la partie G du Plan de suivi de la Déclaration d'İzmir et le paragraphe 5 de sa partie « Mise en œuvre ».

47. Voir le document CDDH(2012)R74 Addendum I et son annexe IV partie 3.

48. Voir également la partie G du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken et la partie G du Plan de suivi de la Déclaration d'İzmir.

duire un statut pour la Cour comme l'un des moyens d'introduire une procédure simplifiée d'amendement. Le comité d'experts pertinent du CDDH se penche notamment sur les implications constitutionnelles des propositions. Le mandat du comité d'experts expirera le 31 mai 2012, à la suite de quoi le CDDH fera rapport au Comité des Ministres sur cette question.

39. Dans ce contexte, le CDDH a abordé des questions relatives à l'équilibre des pouvoirs législatifs entre les organes de la Convention, de nombreux experts du comité subordonné exprimant leur intérêt pour un examen approfondi du statut normatif du Règlement de la Cour. Le CDDH a toutefois conclu que cette dernière tâche ne pourrait pas être accomplie avec succès à l'heure actuelle et du fait des contraintes budgétaires. Il a par conséquent proposé qu'un examen approfondi, détaillé, de ces questions devrait être mis en œuvre à l'avenir au sein d'une autre instance dotée d'un mandat approprié.

## **C. ADHÉSION DE L'UNION EUROPÉENNE À LA CONVENTION<sup>49</sup>**

40. Le rôle futur de la Cour ne peut pas être envisagé de manière isolée. L'adhésion de l'Union européenne à la Convention renforcera la cohérence dans l'application des droits de l'homme à travers l'Europe, tel que le CDDH l'a constamment appelé depuis la Conférence de Rome de 2000, garantira une protection juridique complète pour tous les individus et favorisera un développement harmonieux de la jurisprudence des Cours à Luxembourg et Strasbourg.

41. 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, comprenant les projets d'instruments révisés élaborés par un groupe informel d'experts en coopération avec l'Union européenne, pour examen et nouvelles instructions.

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

## **D. QUESTIONS GÉNÉRALES AYANT UNE INCIDENCE SUR LA PORTÉE DES PROPOSITIONS DE RÉFORME**

### *I. Droit de recours individuel et nécessité que toutes les décisions soient prises par un juge<sup>50</sup>*

43. 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 prises par un juge<sup>51</sup>.

---

49. Voir également la partie I du Plan de suivi de la Déclaration d'İzmir.

50. Voir également la partie A du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken et du Plan de suivi de la Déclaration d'İzmir.

51. 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.

44. 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<sup>52</sup>. La Cour décrit le droit de recours individuel comme la « clef de voûte du mécanisme de sauvegarde des droits » énoncés dans la Convention<sup>53</sup>, ce qui a également été reconnu dans les Déclarations d'Interlaken et d'İzmir. 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.

45. La nécessité que toutes les décisions soient prises 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. Quoi qu'il en soit, l'exigence qu'une telle décision soit prise n'est, en pratique, pas toujours réalisée.

46. En même temps, le droit de recours individuel et la nécessité que toutes les décisions soient prises 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. Seul 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 encadrent le dépôt d'une requête, laquelle doit conduire à une réponse d'un juge de la Cour. Cela a pour effet de permettre à la Cour d'identifier les violations des droits de l'homme qui touchent un très grand nombre de victimes et, conformément à son rôle subsidiaire, d'y remédier. La contrepartie en est, entre autres facteurs, 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.

47. 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. La procédure de juge unique introduite par le Protocole n° 14 ainsi que d'autres évolutions au sein de la structure de la Cour et dans ses méthodes de travail a permis un accroissement considérable de la capacité de la Cour à produire des décisions sur les affaires manifestement irrecevables, étant entendu que la Cour envisage de résoudre l'arriéré de ces affaires d'ici 2015.

48. 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, les exigences pour résoudre la violation ou y porter remède sur la base des arrêts précédents sont bien claires. La Cour accorde en consé-

52. 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.

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

quence une priorité moindre à ces affaires, ce qui se traduit par le fait qu'au 31 janvier 2012, 14 550 d'entre elles étaient pendantes devant elle, soit une augmentation de 10 450, soit 255 %, depuis le début de l'année 2011.

49. Il sied de relever que la mise en œuvre défaillante 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.

50. La responsabilité primaire de mise en œuvre de la Convention appartient aux États, notamment en mettant en place sur le plan national des recours effectifs permettant de constater une violation et, le cas échéant, d'y remédier. Ainsi, 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, à cet égard, 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 prises par un juge, mais au contraire à renforcer davantage la mise en œuvre de la Convention au niveau national, y compris l'exécution effective des arrêts, et à accroître la capacité de la Cour à traiter les affaires, y compris par le biais de ressources supplémentaires.

51. À la lumière de cette analyse, le CDDH invite la Conférence ministérielle à considérer le rôle du droit de recours individuel, dans le contexte des réflexions sur l'avenir de la Cour à long terme, question qui est liée à la nécessité qu'une décision soit prise par un juge.

## *II. Questions budgétaires*

52. 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.

53. 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.

54. 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.

55. 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. Remarques finales sur le droit de recours individuel et les questions budgétaires*

56. Dans les circonstances actuelles, on constate que la Cour a de réelles difficultés à faire tout ce que la Convention met à sa charge. L'amélioration de la mise en œuvre de la Convention au niveau national, des procédures et méthodes de travail toujours plus efficaces au sein de la Cour et le plein effet des dispositions du Protocole n° 14 réduiront de façon sérieuse ces difficultés. Outre ces mesures, le CDDH note que la plupart des propositions de réforme actuellement envisagées qui exigent un amendement de la Convention sembleraient avoir des conséquences budgétaires et/ou des conséquences pour le rôle et la nature de la Cour.

## ANNEXE

### *Réponse collective du CDDH sur les notes du jurisconsulte de la Cour sur le principe de subsidiarité et sur la clarté et la cohérence de la jurisprudence de la Cour*

1. Le CDDH remercie le jurisconsulte de la Cour d'avoir pris l'initiative d'établir les deux notes portant, respectivement, sur le principe de subsidiarité et sur la clarté et la cohérence de la jurisprudence de la Cour. Ces documents de grande qualité mettent en exergue l'importance du principe de subsidiarité et la nécessité d'une jurisprudence claire et cohérente pour le processus de réforme.
2. Le CDDH se félicite du dialogue avec la Cour, amorcé grâce à ces notes, et présente les commentaires suivants en tant que contribution technique au dialogue en cours. Le CDDH espère que le dialogue se poursuivra.

#### **I. Commentaires sur la subsidiarité**

3. Le CDDH accueille favorablement les réflexions menées en interne par la Cour concernant sa réponse sur la manière dont elle peut donner plein effet au principe de subsidiarité. Le CDDH rappelle que le principe de subsidiarité implique un partage de responsabilité, pour la protection des droits de l'homme, entre les autorités nationales et la Cour. La responsabilité primaire d'une mise en œuvre complète de la Convention incombe aux autorités nationales, la Cour jouant un rôle subsidiaire, intervenant uniquement dans le cas où un Etat ne s'est pas déchargé correctement de cette responsabilité.
4. La subsidiarité doit aider la Cour à rééquilibrer sa charge de travail et à se concentrer sur les requêtes essentielles ayant un lien avec l'application de la Convention. Cela est d'autant plus important en raison du volume d'affaires devant la Cour. De toute évidence l'application effective du principe de subsidiarité constitue un moyen de faire face au nombre croissant de requêtes introduites devant la Cour. Toutefois, la signification et l'importance de ce principe vont au-delà des considérations de pure efficacité pratique.
5. Le CDDH encourage la Cour à axer sa réflexion sur l'accent à mettre sur le fait que tous les droits de la Convention doivent être appliqués dans le contexte national et que, en principe, les autorités nationales, y compris les juridictions nationales, sont les mieux placées pour déterminer la meilleure manière d'y parvenir. Il est conforme à la lettre et à l'esprit de la Convention que les Etats membres et leurs juridictions nationales demeurent les garants du respect des droits qui en découlent.
6. Le CDDH estime ainsi que la Cour, en veillant à l'application de la Convention, devrait se concentrer sur son rôle de contrôle général exercé à la lumière de la Convention et vérifier que la décision prise par la juridiction nationale reste dans les limites d'une interprétation correcte de la Convention.
7. En particulier, le CDDH ne voit pas le rôle de la jurisprudence de la Cour comme un instrument d'harmonisation juridique de la manière dont la Convention est appliquée dans les Parties contractantes.

8. La Cour devrait se concentrer sur le fait de savoir si l'arrêt interne se situe ou non dans les limites, souvent larges, qui sont acceptables en matière d'interprétation et d'application légitimes de la Convention.

9. Il faudrait éviter que la Cour substitue à l'évaluation que les autorités nationales font en vertu de leur marge d'appréciation, sa propre évaluation. La marge d'appréciation est un outil important à travers duquel la Cour donne effet au principe de subsidiarité. Cela implique, entre autres, que la Cour accorde aux points de vue réfléchis des juridictions nationales ainsi qu'à ceux d'autres autorités nationales, en particulier des parlements nationaux, l'importance qu'ils méritent.

10. L'appréciation des faits établie par les juridictions nationales ne devrait pas être remise en cause par la Cour sauf en cas d'erreur manifeste et uniquement lorsque cette erreur a des conséquences décisives pour l'application de la Convention. En principe, la Cour ne devrait pas non plus prendre en compte de développements ultérieurs n'ayant pas fait l'objet de procédures nationales.

11. S'il relève des compétences de la Cour de vérifier la compatibilité de la loi nationale avec les dispositions de la Convention, il ne lui appartient en principe pas d'interpréter le droit interne.

12. De plus, la subsidiarité exige, et la Convention le prévoit ainsi, que toutes les voies de recours internes soient épuisées avant que la Cour ne puisse déclarer une requête recevable. Cela devrait être le cas même lorsque plusieurs voies de recours coexistent. La Cour devrait interpréter de manière stricte la règle de l'épuisement des voies de recours interne afin de permettre aux juridictions nationales d'être les premières à traiter de l'affaire.

13. La juridiction de la Cour est étroitement liée à son rôle subsidiaire et provient du caractère de traité international de la Convention ; elle devrait donc être interprétée conformément à la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969. Comme établi dans la Déclaration d'İzmir, adoptée le 27 avril 2011, la Cour devrait 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*. Une application stricte de ces critères aura également un effet positif sur la réduction de l'arriéré de la Cour en dissuadant les requêtes qui sont en dehors du champ de sa juridiction.

14. La mise en œuvre pleine et entière de la subsidiarité implique nécessairement de tolérer, voire d'accueillir le fait que les droits de la Convention puissent être mis en œuvre différemment par les diverses Parties contractantes en fonction de leurs situations nationales, à condition que ces droits soient effectivement mis en œuvre. L'importance de ce principe est évidente pour les garanties de la Convention qui exigent un examen des droits (articles 8, 9, 10 et 14) ; mais s'applique à l'ensemble des droits garantis par la Convention et va au cœur des relations entre la Cour et les Parties contractantes.

## **II. Commentaires sur la clarté et la cohérence de la jurisprudence de la Cour**

15. Le CDDH encourage la Cour à accorder une grande importance dans ses arrêts à la nécessité de la sécurité juridique. La clarté et la cohérence de la jurisprudence de la Cour sont essentielles pour que les Parties contractantes et les juridictions nationales jouent pleinement leur rôle de garants des droits de l'homme et pour l'efficacité du principe de subsidiarité.

16. Il importe que les requérants et les autorités nationales puissent avoir une idée claire de la portée exacte des droits qui sont énoncés dans la Convention. La clarté et la cohérence permettent aux requérants de mieux évaluer les chances de leur requête éventuelle et aux autorités nationales (y compris les cours) (à qui revient en premier la responsabilité d'appliquer les droits de la Convention aux cas concrets), d'être les premières à traiter de l'affaire. Cela implique que la Cour soit particulièrement prudente lorsqu'elle s'écarte de sa jurisprudence actuelle. Les principes établis dans les arrêts antérieurs devraient être suivis par la Cour dans les affaires ultérieures. Les autorités nationales, y compris les juridictions, ainsi que les requérants, devraient pouvoir prendre pour acquis que les principes établis par la jurisprudence de la Cour seront systématiquement appliqués dans les affaires à venir, et que la Cour ne s'en écartera qu'à titre exceptionnel.

17. Les arrêts devraient exposer clairement la manière dont les principes pertinents sont appliqués aux circonstances actuelles et, dans les rares cas où la Cour déciderait de la nécessité de s'écarter des principes ou de les développer davantage, l'arrêt devrait expliquer clairement les implications qu'un tel écart aurait sur les principes déjà énoncés dans la jurisprudence précédente. Plus la jurisprudence sera claire et cohérente, plus il sera facile pour les Parties contractantes d'examiner les conclusions qu'elles doivent tirer d'un arrêt, même lorsque celui-ci ne les concerne pas directement, et plus grand sera l'impact de la jurisprudence de la Cour.

18. Le besoin de clarté et de cohérence dans la jurisprudence de la Cour ne sous-entend bien évidemment aucune obligation d'uniformité dans la façon dont la Convention est mise en œuvre par chaque Partie contractante. Conformément au principe de subsidiarité, la Convention accorde aux Parties contractantes une marge d'appréciation importante concernant la façon de mettre en œuvre la Convention au sein de leurs systèmes nationaux. Une approche claire et cohérente des questions de principe au sein de la jurisprudence de la Cour aidera les Parties contractantes dans cette tâche.

19. La Cour pourrait envisager des moyens de consultation interne plus efficaces, afin de minimiser le risque d'incohérence dans sa jurisprudence.

20. Dans ce même but de clarté, le CDDH encourage la Cour à publier les barèmes qu'elle utilise pour déterminer le montant de la satisfaction équitable. Cela aiderait les requérants, qui ont souvent des attentes complètement disproportionnées par rapport à ce à quoi ils peuvent raisonnablement s'attendre au cas où leur requête serait acceptée.

21. Si la jurisprudence de la Cour est claire et cohérente, les juridictions nationales pourront appliquer d'une manière plus efficace les principes qui y figurent, ce qui aidera la Cour à avoir une vue d'ensemble lui permettant de mieux appliquer le principe de subsidiarité.

22. Enfin, il est également nécessaire de s'assurer, par des instruments appropriés et accessibles, que ce soit dans le Règlement de la Cour ou par l'expression de la pratique suivie dans la jurisprudence de la Cour, de la clarté et de la cohérence de l'application de règles concernant la procédure de la Cour, qui font partie intégrante du droit de la Convention.

# RAPPORT FINAL DU CDDH SUR UNE PROCÉDURE SIMPLIFIÉE D'AMENDEMENT DE CERTAINES DISPOSITIONS DE LA CONVENTION

*Adopté par le CDDH le 22 juin 2012*

En résumé, bien qu'il y ait un large accord sur les avantages potentiels d'introduire une procédure simplifiée d'amendement et sur de nombreux aspects juridiques et techniques clés, le CDDH est parvenu à la conclusion que, dans les circonstances actuelles, il ne serait pas opportun de procéder dès à présent à l'élaboration d'un projet de protocole qui introduirait une telle procédure.

Le CDDH propose par conséquent de revenir à cette question à l'avenir, une fois qu'il aura achevé ses travaux sur les questions prioritaires fixées dans les décisions du Comité des Ministres pour le biennium actuel, en vue de résoudre toute question en suspens et de solliciter, le cas échéant, toute décision nécessaire du Comité des Ministres.

## I. INTRODUCTION

1. Dans le contexte du mandat occasionnel du CDDH d'examiner les parties pertinentes de la Déclaration d'Interlaken, l'une de ses instances subordonnées, le Comité d'experts sur une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (DH-PS), a reçu un mandat spécifique, sous l'autorité du CDDH, de « procéder à un examen approfondi de propositions pour des mesures aptes à simplifier les amendements des dispositions de la Convention, au moyen d'une procédure qui serait introduite par un Protocole d'amendement à la Convention » (pour le mandat complet, voir l'annexe I). Le mandat du DH-PS, adopté par le Comité des Ministres le 7 juillet 2010 puis prolongé le 7 décembre 2011, a expiré le 31 mai 2012. Le présent document constitue le rapport final du CDDH sur ses activités relatives à cette question<sup>1</sup>.

---

1. Voir le document CDDH(2010)002, « 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 ». Ce mandat a depuis été amendé pour avancer la date d'achèvement du rapport final sur toutes les questions autres que celle de la procédure simplifiée d'amendement ; voir le rapport final du CDDH sur des mesures nécessitant des amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, document CDDH(2012)R74 Addendum I, paragraphe 3 et note 2.

2. Le fondement des discussions actuelles sur la proposition d'introduire une procédure simplifiée se trouve dans le rapport du Groupe des sages au Comité des Ministres<sup>2</sup>. Les Sages ont conclu qu'il était « impératif de rendre plus flexible le système judiciaire de la Convention. Cet objectif pourrait être réalisé par la voie d'une modification de celle-ci qui autoriserait le Comité des Ministres à effectuer des réformes au moyen de résolutions prises à l'unanimité sans qu'une modification de la Convention soit nécessaire. [...] Une telle méthode pourrait s'avérer efficace à long terme comme un instrument d'assouplissement et d'adaptation du système judiciaire de la Convention à de nouvelles circonstances. [Cette] méthode ne saurait [toutefois] porter ni sur les droits matériels énoncés dans la Convention, ni sur les principes régissant le système judiciaire. En outre, toute modification devrait être soumise à l'approbation de la Cour. » Les Sages ont conclu que toutes les dispositions du Titre II de la Convention pourraient faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement, à l'exception d'une liste des dispositions « qui définissent les éléments institutionnels, structurels et organisationnels essentiels du système judiciaire de la Convention, l'institution de la Cour, ses compétences et le statut des juges. » Leur rapport a listé de manière exhaustive ces dispositions qui devraient être explicitement exclues d'une procédure simplifiée d'amendement. De telles dispositions pourraient soit rester dans la Convention soit être transférées dans le statut. La proposition des Sages a été examinée avant la Conférence d'Interlaken, par l'ancien Groupe de réflexion (DH-S-GDR), qui l'a saluée et soutenue, recommandant qu'elle soit examinée plus avant<sup>3</sup>.

3. Au cours de ses travaux, le CDDH a bénéficié de la participation régulière du greffe de la Cour, notamment lors d'un échange de vues avec son greffier, qui a présenté le document de la Cour « Suivi d'Interlaken : procédure simplifiée d'amendement de la Convention (projet d'un statut pour la Cour) »<sup>4</sup>, et de l'avis du Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) concernant l'introduction d'une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la CEDH<sup>5</sup>. Il a également tenu compte d'une lettre datée du 12 juin 2012 du Président de la Cour, Sir Nicolas Bratza, au Président du CDDH, exposant la position de la Cour sur la proposition qu'un statut futur inclue des dispositions traitant de questions qui se trouvent actuellement dans le Règlement de la Cour (voir ci-après). Il prend note de l'appel de la Déclaration de Brighton à une conclusion rapide et réussie de son examen de la question de savoir si une procédure simplifiée d'amendement des dispositions de la Convention relatives aux questions d'organisation pourrait être introduite, en tenant pleinement compte des dispositions constitutionnelles des Etats parties. Il a également mené une étude sur la question de savoir si le droit national des Etats membres, en particulier les dispositions constitutionnelles, permettraient qu'un statut ayant le statut de traité international soit amendé par une procédure simplifiée, notamment une procédure n'impliquant pas de ratification par les parlements nationaux (voir également la section E ci-dessous)<sup>6</sup>. La liste des documents auxquels le CDDH s'est référé lors de ses travaux figure à l'annexe II.

2. Voir le document CM(2006)203.

3. Voir le document DH-S-GDR(2008)012 annexe III.

4. Voir le document #3275635\_v.1.

5. Voir le document DH-PS(2011)006.

6. Voir le document DH-PS(2011)001, « Compatibilité d'une éventuelle procédure simplifiée d'amendement avec le droit national : compilation d'informations fournies par les Etats membres ».

4. Sur cette base, le CDDH a :
- ▶ identifié les dispositions du Titre II de la Convention qui devraient faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement de celles qui ne devraient pas en faire l'objet ;
  - ▶ dans le contexte de l'introduction éventuelle d'une procédure simplifiée d'amendement, examiné le traitement possible des dispositions ou questions qui ne se trouvent pas dans la Convention, en particulier les mesures provisoires en vertu de l'article 39 du Règlement de la Cour, la procédure de l'arrêt pilote telle que fixée par l'article 61 du Règlement de la Cour et les déclarations unilatérales (qui feront l'objet d'une règle spécifique de la Cour qui doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2012) ;
  - ▶ examiné la procédure possible pour un amendement simplifié, y compris les rôles respectifs des organes mentionnés dans la Convention (la Cour, le Comité des Ministres, l'Assemblée) et de la société civile ;
  - ▶ examiné les modalités pour l'introduction d'une procédure simplifiée d'amendement et élaboré trois modèles illustratifs possibles ;
  - ▶ examiné le statut juridique possible d'un statut si cela devait être la modalité préférée pour l'introduction d'une procédure simplifiée d'amendement ;
  - ▶ examiné les problèmes de droit national et/ou international éventuels affectant certaines modalités possibles pour l'introduction d'une procédure simplifiée d'amendement ;
  - ▶ rappelant les arguments originaux en faveur de l'introduction d'une procédure simplifiée d'amendement et à la lumière en particulier des problèmes juridiques éventuels précités et d'autres difficultés potentielles, pris position sur la question de savoir s'il y a lieu de poursuivre les travaux sur la question et de quelle manière.
- Ces aspects sont abordés de manière détaillée dans la partie II ci-dessous.

## II. CONSIDÉRATIONS RELATIVES À L'INTRODUCTION D'UNE PROCÉDURE SIMPLIFIÉE D'AMENDEMENT

### *A. Sélection des dispositions du Titre II de la Convention qui devraient ou non pouvoir faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement*

5. Sur la base d'une analyse des avis exprimés par les experts, parmi d'autres sources, le CDDH a déterminé les critères essentiels pour identifier les dispositions du Titre II de la Convention qui pourraient faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement, comme suit<sup>7</sup> :
- a. Seules les dispositions de nature purement institutionnelle<sup>8</sup>, procédurale ou organisationnelle<sup>9</sup> devraient faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement.

7. Voir en particulier le document DH-PS(2011)005, « Limites de la portée d'une éventuelle procédure simplifiée d'amendement : extrait des informations fournies par les Etats membres concernant la compatibilité d'une éventuelle procédure simplifiée d'amendement avec le droit national ».

8. Voir le document DH-PS(2011)005.

9. Le terme « organisationnelle » a été utilisé plus particulièrement dans les Déclarations d'Interlaken et d'İzmir, dans le mandat du DH-PS et dans l'avis du CAHDI.

- b. Outre ce qui figure au a. ci-dessus, les catégories de dispositions suivantes devraient être exclues du champ d'application éventuel d'une procédure simplifiée d'amendement :
- i. Les dispositions régissant les principes de base (y compris la compétence de la Cour<sup>10</sup>) ;
  - ii. Les dispositions dont la modification amenderait, restreindrait ou développerait les droits et libertés de la Convention<sup>11</sup> ;
  - iii. Les dispositions reconnaissant des droits ou imposant des obligations fondamentales aux Etats parties<sup>12</sup> ;
  - iv. Les dispositions qui créeraient des obligations pécuniaires pour les Etats membres ;
  - v. Les dispositions affectant les situations juridiques des requérants ou des Etats défendeurs, y compris dans la procédure devant la Cour.
- c. Le choix final des dispositions qui pourraient faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement dépendra également de la procédure elle-même (voir la partie C ci-dessous)<sup>13</sup>.
- d. La liste des dispositions figurant actuellement dans la Convention qui feraient l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement doit être exhaustive<sup>14</sup>.
6. En outre, certains experts ont considéré qu'il peut être nécessaire d'inclure une identification détaillée des amendements possibles. A cet égard, il a été noté que l'article 26 § 2 de la Convention, tel qu'amendé par le Protocole n° 14, fixe une limite précise à la portée des amendements possibles par le Comité des Ministres de la taille des chambres de la Cour<sup>15</sup>. Spécifier à l'avance, pour toutes les dispositions pertinentes, le champ des amendements possibles qui pourraient être faits au moyen d'une procédure simplifiée, semble être une tâche extrêmement difficile, étant donné la difficulté inhérente d'imaginer toutes les modifications possibles qui puissent être considérées nécessaires à l'avenir. Ce problème pourrait peut-être toutefois être évité s'il était plutôt spécifié, de quelque façon que ce soit, qu'aucun amendement qui aurait pour effet de modifier la nature des dispositions concernées ne puisse être adopté en vertu de la procédure simplifiée. Dans ce cas, il pourrait également être indiqué dans l'instrument juridique approprié (Convention ou statut) que les dispositions pouvant faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement sont de nature de nature purement institutionnelle, procédural ou organisationnelle.
7. Le CDDH a appliqué avec précaution les critères précités au paragraphe 5 ci-dessus aux dispositions du Titre II de la Convention, afin d'identifier celles qui devraient être soumises à une procédure simplifiée d'amendement et celles qui ne devraient pas pouvoir en faire l'objet. Il peut être noté que la position du

10. Voir le rapport de la 72<sup>e</sup> réunion du CDDH, document CDDH(2011)R72, paragraphe 8.

11. Cela a été confirmé par le CAHDI dans son avis.

12. Cela a été confirmé par le CAHDI dans son avis.

13. Voir le rapport intérimaire d'activité du CDDH sur des propositions spécifiques pour des mesures nécessitant des amendements à la Convention, document CDDH (2011) R72 Addendum I, paragraphe 27.

14. Cela a été confirmé par le CAHDI dans son avis.

15. L'article 26 § 2 se lit comme suit : « A la demande de l'Assemblée plénière de la Cour, le Comité des Ministres peut, par une décision unanime et pour une période déterminée, réduire [de sept] à cinq le nombre de juges des chambres. »

CDDH exclurait un plus grand nombre de dispositions du champ d'application de la procédure simplifiée d'amendement que ne le ferait la proposition des Sages. Ses résultats, notamment les arguments préliminaires relatifs aux diverses conclusions et autres commentaires pertinents, figurent dans le tableau reproduit à l'annexe III.

### *B. Traitement possible des dispositions ou questions qui ne se trouvent pas dans la Convention*

8. Le mandat du DH-PS couvre non seulement l'examen des propositions visant à permettre de simplifier l'amendement des dispositions de la Convention portant sur des questions organisationnelles mais également l'examen du traitement de certaines dispositions qui se trouvent dans le Règlement de la Cour, et d'autres questions.

9. Le CDDH considère que l'article 39 du Règlement de la Cour sur les mesures provisoires, l'article 61 sur la procédure de l'arrêt pilote et les déclarations unilatérales se prêteraient à « monter en grade » (renforcement de leur statut normatif) dans un statut ou la Convention mais que l'examen approfondi de l'introduction éventuelle de dispositions supplémentaires du Règlement de la Cour ne pourrait pas être entrepris en pratique à l'heure actuelle<sup>16</sup>. Bien que les dispositions sur les mesures provisoires, la procédure de l'arrêt pilote et les déclarations unilatérales puissent être « montées en grade » directement dans la Convention<sup>17</sup>, la plupart des experts préféreraient inclure de telles dispositions dans un statut. Presque tous les experts considèrent que les principes essentiels (relatifs à ces questions) ne devraient pas pouvoir faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement. Seul un statut dont les dispositions matérielles ne pourraient qu'en partie faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement répondrait à ces préférences. Pour davantage de détails sur les discussions du CDDH, il convient de se reporter à l'annexe IV.

10. De nombreux experts ont exprimé leur intérêt à examiner également d'autres règles de la Cour en vertu d'un mandat futur, une fois qu'un statut aura pu être établi<sup>18</sup>. Pour ces experts, il serait préférable d'avoir un statut dont les dispositions matérielles ne pourraient qu'en partie faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement, s'il devait être considéré comme souhaitable, à l'avenir, de monter en grade des dispositions additionnelles du Règlement de la Cour. Cela éviterait de diviser les dispositions pertinentes entre la Convention et un statut selon qu'elles puissent ou non, par la suite, faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement. Toutes les questions relatives à la Cour seraient plutôt reflétées dans le statut, qui demeurerait ainsi un texte complet, garantissant ainsi la clarté et l'accessibilité.

11. Le CDDH souligne que l'objectif de ses propositions serait d'assurer la clarification de la base juridique de toutes les obligations des Etats Parties qui peuvent être contenues dans des dispositions du Règlement de la Cour, sans atténuer l'indépendance de la Cour d'adopter des règles régissant la procédure. La clarification dans un statut ou la Convention de la base juridique de certaines questions n'empêcherait pas une réglementation plus détaillée des aspects procédu-

16. Voir le rapport intérimaire d'activité du CDDH au Comité des Ministres, document CDDH(2011)R72 Addendum I, paragraphe 29.

17. Voir le document CDDH(2011)R72 Addendum I, paragraphe 29.

18. Voir également le rapport de la 2<sup>e</sup> réunion du DH-PS, document DH-PS(2011)R2, paragraphe 17.

raux de ces questions par la Cour dans son Règlement, qui continuerait à être adopté et développé de manière indépendante par la Cour, conformément à l'article 25 de la Convention.

### *C. Procédure possible pour un amendement simplifié*

12. Le CDDH a discuté de la procédure possible pour un amendement simplifié de certaines dispositions de la Convention, et en a tiré les conclusions suivantes :

- a. Les propositions d'amender au moyen de la procédure simplifiée d'amendement devraient émaner des Hautes Parties contractantes ou de la Cour.
- b. La décision de poursuivre de telles propositions devrait être prise par le Comité des Ministres par un vote à la majorité qualifiée, au sens de l'article 20(d) du Statut du Conseil de l'Europe<sup>19</sup>.
- c. Il devrait y avoir une disposition formelle pour la consultation de l'Assemblée parlementaire, de la Cour (pour les propositions faites par les Hautes Parties contractantes) et, éventuellement, du Commissaire aux droits de l'homme.
- d. La société civile devrait avoir l'opportunité d'exprimer effectivement son point de vue, sans pour autant qu'il y ait une disposition formelle à cet effet.
- e. Les projets d'amendements devraient être adoptés par le Comité des Ministres à l'unanimité au sens de l'article 20(a) du Statut du Conseil de l'Europe<sup>20</sup>.

13. En outre, la procédure pourrait inclure une période entre l'adoption et l'entrée en vigueur durant laquelle toute objection pourrait être soulevée ; une objection déposée empêcherait l'entrée en vigueur des amendements. Cela viserait essentiellement à fournir une solution à tous problèmes de droit national de certains Etats membres qui seraient sinon restés insurmontables (voir la partie F ci-dessous). Il a été considéré qu'une telle approche pourrait retarder et compliquer la procédure simplifiée d'amendement. Cela peut être un prix inévitable à payer pour parvenir à un compromis. Dans ce contexte, il a été relevé qu'un tel délai ne devrait pas être trop court, sinon cela pourrait inciter le gouvernement à refuser d'adopter un amendement, de crainte qu'il n'y ait pas suffisamment de temps pour consulter effectivement le parlement national. Un délai de neuf mois a été considéré comme suffisant. De manière alternative, il pourrait être possible de concevoir une procédure par laquelle les Etats seraient explicitement tenus de solliciter un délai pour d'éventuelles objections, la longueur de ce délai étant fixée dans la procédure pour tous les cas. Les Etats ayant sollicité un délai d'objection pourraient exprimer leur position définitive à tout moment au cours de ce délai (tout en étant encouragés à le faire au plus vite), tout défaut de prise de position avant la fin du délai équivalant à un consentement tacite. Une telle procédure, bien qu'étant toujours un compromis, pourrait s'avérer moins coûteuse que l'alternative en termes de délais accumulés au fil du temps.

19. « [...] à la majorité des deux tiers des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres. »

20. « [...] à l'unanimité des voix exprimées et à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres. »

#### *D. Modalités possibles pour l'introduction d'une procédure simplifiée d'amendement*

14. Le mandat du DH-PS suggère deux modalités possibles pour l'introduction d'une procédure simplifiée d'amendement : (i) l'inclusion des dispositions pertinentes dans un Statut de la Cour, au moyen d'une nouvelle disposition dans la Convention établissant le statut et sa procédure d'amendement ; ou (ii) une/des nouvelle(s) disposition(s) dans la Convention permettant que certaines autres dispositions de la Convention soient amendées par le biais d'une procédure simplifiée. Le CDDH a également examiné deux questions subsidiaires qui se poseraient si un statut devait être préféré : la répartition des dispositions du Titre II de la Convention entre le statut et la Convention elle-même ; et le choix d'instrument juridique dans lequel le statut devrait être contenu (voir la partie E ci-dessous).

15. Une majorité d'experts préféreraient introduire une procédure simplifiée d'amendement au moyen d'un statut pour la Cour. Certains experts préféreraient introduire une procédure simplifiée d'amendement au moyen d'une disposition dans la Convention.

16. S'il devait y avoir un statut, certains experts préféreraient qu'il contienne tout le Titre II de la Convention, auquel cas, toutes ses dispositions ne pourraient pas faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement. D'autres experts préféreraient diviser le Titre II, en sélectionnant les dispositions appropriées pour une procédure simplifiée d'amendement et en les transférant dans le statut, toutes les autres dispositions demeurant dans la Convention.

17. Les modèles illustratifs pour les différentes modalités, figurent à l'annexe V.

18. Le CDDH tient à souligner que ces modèles illustratifs ne sont destinés qu'à se faire une idée sur la manière dont les textes associés aux différentes modalités pour introduire une procédure simplifiée d'amendement seraient présentés. Les trois modèles ne devraient en aucun cas être considérés comme excluant toute autre solution ou comme définitifs. Il pourrait notamment y avoir une quatrième approche, qui n'est pas représentée parmi les trois modèles, impliquant le transfert de la plupart des dispositions du Titre II de la Convention dans un statut, certaines de ces dispositions pouvant faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement et d'autres ne pouvant pas en faire l'objet ; certaines questions clés (par exemple le droit de recours individuel, la force obligatoire et l'exécution des arrêts) demeureraient dans la Convention et pourraient potentiellement être traitées également dans un statut.

#### *E. Statut juridique d'un statut en tant que modalité possible pour l'introduction d'une procédure simplifiée d'amendement*

19. Les avis divergent sur la question du statut juridique appropriée pour un statut, si cela devait être la modalité préférée pour l'introduction d'une procédure simplifiée d'amendement. Les options examinées ont été celles soit d'une résolution du Comité des Ministres soit d'un traité.

20. La plupart des experts sont en faveur d'un statut ayant le statut d'un traité. Cela permettrait d'inclure dans le statut tout le Titre II de la Convention, y compris les dispositions qui concernent, par exemple, les droits et obligations des Etats et des requérants, ou uniquement une partie du Titre II, le reste demeurant dans la Convention.

21. Certains experts sont en faveur d'un statut contenu dans un instrument ayant le statut juridique d'une résolution du Comité des Ministres<sup>21</sup>. Si tel est le cas, la procédure simplifiée d'amendement pour ses dispositions devrait être fixée dans la Convention. Certains experts ont indiqué qu'une telle approche pourrait être une manière de résoudre ou d'éviter des difficultés potentielles en vertu du droit constitutionnel (voir la section F ci-dessous). Cette approche ne serait toutefois possible que si le Titre II de la Convention était divisé entre la Convention et le statut. Un statut qui contiendrait tout le Titre II de la Convention devrait avoir le statut de traité dans la mesure où il contiendrait également des dispositions imposant des obligations aux Etats. Il a en effet été noté que si un statut devait contenir des dispositions imposant des obligations aux Etats, le droit interne de certains Etats membres les obligerait à le considérer comme ayant le statut de traité, indépendamment de sa qualification formelle au niveau international. Certains experts ont toutefois indiqué qu'ils ne pourraient accepter le transfert des dispositions d'un traité vers une résolution, cette dernière ayant un statut juridique inférieur et n'étant pas appropriée pour contenir des règles juridiques, et qu'ils ne pourraient par conséquent pas accepter un statut ayant le statut d'une résolution.

*F. Problèmes éventuels de droit national et/ou international affectant la faisabilité de certaines modalités possibles pour l'introduction ou l'application d'une procédure simplifiée d'amendement*

22. Tel que cela est relevé dans le paragraphe 3 ci-dessus, le CDDH a mené une étude des problèmes juridiques éventuels relatifs à l'introduction et l'application d'une procédure simplifiée d'amendement et a examiné à plusieurs reprises la question en détails. Au cours de ces discussions, plusieurs experts ont indiqué certains problèmes potentiels, qui peuvent ainsi être résumés :

- a. Tel que cela a été admis dès le début, une procédure simplifiée d'amendement ne pourrait être introduite que par un protocole d'amendement, dont l'entrée en vigueur exigerait une ratification pour la plupart, si ce n'est tous les Etats. Dans la mesure où il s'agit de la procédure standard pour amender la Convention, cela ne poserait aucun problème juridique que ce soit en vertu du droit national ou international.
- b. Le droit national de nombreux Etats exige que, d'une manière générale, les amendements aux traités (y compris la Convention) soient ratifiés de la même manière que le traité lui-même, suite à une approbation parlementaire. Pour la plupart de ces Etats, l'approbation du parlement ne serait pas nécessaire dans tous les cas pour le type d'amendement permis pour les dispositions de la nature prévue. Si tel n'est pas le cas, le texte parlementaire pour ratifier le protocole introduisant la procédure simplifiée d'amendement pourrait contenir une clause d'habilitation qui autoriserait le gouvernement à accepter, sans autre approbation parlementaire, les amendements futurs faits au moyen de ladite procédure.
- c. Le droit national de certains Etats ne permettrait toutefois pas la possibilité précitée. Deux solutions possibles ont été trouvées pour ce problème. L'une serait de donner le statut juridique d'une résolution du Comité des

---

21. La possibilité qu'une telle résolution soit adoptée par la Conférence des Parties à la Convention a également été mentionnée.

Ministres à un statut futur par lequel une procédure simplifiée d'amendement serait introduite. Tel que cela est relevé dans la partie E ci-dessus, différentes objections ont toutefois été soulevées à cette approche. L'autre solution possible, pour un statut ayant le statut de traité, serait d'accorder un délai pour toute objection entre l'adoption et l'entrée en vigueur des amendements introduits par procédure simplifiée. L'approbation des parlements nationaux pourrait, le cas échéant, être requise au cours de ce délai (voir la partie C. ci-dessus)<sup>22</sup>.

- d. Dans certains Etats, la Convention dans son intégralité (comprenant tout son Titre II) a un statut constitutionnel ou a été incorporé dans la législation nationale relative aux droits de l'homme. Cela signifierait que l'introduction, au moins, d'une procédure simplifiée d'amendement exigerait un amendement constitutionnel ou législatif. Il a été relevé que cela serait également le cas pour un amendement de la Convention au moyen de la procédure habituelle d'un protocole ratifié. Ce problème a, par conséquent, été considéré comme surmontable en pratique.
  - e. Aucun problème en vertu du droit international n'a été identifié concernant l'application d'une procédure simplifiée d'amendement.
23. Il a été relevé que les complications potentielles en vertu du droit national pourraient dans la plupart des cas être surmontées si le champ des dispositions pouvant faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement était déterminé clairement et de manière exhaustive à l'avance et que seules les dispositions de nature strictement organisationnelle ou procédurale, et non celles touchant aux droits et obligations des Etats ou des requérants, soient incluses (voir la partie A ci-dessus). La réponse définitive à la question de savoir si des problèmes pourraient exister en vertu du droit national ne pourrait toutefois être donnée que sur la base d'un projet de texte final relatif aux dispositions pouvant faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement.

### *G. Faut-il poursuivre les travaux sur la question d'une procédure simplifiée d'amendement et de quelle manière ?*

24. Le CDDH est entièrement d'accord avec l'argument du Groupe des sages selon lequel l'introduction d'une procédure simplifiée d'amendement pour certaines dispositions de la Convention « pourrait s'avérer efficace à long terme comme un instrument d'assouplissement et d'adaptation du système judiciaire de la Convention à de nouvelles circonstances » (voir le paragraphe 2 ci-dessus). Bien que la liste des dispositions du Titre II de la Convention qui pourraient faire l'objet d'une telle procédure, telle qu'identifiée à titre préliminaire par le CDDH, est plus courte que celle proposée par le Groupe des sages (voir la partie A ci-dessus), le CDDH considère toujours qu'il y aurait un grand intérêt à l'introduire.

25. De nombreux experts considèrent qu'introduire une procédure simplifiée d'amendement au moyen d'un statut, en particulier un statut ayant certaines dispositions qui pourraient faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement et d'autres non, présenterait d'autres avantages potentiels à l'avenir. Sous réserve que le CDDH se voit attribuer un mandat approprié, d'autres dispositions du Règlement de la Cour ou d'autres questions pourraient voir leur statut normatif renforcé au moyen d'une « montée en grade » dans un tel statut (pour

---

22. Il convient de noter que trois experts ont réservé leur position sur la question de savoir si cette approche permettrait de résoudre leurs problèmes constitutionnels avec l'application de la procédure simplifiée d'amendement.

davantage de détails, se référer à la partie B ci-dessus), et seraient ainsi développées et enrichies au fil du temps. Cela devrait en effet être considéré comme une caractéristique essentielle de tout statut. Si tel était le cas, il conviendrait d'examiner de manière plus approfondie la procédure pour l'introduction dans un statut de telles dispositions additionnelles dont l'amendement pourrait par la suite se faire par procédure simplifiée, afin de maximiser son intérêt potentiel. Dans la mesure où les dispositions qui pourraient faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement de la nature définie dans la partie A ci-dessus, il a été suggéré que leur transfert du Règlement de la Cour ou d'une autre source (autre que la Convention) vers un statut pourrait lui-même se faire au moyen d'une procédure simplifiée.

26. Il est rappelé que, bien que certains problèmes juridiques nationaux puissent exister, aucun d'entre eux n'a été présenté comme insurmontable (voir la partie F).

27. En revanche, plusieurs experts ont considéré que tandis que la raison d'être initiale de l'exercice, telle que suggérée par le Groupe des sages, était la simplification, les propositions actuelles sont apparues compliquées. Cela a surtout été le cas en ce qui concerne le transfert de dispositions du Règlement de la Cour vers un statut ou la Convention, où elles feraient l'objet d'une procédure de modification beaucoup plus complexe et longue qu'elle ne l'est à présent.

28. Certains experts ont suggéré qu'une procédure simplifiée d'amendement pourrait tout à fait n'être jamais utilisée et ont ainsi remis en question son véritable potentiel d'augmenter la flexibilité du système de la Convention. A cet égard, référence a été faite à l'article 26 § 2 de la Convention (concernant la réduction possible de la taille des chambres de la Cour) qui n'a pas été appliqué depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 14.

29. En outre, certains experts craignent que leurs parlements nationaux puissent être réticents à ratifier un protocole introduisant une procédure simplifiée d'amendement qui exclurait, à l'avenir, leur rôle dans l'amendement de certaines dispositions qui se trouvent actuellement dans la Convention. Il a toutefois été rappelé que la procédure serait conçue de telle manière à minimiser ce risque.

30. Enfin, le CDDH rappelle les décisions prises lors de la 122<sup>e</sup> session du Comité des Ministres (23 mai 2012), par lesquelles le CDDH a été chargé de mener une longue série d'activités dans le cadre de délais serrés au cours du bienium 2012-2013, y compris la préparation de deux projets de protocole à la Convention<sup>23</sup>. Dans ce contexte et étant donné que de nombreux experts considèrent que la procédure simplifiée d'amendement est une proposition dont les avantages pratiques ne seraient en aucun cas manifestes à court terme, le CDDH conclut qu'il convient d'accorder la priorité à d'autres activités. Il estime également qu'il ne serait pas approprié d'inclure la question potentiellement la plus controversée de la procédure simplifiée d'amendement dans le Protocole n° 15 envisagé<sup>24</sup>.

## *H. Autres considérations*

31. Tel que cela est relevé précédemment, certains experts ont démontré un grand intérêt à « monter en grade » dans un statut un certain nombre de dispositions actuellement contenues dans le Règlement de la Cour, de telle sorte que

23. Voir le document CDDH(2012)008, « Décisions du Comité des Ministres ».

24. Voir le document CDDH(2012)009 REV.

la Cour n'ait plus l'autonomie pour amender ces règles elle-même. Tous les amendements à ces règles devraient être approuvés par le Comité des Ministres. Le CDDH est toutefois arrivé à la conclusion qu'il ne serait pas faisable, étant donné les contraintes de temps et budgétaires, d'entreprendre un tel processus de manière satisfaisante dans le cadre du mandat actuel. Il a par conséquent conclu que de tels travaux pourraient être menés à l'avenir dans une instance séparée avec un mandat appropriée.

### III. CONCLUSIONS

32. Sur la base de ce qui précède, le CDDH parvient aux conclusions suivantes :

- a. Le système de la Convention tirerait profit de l'introduction d'une procédure simplifiée d'amendement pour certaines dispositions de la Convention.
- b. Une telle procédure devrait être introduite, malgré les différents problèmes et contre-arguments mentionnés précédemment.
- c. Une majorité d'experts préférerait qu'une telle procédure soit introduite au moyen d'un Statut de la Cour. La plupart préféreraient qu'un statut contienne les dispositions relatives à toutes les questions qui se trouvent dans le Titre II de la Convention, bien que la Convention puisse retenir les dispositions relatives à certaines questions clés qui se trouvent actuellement dans le Titre II. Seules certaines des dispositions d'un tel statut feraient l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement.
- d. Certains experts préféreraient qu'une telle procédure soit introduite au moyen d'une nouvelle disposition dans la Convention. La plupart de ces experts pourrait toutefois accepter également l'introduction au moyen d'un statut, pour certains à la condition qu'il ait le statut juridique d'un traité.
- e. Certaines autres questions, à savoir les mesures provisoires en vertu de l'article 39 du Règlement de la Cour, la procédure d'arrêt pilote en vertu de l'article 61 et les déclarations unilatérales, devraient avoir leur statut renforcé par une « montée en grade » soit dans la Convention soit, de préférence, dans un statut. Presque tous considèrent que les dispositions en résultant ne devraient pas pouvoir faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement.
- f. De nombreux experts voient également l'avantage potentiel futur d'introduire un statut qui pourrait se développer et être enrichi au moyen du transfert en son sein de dispositions additionnelles qui figurent actuellement dans le Règlement de la Cour ou ailleurs.
- g. Il y a un accord sur les modalités de la procédure simplifiée d'amendement en tant que telle.

33. Malgré ce large accord sur de nombreux aspects juridiques et techniques clés, le CDDH est parvenu à la conclusion qu'il ne serait à présent pas opportun pour lui qu'il lui soit donné mandat de procéder à l'élaboration d'un projet de protocole introduisant une procédure simplifiée d'amendement, pour les raisons suivantes :

- ▶ même si la procédure d'amendement en elle-même serait simplifiée, les propositions actuelles prises dans leur ensemble impliquent un niveau considérable de complexité ;

- ▶ alors qu'un mécanisme a été proposé qui devrait laisser du temps pour que toute procédure nationale nécessaire se réalise, il n'est pas définitivement exclu que certains Etats membres puissent avoir des difficultés constitutionnelles pour appliquer la procédure d'amendement simplifiée ;
- ▶ bien que le mécanisme précité puisse résoudre certaines difficultés, certains experts considèrent que leurs parlements nationaux peuvent être réticents à ratifier un protocole introduisant une procédure simplifiée d'amendement ;
- ▶ dans ce contexte, d'autres questions concernant la réforme de la Cour et du système de la Convention, particulièrement celles mentionnées dans les décisions du Comité des Ministres, sont plus urgentes et devraient avoir la priorité.

34. Le CDDH propose par conséquent de revenir à cette question à l'avenir, une fois qu'il aura achevé ses travaux sur les questions prioritaires fixées dans les décisions du Comité des Ministres pour le biennium actuel, en vue de résoudre toute question en suspens et de solliciter, le cas échéant, toute décision nécessaire du Comité des Ministres.

# ANNEXE I

## *Mandat du DH-PS*<sup>25</sup>

### **1. Nom du Comité**

Comité d'experts sur une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (DH-PS)

### **2. Type de Comité**

Comité d'experts

### **3. Source du mandat**

Comité des Ministres sur proposition du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)

### **4. Mandat**

Eu égard à :

- ▶ la Résolution Res(2005)47 concernant les comités et les organes subordonnés, leurs mandats et méthodes de travail ;
- ▶ la Déclaration et le Plan d'action adoptés à la Conférence à haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme (Interlaken, 18-19 février 2010), tel qu'entérinés par le Comité des Ministres lors de leur 120<sup>e</sup> session (Strasbourg, 11 mai 2010) ;
- ▶ la Déclaration et au Plan d'action adoptés par les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe lors du 3<sup>e</sup> Sommet (Varsovie, 16-17 mai 2005, CM(2005)80 final, 17 mai 2005), en particulier le chapitre I.1. « Garantir l'efficacité permanente de la Convention européenne des droits de l'homme » ;
- ▶ la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950, STE n° 5) et le Protocole n° 14 à la CEDH, amendant le système de contrôle de la Convention (2004, STCE n° 194).

Sous l'autorité du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) et en relation avec la mise en œuvre du projet 2008/DGHL/1403 « Amélioration du système de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme » du Programme d'activités, le Comité est chargé de :

- i. procéder à un examen approfondi de propositions pour des mesures aptes à simplifier les amendements des dispositions de la Convention, au moyen d'une procédure qui serait introduite par un Protocole d'amendement à la convention ;
- ii. examiner en particulier la possibilité d'inclure les éléments suivants dans un éventuel statut et/ou dans de nouvelles dispositions de la convention :
  - ▶ certaines dispositions contenues dans la Section II de la Convention européenne des droits de l'homme, le cas échéant révisées ;

25. Adopté le 7 juillet 2010 (voir le doc CM/Del/Dec(2010)1090/1.10/annexe8F) et prolongé le 7 décembre 2011 (voir doc. CM/DEL/Dec(2011)1129/4.6aF), par le Comité des Ministres.

- ▶ certaines dispositions du Règlement de la Cour, le cas échéant modifiées;
- ▶ d'autres questions, y compris certaines dispositions figurant dans d'autres traités pertinents ;
- iii. examiner quelles instances devraient être impliquées dans la procédure, en particulier les éventuels rôles du Comité des Ministres, de la Cour européenne des droits de l'homme et de l'Assemblée parlementaire (voir également ci-après) ;
- iv. examiner la modalité la plus appropriée pour l'introduction d'une telle procédure, que ce soit (i) par l'inclusion des dispositions pertinentes dans un Statut de la Cour, au moyen d'une nouvelle disposition dans la Convention établissant le statut et sa procédure d'amendement ; et/ou (ii) par une nouvelle disposition dans la convention permettant que certaines autres dispositions de la convention soient amendées par le biais d'une procédure simplifiée ;
- v. examiner le mode opératoire précis de la nouvelle procédure, en particulier les questions de savoir :
  - ▶ quelle(s) instance(s) devrai(en)t avoir le droit de proposer des amendements ;
  - ▶ quelle(s) instance(s) devrai(en)t donner son(leur) accord pour adopter des amendements ;
  - ▶ si toute décision d'adoption d'amendement au sein du Comité des Ministres devrait être prise à la majorité et, dans l'affirmative, si celle-ci devrait être simple ou qualifiée, à l'unanimité ou par une procédure de « non-opposition » ou consentement tacite ;
- vi. prendre en compte le rapport des Sages ainsi que les contributions le concernant faites par l'Assemblée parlementaire, la Cour, le Secrétaire Général, le Commissaire aux droits de l'homme et la société civile, en réponse à l'invitation qu'ils ont lancée lors de la 984<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres (17 janvier 2007) ;
- vii. en plus de la Conférence d'Interlaken, prendre en compte les résultats du Colloque sur les développements futurs de la Cour européenne des droits de l'homme à la lumière du rapport du Groupe des sages (Saint Marin, 22-23 mars 2007) et les résultats d'autres activités et initiatives antérieures concernant la réforme du système de la CEDH, y compris les initiatives pertinentes prises par la Suède, la Norvège et la Pologne.

## 5. Composition du Comité

### A. Membres

- ▶ Les gouvernements des Etats membres sont habilités à désigner des représentants possédant les qualifications pertinentes en matière de procédure dans le cadre d'instruments internationaux de protection des droits de l'homme, en particulier la Convention européenne des droits de l'homme.
- ▶ Le budget du Conseil de l'Europe prend en charge les frais de voyage et de séjour de 14 membres désignés par les Etats membres suivants : Islande (présidence), Arménie, Autriche, Bulgarie, République tchèque, Estonie, Finlande, France, Grèce, Pologne, Fédération de Russie, Suède, Suisse et Royaume-Uni.
- ▶ Les Etats susmentionnés peuvent envoyer un/des représentant(s) supplémentaire(s) aux réunions du Comité à leurs propres frais.

- ▶ Les frais de voyage et de séjour des membres désignés par les Etats suivants seront pris en charge par leurs autorités nationales respectives : Belgique, Allemagne, Pays-Bas, Norvège.
- ▶ Les représentants désignés par les autres Etats membres peuvent participer aux réunions du Comité aux frais de ces Etats.
- ▶ Chaque Etat membre participant aux réunions du Comité a le droit de vote en ce qui concerne les questions de procédure.

### *B. Participants*

- i. Les comités suivants peuvent chacun envoyer un(e) représentant(e) aux réunions du Comité, sans droit de vote et à la charge des articles budgétaires correspondants du Conseil de l'Europe :
  - ▶ la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) ;
  - ▶ la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise »).
- ii. L'Assemblée parlementaire peut envoyer un/des représentant(s) aux réunions du Comité, sans droit de vote et à la charge de son budget administratif.
- iii. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe peut envoyer un/des représentant(s) aux réunions du Comité, sans droit de vote et à la charge de son budget administratif.
- iv. Le Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme peut envoyer un/des représentant(s) aux réunions du Comité, sans droit de vote et à la charge de son budget administratif.
- v. La Conférence des OING du Conseil de l'Europe peut envoyer un/des représentant(s) aux réunions du Comité, sans droit de vote et à la charge de l'organe dont il(s) relève(nt).

### *C. Autres participants*

- i. La Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne peuvent envoyer un/des représentant(s) aux réunions du Comité, sans droit de vote ni remboursement de frais.
- ii. Les Etats ayant le statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe (Canada, Saint-Siège, Japon, Mexique, Etats-Unis d'Amérique) peuvent envoyer un/des représentant(s) aux réunions du Comité, sans droit de vote ni remboursement de frais.
- iii. Les organisations intergouvernementales suivantes peuvent envoyer un/des représentant(s) aux réunions du Comité, sans droit de vote ni remboursement de leurs frais :
  - ▶ l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) ;
  - ▶ le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme.

### *D. Observateurs*

L'Etat non membre suivant :

- ▶ Bélarus

et les organisations non gouvernementales et autres instances suivantes :

- ▶ Amnesty International ;

- ▶ Commission internationale de Juristes (CIJ) ;
  - ▶ Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) ;
  - ▶ Forum européen des Roms et des Gens du voyage ;
  - ▶ Groupe européen des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme
- peuvent envoyer un/des représentant(s) aux réunions du Comité, sans droit de vote ni remboursement de frais.

## **6. Structures et méthodes de travail**

Afin d'accomplir ses tâches, le Comité :

- ▶ est habilité à autoriser la participation d'autres participants et/ou observateurs aux réunions du Comité, sans droit de vote ni remboursement de frais ;
- ▶ est autorisé à solliciter, le cas échéant et dans les limites des crédits budgétaires disponibles, le conseil d'experts externes, à recourir à des études de consultants et à consulter des organisations non gouvernementales pertinentes et d'autres membres de la société civile.

Compte tenu de la spécificité de ces travaux, il revient d'abord au Comité d'experts en matière de procédures de protection des droits de l'homme (DH-PR) de donner les orientations appropriées à ce Comité d'experts à composition restreinte. Le Comité fera ainsi rapport au DH-PR de ses travaux. Le DH-PR fera rapport à son tour au CDDH.

Il convient de noter que les travaux de recherche, de négociation et de rédaction concernant cette question prendront un temps relativement considérable.

## **7. Durée**

Le présent mandat prendra fin le 15 avril 2012.

## ANNEXE II

### Liste des documents

Titre	Référence
▶ Compilation de documents pertinents pour la discussion sur la procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la Convention (Document préparé par le Secrétariat)	DH-PS(2010)001
▶ Compilation de contributions écrites des participants pour les discussions lors de la 1 <sup>re</sup> réunion (Document préparé par le Secrétariat)	DH-PS(2010)002
▶ Suivi d'Interlaken : procédure simplifiée d'amendement de la Convention (projet d'un statut pour la Cour) (document présenté par la Cour)	#3272635_v1
▶ Proposal for a Draft Statute of the European Court of Human Rights, by Professor Helen Keller, Daniela Kühne & Andreas Fischer, University of Zurich (uniquement en anglais)	DH-PS(2010)003
▶ Compatibilité d'une éventuelle procédure simplifiée d'amendement avec le droit national : compilation d'informations fournies par les Etats membres (Document préparé par le Secrétariat)	DH-PS(2011)001
▶ Modalités pour l'introduction d'une procédure simplifiée d'amendement : modèles illustratifs éventuels (Document préparé par le Secrétariat)	DH-PS(2011)002 (+ REV.1, REV.2 & REV.3)
▶ Procédure interne du Conseil de l'Europe pour la préparation et l'adoption des traités internationaux (Document préparé par le Secrétariat)	DH-PS(2011)003
▶ Limites de la portée d'une éventuelle procédure simplifiée d'amendement : extrait des informations fournies par les Etats membres concernant la compatibilité d'une éventuelle procédure simplifiée d'amendement avec le droit national (Document préparé par le Secrétariat)	DH-PS(2011)005
▶ Avis du Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) à la demande du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) sur l'introduction d'une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme	DH-PS(2011)006

Titre	Référence
▶ Submission of the European Group of National Human Rights Institutions on Reform of the European Court of Human Rights to the Committee of experts on a simplified procedure for amendment of certain provisions of the European Convention on human rights (uniquement en anglais)	DH-PS(2011)007
▶ Comments of the International Commission of Jurists, Amnesty International, Liberty, JUSTICE, AIRE Centre and Interights (uniquement en anglais)	DH-PS(2011)008
▶ Lettre du Président de la Cour au Président du CDDH du 12 juin 2012 (uniquement en anglais)	

## ANNEXE III

### Champ des dispositions qui pourraient faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement – résultat des discussions du Comité

#### PARTIE I – Dispositions pour lesquelles il existe un consensus provisoire selon lequel elles devraient pouvoir faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement<sup>26</sup>

Disposition	Contenu	Position du Groupe des sages <sup>a</sup>	Arguments préliminaires en faveur d'une PSA <sup>b</sup>	Arguments préliminaires contre une PSA	Autres commentaires
Article 24(2) – Greffe et rapporteurs	2. Lorsqu'elle siège en formation de juge unique, la Cour est assistée de rapporteurs qui exercent leurs fonctions sous l'autorité du président de la Cour. Ils font partie du greffe de la Cour.	Ne fait pas l'objet d'une PSA.	Cette disposition n'est pas fondamentale pour l'institution de la Cour.		Cette disposition pourrait également faire l'objet d'un transfert dans le Règlement de la Cour.
Article 26(1)bis – Formations de juge unique, comités, chambres et Grande Chambre	1.bis Les comités sont composés de trois juges, les chambres de sept juges et la Grande Chambre est composée de dix-sept juges.	Fait l'objet d'une PSA.	Une réforme souple des formations judiciaires faciliterait l'augmentation de la productivité de la Cour à l'avenir. La taille de certaines formations judiciaires devrait faire l'objet d'une PSA.		L'article 26(1) pourrait être divisé en différentes parties, certaines pouvant faire l'objet d'une SAP, d'autres non.

26. Toute nouvelle formulation des dispositions dans ce tableau ne doit être considérée qu'à des fins illustratives et non comme une proposition d'amendement de ces dispositions.

Disposition	Contenu	Position du Groupe des sages <sup>a</sup>	Arguments préliminaires en faveur d'une PSA <sup>b</sup>	Arguments préliminaires contre une PSA	Autres commentaires
Article 26 (2) & 5 – Formations de juge unique, comités, chambres et Grande Chambre	<p>2. A la demande de l'Assemblée plénière de la Cour, le Comité des Ministres peut, par une décision unanime et pour une période déterminée, réduire à cinq le nombre de juges des chambres. [...]</p> <p>5. Font aussi partie de la Grande Chambre, le président de la Cour, les vice-présidents, les présidents des chambres et d'autres juges désignés conformément au règlement de la Cour.</p> <p>Quand l'affaire est déferée à la Grande Chambre en vertu de l'article 43, aucun juge de la chambre qui a rendu l'arrêt ne peut y siéger, à l'exception du président de la chambre et du juge ayant siégé au titre de la Haute Partie contractante intéressée.</p>	<p>Fait l'objet d'une PSA.</p>	<p>Le paragraphe 2 reflète déjà une PSA.</p> <p>Le paragraphe 5 n'est pas fondamental pour l'institution de la Cour.</p>		

Disposition	Contenu	Position du Groupe des sages <sup>a</sup>	Arguments préliminaires en faveur d'une PSA <sup>b</sup>	Arguments préliminaires contre une PSA	Autres commentaires
Article 27 – Compétence des juges uniques	<p>1. Un juge unique peut déclarer une requête introduite en vertu de l'article 34 irrecevable ou la rayer du rôle lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire.</p> <p>2. La décision est définitive.</p> <p>3. 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.</p>	<p>Fait l'objet d'une PSA.</p>	<p>Cet article contient essentiellement des questions organisationnelles/de procédure.</p>	<p>L'application du principe de la prise de décision juridictionnelle ne devrait pas faire l'objet d'une PSA.</p>	<p>Le principe de la prise de décision juridictionnelle ne devrait pas faire l'objet d'une PSA ; d'autres éléments de l'article 27 pourraient être soumis. Le DH-GDR discute de la possibilité de donner aux membres du personnel non judiciaire (par exemple, les membres du greffe confirmés, ayant déjà une expérience) le pouvoir d'exercer des attributions actuellement exercées par des juges uniques.</p>

Disposition	Contenu	Position du Groupe des sages <sup>a</sup>	Arguments préliminaires en faveur d'une PSA <sup>b</sup>	Arguments préliminaires contre une PSA	Autres commentaires
Article 28 – Compétence des comités	<p>1. Un comité saisi d'une requête individuelle introduite en vertu de l'article 34 peut, par vote unanime, a) la déclarer irrecevable ou la rayer du rôle lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire ; ou</p> <p>b) la déclarer recevable et rendre conjointement un arrêt sur le fond lorsque la question relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention ou de ses Protocoles qui est à l'origine de l'affaire fait l'objet d'une jurisprudence bien établie de la Cour.</p> <p>2. Les décisions et arrêts prévus au paragraphe 1 sont définitifs.</p> <p>3. Si le juge élu au titre de la Haute Partie contractante partie au litige n'est pas membre du comité, ce dernier peut, à tout moment de la procédure, l'inviter à siéger en son sein en lieu et place de l'un de ses membres, en prenant en compte tous facteurs pertinents, y compris la question de savoir si cette partie a contesté l'application de la procédure du paragraphe 1. b).</p>	<p>Fait l'objet d'une PSA.</p>	<p>Cet article contient essentiellement des questions organisationnelles/de procédure.</p>	<p>L'application du principe de la prise de décision juridictionnelle ne devrait pas faire l'objet d'une PSA.</p>	<p>Le principe de la prise de décision juridictionnelle ne devrait pas faire l'objet d'autres éléments de l'article 28 pourraient y être soumis.</p>

Disposition	Contenu	Position du Groupe des sages <sup>a</sup>	Arguments préliminaires en faveur d'une PSA <sup>b</sup>	Arguments préliminaires contre une PSA	Autres commentaires
Article 29 – Décisions des chambres sur la recevabilité et le fond	<p>1. Si aucune décision n'a été prise en vertu des articles 27 ou 28, ni aucun arrêt rendu en vertu de l'article 28, une chambre se prononce sur la recevabilité et le fond des requêtes individuelles introduites en vertu de l'article 34. La décision sur la recevabilité peut être prise de façon séparée.</p> <p>2. Une chambre se prononce sur la recevabilité et le fond des requêtes étatiques introduites en vertu de l'article 33. Sauf décision contraire de la Cour dans des cas exceptionnels, la décision sur la recevabilité est prise séparément.</p>	Fait l'objet d'une PSA. <sup>c</sup>	Cet article est essentiellement procédural.	Le principe de la prise de décision juridictionnelle ne devrait pas faire l'objet d'une PSA ; il devrait être contenu dans un traité.	<p>Le principe de la prise de décision juridictionnelle ne devrait pas faire l'objet d'une PSA ; d'autres éléments de l'article 28 pourraient y être soumis.</p> <p>Un statut pourrait fournir une base juridique pour le principe.</p>
Article 30 – Dessaisissement en faveur de la Grande Chambre	Si l'affaire pendante devant une chambre soulève une question grave relative à l'interprétation de la Convention ou de ses Protocoles, ou si la solution d'une question peut conduire à une contradiction avec un arrêt rendu antérieurement par la Cour, la chambre peut, tant qu'elle n'a pas rendu son arrêt, se dessaisir au profit de la Grande Chambre, à moins que l'une des parties ne s'y oppose.	Fait l'objet d'une PSA. <sup>d</sup>	Cet article est essentiellement procédural.		

Disposition	Contenu	Position du Groupe des sages <sup>a</sup>	Arguments préliminaires en faveur d'une PSA <sup>b</sup>	Arguments préliminaires contre une PSA	Autres commentaires
Article 31 – Attributions de la Grande Chambre	<p>La Grande Chambre</p> <p>a) se prononce sur les requêtes introduites en vertu de l'article 33 ou de l'article 34 lorsque l'affaire lui a été déférée par la chambre en vertu de l'article 30 ou lorsque l'affaire lui a été déférée en vertu de l'article 43 ;</p> <p>b) se prononce sur les questions dont la Cour est saisie par le Comité des Ministres en vertu de l'article 46 § 4 ; et</p> <p>c) examine les demandes d'avis consultatifs introduites en vertu de l'article 47.</p>	<p>Fait l'objet d'une PSA.</p>	<p>L'article 31 est rattaché à l'article 30.</p>		
Article 39(2)-(4) – Règlements amiables	<p>2. La procédure décrite au paragraphe 1 est confidentielle.</p> <p>3. En cas de règlement amiable, la Cour raye l'affaire du rôle par une décision qui se limite à un bref exposé des faits et de la solution adoptée.</p> <p>4. Cette décision est transmise au Comité des Ministres qui surveille l'exécution des termes du règlement amiable tels qu'ils figurent dans la décision.</p>	<p>Fait l'objet d'une PSA.</p>	<p>Les règlements amiables sont un outil important (le principe en tant que tel (l'article 39(1)) ne devrait par conséquent pas faire l'objet d'un PSA), mais ils pourraient être développés et plus largement utilisés.</p>		

Disposition	Contenu	Position du Groupe des sages <sup>a</sup>	Arguments préliminaires en faveur d'une PSA <sup>b</sup>	Arguments préliminaires contre une PSA	Autres commentaires
Article 43(2) et (3) – Renvoi devant la Grande Chambre	2. Un collège de cinq juges de la Grande Chambre doit décider s'il accepte la demande. 3. Si le collège accepte la demande, la Grande Chambre se prononce sur l'affaire par un arrêt.	Fait l'objet d'une PSA.	Les paragraphes 2 et 3 sont organisationnels/procédu- raux.  Une PSA serait utile s'il était jugé souhaitable de changer la compétence de la Grande Chambre ou ses relations avec les chambres.		Le principe en tant que tel ne devrait pas faire l'objet d'une PSA, tandis que ses modalités pourraient en faire l'objet.
Article 47(3) – Avis consultatifs	3. La décision du Comité des Ministres de demander un avis à la Cour est prise par un vote à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité.	Ne fait pas l'objet d'une PSA.	Le paragraphe 3 est essentiellement procédural.		Cette disposition concerne les procédures du Comité des Ministres et non celles de la Cour.
Article 48 – Compétence consultative de la Cour	La Cour décide si la demande d'avis consultatif présentée par le Comité des Ministres relève de sa compétence telle que définie par l'article 47.	Fait l'objet d'une PSA.	Cet article contient le développement procédural de l'article 47.		

a. Le critère qui a été à la base de l'approche du Groupe des Sages a été «de soustraire à la procédure de modification «simplifiée» les dispositions qui définissent les éléments institutionnels, structurels et organisationnels essentiels du système judiciaire de la Convention, à savoir l'institution de la Cour, ses compétences et le statut des juges.» (voir doc. CM(2006)203, « Rapport du Groupe des sages au Comité des Ministres », 15 Novembre 2006).

b. « PSA » = procédure simplifiée d'amendement.  
c. [Les avis divergent quant à la question de savoir si cette disposition devrait pouvoir faire l'objet d'une PSA, la majorité considérant que tel devrait être le cas.]  
d. [Les avis divergent quant à la question de savoir si cette disposition devrait pouvoir faire l'objet d'une PSA, la majorité considérant que tel devrait être le cas.]

**PARTIE II – Dispositions pour lesquelles il existe un consensus provisoire selon lequel elles ne devraient pas faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement<sup>27</sup>**

Disposition	Contenu	Position du Groupe des Sages	Arguments préliminaires contre une PSA	Arguments préliminaires en faveur d'une PSA	Autres commentaires
Article 19 – Institution de la Cour	Afin d'assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes Parties contractantes de la présente Convention et de ses Protocoles, il est institué une Cour européenne des droits de l'homme, ci-dessous nommée « la Cour » Elle fonctionne de façon permanente.	Ne fait pas l'objet d'une PSA.	Il s'agit d'une disposition fondamentale qui établit l'existence même de la Cour.		Le rôle essentiel de la Cour devrait être clarifié.
Article 20 – Nombre de juges	La Cour se compose d'un nombre de juges égal à celui des Hautes Parties contractantes.	Ne fait pas l'objet d'une PSA.	Cette disposition contient le principe fondamental selon lequel un juge est élu au titre de chaque Haute Partie contractante (voir également l'article 22).		Cette disposition peut être reconsidérée en fonction des résultats de l'examen du DH-GDR de l'idée qu'un nouveau mécanisme de filtrage soit composé de juges ad-hoc.

27. Toute nouvelle formulation des dispositions dans ce tableau ne doit être considérée qu'à des fins illustratives et non comme une proposition d'amendement de ces dispositions.

Disposition	Contenu	Position du Groupe des Sages	Arguments préliminaires contre une PSA	Arguments préliminaires en faveur d'une PSA	Autres commentaires
Article 21 – Conditions d'exercice des fonctions	<p>1. Les juges doivent jouir de la plus haute considération morale et réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être des juriconsultes possédant une compétence notoire.</p> <p>2. Les juges siègent à la Cour à titre individuel.</p> <p>3. Pendant la durée de leur mandat, les juges ne peuvent exercer aucune activité incompatible avec les exigences d'indépendance, d'impartialité ou de disponibilité pleine temps ; toute question soulevée en application de ce paragraphe est tranchée par la Cour.</p>	Ne fait pas l'objet d'une PSA.	Cette disposition contient un principe fondamental qui assure la qualité des juges et le prestige de la Cour.		Il peut y avoir à l'avenir un besoin de faire des ajouts aux critères d'exercice des fonctions, afin d'inclure, par exemple, l'égalité entre les sexes et les compétences linguistiques.
Article 22 – Election des juges	Les juges sont élus par l'Assemblée parlementaire au titre de chaque Haute Partie contractante, à la majorité des voix exprimées, sur une liste de trois candidats présentés par la Haute Partie contractante.	Ne fait pas l'objet d'une PSA.	Il s'agit d'une disposition fondamentale qui contribue à l'indépendance des juges.		

Disposition	Contenu	Position du Groupe des Sages	Arguments préliminaires <u>contre</u> une PSA	Arguments préliminaires en <u>faveur</u> d'une PSA	Autres commentaires
Article 23 – Durée du mandat et révocation	<p>1. Les juges sont élus pour une durée de neuf ans. Ils ne sont pas rééligibles.</p> <p>2. Le mandat des juges s'achève dès qu'ils atteignent l'âge de 70 ans.</p> <p>3. Les juges restent en fonction jusqu'à leur remplacement. Ils continuent toutefois de connaître des affaires dont ils sont déjà saisis.</p> <p>4. Un juge ne peut être relevé de ses fonctions que si les autres juges décident, à la majorité des deux tiers, que ce juge a cessé de répondre aux conditions requises.</p>	<p>Ne fait pas l'objet d'une PSA.</p>	<p>Il s'agit d'un principe fondamental qui contribue à l'indépendance des juges.</p>		
Article (24)1 – Greffe et rapporteurs	<p>1. La Cour dispose d'un greffe dont les tâches et l'organisation sont fixées par le règlement de la Cour.</p>	<p>Ne fait pas l'objet d'une PSA.</p>			
Article 25 (a)-(c) et (e)-(f) – Assemblée plénière	<p>La Cour réunie en Assemblée plénière</p> <p>a) élit, pour une durée de trois ans, son président et un ou deux vice-présidents ; ils sont rééligibles ;</p> <p>b) constitue des chambres pour une période déterminée ;</p> <p>c) élit les présidents des chambres de la Cour, qui sont rééligibles ;</p> <p>[...]</p> <p>e) élit le greffier et un ou plusieurs greffiers adjoints ;</p> <p>f) fait toute demande au titre de l'article 26 § 2.</p>	<p>Fait l'objet d'une PSA.</p>			<p>Les dispositions de l'article 25 pourraient être révisées, mais elles devraient rester dans la Convention.</p>

Disposition	Contenu	Position du Groupe des Sages	Arguments préliminaires contre une PSA	Arguments préliminaires en faveur d'une PSA	Autres commentaires
Article 25(d) – Assemblée plénière	La Cour réunie en Assemblée plénière [...] d) adopte le règlement de la Cour;	Fait l'objet d'une PSA.	Le pouvoir de la Cour d'adopter son propre Règlement est fondamental pour son indépendance opérationnelle.		
Article 26(1) – Formations de juge unique, comité, chambres et Grand Chambre	1. Pour l'examen des affaires portées devant elle, la Cour siège en formation de juge unique, en comité, en chambres, et en une Grande Chambre. Les chambres de la Cour constituent les comités pour une période déterminée.	Fait l'objet d'une PSA.	Les différentes formations judiciaires déterminent le fonctionnement de la Cour.		L'article 26(1) pourrait être divisé en différentes parties, seules certaines d'entre elles pouvant faire l'objet d'une PSA (voir également la partie I ci-dessus).
Article 26(3) – Formations de juge unique, comités, chambres et Grande Chambre	3. Un juge siégeant en tant que juge unique n'examine aucune requête introduite contre la Haute Partie contractante au titre de laquelle ce juge a été élu.	Fait l'objet d'une PSA.	Cela reflète l'importance donnée à l'impartialité effective et manifeste, qui sous-tend l'introduction de la procédure de juge unique.	Il faut une procédure d'amendement souple au cas où, à l'avenir, la formation de juge unique ne serait plus considérée nécessaire.	
Article 26(4) – Formations de juge unique, comités, chambres et Grande Chambre	4. Le juge élu au titre d'une Haute Partie contractante partie au litige est membre de droit de la chambre et de la Grande Chambre. En cas d'absence de ce juge, ou lorsqu'il n'est pas en mesure de siéger, une personne choisie par le président de la Cour sur une liste soumise au préalable par cette partie siège en qualité de juge.	Fait l'objet d'une PSA	La présence du « juge national » est importante pour le fonctionnement juridictionnel de la Cour.	Les dispositions connexes sous-jacentes pourraient faire l'objet d'une PSA.	

Disposition	Contenu	Position du Groupe des Sages	Arguments préliminaires contre une PSA	Arguments préliminaires en faveur d'une PSA	Autres commentaires
Article 32 – Compétence de la Cour	<p>1. La compétence de la Cour s'étend à toutes les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention et de ses Protocoles qui lui seront soumises dans les conditions prévues par les articles 33, 34, 46 et 47.</p> <p>2. En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide.</p>	Ne fait pas l'objet d'une PSA.			
Article 33 – Affaires interétatiques	Toute Haute Partie contractante peut saisir la Cour de tout manquement aux dispositions de la Convention et de ses Protocoles qu'elle croira pouvoir être imputé à une autre Haute Partie contractante.	Ne fait pas l'objet d'une PSA.			

Disposition	Contenu	Position du Groupe des Sages	Arguments préliminaires contre une PSA	Arguments préliminaires en faveur d'une PSA	Autres commentaires
Article 34 – Requêtes individuelles	<p>La Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses Protocoles. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit.</p>	<p>Ne fait pas l'objet d'une PSA.</p>			

Disposition	Contenu	Position du Groupe des Sages	Arguments préliminaires <u>contre</u> une PSA	Arguments préliminaires en <u>favor</u> e d'une PSA	Autres commentaires
Article 35 – Conditions de recevabilité	<p>1. La Cour ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus, et dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive.</p> <p>2. La Cour ne retient aucune requête individuelle introduite en application de l'article 34, lorsque</p> <p>a) elle est anonyme ; ou</p> <p>b) elle est essentiellement la même qu'une requête précédemment examinée par la Cour ou déjà soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement, et si elle ne contient pas de faits nouveaux.</p> <p>3. La Cour déclare irrecevable toute requête individuelle introduite en application de l'article 34 lorsqu'elle estime:</p> <p>a) que la requête est incompatible avec les dispositions de la Convention ou de ses Protocoles, manifestement mal fondée ou abusive ; ou</p>	<p>Ne fait pas l'objet d'une PSA.</p>	<p>La Cour n'établit pas de hiérarchie entre les critères de recevabilité, tous étant fondamentaux pour le droit de recours individuel.</p> <p>Les critères de recevabilité sont des questions très sensibles ; faire d'eux l'objet d'une PSA ne ferait que compliquer les discussions futures sur les modalités d'adoption et la procédure simplifiée elle-même.</p>	<p>Les paragraphes 2 et 3 sont moins fondamentaux que le paragraphe 1 et pourraient faire l'objet d'une PSA, permettant une meilleure souplesse à l'avenir.</p>	

Disposition	Contenu	Position du Groupe des Sages	Arguments préliminaires <u>contre</u> une PSA	Arguments préliminaires en <u>fa</u> veur d'une PSA	Autres commentaires
	<p>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.</p> <p>4. La Cour rejette toute requête qu'elle considère comme irrecevable par application du présent article. Elle peut procéder ainsi à tout stade de la procédure.</p>				

Disposition	Contenu	Position du Groupe des Sages	Arguments préliminaires contre une PSA	Arguments préliminaires en faveur d'une PSA	Autres commentaires
<p>Article 36 – Tierce intervention</p>	<p>1. Dans toute affaire devant une chambre ou la Grande Chambre, une Haute Partie contractante dont un ressortissant est requérant a le droit de présenter des observations écrites et de prendre part aux audiences.</p> <p>2. Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, le président de la Cour peut inviter toute Haute Partie contractante qui n'est pas partie à l'instance ou toute personne intéressée autre que le requérant à présenter des observations écrites ou à prendre part aux audiences.</p> <p>3. Dans toute affaire devant une chambre ou la Grande Chambre, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe peut présenter des observations écrites et prendre part aux audiences.</p>	<p>Fait l'objet d'une PSA.</p>	<p>Il ne s'agit pas d'une disposition qui concerne l'organisation et il ne s'agit pas non plus d'une disposition exclusivement procédurale.</p> <p>Le paragraphe 1 contient un droit ; le paragraphe 2 contient une prérogative.</p> <p>La tierce intervention joue un rôle important dans la procédure devant la Cour.</p> <p>Certains amendements envisageables pourraient avoir des effets significatifs.</p> <p>Il n'y a pas de besoin évident d'accroître la souplesse de la disposition actuelle ; le Règlement de la Cour et la pratique de la Cour laissent place à tous les besoins prévisibles.</p>	<p>Les tierces interventions ne sont pas essentielles pour la Cour, en tant qu'institution.</p> <p>Tout éventuel amendement ne serait pas aussi radical pour exclure une PSA.</p>	<p>Certaines situations ne sont pas suffisamment couvertes par les dispositions existantes, par exemple, les tierces interventions par des Etats non Parties.</p>

Disposition	Contenu	Position du Groupe des Sages	Arguments préliminaires contre une PSA	Arguments préliminaires en faveur d'une PSA	Autres commentaires
Article 37 – Radiation	<p>1. A tout moment de la procédure, la Cour peut décider de rayer une requête du rôle lorsque les circonstances permettent de conclure a) que le requérant n'entend plus la maintenir ; ou</p> <p>b) que le litige a été résolu ; ou</p> <p>c) que, pour tout autre motif dont la Cour constate l'existence, il ne se justifie plus de poursuivre l'examen de la requête.</p> <p>Toutefois, la Cour poursuit l'examen de la requête si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles l'exige.</p> <p>2. La Cour peut décider la réinscription au rôle d'une requête lorsqu'elle estime que les circonstances le justifient.</p>	<p>Fait l'objet d'une PSA.</p>	<p>La radiation est une partie importante de l'exercice de l'autorité juridictionnelle de la Cour ; elle est liée à l'article 19.</p> <p>Le pouvoir de radiation est d'une importance cruciale pour le droit de recours individuel, il est lié aux articles 34 et 35.</p> <p>Le « respect des droits de l'homme » et la réinscription au rôle d'une requête sont nécessaires pour préserver le rôle essentiel de la Cour et pour la protection de la situation des requérants.</p> <p>L'article 37 donne déjà à la Cour une souplesse suffisante.</p>		<p>L'article 37 n'est pas clair, par exemple, le terme « pour tout autre motif » donne à la Cour une marge d'appréciation trop importante.</p> <p>La Cour devrait donner des motifs plus clairs lorsqu'elle procède à la radiation des décisions.</p>

Disposition	Contenu	Position du Groupe des Sages	Arguments préliminaires contre une PSA	Arguments préliminaires en faveur d'une PSA	Autres commentaires
Article 38 – Examen contradictoire de l'affaire	La Cour examine l'affaire de façon contradictoire avec les représentants des parties et, s'il y a lieu, procède à une enquête pour la conduite efficace de laquelle les Hautes Parties contractantes intéressées fourniront toutes facilités nécessaires.	Fait l'objet d'une PSA.	Il s'agit d'une disposition essentielle pour le fonctionnement de la Cour. Sa deuxième partie ne concerne ni l'organisation, ni la procédure. La Cour a fait référence dans ses arrêts aux violations de l'article 38 par les Etats; un amendement par un protocole ratifié sera donc préférable à celui fait par le Comité des Ministres.	L'article 38 n'est pas fondamental pour la Cour, en tant qu'institution.	
Article 39(1) – Règlements amiables	1. A tout moment de la procédure, la Cour peut se mettre à la disposition des intéressés en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire s'inspirant du respect des droits de l'homme tels que les reconnaissent la Convention et ses Protocoles. [...]	Fait l'objet d'une PSA	Il permet déjà toute la souplesse nécessaire. Les règlements amiables sont un outil important; le principe en tant que tel devrait cependant faire l'objet d'une PSA.		

Disposition	Contenu	Position du Groupe des Sages	Arguments préliminaires contre une PSA	Arguments préliminaires en faveur d'une PSA	Autres commentaires
Article 40 – Audience publique et accès aux documents	<p>1. L'audience est publique à moins que la Cour n'en décide autrement en raison de circonstances exceptionnelles.</p> <p>2. Les documents déposés au greffe sont accessibles au public à moins que le Président de la Cour n'en décide autrement.</p>	Fait l'objet d'une PSA.	<p>L'accès à la justice est un principe fondamental.</p> <p>Il n'y a pas une nécessité envisageable de changement, ni une nécessité d'une plus grande souplesse.</p>		<p>Celui-ci est lié à l'article 45 (motivation des arrêts et décisions).</p> <p>Le Règlement de la Cour ne reflète pas entièrement le principe de l'accès public aux documents.</p>
Article 41 – Satisfaction équitable	Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable.	Fait l'objet d'une PSA.	<p>La compétence de la Cour d'accorder une satisfaction équitable est fondamentale pour son rôle essentiel de protéger les droits de l'homme.</p> <p>L'article 41 n'est pas une disposition opérationnelle ou procédurale.</p> <p>L'article 41 permet déjà à la Cour d'avoir toute la souplesse nécessaire.</p>	<p>La compétence de la Cour d'accorder une satisfaction équitable manque de transparence et contribue à encourager des attentes irréalistes de la part des requérants.</p>	<p>L'interprétation de la Cour de l'article 41, notamment du terme « s'il y a lieu », est trop large.</p> <p>La pratique de la Cour d'accorder une satisfaction équitable manque de transparence et contribue à encourager des attentes irréalistes de la part des requérants.</p>
Article 42 – Arrêts des chambres	Les arrêts des chambres deviennent définitifs conformément aux dispositions de l'article 44 § 2.	Fait l'objet d'une PSA.			L'article 42 ne présente pas d'intérêt particulier par rapport à l'article 44 (2).

Disposition	Contenu	Position du Groupe des Sages	Arguments préliminaires <u>contre</u> une PSA	Arguments préliminaires en <u>faueur</u> d'une PSA	Autres commentaires
Article 43(1) – Renvoi devant la Grande Chambre	1. Dans un délai de trois mois à compter de la date de l'arrêt d'une chambre, toute partie à l'affaire peut, dans des cas exceptionnels, demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre.	Fait l'objet d'une PSA.	L'article 43(1) a des connexions avec le droit de recours individuel.	L'existence de la Grande Chambre est un vestige du système du pré-Protocole n° 11 et n'est pas essentielle pour le fonctionnement de la Cour.	
<u>Article 43(2)bis</u> – Renvoi devant la Grande Chambre	2. bis Le collège accepte la demande si l'affaire souleve une question grave relative à l'interprétation et à l'application de la Convention ou de ses Protocoles, ou encore une question grave de caractère général.	Fait l'objet d'une PSA	Cette disposition définit la compétence du collège de renvoyer des affaires devant la Grande Chambre.		

Disposition	Contenu	Position du Groupe des Sages	Arguments préliminaires contre une PSA	Arguments préliminaires en faveur d'une PSA	Autres commentaires
Article 44 – Arrêts définitifs	<p>1. L'arrêt de la Grande Chambre est définitif.</p> <p>2. L'arrêt d'une chambre devient définitif</p> <p>a) lorsque les parties déclarent qu'elles ne demanderont pas le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre ; ou</p> <p>b) trois mois après la date de l'arrêt, si le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre n'a pas été demandé ; ou</p> <p>c) lorsque le collège de la Grande Chambre rejette la demande de renvoi formulée en application de l'article 43.</p> <p>3. L'arrêt définitif est publié.</p>	<p>Fait l'objet d'une PSA.</p>	<p>Le paragraphe 1 reflète le principe de sécurité juridique (le caractère définitif des jugements).</p> <p>Le paragraphe 3 est fondamental pour le principe d'accès à la justice.</p>		
Article 45 – Motivation des arrêts et décisions	<p>1. Les arrêts, ainsi que les décisions déclarant des requêtes recevables ou irrecevables, sont motivés.</p> <p>2. Si l'arrêt n'exprime pas en tout ou en partie l'opinion unanime des juges, tout juge a le droit d'y joindre l'exposé de son opinion séparée.</p>	<p>Fait l'objet d'une PSA.</p>	<p>Le paragraphe 1 est essentiel pour l'accès à la justice.</p> <p>Le paragraphe 2 contribue au développement de la jurisprudence et de la compréhension de la Convention et il est très apprécié par la Cour par le fait d'assurer la liberté d'expression juridictionnelle.</p>		<p>La Cour ne motive pas en pratique les décisions ouvertes aux paragraphes 1 et 2 ; le paragraphe 1 devrait donc être clarifié.</p>

Disposition	Contenu	Position du Groupe des Sages	Arguments préliminaires contre une PSA	Arguments préliminaires en faveur d'une PSA	Autres commentaires
Article 46(1) et (2) – Force obligatoire et exécution des arrêts	<p>1. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties.</p> <p>2. L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution.</p>	<p>Ne fait pas l'objet d'une PSA.</p>	<p>Les paragraphes 1 et 2 contiennent des principes fondamentaux qui gouvernent le prestige de la Cour et le rôle institutionnel du Comité des Ministres.</p> <p>Ils existent depuis la création du système de la Convention et il n'y a jamais eu une nécessité d'augmenter leur souplesse ou de les modifier.</p>		

Disposition	Contenu	Position du Groupe des Sages	Arguments préliminaires contre une PSA	Arguments préliminaires en faveur d'une PSA	Autres commentaires
Article 46(3), (4) et (5) – Force obligatoire et exécution des arrêts	<p>3. Lorsque le Comité des Ministres estime que la surveillance de l'exécution d'un arrêt définitif est entravée par une difficulté d'interprétation de cet arrêt, il peut saisir la Cour afin qu'elle se prononce sur cette question d'interprétation. La décision de saisir la Cour est prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité.</p>	<p>Ne fait pas l'objet d'une PSA.</p>	<p>Les paragraphes 3 et 4 ont été ajoutés récemment dans le but de créer de la souplesse, pour assurer une interprétation correcte des arrêts et respectivement, de répondre au refus de se conformer à un arrêt définitif.</p> <p>Les discussions sur les paragraphes 3 - 5 ont représenté une partie très difficile de la négociation du Protocole n° 14.</p>	<p>Les paragraphes 3 - 5 sont essentiellement procéduraux, créent <i>lex specialis</i> pour les paragraphes 1 - 2.</p> <p>Ils ont été ajoutés relativement récemment par le Protocole n° 14 et il y a peu ou pas d'expérience de leur fonctionnement dans la pratique ; ils pourraient nécessiter une adaptation à l'avenir, en tenant compte de l'expérience future.</p>	<p>Dans le cas d'un transfert dans un statut, les paragraphes 3 - 5 pourraient être accompagnés par un règlement pertinent de procédure, provenant du Comité des Ministres, et concernant la surveillance de l'exécution des arrêts, puisquant le Comité des Ministres que la Cour jouent désormais un rôle à l'égard de l'exécution et de sa surveillance.</p>

Disposition	Contenu	Position du Groupe des Sages	Arguments préliminaires contre une PSA	Arguments préliminaires <u>en faveur d'une PSA</u>	Autres commentaires
Article 47(1) – Avis consultatifs	<p>4. Lorsque le Comité des Ministres estime qu'une Haute Partie contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif dans un litige auquel elle est partie, il peut, après avoir mis en demeure cette partie et par décision prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité, saisir la Cour de la question du respect par cette partie de son obligation au regard du paragraphe 1.</p> <p>5. Si la Cour constate une violation du paragraphe 1, elle renvoie l'affaire au Comité des Ministres afin qu'il examine les mesures à prendre. Si la Cour constate qu'il n'y a pas eu violation du paragraphe 1, elle renvoie l'affaire au Comité des Ministres, qui décide de clore son examen.</p>	Ne fait pas objet d'une PSA.	Le paragraphe 1 représente une partie importante de la définition de la compétence de la Cour.		

Disposition	Contenu	Position du Groupe des Sages	Arguments préliminaires contre une PSA	Arguments préliminaires en faveur d'une PSA	Autres commentaires
Article 47(2) – Avis consultatifs	2. Ces avis ne peuvent porter ni sur les questions avant-trait au contenu ou à l'étendue des droits et libertés définis au titre I de la Convention et dans les Protocoles ni sur les autres questions dont la Cour ou le Comité des Ministres pourraient avoir à connaître par suite de l'introduction d'un recours prévu par la Convention.	Ne fait pas l'objet d'une PSA.	Le paragraphe 2 est étroitement lié au paragraphe 1 et contribue à la détermination de la compétence de la Cour.	Le paragraphe 2 peut nécessiter une modification en réponse au développement concernant les avis consultatifs, par exemple, permettant aux juridictions nationales supérieures d'en faire la demande.	
Article 49 – Motivation des avis consultatifs	1. L'avis de la Cour est motivé. 2. Si l'avis n'exprime pas en tout ou en partie l'opinion unanime des juges, tout juge a le droit d'y joindre l'exposé de son opinion séparée. 3. L'avis de la Cour est transmis au Comité des Ministres.	Fait l'objet d'une PSA.	L'article 49 est l'équivalent pour les avis consultatifs de l'article 45, relatif aux arrêts et décisions.	Cet article contient le développement procédural de l'article 47.	
Article 50 – Frais de fonctionnement de la Cour	Les frais de fonctionnement de la Cour sont à la charge du Conseil de l'Europe.	Fait l'objet d'une PSA.	Le budget de la Cour est une question très importante et politiquement sensible.	Il ne s'agit pas d'une disposition clé, fondamentale.  Elle pourrait faire l'objet d'une PSA, impliquant l'unanimité de la part du Comité des Ministres.	Il convient de rappeler que l'adhésion prochaine de l'UE à la CEDH et l'introduction éventuelle des frais pour les requérants pourraient constituer des facteurs importants à l'avenir.

Disposition	Contenu	Position du Groupe des Sages	Arguments préliminaires <u>contre</u> une PSA	Arguments préliminaires en <u>fav</u> eur d'une PSA	Autres commentaires
Article 51 – Privilèges et immunités des juges	Les juges jouissent, pendant l'exercice de leurs fonctions, des privilèges et immunités prévus à l'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe et dans les accords conclus au titre de cet article.	Ne fait pas l'objet d'une PSA.	Les privilèges et les immunités des fonctionnaires internationaux sont un principe fondamental du droit international.		Cette disposition pourrait aussi être incluse dans un éventuel statut.

## ANNEXE IV

### *Traitement possible des dispositions ou questions qui ne se trouvent pas dans la Convention*

#### *Davantage de détails sur les discussions du CDDH*

En ce qui concerne les trois questions spécifiques qui peuvent être appropriées pour être « montées en grade » (renforcement de leur statut normatif) dans un statut ou la Convention, le résultat des discussions au CDDH a été le suivant :

- a. **Mesures provisoires.** La grande majorité est convenue que le statut devrait contenir le principe essentiel qui sous-tend la compétence de la Cour d'indiquer des mesures provisoires et l'obligation des Etats de les respecter et que tous les aspects de la question devraient être abordés dans un seul article distinct, pour une question de clarté et de visibilité. Un tel article devrait être placé à proximité d'une disposition sur les requêtes individuelles. De nombreux experts estiment que la disposition pertinente du statut devrait également clarifier les circonstances dans lesquelles la Cour pourrait exercer ses compétences. Il a été suggéré que la propre jurisprudence de la Cour pourrait fournir la substance pertinente, en particulier l'arrêt dans l'affaire *Al-Saadoon & Mufdhi c. Royaume-Uni*, dans laquelle la Cour a conclu qu'elle n'indiquerait une mesure provisoire en vertu de l'article 39 « qu'en cas de risque imminent de dommage irréparable »<sup>28</sup>. De manière alternative, l'on pourrait s'inspirer de la Convention américaine relative aux droits de l'homme<sup>29</sup>, bien que certains estiment que cela pourrait être trop restrictif et que la liberté de la Cour de répondre à différentes situations ne devrait pas être restreinte. Il a également été suggéré qu'un critère à caractère raisonnable soit inclus, se référant notamment aux situations dans lesquelles des actions ont été interdites alors qu'elles étaient déjà en cours. Il a été observé que la pratique actuelle<sup>30</sup> et l'instruction pratique révisée de la Cour devraient déjà permettre d'éviter la plupart de telles situations. Certains estiment que toute tentative de réguler la capacité de la Cour d'exercer cette compétence irait à l'encontre de l'objectif d'augmenter sa capacité à réagir de manière flexible.
- b. **La procédure de l'arrêt pilote.** A nouveau, la grande majorité est convenue que le principe essentiel qui sous-tend la compétence de la Cour d'appliquer la procédure d'arrêt pilote et de rendre un arrêt pilote devrait être « monté en grade », soit dans le statut (Modèle III) ou dans la Convention elle-même

28. Requête n° 61498/08, arrêt du 2 mars 2010, paragraphe 160.

29. L'article 63 § 2 de la CADH énonce que « Dans les cas d'extrême gravité requérant la plus grande célérité dans l'action, et lorsqu'il s'avère nécessaire d'éviter des dommages irréparables à des personnes, la Cour pourra, à l'occasion d'une espèce dont elle est saisie, ordonner les mesures provisoires qu'elle juge pertinentes. » La suggestion faite au DH-PS serait de remplacer le mot « et » par « ou ».

30. Voir, par exemple, l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Al-Saadoon & Mufdhi c. Royaume-Uni*, requête n° 61498/08, arrêt du 2 mars 2010, paragraphe 161.

(Modèle I ou, dans la mesure où toutes ses dispositions du statut pourraient faire l'objet d'une procédure d'amendement simplifiée, Modèle II). Tous les aspects devraient être abordés dans un seul article distinct, pour une question de clarté et de visibilité. Un tel article devrait être placé à proximité d'une disposition sur la force obligatoire et l'exécution des arrêts. Certains estiment que le texte de l'article 61 § 1 ne suffit pas, bien qu'il inclure l'ensemble de l'article 61 soit excessif, déséquilibré et inapproprié. Contenant toutefois des points importants, il pourrait être envisagé d'inclure les paragraphes (2) (dans sa première phrase), (3) et (4). D'autres ont observé que plus le nombre d'éléments de l'article 61 seront transférés dans un statut, plus la simplicité et la flexibilité en seront réduites, notamment dans l'évolution future de la procédure d'arrêt pilote.

- c. **Déclarations unilatérales.** A nouveau, la grande majorité est convenue que le statut devrait contenir le principe essentiel qui sous-tend l'utilisation des déclarations unilatérales et que tous les aspects devraient être abordés dans un seul article distinct, pour une question de clarté et de visibilité. Beaucoup d'experts estiment que l'article pertinent devrait se référer à la nécessité d'une tentative préalable de résoudre l'affaire par le biais d'un règlement amiable, qui devrait généralement être préféré du fait de la plus grande implication du requérant. Il a toutefois été noté que les déclarations unilatérales sont préférables dans certaines situations, comme lorsqu'un Etat souhaite résoudre un grand nombre de requêtes similaires en une fois. L'article pertinent pourrait également contenir une disposition excluant la possibilité pour la Cour d'accepter partiellement une déclaration unilatérale d'un Etat et de rendre un arrêt sur les questions couvertes par des parties qu'il n'a pas acceptées. Les déclarations unilatérales ne devraient pouvoir être acceptées que dans leur intégralité. De nombreux experts estiment que la référence à la possibilité pour la Cour de réinscrire une affaire sur son rôle n'est pas nécessaire dans la mesure où une telle compétence existerait déjà en vertu de l'article 19(2) du statut<sup>31</sup>. Il a été suggéré qu'une disposition du statut devrait traiter de la question de la confidentialité, à savoir l'éventuelle référence qui pourrait être faite aux déclarations unilatérales qui n'ont pas été acceptées par la Cour dans les procédures devant cette dernière. La plupart des experts sont opposés à ce que les déclarations unilatérales soient transmises au Comité des Ministres pour surveiller leur exécution, dans la mesure où cela surchargerait davantage ce dernier.

---

31. A savoir l'article 37 § 2 de la CEDH.

## ANNEXE V

### *Modalités pour l'introduction d'une procédure simplifiée d'amendement : modèles illustratifs éventuels*

#### **Introduction**

Le présent document contient trois modèles illustratifs pour la mise en place d'une procédure simplifiée d'amendement.

- ▶ Le **modèle I** soumettrait certaines dispositions du Titre II de la Convention à une procédure simplifiée d'amendement établie par une nouvelle disposition de la Convention. La liste des dispositions énoncées dans le « nouvel article x » reflète l'identification provisoire des dispositions qui devraient faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement et celles qui ne devraient pas en faire l'objet, telle que reflétée dans le rapport de la 2<sup>e</sup> réunion<sup>32</sup>. Le modèle inclut également une rédaction possible pour les nouvelles dispositions de la Convention sur les mesures provisoires, la procédure d'arrêt pilote et les déclarations unilatérales, à savoir les questions qui ne figurent pas actuellement dans la Convention. Il laisse ouverte la question de savoir si ces nouvelles dispositions feront ou non l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement (elles ne sont pas incluses dans la liste des dispositions qui peuvent faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement).
- ▶ Le **modèle II** consiste en une approche qui a comme base un statut. Il inclut une rédaction possible pour les nouvelles dispositions de la Convention instituant un statut et définit la procédure de son amendement ; dans ce modèle, cette dernière disposition est incluse dans la Convention, bien qu'elle pourrait tout aussi bien être incluse dans le statut lui-même (voir Modèle III), si ce dernier devait avoir le statut juridique d'un traité. Il inclut aussi une rédaction possible pour le statut, sur une base selon laquelle toutes ses dispositions substantielles pourraient faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement. Il inclut, en outre le texte (utilisé dans le Modèle I) en ce qui concerne les mesures provisoires, la procédure d'arrêt pilote et les déclarations unilatérales comme base pour les dispositions introduisant ces questions dans la Convention.

Aux fins d'illustration, le Modèle II est suivi, dans le présent document, par le Titre II de la Convention, tel qu'il devrait se présenter avec les dispositions pertinentes transférées dans un statut.

- ▶ Le **modèle III** consiste également en une approche qui a pour base un statut. Il suggère de transférer tout le Titre II de la Convention dans un statut, ainsi que le texte éventuel des dispositions sur les mesures provisoires, la procédure de l'arrêt pilote et les déclarations unilatérales, et s'achève par une disposition établissant une procédure simplifiée d'amendement et spécifiant les dispositions auxquelles cette procédure pourrait s'appliquer.

---

32. Voir doc. DH-PS(2011)R2 annexe III.

## Modèle I

Une disposition dans la Convention concernant les dispositions qui sont d'ordre organisationnel ainsi que d'autres questions qui ne figurent pas actuellement dans la Convention.

### **Nouvel article x de la Convention européenne des droits de l'homme**

1. Des amendements aux articles suivants du Titre II de la présente Convention peuvent être proposés au Comité des Ministres par toute Haute Partie contractante ou par la Cour :

- ▶ Art. 24 (2), concernant les rapporteurs [non judiciaires] qui assistent les juges uniques ;
- ▶ Art 26 (1), dans la mesure où il concerne la taille des formations judiciaires au delà de la formation de juge unique, en excluant leur type ;
- ▶ Art. 26 (2), concernant la réduction de la taille des chambres ;
- ▶ Art. 26 (5), concernant la composition de la Grande Chambre ;
- ▶ Art. 27, dans la mesure où il concerne la compétence des juges uniques, en excluant le principe de prise de décision judiciaire ;
- ▶ Art. 28, dans la mesure où il concerne la compétence des comités, en excluant le principe de prise de décision judiciaire ;
- ▶ [Art. 29, dans la mesure où il concerne les décisions des chambres sur la recevabilité et le fond, en excluant le principe de prise de décision judiciaire ;]
- ▶ [Art. 30 concernant le dessaisissement en faveur de la Grande Chambre ;]
- ▶ Art. 31 concernant les attributions de la Grande Chambre ;
- ▶ Art. 39 (2)-(4) concernant les règlements amiables, en excluant le principe essentiel ;
- ▶ Art. 43 (2) et (3) concernant le renvoi devant la Grande Chambre, en excluant les motifs sur lesquels le collège de cinq juges doit accepter la demande de renvoi ;
- ▶ Art. 47 (3) concernant la procédure du Comité des Ministres pour demander des avis consultatifs ;
- ▶ Art. 48 relatif à la compétence consultative de la Cour.

2. Le Comité des Ministres peut décider de donner suite à une proposition faite conformément au paragraphe 1 du présent article à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe.

3. Après avoir consulté l'Assemblée parlementaire[, le Commissaire aux droits de l'homme] et dans le cas d'un amendement proposé par une Haute Partie contractante, après avoir consulté également la Cour, le Comité des Ministres peut adopter un amendement proposé conformément au paragraphe 1 du présent article par la majorité prévue à l'article 20.a du Statut du Conseil de l'Europe.

4. Le texte de tout amendement ainsi adopté est communiqué par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux Hautes Parties contractantes.

5. [Tout amendement adopté conformément au paragraphe précédent entre en vigueur à l'expiration d'une période de [neuf] mois à compter de la date à laquelle il aura été communiqué par le Secrétaire Général aux Hautes Parties

contractantes, à moins que, pendant ce délai, une Haute Partie contractante ne notifie au Secrétaire Général une objection à l'entrée en vigueur de l'amendement.]

## Mesures provisoires

### Article 34 bis – Mesures provisoires

1 [En cas de risque imminent de dommage irréparable,]<sup>33</sup> la chambre ou, le cas échéant, son président peuvent, soit à la demande d'une partie ou de toute autre personne intéressée, soit d'office, indiquer aux parties toute mesure provisoire qu'ils estiment devoir être adoptée dans l'intérêt des parties ou du bon déroulement de la procédure<sup>34</sup>.

2 Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer à toute mesure provisoire indiquée par la Cour en vertu du paragraphe 1<sup>35</sup>.

## Procédure de l'arrêt pilote

### Article 45 bis – Procédure de l'arrêt pilote

1 La Cour peut décider d'appliquer la procédure de l'arrêt pilote et adopter un arrêt pilote lorsque les faits à l'origine d'une requête introduite devant elle révèlent l'existence, dans l'Etat contractant concerné, d'un problème structurel ou systémique ou d'un autre dysfonctionnement similaire qui a donné lieu ou est susceptible de donner lieu à l'introduction d'autres requêtes analogues.

2 Avant de décider d'appliquer la procédure de l'arrêt pilote, la Cour doit inviter les parties à donner leur avis sur la question de savoir si la requête à examiner a pour origine pareil problème ou dysfonctionnement au sein de l'Etat contractant concerné et si elle se prête à cette procédure.

3 La Cour doit indiquer dans l'arrêt pilote adopté par elle la nature du problème structurel ou systémique ou du dysfonctionnement qu'elle a constaté et le type de mesures de redressement que l'Etat contractant concerné doit prendre au niveau interne en application du dispositif de l'arrêt.

4 La Cour peut fixer, dans le dispositif de l'arrêt pilote adopté par elle, un délai déterminé pour l'adoption des mesures mentionnées au point 3 ci-dessus, en tenant compte de la nature des mesures requises et de la rapidité avec laquelle il peut être remédié, au niveau interne, au problème constaté par elle.

## Déclarations unilatérales

### Article 39bis – Déclarations unilatérales

1 [Si un règlement amiable conformément à l'article 22 ne peut pas être conclu,] une Haute Partie contractante peut faire une déclaration unilatérale en vue de résoudre la question soulevée par l'affaire<sup>36</sup>.

33. Voir *Al-Saadoon & Mufdhi c. Royaume-Uni*, req. n° 61498/08, arrêt du 2 mars 2010, paragraphe 160. Comme alternative, ce paragraphe pourrait débiter par la formulation « Dans les cas d'extrême gravité et d'urgence, ou lorsqu'il s'avère nécessaire d'éviter des dommages irréparables » qui s'inspire de l'article 63(2) de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

34. Texte issu de l'article 39, paragraphe 1, du Règlement de la Cour.

35. Fondé sur l'article 46(1) de la CEDH.

36. Texte partiellement fondé sur l'article 39(1) de la Convention.

1bis. Le fait qu'une Haute Partie contractante ait fait une déclaration unilatérale en vertu du paragraphe 1 est confidentiel.

2 Si la déclaration unilatérale offre une base suffisante pour que la Cour estime que le respect des droits de l'homme tels que définis dans la Convention et ses Protocoles n'exige pas d'elle de poursuivre l'examen de la requête, la Cour peut rayer l'affaire du rôle par une décision qui se limite à un bref exposé des faits et des engagements pris dans la déclaration unilatérale par la Haute Partie contractante.

## *Modèle II*

Un statut contenant des dispositions relatives aux questions d'organisation et à d'autres questions qui ne figurent pas actuellement dans la Convention (mesures provisoires, procédure d'arrêt pilote et déclarations unilatérales).

### **Nouvel article x de la Convention européenne des droits de l'homme**

Il y a un Statut de la Cour européenne des droits de l'homme. Le statut est fixé par [un Protocole à la Convention] / [une Résolution que le Comité des Ministres est par la présente habilité à adopter].

### **Nouvel article (x+1) de la Convention européenne des droits de l'homme<sup>37</sup>**

1 Des propositions de modification du statut peuvent être faites au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe par tout Haute Partie contractante ou par la Cour européenne des droits de l'homme.

2 Le Comité des Ministres peut décider de donner suite à une proposition faite conformément au paragraphe 1 du présent article à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe.

3 Après avoir consulté l'Assemblée parlementaire[, le Commissaire aux droits de l'homme] et, dans le cas d'un amendement proposé par un Haute partie contractante, après avoir consulté également la Cour, le Comité des Ministres peut adopter un amendement proposé conformément au paragraphe 1 du présent article par la majorité prévue à l'article 20.a du Statut du Conseil de l'Europe.

4 Le texte de tout amendement ainsi adopté est communiqué par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux Hautes Parties contractantes.

5 [Tout amendement adopté conformément au paragraphe précédent entre en vigueur à l'expiration d'une période de [neuf] mois à compter de la date à laquelle il aura été communiqué par le Secrétaire Général aux Hautes Parties contractantes, à moins que, pendant ce délai, une Haute Partie contractante ne notifie au Secrétaire Général une objection à l'entrée en vigueur de l'amendement.]

---

37. N.b. il s'agit de la même procédure que pour le modèle I.

## Mesures provisoires

### Article 34 bis – Mesures provisoires

1. [En cas de risque imminent de dommage irréparable,]<sup>38</sup> la chambre ou, le cas échéant, son président peuvent, soit à la demande d'une partie ou de toute autre personne intéressée, soit d'office, indiquer aux parties toute mesure provisoire qu'ils estiment devoir être adoptée dans l'intérêt des parties ou du bon déroulement de la procédure<sup>39</sup>.
2. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer à toute mesure provisoire indiquée par la Cour en vertu du paragraphe 1<sup>40</sup>.

## Procédure de l'arrêt pilote

### Article 45 bis – Procédure de l'arrêt pilote

- 1 La Cour peut décider d'appliquer la procédure de l'arrêt pilote et adopter un arrêt pilote lorsque les faits à l'origine d'une requête introduite devant elle révèlent l'existence, dans l'Etat contractant concerné, d'un problème structurel ou systémique ou d'un autre dysfonctionnement similaire qui a donné lieu ou est susceptible de donner lieu à l'introduction d'autres requêtes analogues.  
[2 Avant de décider d'appliquer la procédure de l'arrêt pilote, la Cour doit inviter les parties à donner leur avis sur la question de savoir si la requête à examiner a pour origine pareil problème ou dysfonctionnement au sein de l'Etat contractant concerné et si elle se prête à cette procédure.
- 3 La Cour doit indiquer dans l'arrêt pilote adopté par elle la nature du problème structurel ou systémique ou du dysfonctionnement qu'elle a constaté et le type de mesures de redressement que l'Etat contractant concerné doit prendre au niveau interne en application du dispositif de l'arrêt.
- 4 La Cour peut fixer, dans le dispositif de l'arrêt pilote adopté par elle, un délai déterminé pour l'adoption des mesures mentionnées au point 3 ci-dessus, en tenant compte de la nature des mesures requises et de la rapidité avec laquelle il peut être remédié, au niveau interne, au problème constaté par elle.]

## Déclarations unilatérales

### Article 39bis – Déclarations unilatérales

- 1 [Si un règlement amiable conformément à l'article 22 ne peut pas être conclu,] une Haute Partie contractante peut faire une déclaration unilatérale en vue de résoudre la question soulevée par l'affaire<sup>41</sup>.
- 1bis. Le fait qu'une Haute Partie contractante ait fait une déclaration unilatérale en vertu du paragraphe 1 est confidentiel.

38. Voir *Al-Saadoon & Mufdhi c. Royaume-Uni*, req. n° 61498/08, arrêt du 2 mars 2010, paragraphe 160. Comme alternative, ce paragraphe pourrait débiter par la formulation « Dans les cas d'extrême gravité et d'urgence, ou lorsqu'il s'avère nécessaire d'éviter des dommages irréparables » qui s'inspire de l'article 63(2) de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

39. Texte issu de l'article 39, paragraphe 1, du Règlement de la Cour.

40. Fondé sur l'article 46(1) de la CEDH.

41. Texte partiellement fondé sur l'article 39(1) de la Convention.

2 Si la déclaration unilatérale offre une base suffisante pour que la Cour estime que le respect des droits de l'homme tels que définis dans la Convention et ses Protocoles n'exige pas d'elle de poursuivre l'examen de la requête, la Cour peut rayer l'affaire du rôle par une décision qui se limite à un bref exposé des faits et des engagements pris dans la déclaration unilatérale par la Haute Partie contractante.

## **STATUT DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME<sup>42</sup>**

### **Article 1 (24 CEDH)<sup>43</sup> – Greffe et rapporteurs**

Lorsqu'elle siège en formation de juge unique, la Cour est assistée de rapporteurs qui exercent leurs fonctions sous l'autorité du président de la Cour. Ils font partie du Greffe de la Cour.

### **Article 2 (26(1)<sup>44</sup>, 26(2) et (5) CEDH) – Formations de juge unique, comités, chambres et Grande Chambre**

1 Les comités sont composés de trois juges, les chambres de sept juges et la Grande Chambre est composée de dix-sept juges.

2 A la demande de l'Assemblée plénière de la Cour, le Comité des Ministres peut, par une décision unanime et pour une période déterminée, réduire à cinq le nombre de juges des chambres.

3 Font aussi partie de la Grande Chambre, le président de la Cour, les vice-présidents, les présidents des chambres et d'autres juges désignés conformément au règlement de la Cour. Quand l'affaire est déférée à la Grande Chambre en vertu de l'article 12 (43 CEDH), aucun juge de la chambre qui a rendu l'arrêt ne peut y siéger, à l'exception du président de la chambre et du juge ayant siégé au titre de la Haute Partie contractante intéressée.

### **Article 3 (27 CEDH) – Compétence des juges uniques**

1 Un juge unique peut déclarer une requête introduite en vertu de l'article 29 de la Convention<sup>45</sup> irrecevable ou la rayer du rôle, lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire.

2 La décision est définitive.

3 Si le juge unique ne déclare pas une requête irrecevable ou ne la rayer pas du rôle, ce juge la transmet à un comité ou à une chambre pour examen complémentaire.

---

42. Ce modèle illustratif de statut inclut le texte du Titre II de la Convention avec les seules dispositions provisoirement identifiées par le DH-PS comme se prêtant à une procédure simplifiée d'amendement et, en outre, les dispositions concernant les mesures provisoires, la procédure d'arrêt pilote et les déclarations unilatérales.

43. Les numéros en italiques et entre crochets qui suivent les numéros des articles du statut renvoient aux articles de la Convention telle qu'elle se lit actuellement.

44. Seule la partie de l'article 26(1) de la Convention concernant la taille des formations judiciaires, autres que celles de juge unique, devrait faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement.

45. Pour ce modèle de statut, la numérotation des articles de la Convention renvoie à la Convention telle qu'elle se lirait si elle était amendée en transférant certaines dispositions dans le statut (voir la seconde partie du Modèle II).

#### **Article 4 (28 CEDH) – Compétence des comités**

1 Un comité saisi d'une requête individuelle introduite en vertu de l'article 29 de la Convention peut, par vote unanime,

a la déclarer irrecevable ou la rayer du rôle lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire ; ou

b la déclarer recevable et rendre conjointement un arrêt sur le fond lorsque la question relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention ou de ses Protocoles qui est à l'origine de l'affaire fait l'objet d'une jurisprudence bien établie de la Cour.

2 Les décisions et arrêts prévus au paragraphe 1 sont définitifs.

3 Si le juge élu au titre de la Haute Partie contractante partie au litige n'est pas membre du comité, ce dernier peut, à tout moment de la procédure, l'inviter à siéger en son sein en lieu et place de l'un de ses membres, en prenant en compte tous facteurs pertinents, y compris la question de savoir si cette partie a contesté l'application de la procédure du paragraphe 1.b).

#### **[Article 5 (29 CEDH) – Compétence des chambres**

1 Si aucune décision n'a été prise en vertu des articles 3 ou 4 (27 ou 28 CEDH), ni aucun arrêt rendu en vertu de l'article 4 (28 CEDH), une chambre se prononce sur la recevabilité et le fond des requêtes individuelles introduites en vertu de l'article 29 de la Convention. La décision sur la recevabilité peut être prise de façon séparée.

2 Une chambre se prononce sur la recevabilité et le fond des requêtes étatiques introduites en vertu de l'article 28 de la Convention. Sauf décision contraire de la Cour dans des cas exceptionnels, la décision sur la recevabilité est prise séparément.]

#### **[Article 6 (30 CEDH) – Dessaisissement en faveur de la Grande Chambre**

Si l'affaire pendante devant une chambre soulève une question grave relative à l'interprétation de la Convention ou de ses Protocoles, ou si la solution d'une question peut conduire à une contradiction avec un arrêt rendu antérieurement par la Cour, la chambre peut, tant qu'elle n'a pas rendu son arrêt, se dessaisir au profit de la Grande Chambre, à moins que l'une des parties ne s'y oppose.]

#### **Article 7 (31 CEDH) – Attributions de la Grande Chambre**

La Grande Chambre

a se prononce sur les requêtes introduites en vertu de l'article 28 ou de l'article 29 de la Convention lorsque l'affaire lui a été déférée par la chambre en vertu de l'article 6 (30 CEDH) ou lorsque l'affaire lui a été déférée en vertu de l'article 11 (43 CEDH) ;

b se prononce sur les questions dont la Cour est saisie par le Comité des Ministres en vertu de l'article 40 § 4 de la Convention; et

c examine les demandes d'avis consultatifs introduites en vertu de l'article 41 de la Convention.

#### **Article 9 (39 CEDH) – Règlements amiables**

1 La procédure décrite à l'article 34 de la Convention est confidentielle.

2 En cas de règlement amiable, la Cour raye l'affaire du rôle par une décision qui se limite à un bref exposé des faits et de la solution adoptée.

3 Cette décision est transmise au Comité des Ministres qui surveille l'exécution des termes du règlement amiable tels qu'ils figurent dans la décision.

### **Article 12 (43 CEDH) – Renvoi devant la Grande Chambre**

1 Un collège de cinq juges de la Grande Chambre accepte la demande faite en vertu de l'article 37 paragraphe 1 de la Convention si l'affaire soulève une question grave relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention ou de ses Protocoles, ou encore une question grave de caractère général.

2 Si le collège accepte la demande, la Grande Chambre se prononce sur l'affaire par un arrêt.

### **Article 15 (47 CEDH) – Avis consultatifs**

La décision du Comité des Ministres de demander un avis à la Cour est prise par un vote à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité.

### **Article 16 (48 CEDH) – Compétence consultative de la Cour**

La Cour décide si la demande d'avis consultatif présentée par le Comité des Ministres relève de sa compétence telle que définie par l'article 41 de la Convention.

## **CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME**

### *Titre II*

#### **Article 19**

##### *Institution de la Cour*

Afin d'assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes Parties contractantes de la présente Convention et de ses Protocoles, il est institué une Cour européenne des droits de l'homme, ci-dessous nommée « la Cour ». Elle fonctionne de façon permanente.

#### **Article 20**

##### *Nombre de juges*

La Cour se compose d'un nombre de juges égal à celui des Hautes Parties contractantes.

#### **Article 21**

##### *Conditions d'exercice des fonctions*

1 Les juges doivent jouir de la plus haute considération morale et réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être des jurisconsultes possédant une compétence notoire.

2 Les juges siègent à la Cour à titre individuel.

3 Pendant la durée de leur mandat, les juges ne peuvent exercer aucune activité incompatible avec les exigences d'indépendance, d'impartialité ou de disponibilité requise par une activité exercée à plein temps ; toute question soulevée en application de ce paragraphe est tranchée par la Cour.

## **Article 22**

### *Election des juges*

Les juges sont élus par l'Assemblée parlementaire au titre de chaque Haute Partie contractante, à la majorité des voix exprimées, sur une liste de trois candidats présentés par la Haute Partie contractante.

## **Article 23**

### *Durée du mandat et révocation*

- 1 Les juges sont élus pour une durée de neuf ans. Ils ne sont pas rééligibles.
- 2 Le mandat des juges s'achève dès qu'ils atteignent l'âge de 70 ans.
- 3 Les juges restent en fonction jusqu'à leur remplacement. Ils continuent toutefois de connaître des affaires dont ils sont déjà saisis.
- 4 Un juge ne peut être relevé de ses fonctions que si les autres juges décident, à la majorité des deux tiers, que ce juge a cessé de répondre aux conditions requises.

## **Article 24**

### *Greffe et rapporteurs*

La Cour dispose d'un Greffe dont les tâches et l'organisation sont fixées par le règlement de la Cour.

## **Article 25**

### *Assemblée plénière*

La Cour réunie en Assemblée plénière

- a élit, pour une durée de trois ans, son président et un ou deux vice-présidents ; ils sont rééligibles ;
- b constitue des chambres pour une période déterminée ;
- c élit les présidents des chambres de la Cour, qui sont rééligibles ;
- d adopte le règlement de la Cour ;
- e élit le greffier et un ou plusieurs greffiers adjoints ;
- f fait toute demande au titre de l'article 2 du Statut de la Cour.

## **Article 26**

### *Formations de juge unique, comités, chambres et Grande Chambre*

- 1 Pour l'examen des affaires portées devant elle, la Cour siège en formations de juge unique, en comités, en chambres et en une Grande Chambre. Les chambres de la Cour constituent les comités pour une période déterminée.
- 2 Un juge siégeant en tant que juge unique n'examine aucune requête introduite contre la Haute Partie contractante au titre de laquelle ce juge a été élu.
- 3 Le juge élu au titre d'une Haute Partie contractante partie au litige est membre de droit de la chambre et de la Grande Chambre. En cas d'absence de ce juge, ou lorsqu'il n'est pas en mesure de siéger, une personne choisie par le président de la Cour sur une liste soumise au préalable par cette partie siège en qualité de juge.

## Article 27

### *Compétence de la Cour*

1 La compétence de la Cour s'étend à toutes les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention et de ses Protocoles qui lui seront soumises dans les conditions prévues par les articles 28, 29, 40 et 41.

2 En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide.

## Article 28

### *Affaires interétatiques*

Toute Haute Partie contractante peut saisir la Cour de tout manquement aux dispositions de la Convention et de ses Protocoles qu'elle croira pouvoir être imputé à une autre Haute Partie contractante.

## Article 29

### *Requêtes individuelles*

La Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses Protocoles. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit.

## Article 30

### *Conditions de recevabilité*

1 La Cour ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus, et dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive.

2 La Cour ne retient aucune requête individuelle introduite en application de l'article 29, lorsque

a elle est anonyme ; ou

b elle est essentiellement la même qu'une requête précédemment examinée par la Cour ou déjà soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement, et si elle ne contient pas de faits nouveaux.

3 La Cour déclare irrecevable toute requête individuelle introduite en application de l'article 29 lorsqu'elle estime:

a que la requête est incompatible avec les dispositions de la Convention ou de ses Protocoles, manifestement mal fondée ou abusive ; ou

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.

4 La Cour rejette toute requête qu'elle considère comme irrecevable par application du présent article. Elle peut procéder ainsi à tout stade de la procédure.

### **Article 31**

#### *Tierce intervention*

1 Dans toute affaire devant une chambre ou la Grande Chambre, une Haute Partie contractante dont un ressortissant est requérant a le droit de présenter des observations écrites et de prendre part aux audiences.

2 Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, le président de la Cour peut inviter toute Haute Partie contractante qui n'est pas partie à l'instance ou toute personne intéressée autre que le requérant à présenter des observations écrites ou à prendre part aux audiences.

3 Dans toute affaire devant une chambre ou la Grande Chambre, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe peut présenter des observations écrites et prendre part aux audiences.

### **Article 32**

#### *Radiation*

1 A tout moment de la procédure, la Cour peut décider de rayer une requête du rôle lorsque les circonstances permettent de conclure

- a que le requérant n'entend plus la maintenir ; ou
- b que le litige a été résolu ; ou
- c que, pour tout autre motif dont la Cour constate l'existence, il ne se justifie plus de poursuivre l'examen de la requête.

Toutefois, la Cour poursuit l'examen de la requête si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles l'exige.

2 La Cour peut décider la réinscription au rôle d'une requête lorsqu'elle estime que les circonstances le justifient.

### **Article 33**

#### *Examen contradictoire de l'affaire*

La Cour examine l'affaire de façon contradictoire avec les représentants des parties et, s'il y a lieu, procède à une enquête pour la conduite efficace de laquelle les Hautes Parties contractantes intéressées fourniront toutes facilités nécessaires.

### **Article 34**

#### *Règlements amiables*

A tout moment de la procédure, la Cour peut se mettre à la disposition des intéressés en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire s'inspirant du respect des droits de l'homme tels que les reconnaissent la Convention et ses Protocoles.

### **Article 35**

#### *Audience publique et accès aux documents*

1 L'audience est publique à moins que la Cour n'en décide autrement en raison de circonstances exceptionnelles.

2 Les documents déposés au Greffe sont accessibles au public à moins que le président de la Cour n'en décide autrement.

## **Article 36**

### *Satisfaction équitable*

Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses Protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable.

## **Article 37**

### *Renvoi devant la Grande Chambre*

Dans un délai de trois mois à compter de la date de l'arrêt d'une chambre, toute partie à l'affaire peut, dans des cas exceptionnels, demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre.

## **Article 38**

### *Arrêts définitifs*

- 1 L'arrêt de la Grande Chambre est définitif.
- 2 L'arrêt définitif est publié.

## **Article 39**

### *Motivation des arrêts et décisions*

- 1 Les arrêts, ainsi que les décisions déclarant des requêtes recevables ou irrecevables, sont motivés.
- 2 Si l'arrêt n'exprime pas en tout ou en partie l'opinion unanime des juges, tout juge a le droit d'y joindre l'exposé de son opinion séparée.

## **Article 40**

### *Force obligatoire et exécution des arrêts*

- 1 Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties.
- 2 L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution.
- 3 Lorsque le Comité des Ministres estime que la surveillance de l'exécution d'un arrêt définitif est entravée par une difficulté d'interprétation de cet arrêt, il peut saisir la Cour afin qu'elle se prononce sur cette question d'interprétation. La décision de saisir la Cour est prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité.
- 4 Lorsque le Comité des Ministres estime qu'une Haute Partie contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif dans un litige auquel elle est partie, il peut, après avoir mis en demeure cette partie et par décision prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité, saisir la Cour de la question du respect par cette partie de son obligation au regard du paragraphe 1.
- 5 Si la Cour constate une violation du paragraphe 1, elle renvoie l'affaire au Comité des Ministres afin qu'il examine les mesures à prendre. Si la Cour constate qu'il n'y a pas eu violation du paragraphe 1, elle renvoie l'affaire au Comité des Ministres, qui décide de clore son examen.

## **Article 41**

### *Avis consultatifs*

1 La Cour peut, à la demande du Comité des Ministres, donner des avis consultatifs sur des questions juridiques concernant l'interprétation de la Convention et de ses Protocoles.

2 Ces avis ne peuvent porter ni sur les questions ayant trait au contenu ou à l'étendue des droits et libertés définis au titre I de la Convention et dans les Protocoles ni sur les autres questions dont la Cour ou le Comité des Ministres pourraient avoir à connaître par suite de l'introduction d'un recours prévu par la Convention.

## **Article 42**

### *Motivation des avis consultatifs*

1 L'avis de la Cour est motivé.

2 Si l'avis n'exprime pas en tout ou en partie l'opinion unanime des juges, tout juge a le droit d'y joindre l'exposé de son opinion séparée.

3 L'avis de la Cour est transmis au Comité des Ministres.

## **Article 43**

### *Frais de fonctionnement de la Cour*

Les frais de fonctionnement de la Cour sont à la charge du Conseil de l'Europe.

## **Article 44**

### *Privilèges et immunités des juges*

Les juges jouissent, pendant l'exercice de leurs fonctions, des privilèges et immunités prévus à l'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe et dans les accords conclus au titre de cet article.

## *Modèle III*

Un statut qui contient les dispositions qui figurent actuellement dans le Titre II de la Convention et d'autres questions qui ne figurent pas dans la Convention (à savoir les mesures provisoires, la procédure d'arrêt pilote et les déclarations unilatérales).

## **Nouvel article 19 de la Convention européenne des droits de l'homme**

Il est institué une Cour européenne des droits de l'homme, ci-dessous nommée « la Cour ». Le Statut de la Cour est fixé dans [un Protocole à la Convention] / [une Résolution que le Comité des Ministres est par la présente habilité à adopter].

## **Statut de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>46</sup>**

### **Article 1 (19 CEDH) – Institution de la Cour**

Afin d'assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes Parties contractantes de la présente Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de ses protocoles, et de ce statut, il est institué une Cour européenne des droits de l'homme, ci-dessous nommée « la Cour ». Elle fonctionne de façon permanente.

### **Article 2 (20 CEDH) – Nombre de juges**

La Cour se compose d'un nombre de juges égal à celui des Hautes Parties contractantes.

### **Article 3 (21 CEDH) – Conditions d'exercice des fonctions**

1 Les juges doivent jouir de la plus haute considération morale et réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être des juristes possédant une compétence notoire.

2 Les juges siègent à la Cour à titre individuel.

3 Pendant la durée de leur mandat, les juges ne peuvent exercer aucune activité incompatible avec les exigences d'indépendance, d'impartialité ou de disponibilité requise par une activité exercée à plein temps; toute question soulevée en application de ce paragraphe est tranchée par la Cour.

### **Article 4 (22 CEDH) – Election des juges**

Les juges sont élus par l'Assemblée parlementaire au titre de chaque Haute Partie contractante, à la majorité des voix exprimées, sur une liste de trois candidats présentés par la Haute Partie contractante.

### **Article 5 (23 CEDH) – Durée du mandat et révocation**

1 Les juges sont élus pour une durée de neuf ans. Ils ne sont pas rééligibles.

2 Le mandat des juges s'achève dès qu'ils atteignent l'âge de 70 ans.

3 Les juges restent en fonction jusqu'à leur remplacement. Ils continuent toutefois de connaître des affaires dont ils sont déjà saisis.

4 Un juge ne peut être relevé de ses fonctions que si les autres juges décident, à la majorité des deux tiers, que ce juge a cessé de répondre aux conditions requises.

### **Article 6 (24 CEDH) – Greffe et rapporteurs**

1 La Cour dispose d'un Greffe dont les tâches et l'organisation sont fixées par le règlement de la Cour.

---

46. Ce modèle illustratif de statut comprend le texte du Titre II de la Convention, complété (*en italiques*) du texte illustratif concernant les mesures provisoires, la procédure d'arrêt pilote et les déclarations unilatérales exposé dans le modèle II. Lorsque la numérotation de nouveaux articles a été adoptée, les chiffres entre parenthèses se réfèrent aux articles pertinents de la Convention.

2 Lorsqu'elle siège en formation de juge unique, la Cour est assistée de rapporteurs qui exercent leurs fonctions sous l'autorité du président de la Cour. Ils font partie du Greffe de la Cour.

### **Article 7 (25 CEDH) – Assemblée plénière**

La Cour réunie en Assemblée plénière

- a élit, pour une durée de trois ans, son président et un ou deux vice-présidents; ils sont rééligibles;
- b constitue des Chambres pour une période déterminée;
- c élit les présidents des Chambres de la Cour, qui sont rééligibles;
- d adopte le règlement de la Cour;
- e élit le greffier et un ou plusieurs greffiers adjoints;
- f fait toute demande au titre de l'article 8, paragraphe 2.

### **Article 8 (26 CEDH) – Formations de juge unique, comités, Chambres et Grande chambre**

1 Pour l'examen des affaires portées devant elle, la Cour siège en formations de juge unique, en comités de trois juges, en Chambres de sept juges et en une Grande Chambre de dix-sept juges. Les Chambres de la Cour constituent les comités pour une période déterminée.

2 A la demande de l'Assemblée plénière de la Cour, le Comité des Ministres peut, par une décision unanime et pour une période déterminée, réduire à cinq le nombre de juges des Chambres.

3 Un juge siégeant en tant que juge unique n'examine aucune requête introduite contre la Haute Partie contractante au titre de laquelle ce juge a été élu.

4 Le juge élu au titre d'une Haute Partie contractante partie au litige est membre de droit de la Chambre et de la Grande Chambre. En cas d'absence de ce juge, ou lorsqu'il n'est pas en mesure de siéger, une personne choisie par le président de la Cour sur une liste soumise au préalable par cette Partie siège en qualité de juge.

5 Font aussi partie de la Grande Chambre, le président de la Cour, les vice-présidents, les présidents des Chambres et d'autres juges désignés conformément au règlement de la Cour. Quand l'affaire est déferée à la Grande Chambre en vertu de l'article 27, aucun juge de la Chambre qui a rendu l'arrêt ne peut y siéger, à l'exception du président de la Chambre et du juge ayant siégé au titre de la Haute Partie contractante intéressée.

### **Article 9 (27 CEDH) – Compétence des juges uniques**

1 Un juge unique peut déclarer une requête introduite en vertu de l'article 16 irrecevable ou la rayer du rôle lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire.

2 La décision est définitive.

3 Si le juge unique ne déclare pas une requête irrecevable ou ne la rayer pas du rôle, ce juge la transmet à un comité ou à une Chambre pour examen complémentaire. »

### **Article 10 (28 CEDH) – Compétence des comités**

1 Un comité saisi d'une requête individuelle introduite en vertu de l'article 16 peut, par vote unanime,

a la déclarer irrecevable ou la rayer du rôle lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire; ou

b la déclarer recevable et rendre conjointement un arrêt sur le fond lorsque la question relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention ou de ses Protocoles qui est à l'origine de l'affaire fait l'objet d'une jurisprudence bien établie de la Cour.

2 Les décisions et arrêts prévus au paragraphe 1 sont définitifs.

3 Si le juge élu au titre de la Haute Partie contractante partie au litige n'est pas membre du comité, ce dernier peut, à tout moment de la procédure, l'inviter à siéger en son sein en lieu et place de l'un de ses membres, en prenant en compte tous facteurs pertinents, y compris la question de savoir si cette Partie a contesté l'application de la procédure du paragraphe 1.b.

### **Article 11 (29 CEDH) – Compétence des Chambres**

1 Si aucune décision n'a été prise en vertu des articles 9 ou 10, ni aucun arrêt rendu en vertu de l'article 10, une Chambre se prononce sur la recevabilité et le fond des requêtes individuelles introduites en vertu de l'article 16. La décision sur la recevabilité peut être prise de façon séparée.

2 Une Chambre se prononce sur la recevabilité et le fond des requêtes étatiques introduites en vertu de l'article 15. Sauf décision contraire de la Cour dans des cas exceptionnels, la décision sur la recevabilité est prise séparément.

### **Article 12 (30 CEDH) – Dessaisissement en faveur de la Grande Chambre**

Si l'affaire pendante devant une Chambre soulève une question grave relative à l'interprétation de la Convention ou de ses protocoles, ou si la solution d'une question peut conduire à une contradiction avec un arrêt rendu antérieurement par la Cour, la Chambre peut, tant qu'elle n'a pas rendu son arrêt, se dessaisir au profit de la Grande Chambre, à moins que l'une des parties ne s'y oppose.

### **Article 13 (31 CEDH) – Attributions de la Grande Chambre**

La Grande Chambre

a se prononce sur les requêtes introduites en vertu de l'article 15 ou de l'article 16 lorsque l'affaire lui a été déférée par la Chambre en vertu de l'article 12 ou lorsque l'affaire lui a été déférée en vertu de l'article 27 ;

b se prononce sur les questions dont la Cour est saisie par le Comité des Ministres en vertu de l'article 31, paragraphe 4 ; et

c examine les demandes d'avis consultatifs introduites en vertu de l'article 32.

### **Article 14 (32 CEDH) – Compétence de la Cour**

1 La compétence de la Cour s'étend à toutes les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention et de ses protocoles qui lui seront soumises dans les conditions prévues par les articles 15, 16, 31 et 32.

2 En cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide.

### **Article 15 (33 CEDH) – Affaires interétatiques**

Toute Haute Partie contractante peut saisir la Cour de tout manquement aux dispositions de la Convention et de ses protocoles qu'elle croira pouvoir être imputé à une autre Haute Partie contractante.

### **Article 16 (34 CEDH) – Requêtes individuelles**

La Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles. Les Hautes Parties contractantes s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace de ce droit.

### **Article 17 – Mesures provisoires**

1 [En cas de risque imminent de dommage irréparable,]<sup>47</sup> la chambre ou, le cas échéant, son président peuvent, soit à la demande d'une partie ou de toute autre personne intéressée, soit d'office, indiquer aux parties toute mesure provisoire qu'ils estiment devoir être adoptée dans l'intérêt des parties ou du bon déroulement de la procédure<sup>48</sup>.

2 Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer à toute mesure provisoire indiquée par la Cour en vertu du paragraphe 1<sup>49</sup>.

### **Article 18 (35 CEDH) – Conditions de recevabilité**

1 La Cour ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus, et dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive.

2 La Cour ne retient aucune requête individuelle introduite en application de l'article 16, lorsque

a elle est anonyme; ou

b elle est essentiellement la même qu'une requête précédemment examinée par la Cour ou déjà soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement, et si elle ne contient pas de faits nouveaux.

3 La Cour déclare irrecevable toute requête individuelle introduite en application de l'article 16 lorsqu'elle estime:

a que la requête est incompatible avec les dispositions de la Convention ou de ses Protocoles, manifestement mal fondée ou abusive ; ou

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.

47. Voir *Al-Saadoon & Mufdhi c. Royaume-Uni*, req. n° 61498/08, arrêt du 2.03.2010, paragraphe 160. Comme alternative, ce paragraphe pourrait débiter par la formulation « Dans les cas d'extrême gravité et d'urgence, ou lorsqu'il s'avère nécessaire d'éviter des dommages irréparables » qui s'inspire de l'article 63(2) de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

48. Texte issu de l'article 39, paragraphe 1, du Règlement de la Cour.

49. Fondé sur l'article 46(1) de la CEDH.

4 La Cour rejette toute requête qu'elle considère comme irrecevable par application du présent article. Elle peut procéder ainsi à tout stade de la procédure.

### **Article 19 (36 CEDH) – Tierce intervention**

1 Dans toute affaire devant une Chambre ou la Grande Chambre, une Haute Partie contractante dont un ressortissant est requérant a le droit de présenter des observations écrites et de prendre part aux audiences.

2 Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, le président de la Cour peut inviter toute Haute Partie contractante qui n'est pas partie à l'instance ou toute personne intéressée autre que le requérant à présenter des observations écrites ou à prendre part aux audiences.

3 Dans toute affaire devant une Chambre ou la Grande Chambre, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe peut présenter des observations écrites et prendre part aux audiences.

### **Article 20 (37 CEDH) – Radiation**

1 A tout moment de la procédure, la Cour peut décider de rayer une requête du rôle lorsque les circonstances permettent de conclure

- a que le requérant n'entend plus la maintenir; ou
- b que le litige a été résolu; ou
- c que, pour tout autre motif dont la Cour constate l'existence, il ne se justifie plus de poursuivre l'examen de la requête.

Toutefois, la Cour poursuit l'examen de la requête si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses protocoles l'exige.

2 La Cour peut décider la réinscription au rôle d'une requête lorsqu'elle estime que les circonstances le justifient.

### **Article 21 (38 CEDH) – Examen contradictoire de l'affaire**

La Cour examine l'affaire de façon contradictoire avec les représentants des parties et, s'il y a lieu, procède à une enquête pour la conduite efficace de laquelle les Hautes Parties contractantes intéressées fourniront toutes facilités nécessaires.

### **Article 22 (39 CEDH) – Règlements amiables**

1 A tout moment de la procédure, la Cour peut se mettre à la disposition des intéressés en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire s'inspirant du respect des droits de l'homme tels que les reconnaissent la Convention et ses Protocoles.

2 La procédure décrite au paragraphe 1 est confidentielle.

3 En cas de règlement amiable, la Cour raye l'affaire du rôle par une décision qui se limite à un bref exposé des faits et de la solution adoptée.

4 Cette décision est transmise au Comité des Ministres qui surveille l'exécution des termes du règlement amiable tels qu'ils figurent dans la décision.

### **Article 23 – Déclarations unilatérales**

1 [Si un règlement amiable conformément à l'article 22 ne peut pas être conclu,] une Haute Partie contractante peut faire une déclaration unilatérale en vue de résoudre la question soulevée par l'affaire<sup>50</sup>.

1bis. Le fait qu'une Haute Partie contractante ait fait une déclaration unilatérale en vertu du paragraphe 1 est confidentiel.

2 Si la déclaration unilatérale offre une base suffisante pour que la Cour estime que le respect des droits de l'homme tels que définis dans la Convention et ses Protocoles n'exige pas d'elle de poursuivre l'examen de la requête, la Cour peut rayer l'affaire du rôle par une décision qui se limite à un bref exposé des faits et des engagements pris dans la déclaration unilatérale par la Haute Partie contractante.

### **Article 24 (40 CEDH) – Audience publique et accès aux documents**

1 L'audience est publique à moins que la Cour n'en décide autrement en raison de circonstances exceptionnelles.

2 Les documents déposés au Greffe sont accessibles au public à moins que le président de la Cour n'en décide autrement.

### **Article 25 (41 CEDH) – Satisfaction équitable**

Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable.

### **Article 26 (42 CEDH) – Arrêts des Chambres**

Les arrêts des Chambres deviennent définitifs conformément aux dispositions de l'article 28, paragraphe 2.

### **Article 27 (43 CEDH) – Renvoi devant la Grande Chambre**

1 Dans un délai de trois mois à compter de la date de l'arrêt d'une Chambre, toute partie à l'affaire peut, dans des cas exceptionnels, demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre.

2 Un collège de cinq juges de la Grande Chambre accepte la demande si l'affaire soulève une question grave relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention ou de ses protocoles, ou encore une question grave de caractère général.

3 Si le collège accepte la demande, la Grande Chambre se prononce sur l'affaire par un arrêt.

### **Article 28 (44 CEDH) – Arrêts définitifs**

1 L'arrêt de la Grande Chambre est définitif.

2 L'arrêt d'une Chambre devient définitif

a lorsque les parties déclarent qu'elles ne demanderont pas le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre; ou

50. Texte partiellement fondé sur l'article 39(1) de la CEDH.

- b trois mois après la date de l'arrêt, si le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre n'a pas été demandé; ou
  - c lorsque le collège de la Grande Chambre rejette la demande de renvoi formulée en application de l'article 27.
- 3 L'arrêt définitif est publié.

### **Article 29 (45 CEDH) – Motivation des arrêts et décisions**

- 1 Les arrêts, ainsi que les décisions déclarant des requêtes recevables ou irrecevables, sont motivés.
- 2 Si l'arrêt n'exprime pas en tout ou en partie l'opinion unanime des juges, tout juge a le droit d'y joindre l'exposé de son opinion séparée.

### **Article 30 – Procédure de l'arrêt pilote**

- 1 La Cour peut décider d'appliquer la procédure de l'arrêt pilote et adopter un arrêt pilote lorsque les faits à l'origine d'une requête introduite devant elle révèlent l'existence, dans l'Etat contractant concerné, d'un problème structurel ou systémique ou d'un autre dysfonctionnement similaire qui a donné lieu ou est susceptible de donner lieu à l'introduction d'autres requêtes analogues.
- 2 Avant de décider d'appliquer la procédure de l'arrêt pilote, la Cour doit inviter les parties à donner leur avis sur la question de savoir si la requête à examiner a pour origine pareil problème ou dysfonctionnement au sein de l'Etat contractant concerné et si elle se prête à cette procédure.
- 3 La Cour doit indiquer dans l'arrêt pilote adopté par elle la nature du problème structurel ou systémique ou du dysfonctionnement qu'elle a constaté et le type de mesures de redressement que l'Etat contractant concerné doit prendre au niveau interne en application du dispositif de l'arrêt.
- 4 La Cour peut fixer, dans le dispositif de l'arrêt pilote adopté par elle, un délai déterminé pour l'adoption des mesures mentionnées au point 3 ci-dessus, en tenant compte de la nature des mesures requises et de la rapidité avec laquelle il peut être remédié, au niveau interne, au problème constaté par elle.

### **Article 31 (46 CEDH) – Force obligatoire et exécution des arrêts**

- 1 Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties.
- 2 L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution.
- 3 Lorsque le Comité des Ministres estime que la surveillance de l'exécution d'un arrêt définitif est entravée par une difficulté d'interprétation de cet arrêt, il peut saisir la Cour afin qu'elle se prononce sur cette question d'interprétation. La décision de saisir la Cour est prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité.
- 4 Lorsque le Comité des Ministres estime qu'une Haute Partie contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif dans un litige auquel elle est partie, il peut, après avoir mis en demeure cette Partie et par décision prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité, saisir la Cour de la question du respect par cette Partie de son obligation au regard du paragraphe 1.

5 Si la Cour constate une violation du paragraphe 1, elle renvoie l'affaire au Comité des Ministres afin qu'il examine les mesures à prendre. Si la Cour constate qu'il n'y a pas eu violation du paragraphe 1, elle renvoie l'affaire au Comité des Ministres, qui décide de clore son examen.

### **Article 32 (47 CEDH) – Avis consultatifs**

1 La Cour peut, à la demande du Comité des Ministres, donner des avis consultatifs sur des questions juridiques concernant l'interprétation de la Convention et de ses protocoles.

2 Ces avis ne peuvent porter ni sur les questions ayant trait au contenu ou à l'étendue des droits et libertés définis au titre I de la Convention et dans les protocoles ni sur les autres questions dont la Cour ou le Comité des Ministres pourraient avoir à connaître par suite de l'introduction d'un recours prévu par la Convention.

3 La décision du Comité des Ministres de demander un avis à la Cour est prise par un vote à la majorité des représentants ayant le droit de siéger au Comité.

### **Article 33 (48 CEDH) – Compétence consultative de la Cour**

La Cour décide si la demande d'avis consultatif présentée par le Comité des Ministres relève de sa compétence telle que définie par l'article 32.

### **Article 34 (49 CEDH) – Motivation des avis consultatifs**

1 L'avis de la Cour est motivé.

2 Si l'avis n'exprime pas en tout ou en partie l'opinion unanime des juges, tout juge a le droit d'y joindre l'exposé de son opinion séparée.

3 L'avis de la Cour est transmis au Comité des Ministres.

### **Article 35 (50 CEDH) – Frais de fonctionnement de la Cour**

Les frais de fonctionnement de la Cour sont à la charge du Conseil de l'Europe.

### **Article 36 (51 CEDH) – Privilèges et immunités des juges**

Les juges jouissent, pendant l'exercice de leurs fonctions, des privilèges et immunités prévus à l'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe et dans les accords conclus au titre de cet article.

### **Article 37 – Amendements au Statut**

1 Des amendements aux articles suivants du Titre II de la présente Convention peuvent être proposés au Comité des Ministres par tout Etat Partie ou par la Cour :

- ▶ Art. 6 (2), concernant les rapporteurs [non judiciaires] qui assistent les juges uniques ;
- ▶ Art 8 (1), dans la mesure où il concerne la taille des formations judiciaires au delà de la formation de juge unique, en excluant leur type ;
- ▶ Art. 8 (2), concernant la réduction de la taille des chambres ;
- ▶ Art. 8 (5), concernant la composition de la Grande Chambre ;
- ▶ Art. 9, dans la mesure où il concerne la compétence des juges uniques, en excluant le principe de prise de décision judiciaire ;

- ▶ Art. 10, dans la mesure où il concerne la compétence des comités, en excluant le principe de prise de décision judiciaire ;
- ▶ [Art.11, dans la mesure où il concerne les décisions des chambres sur la recevabilité et le fond, en excluant le principe de prise de décision judiciaire, la compétence d'appliquer la procédure d'arrêt pilote et d'adopter un arrêt pilote, et la compétence d'indiquer des mesures provisoires ;]
- ▶ [Art. 12 concernant le dessaisissement en faveur de la Grande Chambre ;]
- ▶ Art. 13 concernant les attributions de la Grande Chambre ;
- ▶ Art. 22 (2)-(4) concernant les règlements amiables, en excluant le principe essentiel ;
- ▶ [Art. 23 concernant les déclarations unilatérales, en excluant le principe essentiel]
- ▶ Art. 27 (2) et (3) concernant le renvoi devant la Grande Chambre, en excluant les motifs sur lesquels le collège de cinq juges doit accepter la demande de renvoi ;
- ▶ Art. 32 (3) concernant la procédure du Comité des Ministres pour demander des avis consultatifs ;
- ▶ Art. 33 relatif à la compétence consultative de la Cour.

2 Le Comité des Ministres peut décider de donner suite à une proposition faite conformément au paragraphe 1 du présent article à la majorité prévue à l'article 20.d du Statut du Conseil de l'Europe.

3 Après avoir consulté l'Assemblée parlementaire[, le Commissaire aux droits de l'homme,] et, dans le cas d'un amendement proposé par une Haute Partie contractante, après avoir consulté également la Cour, le Comité des Ministres peut adopter un amendement proposé conformément au paragraphe 1 du présent article par la majorité prévue à l'article 20.a du Statut du Conseil de l'Europe.

4 Le texte de tout amendement ainsi adopté est communiqué par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe aux Hautes Parties contractantes.

5 [Tout amendement adopté conformément au paragraphe précédent entre en vigueur à l'expiration d'une période de [neuf] mois à compter de la date à laquelle il aura été communiqué par le Secrétaire Général aux Hautes Parties contractantes, à moins que, pendant ce délai, une Haute Partie contractante ne notifie au Secrétaire Général une objection à l'entrée en vigueur de l'amendement.]

# RAPPORT DU CDDH SUR LES MESURES PRISES PAR LES ÉTATS MEMBRES POUR METTRE EN OEUVRE LES PARTIES PERTINENTES DES DÉCLARATIONS D'INTERLAKEN ET D'İZMİR

*Adopté par le CDDH le 30 novembre 2012*

## 1. INTRODUCTION GÉNÉRALE

### *A. Contexte*

1. La Déclaration adoptée à l'issue de 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 appelé les Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme (« la Convention ») « à informer le Comité des Ministres, avant la fin 2011, des mesures prises pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la présente Déclaration ». La Déclaration adoptée à l'issue de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, organisée par la présidence turque du Comité des Ministres à İzmir, Turquie, les 26-27 avril 2011, a rappelé aux Etats parties leur engagement « à mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration d'Interlaken et de la présente Déclaration ».

2. Suite à la Conférence d'Interlaken, le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) a élaboré un projet de structure pour les rapports nationaux, devant être soumis par les Etats parties au Comité des Ministres, sur les mesures prises pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration d'Interlaken<sup>1</sup>. Le Comité des Ministres a ensuite approuvé cette structure et invité tous les Etats membres à soumettre leurs rapports dès que possible et au plus tard le 31 décembre 2011<sup>2</sup>.

3. Le mandat du CDDH pour le biennium 2012-2013 le charge, par le biais de son instance subordonnée le Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR), de préparer entre autres un rapport pour le Comité des Ministres « contenant (a) une analyse des réponses fournies par les Etats membres pour le 31 décembre 2011 dans leurs rapports nationaux sur les mesures prises pour mettre en oeuvre les parties pertinentes de la Déclaration d'Interlaken et (b) des recommandations pour le suivi ». Le DH-GDR a, à son tour, conféré la préparation initiale du projet de rapport à son groupe de rédaction A (GT-GDR-A).

1. Voir le rapport de la 72<sup>e</sup> réunion du CDDH, doc. CDDH(2011)R72, annexe IV.

2. Voir les Décisions des Délégués sur les suites à donner à la 121<sup>e</sup> session du Comité des Ministres (Istanbul, 10-11 mai 2011), doc. CM/Del/Dec(2011)1114/1.5, 25 mai 2011.

4. Ce document constitue le rapport dont a été chargé le CDDH aux termes de son mandat.

### *B. Le processus de soumission des rapports et ses résultats*

5. A la seconde et dernière réunion du GT-GDR-A (5-7 septembre 2012), 46 des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe avaient soumis leur rapport national. Quarante-cinq d'entre eux ayant suivi la structure approuvée par le Comité des Ministres. Le CDDH a pris en compte toutes les informations reçues en temps utile avant la seconde réunion du GT-GDR-A.

6. Comme on pouvait s'y attendre, la nature des rapports varie très largement. La plupart des Etats ont répondu à toutes ou à la plupart des questions posées dans la structure approuvée, bien que certains Etats aient concentré les informations dans leurs réponses à une partie seulement de ces questions. De la même manière, les niveaux de détails varient selon les rapports nationaux.

7. Peut-être de manière encore plus significative, de nombreux rapports nationaux ont intégré des informations détaillées sur les mesures prises avant la Conférence d'Interlaken (février 2010). Si la structure approuvée a invité les Etats à mentionner les mesures pertinentes prises avant la Conférence d'Interlaken lorsqu'il s'agissait de la raison pour laquelle il n'avait pas été jugé nécessaire d'entreprendre des actions dans certains domaines, les informations sur ces mesures antérieures ont très souvent été intégrées ailleurs dans le rapport national.

8. Considérant que l'objectif primordial de l'exercice est d'examiner les progrès récents dans la mise en oeuvre de la Convention au plan national, le CDDH a toutefois décidé, pour les raisons qui suivent et aux fins du présent rapport, de prendre en compte un plus large éventail d'informations pertinentes – tout en restant fidèle à la spécificité de l'exercice de mettre l'accent sur les développements les plus récents, faisant suite à la Conférence d'Interlaken.

9. De nombreuses dispositions des Déclarations d'Interlaken et d'İzmir – d'ailleurs les plus importantes au regard des mesures à prendre par les Etats membres – concernent la mise en oeuvre de la Convention au niveau national. Les Déclarations d'Interlaken et d'İzmir n'ont toutefois pas été les seules incitations aux Etats à prendre de telles mesures, bien qu'en tant qu'engagements de haut niveau politique elles aient été particulièrement significatives : la Convention elle-même établit une obligation juridique de prendre de telles mesures ; il y a, en outre, des arrêts contraignants de la Cour à l'encontre de certains Etats parties ainsi qu'une série de recommandations pertinentes du Comité des Ministres aux Etats membres entre 2000 et 2010, et également d'autres activités de coopération et d'assistance du Conseil de l'Europe. Il serait par conséquent artificiel soit de supposer que toutes ces mesures prises après avril 2010 ne l'ont été qu'en réponse aux Déclarations d'Interlaken et/ou d'İzmir (et pratiquement impossible d'identifier les mesures qui l'ont été), soit d'exclure les informations pertinentes concernant les développements importants dans la période qui a précédé.

10. En outre, dans la mesure où le présent exercice tend à aboutir à des recommandations pour l'avenir, et étant donné qu'il ne s'agit pas d'un exercice de suivi dans le sens généralement établi, il est très utile d'avoir un plus grand nombre d'exemples de bonnes pratiques récentes que cela ne serait le cas si l'on s'était

limité aux mesures introduites après la Conférence d'Interlaken. Une telle limitation aurait en effet exclu une grande partie des informations apportées par les rapports nationaux.

### C. Méthodes de travail du CDDH

11. Etant donné la variété des questions abordées dans la structure pour les rapports nationaux et le volume d'informations reçues, le GT-GDR-A, lors de sa première réunion (14-16 mars 2012), a décidé de concentrer son attention sur certaines questions prioritaires et de nommer des rapporteurs pour préparer les projets de chapitres qui traitent de ces dernières. Les questions prioritaires étaient : renforcer la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention et assurer l'application de ceux-ci (élément 1 du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken)<sup>3</sup> ; l'exécution des arrêts de la Cour, y compris des arrêts pilotes (éléments 2 et 9 respectivement du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken)<sup>4</sup> ; tenir compte des développements de la jurisprudence de la Cour, y compris des arrêts à l'égard d'autres Etats (élément 3 du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken)<sup>5</sup> ; et s'assurer de l'existence de recours internes effectifs (élément 4 du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken)<sup>6</sup>. A cette même occasion, le GT-GDR-A a décidé de traiter des autres questions sous la forme de résumés. Le CDDH a approuvé ces méthodes de travail lors de sa 75<sup>e</sup> réunion (19-22 juin 2012). Enfin, il convient de souligner que le présent rapport n'est pas destiné à présenter une compilation des pratiques nationales mais plutôt une analyse des rapports nationaux illustrée d'exemples sélectionnés de bonnes pratiques<sup>7</sup>. Le fait qu'un Etat ne soit pas mentionné pour une question en particulier ne signifie pas nécessairement que sa pratique nationale soit insuffisante ou ne puisse pas être considérée comme bonne. Dans un souci de concision et de clarté, il était toutefois nécessaire d'être sélectif.

## 2. ANALYSE DES RAPPORTS NATIONAUX

### I. Prière de bien vouloir indiquer si une structure nationale spécifique a été créée pour mettre en oeuvre ou avoir une vue d'ensemble de la mise en oeuvre de la Déclaration d'Interlaken au niveau national.

12. Peu d'Etats membres ont indiqué qu'une structure nationale spécifique avait été créée pour mettre en oeuvre ou avoir une vue d'ensemble de la mise en oeuvre de la Déclaration d'Interlaken au niveau national<sup>8</sup>.

13. En Croatie, par exemple, un Groupe de travail a spécifiquement été créé en octobre 2011 pour déterminer dans quelle mesure les standards de la Convention sont appliqués et proposer au gouvernement des mesures pour sensibiliser les autorités publiques, il est constitué de représentants des institutions respon-

3. Rapporteur : M<sup>me</sup> Irina CĂMBREA (Roumanie).

4. Rapporteur : M<sup>me</sup> Isık BATMAZ (Turquie).

5. Rapporteur : M<sup>me</sup> Brigitte OHMS (Autriche).

6. Rapporteur: M. Jakub WOLASIEWICZ (Pologne).

7. Les compilations des informations reçues dans les rapports nationaux au regard de chaque question figurent dans les documents GT-GDR-A(2012)003 REV. – complétés par les documents GT-GDR-A(2012)017, 018 et 065 (les rapports de la Turquie, de la Grèce et des Pays-Bas).

8. Il s'agit notamment de la Croatie, du Liechtenstein, de la Roumanie et de la Serbie. L'Arménie et la Géorgie ont indiqué envisager la création d'une structure nationale spécifique.

sables de la formation des instances judiciaire et exécutive, ainsi que des institutions responsables de la promotion des droits de l'homme et des droits des minorités. Au Liechtenstein, un Groupe de travail informel a été créé après la Conférence d'Interlaken, regroupant des représentants des ministères de la Justice et des Affaires étrangères. En Roumanie, à l'initiative et sous la coordination de l'agent du gouvernement, un Groupe de réflexion a été constitué en 2011, composé de représentants des principales institutions ayant des attributions dans les domaines pertinents pour la mise en œuvre de la Déclaration. L'objectif de ce Groupe est d'analyser chaque aspect du Plan d'action, de faire une synthèse de toutes les actions pertinentes qui ont déjà été prises au niveau national, ainsi que d'identifier, planifier et organiser les actions dans le domaine de la réforme de la Cour. La Serbie a quant à elle établi, en octobre 2011, une instance intergouvernementale informelle pour superviser la mise en œuvre de la Déclaration, composée de membres du ministère de la Justice, du ministère des Affaires étrangères, du Conseil judiciaire supérieur et de la Cour constitutionnelle.

14. De nombreux Etats membres ont indiqué qu'une structure préexistante avait spécifiquement été chargée du suivi de la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken. Il s'agit, par exemple, de la Représentante du gouvernement fédéral pour les questions relatives aux droits de l'homme, au sein du ministère de la Justice fédéral, en Allemagne ; et du Comité interministériel pour les questions concernant la Cour européenne des droits de l'homme, en Pologne. Plusieurs Etats membres ont relevé l'importance du rôle de l'agent du gouvernement dans la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken au niveau national<sup>9</sup>.

15. Si la création d'une structure spécifique pour la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken démontre de toute évidence l'importance que revêt cette question pour les autorités nationales, il convient de relever que l'attribution de cette question à une structure préexistante peut toutefois suffire si cette dernière est clairement mandatée pour mener ou coordonner les travaux au niveau national.

## **II. Prière de bien vouloir indiquer si des priorités nationales ont été identifiées en ce qui concerne la mise en œuvre du Plan d'action et, dans l'affirmative, lesquelles.**

16. Plusieurs Etats membres ont indiqué avoir identifié des priorités nationales. Parmi celles-ci, il convient de relever qu'exécuter pleinement les arrêts de la Cour est la priorité nationale qui est la plus souvent évoquée<sup>10</sup>. Viennent ensuite la sensibilisation aux standards de la Convention<sup>11</sup>, l'institution et la consolidation de recours internes effectifs<sup>12</sup>, la mise à disposition d'informations pour les requérants potentiels<sup>13</sup>, la procédure nationale de sélection des candidats au poste de juge à la Cour<sup>14</sup>. Ont également été mentionnés comme priorités nationales, notamment, l'établissement d'un système de données statistiques

9. Comme, par exemple, en Azerbaïdjan, Belgique, République tchèque, France, Finlande, Hongrie, Suisse ou Ukraine.

10. Comme, par exemple, en Autriche, Belgique, au Danemark, en France, Géorgie, Allemagne, Italie, au Liechtenstein, en Lituanie, République de Moldova, Norvège, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, ou en Ukraine.

11. Comme, par exemple, en Autriche, au Danemark, en Estonie, Allemagne, au Liechtenstein, en Lituanie, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, ou en Espagne.

12. Comme, par exemple, en Allemagne, Roumanie ou en Fédération de Russie.

13. Comme, par exemple, au Danemark ou en Norvège.

14. Comme, par exemple, au Liechtenstein ou en Lituanie.

couvrant tous les échelons de la magistrature afin de mieux cerner les raisons structurelles ou ponctuelles à l'origine des délais de procédure devant les juridictions nationales<sup>15</sup>, le détachement de juges nationaux au Greffe de la Cour<sup>16</sup>, le suivi de la mise en œuvre des recommandations du Comité des Ministres ou favoriser la conclusion de règlements amiables ou l'adoption de déclarations unilatérales<sup>17</sup>. En Arménie et en Croatie, les Groupes de travail sur la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken, seront chargés d'identifier des priorités nationales.

17. Pour certains Etats membres, toutes les dispositions du Plan d'action sont considérées comme importantes sans que la priorité soit accordée à l'une ou l'autre d'entre elles. Ainsi, par exemple, en Azerbaïdjan, toutes les dispositions du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken ont été retranscrites dans le Programme national pour l'action dans le domaine des droits de l'homme.

## **Mesures prises pour mettre en œuvre les éléments pertinents de la déclaration d'interlaken**

**1. Continuer à renforcer, le cas échéant en coopération avec leurs institutions nationales des droits de l'homme ou d'autres organes, la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention et d'assurer l'application de ceux-ci.**

### *A. Introduction*

18. La question de la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention a déjà été abordée par le CDDH, il y a quelques années, dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des recommandations du Comité des Ministres 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 et Rec(2004)4 sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle<sup>18</sup>. La Déclaration d'Interlaken a appelé les Etats membres à continuer à renforcer cette sensibilisation, ce qui a récemment été réitéré par la Déclaration de Brighton<sup>19</sup>.

19. Les informations collectées concernant cet élément du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken sont nombreuses. Ceci s'explique, d'un côté, par le fait que cette question couvre différents aspects, à savoir : la question de savoir quels acteurs sont à l'origine de cette sensibilisation, celle de leur coopération éventuelle avec des institutions nationales des droits de l'homme ou d'autres organes, celle de savoir par quels moyens se fait cette sensibilisation et celle de savoir quelles sont les destinataires visés. D'un autre côté, l'abondance des informations démontre la prise de conscience de l'importance de la sensibilisation et aussi la préoccupation des Etats membres pour cet aspect.

15. Comme, par exemple, au Luxembourg.

16. Comme, par exemple, en Roumanie.

17. Comme, par exemple, en Serbie.

18. Voir document CDDH(2006)008 Addendum I.

19. Voir la Déclaration adoptée lors de la Conférence de haut niveau réunie à Brighton, Royaume-Uni, les 19-20 avril 2012, partie A.

20. Il devrait être noté, dès le début, que la sensibilisation est étroitement liée à d'autres questions traitées dans ce rapport, y compris l'exécution des arrêts de la Cour et la question des conclusions à tirer d'arrêts à l'égard d'autres Etats. Cette relation aboutit à un renforcement mutuel : renforcer la sensibilisation générale aux standards et obligations de la Convention peut faciliter des activités liées à la Convention plus spécifiques, tandis que ces activités génèrent un effet durable de sensibilisation accrue à la Convention.

## B. Questions

### i. A qui incombe la sensibilisation ?

21. Dans de nombreux Etats, le ministère de la Justice est en charge de la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention<sup>20</sup>. Cette tâche peut également incomber au ministère de l'Intérieur<sup>21</sup>, au ministère des Affaires étrangères<sup>22</sup> ou à un ministère spécialisé tel que le ministère des droits de l'homme et des réfugiés en Bosnie-Herzégovine. Au sein du ministère auquel il appartient, le rôle de l'agent du gouvernement a très fréquemment été souligné<sup>23</sup> que ce soit pour la diffusion de la jurisprudence de la Cour et de son analyse ou pour sa contribution à des actions de formation.

22. Quelques Etats ont instauré un système comprenant des responsables au sein de plusieurs ministères. En Autriche, des coordinateurs pour les questions relatives aux droits de l'homme ont été mis en place au sein des ministères et des gouvernements provinciaux. Ils jouent un rôle central et constituent un point de contact pour toutes les questions relatives aux droits de l'homme pour d'autres autorités et dans le dialogue avec les organisations non gouvernementales. En Finlande, il a également été décidé de mettre en place un réseau de personnes de contact comprenant des représentants de tous les ministères, coordonné par le ministère de la Justice et le ministère des Affaires étrangères, dans le but d'assurer une transmission plus efficace des informations entre les diverses branches administratives. En Croatie, le Groupe de travail sur la mise en œuvre du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken comprend des représentants de différents organes et, dans ce domaine, il est notamment chargé de l'élaboration de programmes de formation à l'attention des fonctionnaires.

23. Certains Etats ont également mentionné le rôle des instances judiciaires et, notamment, de leurs juridictions suprêmes. Ainsi, en Lituanie, deux consultants au sein de la Cour suprême sont chargés de la publication et de la diffusion d'extraits d'arrêts de la Cour pertinents pour la pratique des juridictions internes. En Estonie, depuis 2010, le ministère de la Justice lorsqu'il rédige sa contribution relative à une requête nouvellement communiquée, implique le Conseil pour l'administration des tribunaux, qui comprend des représentants de la Cour suprême, des tribunaux de première instance et d'appel, de l'association du barreau, du bureau du procureur et du ministre de la Justice, ce qui permet aux tribunaux d'être informés au plus tôt des problèmes pour pouvoir ensuite les prévenir.

---

20. Notamment en Arménie, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Allemagne, Hongrie, Italie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Espagne, « ex-République yougoslave de Macédoine », Ukraine, Royaume-Uni.

21. Par exemple en Bulgarie et en Croatie.

22. Par exemple en Estonie et en Suède.

23. Notamment en Albanie, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Grèce, Hongrie, Lituanie, à Malte, au Montenegro, en Roumanie, Serbie, en Slovaquie ou en Suède.

**ii. La coopération avec les institutions nationales des droits de l'homme ou d'autres organes**

24. De nombreux Etats ont indiqué que la sensibilisation se faisait en coopération avec des institutions nationales des droits de l'homme ou d'autres organes. En Finlande, l'institution nationale des droits de l'homme comprend désormais trois instances : un Centre indépendant pour les droits de l'homme, qui a pour fonction de promouvoir l'information, la formation, l'éducation et la recherche liées aux droits de l'homme, le bureau du médiateur parlementaire et une Délégation pour les droits de l'homme qui est attachée à ce dernier, est devenue opérationnelle en mars 2012 et sert d'organe de coopération. Au Royaume-Uni, plusieurs institutions nationales des droits de l'homme mènent également des activités de sensibilisation. Il s'agit de la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme, de la Commission pour les droits de l'homme d'Irlande du Nord et de la Commission écossaise pour les droits de l'homme.

25. Plusieurs Etats, tels que l'Autriche, la Bulgarie, la Bosnie-Herzégovine et Chypre, ont mentionné le rôle du médiateur. En France, le renforcement de la coopération se fait à travers une institution indépendante nouvelle, le défenseur des droits, qui regroupe les missions du médiateur de la République, du défenseur des enfants, de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'Égalité et de la Commission nationale de déontologie de la sécurité. Cette institution indépendante peut être saisie par toute personne qui estime que ses droits ont été lésés et dispose de pouvoirs d'enquête. En Arménie, la législation prévoit l'implication du Défenseur des droits de l'homme qui peut participer aux réunions du gouvernement et aux sessions du parlement lorsqu'elles concernent des questions relatives aux droits de l'homme et libertés fondamentales, et y soulever, le cas échéant, des questions relatives à des violations des droits de l'homme.

26. Seule la Belgique a indiqué qu'elle examinait actuellement la possibilité de mise en place d'une institution nationale des droits de l'homme qui aurait notamment pour fonction d'aider à la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention.

27. Certains Etats ont également fait mention d'accords de coopération. Ainsi, en Roumanie, l'agent du gouvernement, le Conseil supérieur de la magistrature et l'Institut européen de Roumanie ont conclu, en avril 2011, un protocole de collaboration pour la traduction et la diffusion de la jurisprudence de la Cour. Le but de l'attribution de la traduction des arrêts à la Cour à l'Institut européen de Roumanie était d'assurer une qualité supérieure des traductions, révisées par des juristes. L'agent du gouvernement a également conclu, en octobre 2011, un protocole de collaboration avec un Institut de recherches juridiques et deux associations des magistrats, en vue de réaliser des activités communes d'analyse de l'évolution de la jurisprudence des juridictions nationales, et de la manière dont les tribunaux appliquent la Convention et la jurisprudence de la Cour. Cette collaboration passe également par l'organisation de débats et de formations et par le développement d'une base de données de la jurisprudence. En outre, l'Institut national de la magistrature roumain et l'Institut national de la magistrature français ont mis en place, en 2010, un projet impliquant quatre Etats membres et prévoyant notamment l'organisation de visites d'études.

28. De nombreux Etats ont relevé l'importance de leur coopération avec la société civile, les universités ou le barreau. En Suisse, le Centre de compétence suisse pour les droits de l'homme, inauguré en mai 2011, consiste en un réseau constitué de différentes universités et centres de formation et d'une association

pour les droits de l'homme. Il a pour mission de renforcer et soutenir les compétences nécessaires à la mise en œuvre des normes internationales obligatoires, à tous les niveaux de l'appareil étatique, au sein de la société civile et dans l'économie, ainsi que d'encourager le débat public. En Finlande, la Délégation pour les droits de l'homme attachée au bureau du médiateur parlementaire comprend notamment des représentants d'organisations non gouvernementales et des chercheurs. La Lettonie a mentionné l'organisation, en 2011, de séminaires organisés par des organisations non gouvernementales sur des sujets spécifiques tels que la justice des mineurs. En Slovaquie, l'agent du gouvernement, en coopération avec les associations Eurojuris et Judicial Academy, jouent un rôle fondamental pour la diffusion des arrêts. Quelques Etats ont fait état de leur coopération avec le Secrétariat du Conseil de l'Europe ou avec la Cour européenne des droits de l'homme, notamment pour l'organisation de formations et séminaires.

29. Le rôle du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe est également important à cet égard. Les visites, recommandations et avis du Commissaire – ainsi que celles d'autres hauts représentants du Conseil de l'Europe – engagent souvent les niveaux politiques les plus hauts dans les Etats membres et sont ainsi un moyen de sensibilisation très efficace, y compris sur des questions spécifiques concernant un Etat en particulier, et même de changement ou de développement des attitudes, générant une approche allant du sommet à la base. Un suivi interne efficace de telles activités est essentiel pour leur impact pratique.

### **iii. Quels sont les moyens mis en œuvre**

30. La sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention se fait en premier lieu au moyen de la publication et de la diffusion de la jurisprudence, de traités, de manuels ou d'autres types de publications (rapports, bulletins, circulaires, guides des bonnes pratiques). Parmi les initiatives les plus récentes, l'on peut ainsi citer la publication, en 2011, en Pologne, d'un recueil comprenant des analyses des arrêts les plus importants concernant la Pologne, largement diffusé au sein des tribunaux et bureaux de procureurs, ou la publication, en 2012, d'un ouvrage concernant les arrêts rendus à l'encontre du Portugal.

31. Il est désormais constant que, dans la plupart des Etats, la jurisprudence de la Cour intéressant l'Etat en question est diffusée et que la mise en ligne sur internet s'est largement développée, les sites internet comprenant pour la plupart un moteur de recherche. C'est ainsi, par exemple, qu'a été créé, en Bulgarie, une plateforme d'échange d'informations au sein du système judiciaire par le biais d'un site internet sur lequel sont publiés les arrêts les plus pertinents après qu'ils aient été traduits. Des bases de données dotées de moteurs de recherche ont également été développées, notamment en Grèce, en Roumanie et en Italie. En Roumanie, la transmission d'un bulletin d'information sur la jurisprudence va désormais se faire par voie électronique afin de toucher le plus grand nombre de destinataires. S'agissant de la publication, certains Etats tels que le Danemark ou l'Allemagne, ont indiqué coopérer avec des éditeurs du secteur privé.

32. L'implication des médias (la radio en Bosnie-Herzégovie, les communiqués de presse en Croatie), ainsi que les échanges des bonnes pratiques entre les Etats membres (Bulgarie), ont été également évoquées.

33. La formation, qu'elle soit initiale ou continue, est également un moyen important de sensibilisation. La Bulgarie a ainsi indiqué que l'objectif de la formation n'est pas seulement de sensibiliser les agents à leurs responsabilités

mais également de développer leurs compétences pratiques et leurs capacités à répondre et à gérer les situations de crise, à d'identifier rapidement les événements qui pourraient conduire à des violations des droits de l'homme et de prendre les actions appropriées pour les prévenir. Au titre de la formation continue, un grand nombre d'Etats tels que la Bosnie-Herzégovie, la Lettonie, le Liechtenstein, le Montenegro ou la Roumanie, ont mentionnés l'organisation accrue de séminaires, tables rondes et autres évènements professionnels.

34. Un certain nombre d'Etats, comme l'Autriche, ont également relevé que le fait que la Convention ait été intégrée dans la Constitution était un moyen de renforcer la sensibilisation des autorités, notamment judiciaires, au système de la Convention.

#### **iv. A qui sont destinées les mesures de sensibilisation ?**

35. Si quelques Etats ont indiqué que la formation aux droits de l'homme faisait partie de la formation initiale de tous les juristes, la plupart des Etats ont indiqué avoir plus particulièrement adapté leurs actions de formation aux besoins spécifiques de certains secteurs. La formation est ainsi le plus souvent destinée aux juges, procureurs et avocats, ainsi qu'aux fonctionnaires de police et personnes en contact avec des personnes privées de leur liberté. S'agissant de la formation des magistrats, en Pologne, l'Ecole nationale de la magistrature et de la poursuite publique a débuté, en 2012, la formation systématique des magistrats aux droits de l'homme, en distinguant la formation générale, portant sur les questions les plus souvent soulevées dans la jurisprudence de la Cour à l'encontre de la Pologne, de la formation spécialisée, à destination de certains juges « consultants » et qui consiste à analyser des questions plus spécifiques. Aux Pays-Bas, la formation approfondie continue à la CEDH pour les procureurs, les juges et les fonctionnaires qui les assistent (et la formation initiale obligatoire) a été organisée au Centre de formation et d'étude judiciaires depuis quelques décennies.

36. D'autres catégories de personnes peuvent également être visées plus spécifiquement, par exemple les huissiers de justice, notamment en Roumanie, les agents des services de l'immigration, notamment en Finlande, ou les représentants de collectivités locales, notamment en Bosnie-Herzégovine.

37. Peu d'Etats ont spécifiquement mentionné avoir intégré l'éducation aux droits de l'homme dans leur système scolaire<sup>24</sup>. Peu d'Etats également ont indiqué avoir mis l'accent sur la formation des formateurs afin que ces derniers intègrent la dimension droits de l'homme dans leurs programmes. En Irlande, la Commission irlandaise pour les droits de l'homme a lancé, en 2010, un programme de formation des fonctionnaires, disponible également en ligne, comprenant un programme spécifique pour les formateurs.

#### **v. Problèmes et solutions possibles**

38. Au titre des difficultés rencontrées, les questions linguistiques et le manque de ressources, notamment pour mettre en œuvre des formations, ont le plus souvent été mentionnées. A cet égard, il devrait être rappelé que le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme peut être en mesure de financer des projets pertinents. Il a également été souligné que la sensibilisation aux standards de la Convention pouvait être rendue difficile par l'abondance de la jurisprudence de la Cour et le fait que la jurisprudence ne soit parfois pas suffisamment claire et cohérente. A cet égard, il peut être relevé la Conférence de Brighton, dans sa

24. Par exemple la Bosnie-Herzégovine, la Finlande et la Norvège.

Déclaration, a invité la Cour « à indiquer, parmi ses arrêts, ceux qu'elle recommanderait tout particulièrement de traduire éventuellement dans les langues nationales »<sup>25</sup>. Il peut être relevé que la Cour a récemment révisé sa politique de publication des arrêts. A l'avenir, un nombre beaucoup plus petit d'arrêts, davantage sélectionnés, seront publiés par la Cour. Le Service de l'exécution des arrêts fournit, en outre, des résumés d'arrêts aux autorités nationales.

### C. Conclusions et recommandations

39. Tel que relevé précédemment, la sensibilisation est étroitement liée à d'autres questions traitées dans ce rapport, y compris l'exécution des arrêts de la Cour et la question de tirer des conclusions des arrêts à l'égard d'autres Etats. Les mesures prises pour la poursuite d'un objectif peuvent ainsi avoir des effets bénéfiques à d'autres égards.

40. Certains Etats ont choisi de désigner des coordinateurs et/ou d'établir des réseaux de personnes de contact responsables de la sensibilisation, de manière à garantir une coordination efficace et la diffusion des informations, tout comme un coordinateur central peut être fondamental pour l'exécution des arrêts. Il peut ainsi y avoir un intérêt à avoir une autorité identifiée avec une responsabilité clairement définie pour la mise en oeuvre de mesures de sensibilisation ainsi que pour le suivi de la jurisprudence de la Cour et la transmission des informations. Les efforts des autorités nationales pour la sensibilisation peuvent être renforcés par le biais d'une coopération avec des structures nationales des droits de l'homme et des organisations de la société civile. L'engagement des plus hauts niveaux politiques avec le Commissaire aux droits de l'homme et d'autres hauts représentants du Conseil de l'Europe, avec un suivi effectif de ces contacts, est également un moyen précieux pour la sensibilisation au niveau national.

41. En ce qui concerne les moyens mis en oeuvre, la transmission des informations par des voies électroniques et la mise en ligne de la jurisprudence ou d'informations sur le système de la Convention, par exemple, sous la forme de bases de données, contribuera au renforcement de la sensibilisation aux standards de la Convention. Des partenariats avec le secteur privé peuvent également représenter un moyen précieux d'élargir la publication d'informations sur le système de la Convention. La formation est également apparue comme un autre moyen important de sensibilisation. Elle doit être adaptée au public visé. A cette fin, des programmes spécifiques de formation pour les formateurs, intégrant la dimension droits de l'homme, devraient être développés. Afin de pouvoir évaluer et maximiser l'impact de ces mesures de sensibilisation, il est également nécessaire de procéder à l'évaluation des formations et des personnes formées.

42. Les difficultés linguistiques ayant été mentionnées comme l'un des problèmes les plus couramment rencontrés, les Etats ayant des langues nationales mutuellement compréhensibles devraient développer des activités de coopération, notamment en vue de traduire et diffuser la jurisprudence de la Cour. Enfin, le CDDH rappelle que les Etats peuvent bénéficier de l'assistance technique ou financière du Conseil de l'Europe et que le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme peut jouer un rôle important à cet égard.

25. Voir la Déclaration de Brighton, paragraphe 9 h).

**2. Exécuter pleinement les arrêts de la Cour, en assurant que les mesures nécessaires seront prises pour prévenir de futures violations similaires.**

**9. Coopérer avec le Comité des Ministres, après un arrêt pilote définitif, afin de procéder à l'adoption et à la mise en oeuvre effective des mesures générales, aptes à remédier efficacement aux problèmes structurels à l'origine des affaires répétitives.**

## *A. Introduction*

43. L'article 46 de la Convention exige des Etats parties qu'ils se conforment aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels ils sont parties, ces arrêts étant transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution.

44. Cette obligation d'exécuter les arrêts de la Cour, tout comme celles contenues dans l'article 1, de respecter les droits de l'homme, et dans l'article 13, de fournir un recours effectif pour les violations alléguées, est l'une des dispositions clés sous-tendant le système de protection des droits de l'homme de la Convention. L'exécution rapide et effective des arrêts de la Cour contribue à renforcer la protection des droits de l'homme dans les Etats membres et à assurer l'efficacité à long terme du système européen de protection des droits de l'homme<sup>26</sup>.

45. Bien qu'il y ait eu certains développements positifs ces dernières années, des problèmes importants persistent. Il s'agit notamment de l'augmentation du nombre d'arrêts pour lesquels la finalisation de l'exécution a été retardée pendant plus de cinq ans, la plupart d'entre eux concernant d'importants problèmes structurels<sup>27</sup>. Parmi les problèmes communs figurent la durée excessive des procédures ; l'absence de mise en oeuvre des décisions judiciaires nationales définitives ; les mauvaises conditions de détention et la durée excessive de la détention provisoire, l'utilisation excessive de la force et d'autres formes de mauvais traitements par la police ou les forces de sécurité et les enquêtes inefficaces sur les violations en résultant ; la restitution ou la compensation inadéquate pour des biens expropriés ; et l'absence de recours effectifs pour de telles violations<sup>28</sup>.

---

26. Tel que relevé dans le préambule de la Recommandation CM/Rec (2008)2 sur des moyens efficaces à mettre en oeuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CM/Rec(2008)2).

27. Voir le 5<sup>e</sup> rapport annuel du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour (pour 2011, « rapport annuel du Comité des Ministres, 2011 »).

28. Voir, par exemple, le rapport annuel du Comité des Ministres, 2011 ; également le doc. 12455 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Mise en oeuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme », rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

46. Ces dernières années, la Cour est intervenue dans de telles situations par le recours à la procédure de l'arrêt pilote<sup>29</sup>, qui souligne l'obligation de résoudre les problèmes donnant lieu à des affaires répétitives. La nécessité d'une exécution rapide et effective des arrêts pilotes, et d'autres arrêts révélant des problèmes structurels importants a été constamment soulignée. Bien que la Cour, par prudence justifiée, continue d'appliquer la procédure d'arrêt pilote dans un relativement petit nombre d'affaires, elle donne régulièrement priorité à ces dernières et à d'autres affaires impliquant des situations structurelles ou endémiques jusque-là non examinées,<sup>30</sup> dans la mesure où de telles affaires menacent le fonctionnement efficace du système de la Convention. Le Comité des Ministres donne également priorité à de telles affaires en leur appliquant la nouvelle « procédure soutenue » pour la surveillance de l'exécution. Néanmoins, bien qu'il y ait une responsabilité partagée de maintenir l'efficacité globale du système de la Convention, la responsabilité principale pour l'exécution de tels arrêts et la résolution des problèmes sous-jacents incombent à l'Etat défendeur concerné.

47. Il y a également eu des développements importants concernant l'exécution des arrêts ces dernières années, tant avant qu'après la Conférence d'Interlaken, concernant à la fois la mise en oeuvre au niveau national et la surveillance par le Comité des Ministres. L'on peut citer à ce titre la Recommandation CM/Rec(2008)2 du Comité des Ministres sur des moyens efficaces à mettre en oeuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, et les propositions du CDDH pour la surveillance de l'exécution des arrêts en cas de lenteur dans l'exécution, qui ont abouti, en particulier, à un recours plus systématique aux plans d'action et aux bilans d'action dans le cadre de la procédure de surveillance du Comité des Ministres<sup>31</sup> et à la nouvelle procédure « à deux axes » introduite le 1<sup>er</sup> janvier 2011 dans le cadre de la réforme des méthodes de travail du Comité des Ministres. Parallèlement à cela,

---

29. Conformément à l'article 61 du Règlement de la Cour, introduit le 21.02.2011 en réponse à l'appel fait dans la Déclaration d'Interlaken, « la Cour peut décider d'appliquer la procédure de l'arrêt pilote et adopter un arrêt pilote lorsque les faits à l'origine d'une requête introduite devant elle révèlent l'existence, dans l'Etat contractant concerné, d'un problème structurel ou systémique ou d'un autre dysfonctionnement similaire qui a donné lieu ou est susceptible de donner lieu à l'introduction d'autres requêtes analogues. » La procédure implique l'ajournement de toutes requêtes procédant du même motif dans l'attente de l'arrêt pilote. L'arrêt ne se borne pas à constater une violation dans l'affaire mais identifie le problème systémique ou structurel sous-jacent et définit les grandes lignes des mesures générales tendant non seulement à remédier à la situation du requérant mais également à celles d'autres requérants (potentiels). La décision sur la satisfaction équitable dans l'arrêt pilote peut être ajournée pour l'Etat défendeur dans l'attente de la mise en oeuvre de mesures générales. Lorsque ces dernières ont été mises en oeuvre de manière satisfaisante et qu'un règlement amiable est intervenu, la Cour raye l'affaire du rôle. Toutes les requêtes en attente sont également rayées du rôle dans la mesure où un recours interne effectif existe désormais pour qu'elles puissent être résolues.

30. Voir l'article 41 du Règlement de la Cour et la politique de priorisation de la Cour, consultables sur le site internet de la Cour.

31. Voir les « Propositions pratiques pour la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour en cas de lenteur dans l'exécution » du CDDH, faites au Comité des Ministres en décembre 2008 (doc. CDDH(2008)014 Addendum II), suite auxquelles des « plans d'action » (mesures que l'Etat entend prendre pour exécuter un arrêt de la Cour) et « bilans d'action » (informations présentant les mesures adoptées pour exécuter un arrêt de la Cour et/ou les raisons pour lesquelles aucune mesure additionnelle n'est requise) ont été établis comme éléments clés des méthodes de travail du Comité des Ministres ; voir le doc. CM/Inf/DH(2009)029rev.

l'Assemblée parlementaire a poursuivi ses travaux en mettant l'accent sur des arrêts de la Cour à l'égard de pays spécifiques dont l'exécution a été longtemps en attente qui incluent à présent des auditions avec des parlementaires nationaux et fonctionnaires sur des questions d'exécution<sup>32</sup>. L'impact de ces développements apparaît clairement dans les réponses des Etats au questionnaire<sup>33</sup>.

## B. Questions

48. Les réponses au questionnaire reçues, prises dans leur ensemble, soulignent l'importance, notamment, des questions qui suivent.

### i. Coordination et responsabilité pour l'exécution

49. Conformément à la Recommandation (2008)2, de nombreux Etats ont désigné un coordinateur pour l'exécution des arrêts au niveau national. Cette fonction est souvent confiée au bureau de l'agent du gouvernement devant la Cour<sup>34</sup>. Il s'agit d'un procédé judicieux étant donné la familiarité de l'agent du gouvernement avec l'objet des affaires traitées par la Cour et une plus grande connaissance à la fois du droit national pertinent et du système de la Convention<sup>35</sup>. D'autres approches consistent en la coordination par des instances impliquant les ministres responsables et d'autres autorités<sup>36</sup> ou, dans le cas du Liechtenstein, par le gouvernement collégial dans son ensemble. Il est important que la responsabilité et la compétence pour la coordination soient clairement établies.

50. A cet égard, plusieurs Etats ont mentionné la base légale du rôle de l'agent du gouvernement dans le processus d'exécution. En République tchèque, la loi n° 186/2011 a établi le rôle d'« initiation, de coordination et consultatif » de l'agent du gouvernement, et a imposé aux autres « autorités pertinentes » une obligation d'exécuter les arrêts de la Cour et de coopérer avec le ministère de la Justice (à savoir l'agent du gouvernement) ; le rôle de l'agent du gouvernement est en outre davantage défini dans le statut de l'agent du gouvernement de 2009. En Pologne, une combinaison de législation et de décision et ordonnance ministérielles a établi une unité spéciale pour la coordination de l'exécution des arrêts au sein du service qui encadre les travaux de l'agent du gouvernement. En Serbie, un décret prévoit que l'agent du gouvernement « s'assure de la mise en oeuvre des arrêts de la Cour » et exige des autorités étatiques qu'elles fournissent les informations et documents pertinents, ainsi que l'assistance juridique et administrative nécessaire.

---

32. Voir, plus récemment, la Résolution 1787 (2011) et la Recommandation 1955 (2011) de l'APCE sur la mise en oeuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, ainsi que le rapport de la Commission des questions juridiques et droits de l'homme (doc. 12455).

33. Voir également les résultats de la Table ronde : Moyens efficaces à mettre en oeuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour (Tirana, Albanie, 15-16 décembre 2011), en particulier les « Conclusions de la Présidente » et la « Synthèse des réponses des Etats membres au questionnaire sur les mécanismes internes pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour ».

34. Comme, par exemple, en Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, Croatie, à Chyres, en République tchèque, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, à Malte, en Norvège, Pologne, Serbie et Suède.

35. Tel que cela est également relevé par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour ; voir la « Synthèse des réponses des Etats membres au questionnaire sur les mécanismes internes pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour », préparée pour la Table ronde de Tirana (15-16 décembre 2011).

36. Comme, par exemple, en Arménie, en Croatie, au Danemark.

51. Outre le coordinateur, le ministère ou l'autorité responsable de la question pertinente sera également impliqué dans le processus d'exécution. Des correspondants peuvent être désignés dans chaque ministère concerné afin d'assurer la liaison avec le coordinateur (comme c'est le cas en France). Il y a plusieurs exemples de dispositions juridiques imposant une obligation aux autorités publiques d'assurer l'exécution des arrêts de la Cour ou de coopérer avec l'organe de coordination. En Lituanie, par exemple, un projet de loi, une fois mis en oeuvre, établira l'obligation des autorités étatiques et municipales ou des entreprises de prendre les mesures nécessaires pour l'exécution des arrêts de la Cour. En Suède, il y a une obligation spécifique d'accorder un permis de séjour à un requérant à l'encontre duquel un refus d'entrer ou un ordre d'expulsion avait été rendu et qui a ensuite été considéré par la Cour comme une violation de la Convention, à moins de circonstances exceptionnelles. Au Liechtenstein, il y a une possibilité de recours à un plus haut niveau politique pour résoudre tous les désaccords qui peuvent survenir entre les organes impliqués.

52. L'agent du gouvernement (ou un autre organe coordinateur) peut également être responsable de la diffusion d'informations sur les obligations des autorités publiques. En Bosnie-Herzégovine, par exemple, l'agent du gouvernement fournit aux institutions nationales des éclaircissements sur l'arrêt et les obligations qui en découlent, également pour les autorités locales. En Allemagne, le Représentant pour les questions relatives aux droits de l'homme, au sein du ministère fédéral de la Justice, s'assure que tous les acteurs impliqués ont conscience de la nécessité de la pleine exécution d'un arrêt donné. En Norvège, le Service législation du ministère de la Justice et de la Police, qui coordonne notamment l'exécution, informe les ministères pertinents des exigences découlant de l'article 46. En Pologne, le Comité interministériel pour les questions concernant la Cour, composé d'experts d'organes gouvernementaux pertinents et présidé par l'agent du gouvernement, qui peut inviter (ce qu'il fait) d'autres organes à participer (par exemple le médiateur, le procureur général, les bureaux du Sejm et du Sénat), sensibilise l'administration au système de la Convention.

## ii. Traduction et diffusion des arrêts de la Cour

53. De nombreux Etats ont spécifiquement mentionné l'importance, pour le processus d'exécution, de la traduction et de la diffusion des arrêts de la Cour, dans la mesure où il tend à aboutir à des changements nécessaires dans la jurisprudence et la pratique au niveau national. Cette tâche incombe souvent au coordinateur / à l'agent du gouvernement<sup>37</sup>. En Suède, l'agent du gouvernement transmet des copies des arrêts, accompagnées de rapports explicatifs, en suédois, aux juridictions et autorités concernés, envoie des copies aux juridictions d'appel, au médiateur parlementaire, au ministre de la Justice et à l'Association du barreau, et publie des résumés sur le site internet relatif aux droits de l'homme du gouvernement. En Lettonie, l'agent du gouvernement prépare également un résumé d'informations sur les arrêts à l'attention des médias. Outre la diffusion électronique, les arrêts sont souvent publiés au journal officiel<sup>38</sup>. En Roumanie, le parquet de la Haute Cour de Cassation a réalisé une synthèse de la jurisprudence de la Cour pour les années 2009-2010, ayant un impact dans le domaine du droit pénal, à destination de l'ensemble des parquets.

37. Comme, par exemple, en Autriche, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie et Grèce.

38. Comme, par exemple, en Lettonie, Serbie.

### **iii. Rôle des parlements**

54. Plusieurs Etats ont souligné l'importance d'une coordination étroite entre le gouvernement et le parlement afin de garantir l'adoption de législation nécessaire à la mise en oeuvre de mesures générales. Cela peut prendre différentes formes et entraîner différents degrés d'implication de la part du coordinateur. En Bulgarie, au Danemark, en Grèce et en Turquie, par exemple, l'agent du gouvernement donne des conseils et formule des propositions au ministère responsable, et, le cas échéant, à d'autres institutions. A Chypre, l'agent du gouvernement rédige les propositions législatives nécessaires et transmet le projet au ministère concerné, qui le dépose devant le parlement, des juristes du bureau de l'agent du gouvernement participant également aux travaux des commissions parlementaires.

55. Outre leur rôle législatif, les parlements peuvent également s'impliquer dans la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour. En Allemagne, le Bundestag a enjoint le gouvernement fédéral de faire rapport annuellement et sous une forme appropriée aux commissions sur l'exécution des arrêts de la Cour à l'égard de l'Allemagne, en réponse à quoi le ministère fédéral de la Justice soumet à présent un rapport annuel aux comités pertinents qui peuvent décider de l'inscrire à leur ordre du jour. En Hongrie, il existe une surveillance parlementaire de l'exécution des arrêts depuis 2007, le ministre de la Justice présentant un rapport annuel aux comités constitutionnel et droits de l'homme sur l'exécution des arrêts et les affaires en instance devant la Cour. Aux Pays-Bas, le parlement a été informé depuis 2006 de toutes les mesures adoptées pour mettre en oeuvre les arrêts de la Cour, et peut débattre d'affaires individuelles spécifiques. Au Royaume-Uni, le gouvernement produit approximativement une fois par an un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en oeuvre des arrêts relatifs aux droits de l'homme de la Cour et des juridictions nationales, qui est examiné par la Commission parlementaire mixte sur les droits de l'homme.

### **iv. Rôle des juridictions**

56. L'importance de contacts étroits avec le système judiciaire national, autre acteur clé dans le processus d'exécution, a également été soulignée. Au Liechtenstein, le ministère de la Justice est en contact permanent avec les tribunaux nationaux, pour que des questions concernant la réparation d'une violation des droits procéduraux puissent être clarifiées rapidement et de manière « non bureaucratique ». En Serbie, l'agent du gouvernement se rend dans les tribunaux et prend part aux réunions et discussions pour souligner l'importance du respect de la Convention et de l'exécution des arrêts de la Cour. En République slovaque, des contacts étroits existent entre le ministère de la Justice et la Cour constitutionnelle, avec la participation du juge de la Cour élu au titre de la République slovaque et de l'agent du gouvernement, afin d'harmoniser la pratique de la Cour constitutionnelle avec celle de la Cour. En « ex-République yougoslave de Macédoine », des réunions régulières se tiennent entre l'agent du gouvernement et les présidents des tribunaux nationaux pour souligner l'importance de l'exécution des arrêts de la Cour, plus particulièrement en ce qui concerne les mesures individuelles, notamment, le cas échéant, au moyen de la réouverture (voir ci-après).

57. Un rôle important que les tribunaux nationaux peuvent jouer consiste en la réouverture des procédures : en Estonie, en Lettonie et en « ex-République yougoslave de Macédoine », les textes réglementant les procédures civiles et administratives contiennent des dispositions sur le réexamen et la réouverture,

c'est également le cas des Codes de procédures civile et pénale en Géorgie et au Monténégro. En Géorgie, les arrêts de la Cour sont pris pour établir de nouvelles circonstances justifiant la révision des décisions judiciaires nationales et au Monténégro, les tribunaux nationaux sont liés par les avis juridiques de la Cour dans les procédures civiles qui font l'objet d'une réouverture. En Roumanie, il existe un recours extraordinaire au moyen de la révision d'un arrêt interne suite à un arrêt de la Cour.

58. Les tribunaux nationaux peuvent également prévoir des recours pour la non-exécution ou l'exécution incomplète des arrêts de la Cour. En Allemagne, la « Basic Law » [la Constitution] permet de soulever une objection devant la Cour constitutionnelle fédérale si les organes étatiques ont ignoré ou omis de prendre en considération une décision de la Cour. De la même manière, en Espagne, la Cour constitutionnelle a reconnu le droit des requérants à demander réparation auprès des tribunaux nationaux suite à un arrêt de la Cour, lorsque les effets de la violation persistent. En Lituanie, si le législateur n'effectue pas ou retarde les amendements à la législation reconnue insuffisante par un arrêt de la Cour, les tribunaux nationaux peuvent combler cette lacune en appliquant directement l'arrêt. A Malte, les tribunaux nationaux peuvent intervenir pour orienter l'exécution des arrêts de la Cour.

#### v. Coopération avec le Conseil de l'Europe

59. Plusieurs Etats ont mentionné l'importance de la coopération avec la Cour, le Comité des Ministres et le Service de l'exécution des arrêts de la Cour, y compris par le biais de séminaires et tables rondes et d'autres activités ciblées d'assistance et de coopération, telle que l'évaluation des projets de législation par des experts. En Belgique, les ministères concernés par un arrêt sont invités à se réunir avec l'agent du gouvernement et le Service de l'exécution, il existe également des contacts bilatéraux annuels entre les autorités nationales et le Service de l'exécution, notamment sur des aspects spécifiques de mesures générales. La Commission parlementaire mixte sur les droits de l'homme au Royaume-Uni rend elle-même régulièrement visite au Service de l'exécution pour évoquer des affaires.

#### vi. Arrêts pilotes

60. Relativement peu d'informations ont été reçues concernant la mise en oeuvre des arrêts pilotes. Cela est, en partie, dû au fait que de tels arrêts n'ont été rendus qu'à l'encontre de peu d'Etats parties<sup>39</sup>. Certaines observations intéressantes ont néanmoins été faites.

---

39. Le Greffe identifie les arrêts suivants comme étant des arrêts pilotes : *Broniowski c. Pologne* (31433/96, 28/09/05), *Hutten-Czapska c. Pologne* (35014/97, 19/06/06), *Xenides-Arestis c. Turquie* (46347/99, 22/12/05), *Burdov (n° 2) c. Fédération de Russie* (33509/04, 15/01/09), *Olaru & autres c. République de Moldova* (17911/08, 28/07/09), *Yuriy Nikolayevich Ivanov c. Ukraine* (40450/04, 15/10/09), *Suljagic c. Bosnie-Herzégovine* (27912/02, 03/11/09), *Kurić c. Slovénie* (26828/06, 13/07/10), *Rumpf c. Allemagne* (46344/06, 02/09/10), *Atanasiu & autres c. Roumanie* (30767/05, 12/10/10), *Greens & M.T. c. Royaume-Uni* (60041/08, 23/11/10), *Athanasiou & autres c. Grèce* (50973/08, 21/12/10), *Hamanov et Dimitrov c. Bulgarie* (48059/06, 10/05/11), *Finger c. Bulgarie* (37346/05, 10/05/11), *Ananyev & autres c. Fédération de Russie* (42525/07, 10/01/12), *Ummuhan Kaplan c. Turquie* (24240/07, 20/03/12) et *Michelioudakis c. Grèce* (54447/10, 03/04/12) ; les arrêts dans les affaires *Lukenda c. Slovénie* (23032/02, 06/10/05), *Orchowski c. Pologne* (17885/04, 22/10/09) et *Kauczor c. Pologne* (45219/06, 03/02/09) partagent certaines mais non toutes les caractéristiques qui définissent un arrêt pilote.

61. La République tchèque a noté qu'en principe, les outils nécessaires pour la mise en oeuvre d'un arrêt pilote sont en place, dans la mesure où ce sont également les outils applicables pour la mise en oeuvre des arrêts « ordinaires ». L'exécution d'un arrêt pilote nécessiterait probablement une coordination à un niveau politique plus élevé que celui de l'agent du gouvernement, ce qui pourrait entraîner des difficultés et le risque que la solution ne soit pas adoptée en temps opportun. A cet égard, il peut être noté qu'en Roumanie, un comité interministériel a été établi pour traiter du problème de la réforme de la législation et des procédures dans le cadre de la restitution des biens suite à l'arrêt pilote pertinent. L'Ukraine a noté que la question de l'exécution d'arrêts pilotes spécifiques a été discutée lors de réunions entre le Directeur général des droits de l'homme et de l'Etat de droit du Conseil de l'Europe et des hauts fonctionnaires, notamment le Président du parlement, le chef de l'administration présidentielle et les juges de la Cour suprême.

62. L'Allemagne a relevé que l'exécution de l'arrêt pilote auquel elle était partie a impliqué des échanges continus entre le gouvernement fédéral et le Service de l'exécution des arrêts. La Roumanie a également souligné l'importance de tels contacts, ainsi que l'implication d'autres autorités nationales directement concernées, citant l'exemple d'une conférence à Bucarest sur « La problématique de la restitution des propriétés et de l'octroi des dédommagements pécuniaires à la lumière de la perspective de la jurisprudence de la Cour », organisée par l'agent du gouvernement et le ministère des Affaires étrangères avec le Conseil de l'Europe et la Cour, à laquelle ont participé des hauts représentants de 20 autres Etats membres confrontés à des problèmes similaires et au cours de laquelle de bonnes pratiques ont été échangées. En Grèce, un représentant du bureau de l'agent du gouvernement a participé au comité chargé de la rédiger la législation destinée à traiter les problèmes structurels constatés par le seul arrêt pilote rendu à l'encontre de la Grèce jusqu'à ce jour.

#### **vii. Problèmes et solutions possibles**

63. Une série de problèmes possibles a été mentionnée par les Etats, bien que peu de réponses aient intégré des suggestions sur la manière dont ils pourraient être résolus. Les problèmes possibles peuvent être les suivants :

- ▶ Les questions budgétaires, en particulier au regard à la mise en oeuvre de mesures générales. L'Azerbaïdjan a indiqué que, dans une situation particulière, ces questions ont été traitées au moyen de l'introduction d'un programme spécial et d'un budget y associé.
- ▶ Des approches différentes ou des intérêts divergents au niveau de l'administration / du gouvernement ; la République tchèque a noté que cela pourrait être aggravé par l'absence d'une autorité nationale chargée de constater que l'obligation d'exécuter un arrêt n'a pas été remplie et d'imposer par conséquent des mesures ou sanctions.
- ▶ Le débat politique autour des mesures générales en particulier et/ou une compréhension insuffisante de l'obligation d'exécuter les arrêts de la Cour.
- ▶ Un manque de volonté politique au niveau gouvernemental.
- ▶ De la même manière, un manque de volonté politique au niveau parlementaire où les processus se déroulent indépendamment du gouvernement.
- ▶ L'incapacité des juridictions internes à adapter leur jurisprudence, y compris au moyen de la réinterprétation de la législation existante, conformément aux arrêts de la Cour de Strasbourg.
- ▶ Le délai entre la date des faits en question et l'arrêt définitif de la Cour.

- ▶ La formulation parfois ambiguë des arrêts et/ou la possibilité d'une interprétation erronée de l'arrêt.

### C. Conclusions et recommandations

64. Il est clair que la Recommandation CM/Rec(2008)2 s'est avérée être une source d'orientations précieuse pour de nombreux Etats pour renforcer leur capacité à exécuter les arrêts de la Cour rapidement et de manière effective, en particulier la désignation de coordinateurs pour l'exécution des arrêts de la Cour<sup>40</sup>. Une base légale explicite pour l'existence et le rôle du coordinateur peut utilement renforcer la clarté, la visibilité et la sécurité juridique. La nomination formelle de personnes de contact dans d'autres ministères et autorités publiques avec lesquelles le coordinateur sera en contact peut également faciliter le processus. La formalisation de l'obligation juridique qui pèse sur les autorités nationales d'exécuter les arrêts de la Cour, ainsi que la diffusion d'informations relatives à cette obligation à ces autorités, peut également avoir des effets bénéfiques similaires. Lorsque des difficultés surviennent, en particulier en ce qui concerne les mesures générales, y compris celles requises pour l'exécution des arrêts pilotes, la possibilité de recours à une autorité politique à haut niveau peut aider à surmonter les obstacles. Les traductions et diffusions rapides des arrêts de la Cour<sup>41</sup> et de leurs résumés, ainsi que des décisions et résolutions du Comité des Ministres adoptées au cours du processus de surveillance, peuvent également y contribuer.

65. Les parlements ont un rôle important à jouer. Le coordinateur devrait se tenir informé du processus de rédaction des réformes législatives nécessaires, et peut jouer un rôle approprié dans ce processus. Les Etats devraient également examiner la possibilité, dans les limites des contraintes constitutionnelles existantes, d'impliquer les parlements nationaux dans un rôle de surveillance de l'exécution des arrêts.

66. Les coordinateurs devraient également se tenir informés des développements intervenus auprès des tribunaux nationaux pertinents, concernant la résolution de différentes problématiques relatives à l'exécution au moyen de changements dans la pratique ou la jurisprudence des tribunaux nationaux. De la même manière, les Etats qui n'ont pas encore introduit de dispositions juridiques permettant l'application directe de la Convention par les tribunaux nationaux devraient, le cas échéant et si cela est approprié, envisager de le faire. Le rôle crucial des tribunaux nationaux devrait également être renforcé en garantissant des possibilités adéquates pour le réexamen, y compris la réouverture, de procédures lorsque cela est nécessaire pour remédier à une violation constatée par la Cour<sup>42</sup>.

---

40. A cet égard, voir également les résultats de la Table ronde : Moyens efficaces à mettre en oeuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour (Tirana, Albanie, 15-16 décembre 2011), en particulier les « Conclusions de la Présidente » et la « Synthèse des réponses des Etats membres au questionnaire sur les mécanismes internes pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour », disponible sur le site internet du Service de l'exécution des arrêts de la Cour.

41. Conformément à la Recommandation du Comité des Ministres R (2002)13 sur la publication et la diffusion dans les Etats membres du texte de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour.

42. Conformément à la Recommandation du Comité des Ministres R (2000)2 sur le réexamen ou la réouverture de certaines affaires au niveau interne suite à des arrêts de la Cour.

67. Enfin, les Etats devraient s'assurer d'une coopération pleine et effective avec le Conseil de l'Europe, en particulier avec la Cour et le Service de l'exécution des arrêts, y compris par le biais d'une coopération technique renforcée, de conférences sur des questions spécifiques, séminaires etc., et impliquant également d'autres autorités nationales pertinentes, notamment judiciaires, dans de tels processus. Cela est particulièrement le cas lorsque des problèmes structurels ou systémiques majeurs sont en jeu. Le CDDH note que le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme peut être en mesure de fournir des financements pour de telles activités de coopération.

**3. Tenir compte des développements de la jurisprudence de la Cour, notamment en vue de considérer les conséquences qui s'imposent suite à un arrêt concluant à une violation de la Convention par un autre Etat partie lorsque leur ordre juridique soulève le même problème de principe.**

## A. Introduction

68. L'article 46 de la Convention exige des Etats parties qu'ils se conforment aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels ils sont parties. Cela étant, l'article 32 énonce que « la compétence de la Cour s'étend à toutes les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention et de ses Protocoles qui lui seront soumises ... ». Les Etats parties reconnaissent ainsi l'autorité définitive de la Cour pour ces questions. A travers sa jurisprudence, la Cour établit à la fois des principes généraux d'interprétation du champ d'application et de la signification des droits de la Convention, et l'application de ces droits dans des circonstances particulières. Ces principes d'interprétation et, lorsque des circonstances suffisamment similaires existent dans le système interne, leur application ont des conséquences prévisibles dans les Etats autres que le défendeur dans une affaire. La Déclaration d'Interlaken encourage par conséquent les Etats parties à répondre également aux principes généraux de la jurisprudence de la Cour dans son ensemble, de manière à résoudre les problèmes prévisibles au niveau national, conformément au principe de subsidiarité. A cet égard, il convient de rappeler que la Cour a, plus récemment, envisagé la possibilité d'élargir son interprétation de la notion de « jurisprudence bien établie »<sup>43</sup>, par laquelle les requêtes peuvent être traitées dans le cadre d'une procédure simplifiée devant un comité et qui a, jusqu'à présent, été appliquée exclusivement dans le contexte des affaires répétitives, pour que « non pas seulement l'Etat défendeur concerné » tienne compte de la jurisprudence bien établie de la Cour<sup>44</sup>. Cela constituerait un argument supplémentaire pour que les Etats parties maintiennent un bon niveau, à jour, de connaissance et compréhension des principes généralement applicables de la jurisprudence dans son ensemble.

69. La question de l'exécution des arrêts de la Cour par l'Etat défendeur en vertu de l'article 46 est traitée sous un titre séparé. Cette partie du rapport se concentrera par conséquent sur l'application par les Etats parties des principes généraux qui découlent de la jurisprudence de la Cour dans son ensemble. Cela étant, cette question et celle de l'exécution des arrêts sont de toute évidence étroitement liées, comme cela ressort des informations reçues.

43. Voir l'article 28 § 1 b de la Convention.

44. Voir l'avis préliminaire de la Cour établi en vue de la Conférence de Brighton (doc. v2-#3841140, 20/02/12), paragraphes 22-23.

## B. Questions

70. Les réponses au questionnaire reçues, prises dans leur ensemble, soulignent l'importance notamment des questions qui suivent.

### i. **La responsabilité de tenir compte des développements de la jurisprudence de la Cour et de tirer des conclusions des arrêts rendus à l'encontre d'autres Etats**

71. Il peut être rappelé que, dans le cadre de l'exécution des arrêts conformément à l'article 46 de la Convention, un aspect fondamental est celui du rôle d'un coordinateur, tel que cela est reflété dans la Recommandation CM/Rec (2008) 2 sur des moyens efficaces à mettre en oeuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour. De nombreux Etats ont indiqué que des organes gouvernementaux étaient impliqués dans le suivi de la jurisprudence de la Cour, y compris des arrêts à l'encontre d'autres Etats : en Autriche, par exemple, la Chancellerie fédérale diffuse des circulaires à tous les organes centraux, aux juridictions suprêmes et au parlement national avec un résumé de la jurisprudence récente de la Cour ; et en Allemagne, le ministère fédéral de la Justice prépare un rapport sur les décisions de la Cour à l'encontre d'autres Etats qui est largement diffusé, y compris au parlement. L'agent du gouvernement a, une nouvelle fois, été fréquemment mentionné<sup>45</sup>. En Estonie, par exemple, l'agent du gouvernement prépare un aperçu annuel des affaires estoniennes pour le gouvernement, comprenant un aperçu des problèmes éventuels de compatibilité de l'ordre juridique interne avec la Convention révélés à la suite d'arrêts à l'encontre d'autres Etats, ainsi que des propositions d'amendement de la législation pour prévenir des violations similaires ou le développement de la jurisprudence des tribunaux nationaux. Plusieurs Etats, notamment l'Allemagne et le Liechtenstein, ont également mentionné le rôle de la représentation nationale permanente auprès du Conseil de l'Europe.

72. De nombreux Etats ont fait référence au rôle des tribunaux<sup>46</sup>. La Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine prend en compte la jurisprudence pertinente de la Cour de Strasbourg dans son ensemble, tout comme les Cours constitutionnelle et suprême espagnoles, les Cours constitutionnelle, administrative et suprêmes autrichiennes et le Tribunal fédéral suisse. De la même manière, les juridictions lituaniennes considèrent la jurisprudence de la Cour comme faisant partie intégrante du droit de la Convention, à prendre en compte lors de l'examen des affaires. A Saint-Marin, les magistrats se réfèrent à la jurisprudence de la Cour quel que soit l'Etat défendeur. La réponse du Portugal a mentionné le fait qu'il est fait référence à la jurisprudence de la Cour au cours de la formation judiciaire, les questions les plus pertinentes étant illustrées par des arrêts de référence délivrés que ce soit à l'encontre du Portugal ou d'autres Etats. En Roumanie, le Conseil supérieure de la magistrature examine l'opportunité et les ressources nécessaires pour la traduction et la publication en ligne des fiches thématiques élaborées par la Cour. En Suède, l'administration des tribunaux nationaux (un « service d'organisation » pour les juridictions internes) publie un

45. Comme, par exemple, à Chypre, en République tchèque, Estonie, Géorgie, Allemagne, Hongrie, à Monaco, en République slovaque, Suède, en « ex-République yougoslave de Macédoine ».

46. Comme, par exemple, en Bosnie-Herzégovine, Estonie, Lituanie, Luxembourg et en Norvège.

bulletin régulier intitulé « Nouvelles de la Cour européenne des droits de l'homme »), comprenant des résumés, en suédois, d'affaires concernant tant la Suède que d'autres Etats et susceptibles d'intéresser les tribunaux suédois.

73. Certains Etats ont mentionné l'implication du parlement. Au Luxembourg, par exemple, la Chambre des députés, en adoptant les réformes de la législation sur la chasse suite à l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Schneider c. Luxembourg*, a invité le gouvernement à continuer à suivre attentivement les arrêts de la Cour à venir concernant la chasse et à analyser en détails leurs effets sur la législation nationale pertinente, anticipant ainsi l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Hermann c. Allemagne*.

74. La réponse de la République tchèque fait référence à une multiplicité d'acteurs, à savoir, entre autres, le bureau de l'agent du gouvernement, le bureau du Commissaire pour les droits de l'homme, les (greffes des) cours constitutionnelle, suprême et administrative suprême, entre autres. En Autriche, un effort de coopération similaire est entrepris du fait du statut constitutionnel de la Convention dans l'ordre juridique autrichien. En Pologne, le Comité interministériel pour les questions concernant la Cour européenne des droits de l'homme, auquel d'autres acteurs tels que le médiateur, participent, est responsable de l'analyse des problèmes les plus importants résultant de la jurisprudence de la Cour concernant d'autres pays. En Roumanie, la jurisprudence de la Cour concernant d'autres Etats est analysée lorsque le procureur participe à des procédures auprès de la Cour constitutionnelle et de la Haute Cour de Cassation et de Justice.

## ii. Base légale

75. Plusieurs Etats ont souligné le fait que cette responsabilité était établie par la loi. En Autriche, elle découle du rang constitutionnel de la Convention. En Lettonie, une instruction gouvernementale de 2009 exige que les résultats de l'analyse et de l'évaluation des obligations internationales, y compris l'examen de la jurisprudence de la Cour, soient inclus dans un texte explicatif accompagnant les projets de lois. Des instructions similaires existent aux Pays-Bas. En Lituanie, un projet de loi sur la procédure législative exigera des institutions gouvernementales qu'elles publient les résultats d'une analyse de la conformité des projets de loi avec la Convention et la jurisprudence de la Cour. En Roumanie, un amendement législatif introduit en 2011 exige que toutes les propositions législatives soient accompagnées d'une évaluation préliminaire de l'impact de nouvelles réglementations sur les droits de l'homme, y compris par référence à la jurisprudence de la Cour. En Ukraine, la loi sur l'exécution des arrêts et l'application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme exige des tribunaux nationaux qu'ils appliquent tout arrêt pertinent lors qu'ils traitent des affaires. Au Royaume-Uni, le Human Rights Act de 1998 exige des juridictions internes qu'elles prennent en compte toute décision pertinente de la Cour lorsqu'elles se prononcent sur des questions concernant les droits de la Convention.

## iii. Procédures

76. Plusieurs réponses ont donné des informations sur les procédures suivies. En Azerbaïdjan, des séminaires et tables rondes hebdomadaires se tiennent au sein de la Cour suprême et du bureau du procureur général pour échanger et tirer des conclusions des arrêts de la Cour constatant une violation par un autre Etat, donnant des orientations respectivement aux juridictions inférieures et aux procureurs. A Chypre, le bureau de l'agent du gouvernement suit systématique-

ment la jurisprudence de la Cour et vérifie la législation et la pratique administrative interne afin de communiquer les arrêts pertinents de la Cour aux autorités nationales concernées. Si ces autorités fournissent des informations indiquant que la loi ou la pratique ne sont pas compatibles avec l'arrêt de la Cour, le bureau propose les actions nécessaires à entreprendre. Le bureau de l'agent du gouvernement est également informé des incompatibilités éventuelles avec la jurisprudence de la Cour par le médiateur, d'autres instances sur les droits de l'homme du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales, et suite à des demandes d'avis émanant des autorités nationales elles-mêmes. En Allemagne, le bureau de l'agent du gouvernement analyse la jurisprudence de la Cour sur la base des « notes d'information sur la jurisprudence » de la Cour, à la suite desquelles il en transmet un aperçu aux bureaux compétents. En Irlande, les notes d'information sur la jurisprudence et listes des affaires communiquées sont activement diffusées par les ministères des Affaires étrangères. En « ex-République yougoslave de Macédoine », l'agent du gouvernement traduit une fois par an les arrêts pertinents de la Grande Chambre qui peuvent avoir un impact sur le droit interne.

77. La Slovénie a spécifié que, tout en suivant l'évolution de la jurisprudence de Strasbourg, les arrêts systémiques sont particulièrement pris en compte, y compris ceux à l'encontre d'autres Etats. L'affaire *S. & Marper c. Royaume-Uni*, qui concerne le stockage de données ADN, a été mentionnée à titre d'exemple dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle législation concernant la police.

#### **iv. Modalités de diffusion / internet**

78. Certaines réponses ont indiqué les modalités pour la diffusion des informations pertinentes. En Géorgie, une série d'arrêts, comprenant des arrêts rendus à l'encontre d'autres Etats, a été établie à l'attention des tribunaux nationaux. Au Liechtenstein, des commentaires sont adressés aux magistrats et autres autorités pertinentes. Le bureau de l'agent du gouvernement au Monténégro a publié, ces deux dernières années, deux ouvrages présentant une sélection d'arrêts de la Cour. L'importance d'internet est très souvent relevée. Le Liechtenstein, par exemple, indique que ses juridictions et autorités nationales utilisent la base de données HUDOC de la Cour sur sa jurisprudence. Le Luxembourg a indiqué que le site internet du ministère de la Justice comprend une partie sur les juridictions internationales, y compris la Cour de Strasbourg, dans laquelle figurent des liens notamment vers les fiches de la Cour et un recueil général de la jurisprudence de la Cour. La réponse du Royaume-Uni a relevé que des sources d'informations variées sont utilisées, y compris des contacts informels avec des agents d'autres Etats (voir également ci-après) et les informations publiées sur le site internet de la Cour, notamment la liste hebdomadaire des affaires communiquées.

79. Outre les publications, par exemple de revues juridiques, par la société civile, le besoin de traduction a également été mentionné. En Roumanie, par exemple, les arrêts de la Cour concernant la Roumanie ne sont pas les seuls à être traduits et diffusés, c'est le cas également d'arrêts pertinents à l'encontre d'autres Etats. Les notes d'information de la Cour ont été traduites en allemand et publiées sur le site internet de la Cour grâce à une donation allemande, ainsi que le Guide pratique sur la recevabilité grâce à une donation du Liechtenstein.

#### **v. Coopération avec d'autres Etats parties**

80. Plusieurs Etats ont mentionné des actions menées en coopération avec d'autres Etats. Le ministère de la Justice de la République slovaque a, par exemple, indiqué qu'il souhaite coopérer avec celui de la République tchèque

pour publier tous les arrêts traduits à l'encontre des deux Etats sur leurs sites internet respectifs. Les bureaux des agents du Gouvernement de Bosnie et Herzégovine, Croatie, Serbie et de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » sont interconnectés afin que chacun ait accès aux arrêts pertinents à l'encontre des autres, en gardant à l'esprit les similarités des systèmes nationaux respectifs et les langues officielles.

#### **vi. Tierces interventions devant la Cour**

81. Ainsi que le CDDH l'a souligné par le passé, les tierces interventions sont un outil important dans le développement de principes d'application générale ou large dans la jurisprudence de la Cour<sup>47</sup>. La réponse française a mentionné la pratique de telles interventions dans les affaires devant la Cour qui peuvent avoir des conséquences pour la législation nationale similaire, notant que cet exercice ne peut être pratiqué qu'avec beaucoup de précaution dans la mesure où des normes peuvent apparaître comme similaires mais se révéler très différentes dans leur contexte juridique respectif. De la même manière, Saint-Marin a fait référence à sa tierce intervention dans la procédure devant la Grande Chambre dans l'affaire *Lautsi c. Italie*, pour anticiper des implications internes évidentes de l'arrêt éventuel.

#### **vii. Exemples d'actions nationales mises en oeuvre suite à des arrêts à l'encontre d'autres Etats**

82. Les réponses reçues contiennent plusieurs exemples spécifiques. L'affaire *Salduz c. Turquie* a été mentionnée par plusieurs Etats. En novembre 2010, par exemple, le parlement national d'Andorre a modifié différents textes juridiques relatifs au droit pénal et aux droits de la défense. Des réformes législatives ont également été mises en oeuvre en Belgique, et aux Pays-Bas<sup>48</sup>, tandis qu'au Royaume-Uni, le principe de Salduz a été incorporé dans le droit interne par une décision de la Cour suprême de 2010. Parmi les arrêts spécifiques mentionnés, l'on peut citer *M. c. Allemagne*, à la suite duquel la Cour suprême d'Estonie, en juin 2011, a déclaré non valide une disposition du Code pénal concernant la détention préventive d'une personne après l'achèvement de sa peine, et *Hirst c. Royaume-Uni*, à la suite duquel la Lettonie, en 2009, a amendé sa loi électorale. Les changements se sont parfois fondés sur plusieurs arrêts de la Cour : en Lituanie, par exemple, un arrêt de la Cour suprême administrative de 2011 concernant la liberté de réunion a fait référence à différents arrêts de la Cour de Strasbourg à l'encontre de la Bulgarie, de la Pologne et de la Russie. En Lettonie, une réglementation gouvernementale sur les règles pénitentiaires a été amendée en 2011 en ce qui concerne les droits des détenus condamnés à conserver des objets religieux, une note explicative l'accompagnant faisant référence aux différents arrêts de la Cour.

83. L'importance des tierces interventions dans les procédures devant la Cour a été soulignée par des exemples spécifiques : en Lettonie, par exemple, de nombreux amendements à des textes législatifs concernant les enlèvements d'enfants ont été faits suite à des arrêts de la Cour dans lesquels la Lettonie avait fait des tierces interventions.

---

47. Voir, par exemple, le rapport d'activité du CDDH Garantir l'efficacité à long terme du système de contrôle de la CEDH, doc. CDDH(2009)007 Addendum I, paragraphes 26-30.

48. Les Pays-Bas ont également introduit des changements de politiques en réponse à d'autres arrêts de la Cour, y compris l'arrêt *Marckx c. Belgique, Brogan c. Royaume-Uni et M.S.S. c. Belgique et Grèce*.

84. L'importance des recommandations du Comité des Ministres comme orientation pour l'application des principes généraux de la jurisprudence de la Cour apparaît également clairement. En Estonie, par exemple, une loi réglementant le droit des journalistes à protéger leurs sources d'information est entrée en vigueur en décembre 2010, préparée en réponse aux arrêts de la Cour à l'encontre d'autres Etats et qui s'inspire de la Recommandation n° 7 (2000) du Comité des Ministres sur le droit des journalistes à ne pas révéler leurs sources d'informations.

#### **viii. Problèmes et solutions possibles**

85. Une série de problèmes possibles a été mentionnée par les Etats, bien que d'éventuelles solutions soient moins évidentes. Des solutions éventuelles peuvent néanmoins être trouvées parmi les conclusions et recommandations qui figurent dans la partie C. ci-dessous.

86. L'un des problèmes souvent mentionné est le fait que les paramètres internes, le contenu et le champ d'application de la législation pertinente et la structure des systèmes juridiques internes diffèrent souvent entre les Etats membres. La référence à un arrêt de la Cour concernant un autre Etat peut ainsi être rendue difficile même si la même question de principe qu'il traite a été identifiée dans le système juridique interne, ainsi que cela a été indiqué par la Suède<sup>49</sup>.

87. Différents facteurs relatifs au volume et à la complexité de la jurisprudence de la Cour ont été mentionnés, notamment par l'Estonie et la Pologne. La réponse française a indiqué que la portée de la chose interprétée dans des arrêts à l'encontre d'autres Etats ne peut être réalisée que lorsque la jurisprudence de la Cour sur une question particulière est suffisamment claire, cohérente et stable.

88. Les difficultés linguistiques ont été mentionnées, en particulier une connaissance insuffisante des langues officielles de la Cour au sein des instances judiciaires.

89. Un autre problème courant est la disponibilité limitée de ressources budgétaires et humaines. De différentes manières, la Bulgarie, la République tchèque, la Lituanie et la République de Moldova ont tous indiqué que des moyens insuffisants entravaient leur capacité à entreprendre des actions plus efficaces dans ce domaine.

90. La République tchèque a fait référence aux obstacles politiques, relevant que, dans un débat politique, en dépit d'un engagement général pour les droits de l'homme, les standards de la Convention ne sont pas toujours considérés comme le critère le plus important, en particulier lorsque la violation de ces standards a été constatée dans une affaire à l'encontre d'un autre Etat pour lequel il pourrait être argué que la situation juridique n'est pas exactement la même.

### *C. Conclusions et recommandations*

91. Bien qu'il n'y ait pas d'obligation explicite de la Convention de tenir compte des arrêts à l'encontre d'autres Etats, le statut de la Convention en tant qu'instrument de l'ordre juridique européen combiné avec l'autorité interprétative définitive de la Cour implique que tenir compte de ces arrêts est un aspect important de la mise en oeuvre effective de la Convention au niveau national, tel que cela est réflété, entre autres, dans la Déclaration d'Interlaken. Les réponses reçues démontrent que, dans de nombreux Etats, ce message est déjà bien compris et de plus en plus mis en oeuvre. Tel que cela est par ailleurs mentionné dans ce

49. Un problème auquel se sont également référés, par exemple, l'Albanie, la France et Malte.

rapport, le volume de la charge de la Cour, notamment la très grande proportion d'arrêts constatant des violations dans des domaines dans lesquels il y a une jurisprudence bien établie, ainsi que la teneur de sa jurisprudence, suggèrent toutefois que beaucoup plus pourrait être fait dans ce domaine.

92. Etant donné l'importance d'un coordinateur central pour l'exécution des arrêts à l'encontre d'un Etat défendeur, un processus connexe, il est également important qu'une autorité centrale identifiée ait une responsabilité clairement définie pour le suivi de la jurisprudence de la Cour dans son ensemble et pour la transmission de l'information et/ou pour donner des conseils appropriés aux acteurs pertinents lorsque des arrêts importants sont rendus. Dans de nombreux cas, ce rôle incombe au bureau de l'agent du gouvernement, le cas échéant avec l'assistance de la Représentation permanente auprès du Conseil de l'Europe. Un mandat clair pourrait, le cas échéant, renforcer le rôle et le statut de l'acteur responsable à cet égard.

93. La fonction implique plusieurs aspects complémentaires, y compris la coordination et le partage d'informations avec différents acteurs secondaires (d'autres bureaux du gouvernement, le médiateur ou l'institution nationale des droits de l'homme, le système judiciaire et, au regard de la transmission de l'information, les acteurs pertinents tels que le barreau, les universités et les éditeurs de revues juridiques). Pour simplifier la tâche sinon ardue de se tenir informé de la jurisprudence de la Cour dans son ensemble, les outils existants devraient être systématiquement utilisés, en particulier ceux mis en ligne par la Cour, telles que les notes d'information sur la jurisprudence et les notes thématiques mises à jour de manière continue, ainsi que par le Service de l'exécution, dont la plupart des outils existent dans plusieurs langues. Des contacts informels tant avec des agents du Conseil de l'Europe (particulièrement du Greffe de la Cour) qu'avec d'autres agents de gouvernements devraient être développés et exploités. Des groupes d'Etats ayant des langues officielles mutuellement compréhensibles et des systèmes juridiques internes similaires devraient envisager de grouper leurs ressources, de coordonner leurs travaux et partager les résultats par le biais d'arrangements plus formels, comme c'est déjà le cas pour certains Etats. Les résultats devraient être diffusés largement et de manière appropriée au niveau interne, y compris par des moyens électroniques tels que les sites internet officiels.

94. Au niveau des procédures devant la Cour, les Etats devraient envisager – éventuellement à la suite de consultations avec les autorités nationales pertinentes, qui peuvent inclure, le cas échéant, le pouvoir judiciaire – de faire des tierces interventions dans les affaires dans lesquelles un arrêt peut être rendu qui serait susceptible d'avoir des implications au sein de leur propre ordre juridique interne. Les Etats devraient également envisager d'informer d'autres Etats qui pourraient être intéressés par des affaires à venir dans lesquelles ils pourraient souhaiter faire des tierces interventions.

95. Bien que nombre des problèmes mentionnés, tels que le volume et la complexité de la jurisprudence, sa clarté, cohérence et stabilité, et les difficultés linguistiques et limitations budgétaires, ne sont pas totalement évitables ou solutionnables, ces problèmes ou leurs effets peuvent être atténués de manière significative en prenant des mesures telles que celle décrites précédemment.

**4. Garantir, au besoin par l'introduction de nouvelles voies de recours, qu'elles soient de nature spécifique ou qu'il s'agisse d'un recours interne général, que toute personne qui allègue de manière défendable que ses droits et libertés reconnus dans la Convention ont été violés bénéficie d'un recours effectif devant une instance nationale et, le cas échéant, d'une réparation appropriée.**

### A. Introduction

96. L'article 13 de la Convention établit le droit à un recours effectif, par lequel « toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles ». Selon la jurisprudence de la Cour, un recours effectif doit exister pour toutes les allégations défendables de violation. Il doit habiliter l'instance nationale compétente à la fois à connaître du contenu du grief fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié<sup>50</sup>. Un recours n'est effectif que s'il est disponible et adéquat. Il doit exister à un degré suffisant de certitude non seulement en théorie mais aussi en pratique<sup>51</sup>, et doit être effectif en pratique comme en droit<sup>52</sup>, au regard des circonstances particulières de l'affaire. Son effectivité ne dépend toutefois pas de la certitude d'une issue favorable pour le requérant<sup>53</sup>. L'« instance nationale » à laquelle fait référence l'article 13 n'a pas nécessairement besoin d'être une institution judiciaire mais les pouvoirs et garanties qu'elle présente entrent en ligne de compte pour apprécier l'effectivité du recours s'exerçant devant elle<sup>54</sup>.

97. Le Comité des Ministres a donné des orientations complémentaires sur la mise en œuvre de l'article 13 dans sa recommandation Rec(2004)6 sur l'amélioration des recours internes, qui mentionne la nécessité d'un suivi constant, à la lumière de la jurisprudence de la Cour, que des recours internes existent et sont effectifs, et qui souligne l'importance de recours pour les défaillances structurelles ou générales dans le droit ou la pratique de l'Etat.

98. Le droit à un recours effectif est l'une des dispositions clés sous-tendant le système de protection des droits de l'homme de la Convention, avec l'obligation de l'article 1 de respecter les droits de l'homme, et celle de l'article 46 sur l'exécution des arrêts de la Cour. En contribuant à la résolution des allégations de violation au niveau national, il est fondamental pour l'application pratique du principe de subsidiarité. L'existence de recours internes effectifs pour toutes les allégations défendables de violation de la Convention devrait permettre de réduire l'arriéré de la Cour – notamment en ce qui concerne les affaires répétitives – du fait, d'une part, de la diminution du nombre d'affaires qui sont portées devant elle et, d'autre part, dans la mesure où l'examen approfondi des affaires au niveau national devrait faciliter leur examen ultérieur par la Cour<sup>55</sup>. En outre, donner un

50. Voir *Halford c. Royaume-Uni*, Req. n° 20605/92, arrêt du 25/06/97, paragraphe 64.

51. Voir *Riccardo Pizzati c. Italie*, Req. n° 62361/00, arrêt de Grande Chambre du 29/03/06, paragraphe 39.

52. Voir *Kudła c. Pologne*, Req. n° 630210/96, arrêt du 26/10/00, paragraphe 157.

53. Voir *Kudła c. Pologne*, op. cit., paragraphe 157.

54. *Ibid.*

55. Tel que relevé dans la Recommandation du Comité des Ministres Rec(2004) 6 sur l'amélioration des recours internes (« CM Rec(2004)6 »).

effet rétroactif aux nouveaux recours, particulièrement ceux destinés à traiter de problèmes systémiques ou structurels, contribuerait à soulager la Cour de sa charge de travail en permettant que les requêtes d'ores et déjà portées devant la Cour de Strasbourg soient résolues au niveau interne<sup>56</sup>.

99. Outre l'article 13 et la jurisprudence de la Cour y relative, la question du droit à un recours effectif a été traitée par le Comité des Ministres, plus particulièrement dans la Recommandation Rec(2004)6, tel que cela a été relevé précédemment, et également dans la Recommandation CM/Rec(2010)3 sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures. La durée excessive des procédures demeure néanmoins la violation de loin la plus constatée dans les arrêts de la Cour – malgré l'introduction de la politique de priorisation de la Cour qui attribue une priorité moindre aux affaires répétitives – et est souvent accompagnée de la constatation de l'absence de recours effectif pour la violation. En effet, ces affaires répétitives trahissent généralement une incapacité chronique à instituer des recours internes efficaces, puisque les arrêts précédents de la Cour, en particulier les arrêts pilotes ou de principe, ont habituellement donné des indications de mesures générales nécessaires pour éviter des violations futures.

## B. Questions

100. Les réponses au questionnaire reçues, prises dans leur ensemble, soulignent l'importance, notamment, des questions qui suivent.

### i. Identifier le manque de recours effectif

101. Plusieurs réponses d'Etats ont souligné l'importance d'un processus ou mécanisme pour identifier le manque de recours effectif dans des situations particulières. A Chypre, par exemple, l'unité droits de l'homme du bureau de l'agent du gouvernement identifie l'absence de recours interne effectif sur la base des décisions de la Cour de Strasbourg et des juridictions nationales, ou de sa propre initiative. Tous les arrêts de la Cour de Strasbourg, tant ceux à l'encontre de Chypre que ceux à l'encontre d'autres Etats, qui établissent de nouveaux principes juridiques, sont également communiqués au Greffe de la Cour suprême qui est ainsi informé de l'absence ou de l'inefficacité d'une recours en particulier. Au Danemark, le gouvernement évalue régulièrement le besoin d'introduire de nouveaux recours, qu'ils soient spécifiques ou généraux. La réponse estonienne a souligné que la jurisprudence interne peut être un autre moyen efficace de démontrer que de nouveaux recours sont nécessaires. Ainsi, une décision de la Cour suprême de 2011 a énoncé que la loi sur la responsabilité de l'Etat était inconstitutionnelle du fait de l'absence de recours pour la durée excessive de la détention préventive, la décision réparant également la violation en cours au moyen d'une indemnisation.

### ii. Recours généraux, y compris les « recours constitutionnels »

102. La Convention est à présent effectivement incorporée dans le droit interne de tous les Etats membres, très souvent au niveau constitutionnel<sup>57</sup> ou avec un autre statut supérieur<sup>58</sup>, et des recours généraux pour les violations des droits

56. Voir, par exemple, la Recommandation CM/Rec(2010)3, dans le contexte des recours pour durée excessive des procédures.

57. Comme, par exemple, en Autriche, Bosnie-Herzégovine, Croatie, République tchèque, Lettonie, au Monténégro, en Pologne, République slovaque.

58. Comme, par exemple, au Liechtenstein et en Norvège.

existent auprès des juridictions nationales<sup>59</sup>. En Andorre, par exemple, les tribunaux de droit commun disposent d'une procédure d'urgence : toute personne peut demander directement au juge chargé de l'affaire de garantir le respect de ses droits ou de mettre fin à une violation ; le problème doit être résolu dans les 5 jours et la procédure dans son ensemble doit être achevée dans les 30 jours. La décision peut être contestée devant la Cour supérieure de justice qui doit statuer sur l'appel dans un délai d'un mois.

103. De nombreux Etats ont mentionné un recours devant la Cour constitutionnelle nationale, souvent décrit comme un « recours constitutionnel »<sup>60</sup>. La loi fondamentale de 2012 en Hongrie, par exemple, a introduit un système renforcé de recours constitutionnel par lequel la Cour constitutionnelle a été habilitée à examiner la compatibilité des décisions judiciaires définitives avec les droits fondamentaux. Ce pouvoir était auparavant limité à l'examen de la constitutionnalité de la loi appliquée par les tribunaux. Ce recours est souvent subsidiaire, ce qui signifie que d'autres recours existants, en particulier auprès des juridictions inférieures, doivent préalablement avoir été épuisés<sup>61</sup>. En Bosnie-Herzégovine, la Cour constitutionnelle est compétente en appel pour les questions constitutionnelles, y compris le respect des droits et libertés de la Convention. Au Liechtenstein, la Cour constitutionnelle est la juridiction interne de dernière instance pour les allégations de violation de l'un des droits individuels de la Convention. En Lituanie, les personnes alléguant une violation des droits de la Convention ont la possibilité de saisir les tribunaux qui peuvent, le cas échéant, saisir à leur tour la Cour constitutionnelle qui se prononce sur la constitutionnalité de la législation nationale, y compris sa compatibilité avec la Convention qui fait partie intégrante du droit interne. La Cour constitutionnelle peut toutefois intervenir avant que tous les recours généraux soient épuisés si une question d'intérêt général est en jeu ou si d'autres recours généraux ne pourraient pas fournir de réparation appropriée.

104. Plusieurs Etats, notamment la Lettonie et la Pologne, ont souligné l'accessibilité de tels recours généraux, faisant référence tant à la simplicité de la procédure qu'à l'absence de frais.

105. De nombreuses réponses ont fait référence à la situation dans laquelle une juridiction nationale a constaté qu'une disposition législative interne était incompatible avec les droits de la Convention. La statut de la Convention en droit interne et le système constitutionnel interne sont des paramètres fondamentaux à cet égard. En 2008, des réformes constitutionnelles majeures en France ont introduit la possibilité pour une partie de soulever l'inconstitutionnalité d'une disposition législative au cours d'une procédure devant une juridiction nationale. En Norvège, la Convention fait partie intégrante du droit interne en vertu du « Human Rights Act » de 1999, par lequel des dispositions de la Convention des droits de l'homme intégrées sont directement applicables, prévalant sur la législation nationale, et peuvent être invoquées dans les procédures administratives devant les tribunaux de droit commun. En Pologne, un recours constitu-

59. Comme, par exemple, en Allemagne, Irlande, au Luxembourg, à Monaco, Saint-Marin.

60. Comme, par exemple, en Autriche, Bosnie-Herzégovine, Croatie, République tchèque, Hongrie, Lettonie, Liechtenstein, au Monténégro, en Pologne, Serbie, République slovaque, Slovénie, Espagne.

61. Comme, par exemple, en République tchèque, au Monténégro, en Serbie et en Slovénie.

tionnel peut aboutir à un arrêt sur la conformité avec la Constitution d'un statut ou de tout autre acte normatif sur la base duquel un tribunal ou une autorité administrative a rendu une décision définitive.

106. Dans plusieurs Etats, les tribunaux nationaux peuvent déclarer des dispositions législatives incompatibles avec la Convention<sup>62</sup>. De telles constatations ont des conséquences diverses. En Autriche et au Liechtenstein, la Cour constitutionnelle peut annuler toute décision finale ou décret et renvoyer l'affaire à une autorité publique, et peut rendre une injonction temporaire protégeant les intérêts du plaignant pendant toute la durée de la procédure. En Suisse, les tribunaux peuvent décider de ne pas appliquer une disposition législative et privilégier une autre norme juridique, y compris celles établies par la Convention. Au Royaume-Uni, les tribunaux internes doivent, le cas échéant, donner effet à la législation de manière à ce que cela soit compatible avec les droits de la Convention. Si cela est impossible, ils peuvent faire une déclaration d'incompatibilité, qui n'affecte ni la poursuite de la procédure ou la mise en oeuvre de la législation, ni ne lie les parties à l'affaire, puisque le parlement reste le législateur suprême, bien que la législation secondaire puisse être abrogée ou non appliquée à moins qu'elle ne réitère une exigence d'une loi du parlement. Les mesures correctives faisant suite à des déclarations d'incompatibilité peuvent être faites par arrêté ministériel devant le parlement ou par la législation primaire. Il n'y a pas d'obligation pour le gouvernement de proposer des mesures correctives ou pour le parlement de les accepter, bien qu'en pratique les gouvernements l'aient fait.

### **iii. Recours introduits par la législation**

107. L'introduction de recours se fait le plus fréquemment par la législation. A Chypre, l'unité pour les droits de l'homme du bureau de l'agent incorpore des dispositions établissant des recours effectifs lorsqu'elle introduit une nouvelle législation ou amende des dispositions existantes, l'avis des juridictions internes étant sollicité en ce qui concerne les projets introduisant des recours judiciaires. Ces recours peuvent également être coordonnés avec des actions au niveau européen. En Lituanie, par exemple, le projet de loi sur le statut juridique des étrangers, lorsqu'il sera en vigueur, obligera les autorités internes à exécuter les indications de la Cour de Strasbourg de mesures provisoires relatives à l'expulsion d'étrangers.

### **iv. Recours introduits par la jurisprudence des juridictions nationales**

108. L'introduction de recours, tant spécifiques que généraux, peut également se faire par le biais de la jurisprudence des tribunaux internes. En Lituanie, les tribunaux internes ont développés une jurisprudence permettant l'évaluation de la compatibilité de la législation nationale avec la Convention. En Pologne, la Cour suprême peut étendre l'application des recours existants aux nouveaux problèmes identifiés par la Cour de Strasbourg. En Suède, la jurisprudence de la Cour suprême a développé un recours permettant à un individu d'engager une procédure devant un tribunal de district si le ministre de la Justice, auprès de qui le recours est d'abord porté, estime qu'il n'y a pas suffisamment de preuves pour accorder réparation pour des violations de droits de la Convention.

62. Comme, par exemple, en Irlande, au Liechtenstein, à Malte et au Royaume-Uni.

## v. Formes de réparation

109. Il a été indiqué que différentes formes de réparation existaient en cas de constatation d'une violation. La possibilité d'une compensation financière a souvent été mentionnée<sup>63</sup>. En République slovaque, la Cour constitutionnelle peut annuler des actes ou ordonner des mesures ; elle peut également enjoindre à l'autorité pertinente de s'abstenir de telles violations à l'avenir ou de rétablir la situation antérieure, ainsi que d'accorder une réparation financière appropriée. Au Royaume-Uni, les juridictions peuvent accorder aux victimes de violations par les autorités publiques toute réparation appropriée dans le cadre de leurs pouvoirs, telle que des dommages et intérêts, l'annulation d'une décision ou d'une condamnation ou une injonction à une autorité publique de ne pas entreprendre d'action. La réponse de l'Estonie a suggéré que les dispositions légales nationales sur la réparation des violations des droits de la Convention devraient, en pratique, supprimer la nécessité pour la Cour d'accorder une satisfaction équitable.

110. Plusieurs Etats ont mentionné la possibilité du réexamen et de la réouverture de la procédure en tant que partie importante du système des recours, contribuant à la *restitutio in integrum*. En Croatie, la loi sur la procédure pénale a été récemment amendée pour permettre la réouverture de la procédure pénale suite à la constatation par la Cour d'une violation. En Italie, un nouveau recours introduit en 2011 permet à la fois le réexamen des décisions prises par les tribunaux de dernière instance et la réouverture des procédures.

## vi. Effet général des arrêts et « class actions » / requêtes collectives

111. Les réponses de plusieurs Etats ont fait référence à la possibilité de recours ayant des effets au-delà des procédures individuelles. En Lettonie, un arrêt de la Cour constitutionnelle est contraignant de manière générale, la constatation de l'incompatibilité d'une disposition juridique avec la Constitution ne s'applique par conséquent pas uniquement au requérant mais de manière générale. En Lituanie, un cadre conceptuel sur l'action collective a été introduit par le gouvernement en 2011, en réponse au fait que le nombre de personnes introduisant des recours concernant les droits de l'homme auprès des tribunaux nationaux, souvent basés sur des questions factuelles et juridiques similaires, était en augmentation (pour plus de détails, voir ci-après)<sup>64</sup>.

## vii. Durée excessive des procédures

112. Tel que relevé précédemment, la durée excessive des procédures, très souvent due à des problèmes structurels ou systémiques, demeure le type de violation le plus communément constaté par la Cour dans ses arrêts. De nombreux Etats se sont référés à des recours spécifiques récemment introduits pour traiter de ce problème. En Estonie, un amendement de 2011 au Code de procédure pénale et d'autres actes procéduraux ont instauré de nouveaux recours préventifs contre la durée excessive des procédures, permettant de solliciter des tribunaux internes qu'ils rendent une décision procédurale spécifique,

63. Comme, par exemple, en Bosnie-Herzégovine, à Monaco, en Serbie et en République slovaque.

64. Lors de la Table ronde organisée par la présidence slovène du Comité des Ministres (Bled, Slovénie, 21-22 septembre 2009), la définition suivante du terme « class action » a été énoncée : une action intentée par un représentant au nom d'une catégorie de personnes ayant des droits similaires ou identiques qui aboutit à une décision ayant l'autorité de la chose jugée à l'égard des membres de cette catégorie ; d'autres définitions peuvent toutefois également être valables.

tout refus étant susceptible d'appel, et introduisant de nouveaux délais pour garantir les droits fondamentaux d'un prévenu. En Lituanie, une réforme de 2010 du Code de procédure pénale a fixé une durée maximum pour l'enquête préliminaire et une réforme de 2011 du Code de procédure civile permet de solliciter de la Cour d'appel qu'elle fixe un délai à une juridiction inférieure pour la mise en oeuvre de certaines actions. En République de Moldova, la loi sur la réparation par l'Etat des dommages liés aux violations du droit à un procès dans un délai raisonnable ou du droit d'obtenir la mise en oeuvre d'une décision dans un délai raisonnable est entrée en vigueur en 2011, bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer son efficacité. En Roumanie, des réformes législatives et des dispositions dans les nouveaux Codes de procédures civile et pénale ont été introduites en 2010, avec des mesures visant à garantir un procès dans un délai raisonnable et à accélérer les procédures retardées. En outre, le Conseil supérieur de la magistrature a introduit des sanctions pour les fautes disciplinaires liées aux retards et une conférence sur la jurisprudence pertinente de la Cour s'est tenue en 2010 avec la coopération du ministère des Affaires étrangères et du Conseil supérieur de la magistrature. La réponse de la République tchèque a mentionné le « rapatriement » des requêtes d'ores et déjà portées devant la Cour de Strasbourg suite à l'introduction, en 2006, d'un recours compensatoire avec effet rétroactif.

#### **viii. Conditions de détention**

113. Un autre domaine dans lequel la Cour constate fréquemment des violations résultant de problèmes systémiques ou structurels est celui des conditions de détention. Plusieurs Etats ont mentionné des recours introduits pour traiter de tels problèmes. En Géorgie, par exemple, un nouveau Code sur l'emprisonnement est entré en vigueur en octobre 2010, contenant des dispositions établissant des droits et procédures concernant les conditions de détention, en particulier le droit aux soins. En Roumanie, une série de mesures ont été introduites pour traiter de problèmes relatifs aux conditions de détention, et incorporant notamment des recommandations du Comité pour la prévention de la torture dans la législation nationale.

#### **ix. Problèmes et solutions possibles**

114. En ce qui concerne les réponses suggérant des problèmes et leurs solutions possibles, plusieurs Etats ont mentionné les ressources budgétaires et humaines comme étant des facteurs limitatifs éventuels pour l'introduction éventuelle de nouveaux recours<sup>65</sup>. Certains Etats ont relevé que le processus de réforme législative prend nécessairement un certain temps<sup>66</sup>. L'Ukraine a relevé plusieurs problèmes structurels pour lesquels un recours effectif n'existe toujours pas, notamment la non-exécution des décisions des tribunaux nationaux et les mauvaises conditions de détention, bien que le gouvernement ait élaboré une loi sur les garanties de l'Etat pour l'exécution des arrêts de la Cour.

115. En ce qui concerne les recours constitutionnels, plusieurs Etats ont relevé des problèmes dus à une augmentation rapide de leur nombre. Au Monténégro, par exemple, il y a eu une augmentation de plus de 3000 % entre l'introduction du système en 2007 et la fin 2011. Une proposition d'amendement constitutionnel permettrait d'augmenter l'efficacité en permettant à la Cour constitutionnelle de juger des recours constitutionnels en siégeant sous la forme d'un

65. Par exemple en Albanie, en Arménie et en Bulgarie.

66. Par exemple en Albanie, Bulgarie et Finlande.

comité de trois juges. De la même manière, en Serbie, l'augmentation du nombre de recours constitutionnels a conduit à une analyse détaillée des mesures possibles pour augmenter l'efficacité de la Cour constitutionnelle et résoudre les affaires sans avoir recours à la Cour de Strasbourg.

116. D'autres problèmes spécifiques concernent les recours pour durée excessive des procédures. En Bulgarie, il a été relevé que le champ d'application du *State and Municipality Responsibility for Damage Act* nécessite d'être élargi pour inclure le droit à réparation pour les procédures excessivement longues. Un projet de réforme législative doit être préparé par un groupe de travail du ministère de la Justice en 2012 et être ensuite adopté par l'Assemblée nationale. En Allemagne, le recours constitutionnel général a été déclaré insuffisant par la Cour de Strasbourg eu égard à la durée excessive des procédures. En réponse à cela, l'*Act on Legal Protection in the Event of Excessive Length of Court Proceedings and Criminal Investigative Proceedings* est entrée en vigueur en décembre 2011, établissant un recours en réparation pour les procédures auprès des tribunaux nationaux et jusqu'à la Cour constitutionnelle. La réponse de la République tchèque a relevé que l'efficacité d'un recours pour durée excessive des procédures peut être affaiblie, par exemple, par un niveau inadéquat de réparation. En ce qui concerne les recours constitutionnels, une augmentation rapide du nombre des recours relatifs à la durée excessive des procédures peut créer un arriéré, comme cela est par exemple le cas pour la Cour suprême de la République de Moldova.

### C. Conclusions et recommandations

117. Il semblerait que de nombreuses initiatives nationales importantes aient été prises en ce qui concerne les recours internes, initiées suite à des arrêts de la Cour mais qui s'inspirent également d'instruments non contraignants, particulièrement les recommandations Rec(2004)6 et CM/Rec(2010)3. Les arrêts de la Cour révélant des problèmes persistents systémiques et structurels qui donnent lieu à des affaires répétitives continues démontrent toutefois que dans de nombreux domaines et de nombreux Etats, des efforts supplémentaires sont toujours nécessaires.

118. Dès le départ, il est important d'avoir des mécanismes, systèmes ou processus en place pour identifier les domaines pour lesquels de nouveaux recours sont nécessaires, tant de leur propre initiative qu'en réponse aux constatations des juridictions nationales et de la Cour de Strasbourg.

119. De très nombreux Etats bénéficient à présent d'une certaine forme de recours interne général pour les violations des droits de la Convention : dans de nombreux cas, cela prend la forme d'un recours devant la Cour constitutionnelle, souvent dénommé « recours constitutionnel », qui peut avoir un caractère subsidiaire (exigeant l'épuisement préalable d'autres recours) ; dans d'autres cas, les allégations de violations des droits de l'homme peuvent être soulevées dans les procédures devant toutes les juridictions. Plusieurs Etats ont souligné l'importance que ce recours soit aisément accessible. Diverses réponses ont été développées, en fonction des particularités du système juridique national, pour les situations dans lesquelles la législation nationale pertinente est considérée comme incompatible avec la Convention : dans certains Etats, les dispositions incriminées peuvent être annulées par la juridiction pertinente, avec un effet général ; dans d'autres Etats, une déclaration judiciaire d'incompatibilité peut être faite, exigeant des mesures de la part du parlement si l'incompatibilité doit être résolue.

120. Bien que la législation soit la manière la plus commune d'introduire de nouveaux recours, une autre approche, intéressante du fait de sa flexibilité et de sa rapidité relative, consiste en l'introduction de recours par le biais du développement de la jurisprudence nationale.

121. Lorsque de nombreux recours similaires sont ou peuvent être encore déposés, il peut y avoir un intérêt à donner un effet général aux arrêts rendus dans des affaires particulières (voir également ci-dessus en ce qui concerne l'incompatibilité de la législation avec les droits de la Convention). Il peut également y avoir un intérêt à examiner la possibilité d'introduire une forme de procédure de « class actions » / requêtes collectives.

122. Il subsiste un besoin répandu d'introduire des recours internes effectifs pour les problèmes systémiques ou structurels. De nombreux Etats ont également considéré que l'introduction ou l'adaptation de recours généraux était une solution utile à de tels problèmes. Les Etats qui continuent à être confrontés à la durée excessive des procédures, la violation la plus commune résultant de tels problèmes, devraient également s'inspirer de la Rec/CM(2010)3 et du Guide de bonnes pratiques l'accompagnant, qui reflète qu'il est préférable de résoudre les problèmes sous-jacents (évitant ainsi des violations futures ou continues) plutôt que de seulement indemniser pour les violations qui en découlent – ce qui serait conforme avec l'obligation découlant de l'article 1 de la Convention.

123. Il est important de garantir, le plus tôt possible, que des recours généraux sont adéquats pour toutes les situations dans lesquelles ils peuvent être invoqués et que les recours spécifiques sont pleinement effectifs, de façon à permettre toute modification nécessaire ou à entreprendre toute réforme avant que des problèmes liés au recours ne surviennent ou que des requêtes ne soient déposées devant la Cour, conformément au principe de subsidiarité dans le système de la Convention. De la même manière, lorsque le nombre de recours à un recours spécifique particulier ou général devient problématique, tous les efforts devraient être entrepris pour trouver des solutions au niveau interne.

#### **5. Considérer la possibilité de détacher des juges nationaux et, le cas échéant, d'autres juristes indépendants de haut niveau au Greffe de la Cour.**

124. Plusieurs Etats membres ont indiqué avoir déjà procédé au détachement de juges nationaux ou de juristes auprès du Greffe de la Cour<sup>67</sup> ou ont débuté un processus de sélection à cette fin<sup>68</sup>. De nombreux Etats membres ont indiqué que cette possibilité est ou va être examinée<sup>69</sup>. En revanche, la Finlande a, depuis 2000, fourni un financement direct à la Cour pour couvrir le coût d'un juriste supplémentaire pour traiter des requêtes à l'égard de la Finlande, les Pays-Bas ont une pratique similaire en place.

125. Pour les quelques Etats membres qui ont indiqué ne pas envisager, pour le moment, de détacher de juges nationaux auprès du Greffe, les difficultés invoquées sont principalement financières. Des circonstances nationales telles que la taille de l'Etat ont également été invoquées.

67. Notamment l'Arménie, l'Estonie, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, le Monténégro, les Pays-Bas, la Fédération de Russie, la Serbie, la Suède, la Suisse, la Turquie.

68. Notamment la République de Moldova, la Roumanie.

69. Notamment l'Albanie, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la République tchèque, la Géorgie, l'Italie, la Lituanie, la Norvège, la Pologne, la Slovaquie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », l'Ukraine.

126. Cette pratique ne peut qu'être encouragée dans la mesure où elle permet notamment, d'une part, de renforcer le Greffe de la Cour et de réduire ainsi son arriéré, et, d'autre part, d'accroître la compréhension de la jurisprudence de la Cour et du système de la Convention du juge national qui peut, dès lors, jouer un rôle de sensibilisation au standards de la Convention lorsqu'il réintègre ses fonctions à l'issue du détachement.

**6. Veiller au suivi de la mise en œuvre des recommandations du Comité des Ministres adoptées pour aider les Etats parties à respecter leurs obligations.**

127. Peu de mesures récentes, autres celles qui avaient déjà été mentionnées dans le cadre du suivi de certaines Recommandations du Comité des Ministres par le CDDH<sup>70</sup> en 2008, ont été évoquées. Les Etats membres ont également souvent fait référence à des mesures qui ont été développées également dans le cadre de leurs réponses à d'autres questions, par exemple sur l'exécution des arrêts, l'introduction de nouvelles voies de recours, ou la sensibilisation aux standards de la Convention.

128. D'une manière générale, les Etats membres procèdent à la traduction et la diffusion des recommandations<sup>71</sup>, le rôle de l'agent du gouvernement dans le suivi des recommandations est également souligné<sup>72</sup>. La Recommandation (2010)3 du Comité des Ministres sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures a été plus particulièrement citée. L'Irlande a, par exemple, indiqué qu'un Comité d'experts, chargé de la mise en œuvre d'un recours effectif pour la durée excessive des procédures, s'était particulièrement inspiré du Guide de bonnes pratiques accompagnant la Recommandation. La Roumanie a, quant à elle, mentionné l'introduction d'un recours en accélération dans le nouveau Code de procédure civile. De nombreux Etats se sont également référés au suivi de la mise en œuvre de la Recommandation 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. Pour plus de détails à cet égard, il convient de se référer à la question relative à l'exécution des arrêts de la Cour dans le présent rapport.

**7. Assurer la mise à disposition des requérants potentiels 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.**

### *A. Introduction*

129. Suite à l'appel de la Conférence d'Interlaken aux Etats parties et la Cour « à assurer la mise à disposition des requérants potentiels d'informations objectives et complètes relatives à la Convention et à la jurisprudence de la Cour, en particulier sur le dépôt de requêtes et les critères de recevabilité », le Comité des Ministres a également, dans sa décision adoptée le 11 mai 2010 sur les suites à donner à la Conférence, « [encouragé] la Cour à poursuivre ses efforts afin de

70. Voir CDDH(2008)008 Addendum I : rapport d'activité du CDDH : Action soutenue afin d'assurer l'efficacité de la mise en œuvre de la CEDH aux niveaux national et européen.

71. République tchèque, Serbie, « Ex-République yougoslave de Macédoine ».

72. Azerbaïdjan, Croatie, République tchèque, Lituanie, Monaco, Roumanie.

fournir de meilleures informations sur le système de la Convention et [invité] le Secrétaire Général à étudier les moyens possibles de communiquer aux requérants potentiels devant la Cour, en particulier sur la procédure de dépôt des requêtes et les critères de recevabilité, y compris par le biais des institutions nationales indépendantes s'occupant des droits de l'homme ou des médiateurs<sup>73</sup> ». Pour cet élément d'action, il est par conséquent utile à la fois de se référer aux informations, relativement nombreuses, apportées par les Etats membres, mais également de faire mention du rapport « post-Interlaken » du Secrétaire Général sur l'information objective et complète des requérants devant la Cour<sup>74</sup>.

## B. Questions

### i. A qui incombe cette mission ?

130. Plusieurs Etats ont souligné le rôle des médiateurs et institutions nationales des droits de l'homme dans la mise à disposition d'informations mais également de consultations et d'orientations aux requérants potentiels. Ont ainsi notamment été cités l'Institution du médiateur en Bosnie-Herzégovine, le médiateur de la République de Bulgarie, le bureau du médiateur en Lettonie, le Centre danois pour les droits de l'homme, la Commission consultative des droits de l'homme du Luxembourg et les différentes institutions nationales pour les droits de l'homme au Royaume-Uni. A cet égard, il est intéressant de relever qu'une Table ronde a été organisée par le Conseil de l'Europe et le médiateur espagnol, les 21-22 septembre 2011, à Madrid, avec les structures nationales des droits de l'homme pour examiner notamment le rôle actif que celles-ci pourraient jouer dans l'information des requérants potentiels devant la Cour<sup>75</sup>.

131. Plusieurs Etats ont mis en place des services chargés de répondre aux questions des requérants potentiels. Il s'agit notamment, en France, des maisons de justice et du droit au sein desquelles des consultations gratuites d'avocats sont dispensées et, au Luxembourg, d'un service d'accueil et d'information juridique vers lequel chaque justiciable peut se tourner pour obtenir des informations.

132. Certains Etats, tels que la Bulgarie, la Lettonie et la Suisse, ont également mentionné le rôle important de la société civile, qui constitue un canal de transmission des informations aux requérants.

133. Dans de nombreux Etats, l'agent du gouvernement joue un rôle clé pour la mise à disposition d'informations aux requérants potentiels. En Bosnie-Herzégovine, en Croatie, en Lituanie, en Serbie et en Turquie, l'agent du gouvernement traduit puis publie sur son site internet toutes décisions et arrêts à son encontre, y figurent également un formulaire électronique de requête et des instructions pour les requérants potentiels. Dans de nombreux Etats membres, par exemple en Autriche, Finlande et en Suède, le bureau de l'agent du gouvernement fournit des informations générales relatives à la procédure et à la jurisprudence de la Cour. En Estonie, l'agent du gouvernement a publié, fin 2010, un article sur les

73. 20<sup>e</sup> session du Comité des Ministres, 11 mai 2010, Suivi de la Conférence à haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme (Interlaken, 18-19 février 2010).

74. Document SG/Inf(2010)23final du 9 janvier 2012.

75. [www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/nhrs/RT\\_mad\\_DebriefingPaper\\_en.doc](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/nhrs/RT_mad_DebriefingPaper_en.doc) ; voir en particulier la note de synthèse sur les perspectives de rôle actif des structures nationales des droits de l'homme dans la transmission d'informations aux requérants potentiels auprès de la Cour : [www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacity-building/Source/nhrs/RT\\_mad\\_Outline\\_Provision\\_information\\_applicants\\_fr.doc](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacity-building/Source/nhrs/RT_mad_Outline_Provision_information_applicants_fr.doc)

critères de recevabilité dans une revue juridique. En Roumanie, l'agent du gouvernement a lancé, en décembre 2011, en coopération avec le Conseil supérieur de la Magistrature, une campagne d'information pour les requérants potentiels au moyen de la distribution, dans les tribunaux et les parquets de brochures d'information accessibles au grand public. En Irlande, l'agent du gouvernement a organisé, en novembre 2011, en coopération avec le Greffe de la Cour, un séminaire ouvert à tous les praticiens intéressés par la procédure devant la Cour. Il convient de relever qu'en aucun cas, l'agent ne joue un rôle d'information ou de conseil par rapport au fond d'une affaire susceptible d'être portée devant la Cour ; dans la plupart des cas, l'agent n'a pas de contact direct avec des requérants potentiels, mais s'adresse au grand public ou à une audience spécialisée.

## ii. Quels sont les moyens mis en œuvre

134. S'agissant des moyens mis en œuvre pour assurer la mise à disposition d'informations aux requérants potentiels, de nombreux Etats ont indiqué avoir procédé à la traduction du Guide pratique sur la recevabilité rédigé par le Greffe de la Cour, et à sa diffusion sur divers sites internet des autorités publiques et auprès du barreau. Outre la diffusion de la jurisprudence de la Cour et d'informations générales relatives à la procédure par les autorités publiques<sup>76</sup>, ont également été mentionnées l'élaboration et la diffusion de manuels et rapports sur la jurisprudence de la Cour et la procédure<sup>77</sup> ; l'organisation de séminaires à l'attention des praticiens du droit<sup>78</sup> ou l'information des requérants potentiels dans le cadre des consultations gratuites. Une initiative originale a été lancée au cours de l'été 2011, en Allemagne, avec l'organisation d'une exposition itinérante sur les 60 ans de la Convention afin d'informer le grand public sur la Cour et sa procédure.

135. Il convient de relever que de nombreux Etats ont indiqué procéder plus particulièrement à la diffusion d'informations auprès du barreau. Ainsi, en République tchèque, un manuel à l'attention des avocats a été publié par le biais d'une revue du barreau tchèque et est également disponible sur internet. En Allemagne, les rapports sur la jurisprudence de la Cour sont adressés au barreau et aux associations de juristes, en suggérant qu'ils soient utilisés dans le cadre de la formation des avocats et juristes. En Andorre et en « ex-République yougoslave de Macédoine », le guide pratique sur la recevabilité du Greffe de la Cour a été adressé aux avocats, notamment par courrier électronique. Le renforcement de la capacité des avocats à se conformer aux conditions de recevabilité dans le cadre des requêtes soumises à la Cour afin de réduire le nombre de requêtes irrecevables est d'ailleurs l'un des objectifs fixés par le Secrétaire Général<sup>79</sup>. C'est ainsi que, dans le cadre du Programme européen de formation aux droits de l'homme (Programme HELP II), a été développé un projet pilote sur le renforcement de la capacité des avocats à se conformer aux critères de recevabilité, qui concerne six pays pilotes<sup>80</sup>, pour lequel des points d'information sur la recevabilité ont été créés, consistant en des experts nationaux des pays pilotes chargés de

76. Autriche, Bulgarie, Hongrie, Ukraine.

77. République tchèque, Allemagne, Suisse.

78. Irlande, Monaco.

79. Pour davantage de détails, se référer au rapport précité du Secrétaire Général (doc. SG/Inf(2010)23final).

80. A savoir l'Albanie, la Bulgarie, la République tchèque, la Lituanie, la Fédération de Russie et la Turquie.

fournir des informations sur les critères de recevabilité, en coopération avec les barreaux. Des programmes de formation sont également disponibles en ligne, tout comme le Guide pratique sur la recevabilité de la Cour ainsi que des guides spécifiques élaborés pour répondre aux besoins spécifiques de ces six Etats.

### **iii. Problèmes et solutions possibles**

136. Les difficultés les plus souvent évoquées sont financières et linguistiques. Il a également été relevé que les autorités nationales ne sont pas forcément les interlocuteurs les plus appropriés pour les requérants potentiels<sup>81</sup> et que, quoi qu'il en soit, une information complète et objective n'est pas toujours suffisante pour dissuader des requérants de déposer une requête clairement irrecevable auprès de la Cour<sup>82</sup>. Il a été suggéré que des sources d'informations indépendantes telles que les anciens centres de documentation et d'information du Conseil de l'Europe seraient nécessaires<sup>83</sup>. A cet égard, il convient de relever que la Déclaration d'Interlaken avait indiqué que « le Comité des Ministres pourrait examiner le rôle des bureaux d'information du Conseil de l'Europe »<sup>84</sup>. Le CDDH avait par ailleurs relevé dans son rapport d'activité sur la question de garantir l'efficacité à long terme du système de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme, adopté en mars 2009<sup>85</sup>, que « le projet-pilote de Varsovie<sup>86</sup> devrait continuer et [qu'] il faudrait examiner l'opportunité de fournir des services similaires dans d'autres bureaux d'information du Conseil de l'Europe ».

## *C. Conclusions et recommandations*

137. L'impact des mesures mises en œuvre, bien que généralement identifié comme étant la baisse du nombre de requêtes irrecevables, est difficile à évaluer. Cela étant, comme cela est souligné dans le rapport du Secrétaire Général précité, « l'effet de toute mesure dépendra en définitive du choix et/ou de la mise en place de canaux permettant de communiquer efficacement les informations aux requérants potentiels ».

138. Différentes instances peuvent utilement jouer un rôle, y compris en particulier les médiateurs et institutions nationales des droits de l'homme (structures nationales des droits de l'homme), mais également les maisons du droit et instances similaires, les associations professionnelles juridiques et d'autres organisations de la société civile. Les autorités nationales devraient en particulier établir ou développer la coopération avec les structures nationales des droits de l'homme. Le gouvernement lui-même, souvent par le biais du bureau de l'agent, peut également jouer un certain rôle, bien que plus fréquemment d'une manière générale, par exemple au moyen de publications et de campagnes d'information. Quel que soit l'organe impliqué, il est fondamental que toute information fournie soit objective et provienne d'une source dont l'impartialité dans la mise à disposition des informations est garantie.

81. Hongrie, Norvège.

82. République tchèque, Serbie.

83. Hongrie.

84. Déclaration d'Interlaken, C. 6. a.

85. Voir document CDDH(2009)007 Addendum I.

86. Projet en vertu duquel un juriste spécifiquement formé par le Greffe a été affecté pour travailler à temps partiel au sein du bureau d'information du Conseil de l'Europe de Varsovie afin de fournir des informations sur le système de la Convention aux personnes intéressées.

139. En ce qui concerne les structures nationales des droits de l'homme, la Table ronde de Madrid (voir paragraphe 130 ci-dessus) a conclu qu'elles pourraient en particulier :

- ▶ « donner des informations sur les voies de recours internes qui existent et sur les conditions de recevabilité des requêtes présentées à la Cour sur leur site web, avec des liens vers le site de la Cour » ;
- ▶ « insérer des informations utiles dans leurs rapports annuels ou thématiques » ;
- ▶ « avoir des juristes qui conseilleraient les requérants potentiels devant la Cour sur les voies de recours internes et les conditions générales de recevabilité. »

140. L'information peut être mise à disposition par différents moyens, y compris tant une diffusion générale que la communication ciblée vers les instances pertinentes, particulièrement le barreau et d'autres associations professionnelles de juristes. La forme que prend l'information peut également varier. Les traductions dans la langue nationale, le cas échéant, et la diffusion du Guide pratique sur la recevabilité du Greffe sont particulièrement utiles pour les représentants des requérants, comme le sont également les séminaires et la production et diffusion d'autres publications plus spécialisées. Il conviendrait de réfléchir à des approches plus innovantes pour attirer l'attention du grand public sur les informations pertinentes. Le clip de la Cour sur la recevabilité est un bon exemple d'approche accessible. Une utilisation optimale devrait être faite des technologies de l'information, notamment en rendant l'information disponible en ligne ou en la transmettant à des groupes ciblés (tels que les praticiens du droit) par voie électronique.

141. L'assistance technique et financière du Conseil de l'Europe devrait être pleinement utilisée, y compris notamment le programme HELP, à destination en particulier des juristes. A cet égard, les Etats devraient, cette fois encore, envisager de contribuer au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme, qui finance, entre autres, le programme HELP. Le Comité des Ministres devrait également examiner le rôle des bureaux d'information du Conseil de l'Europe pour la mise à disposition d'informations aux requérants potentiels, tel que cela est indiqué dans la Déclaration d'Interlaken et tel que cela avait précédemment encouragé par le CDDH (voir ci-dessus).

**8. Favoriser, lorsque cela est approprié, dans le cadre des garanties fournies par la Cour et, au besoin, avec l'aide de celle-ci, la conclusion de règlements amiables et l'adoption de déclarations unilatérales.**

142. Tous les Etats membres qui se sont exprimés ont indiqué favoriser, lorsque cela est approprié, la conclusion de règlements amiables et l'adoption de déclarations unilatérales. L'une des pratiques évoquée est l'examen systématique, pour chaque nouvelle affaire communiquée, de l'opportunité d'une telle issue<sup>87</sup>. Les autres mesures suivantes ont notamment été relevées : En République tchèque, dans le cadre de l'adoption d'un nouveau statut de l'agent du gouvernement, la procédure d'acceptation par l'Etat d'un règlement amiable a été simplifiée, en particulier lorsque les sommes impliquées n'excèdent pas 5 000 euros, et l'idée des déclarations unilatérales, qui était méconnue au niveau national, a été introduite. En Pologne, les règles relatives aux règlements amiables et déclara-

87. Autriche, Belgique, Croatie, Allemagne.

tions unilatérales sont discutées chaque année lors de réunions spécifiques entre les autorités polonaises et le Greffe de la Cour et font également l'objet de consultations interministérielles. En Roumanie, une procédure interne simple et rapide a été mise en place afin d'assurer la célérité des règlements amiables et déclarations unilatérales. En Espagne, un protocole a été adopté entre le ministère des finances et le ministère de la Justice afin de faciliter les règlements amiables et déclarations unilatérales.

143. Les difficultés évoquées sont notamment l'absence de transparence des barèmes de la Cour pour le calcul de la satisfaction équitable<sup>88</sup>. Il a également été indiqué qu'une difficulté fréquente dans la procédure de règlement amiable relève de l'attitude réticente des requérants quant aux montants proposés<sup>89</sup>. Cette réticence pourrait être considérablement réduite par une meilleure information des avocats sur la jurisprudence de la Cour en matière de satisfaction équitable dans des affaires similaires et par la publication des barèmes de la Cour<sup>90</sup>. Il a été noté qu'un grand nombre d'affaires ne conduisent pas automatiquement à des règlements amiables dans la mesure où elles soulèvent de nouvelles questions et sont rarement fondées sur une jurisprudence bien établie<sup>91</sup>. D'une manière générale, il a également été relevé que les parties devraient être mieux informées sur ces éventuelles mesures<sup>92</sup>, en particulier sur les déclarations unilatérales<sup>93</sup> afin que ces dernières puissent avoir un réel impact sur l'encombrement de la Cour tout en étant comprises du requérant<sup>94</sup>.

144. Il convient de relever que le CDDH a d'ores et déjà eu l'occasion de formuler des propositions à cet égard, destinées à promouvoir un recours plus systématique à la pratique du Greffe consistant à se mettre à la disposition des parties à tous les stades de la procédure, afin de parvenir à un règlement amiable de l'affaire ; et à promouvoir un recours plus systématique de la part des Etats défendeurs à la pratique des déclarations unilatérales, la Cour encourageant l'Etat à proposer d'emblée, en plus de l'éventuelle satisfaction et/ou des mesures individuelles, des mesures générales pour remédier à un problème structurel, lorsque de telles mesures sont possibles et appropriées<sup>95</sup>.

---

88. République tchèque.

89. Roumanie.

90. Roumanie.

91. République tchèque.

92. Estonie.

93. En ce qui concerne les déclarations unilatérales, il peut être noté que la Cour a à présent adopté l'article 62A réglementant la pratique et également donné des orientations complémentaires.

94. France, Irlande.

95. Voir le rapport final du CDDH sur les mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention, document CDDH(2012)R74 Addendum II.

**10. Assurer, au besoin en améliorant la transparence et la qualité des procédures de sélection aux niveau national et européen, que les critères de la Convention relatifs aux conditions d'exercice de la fonction de juge à la Cour, notamment des compétences en droit public international et concernant les systèmes légaux nationaux ainsi que de bonnes connaissances au moins d'une langue officielle, soient pleinement respectés.**

145. S'agissant de cet élément du Plan d'action en particulier, il convient de se référer aux Lignes directrices concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme et à son exposé des motifs<sup>96</sup>, lequel comporte des exemples de bonnes pratiques.

**IV. Prière de bien vouloir indiquer si vos autorités nationales ont tenu ou prévoient de tenir des consultations avec la société civile sur les moyens effectifs pour mettre en œuvre le Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken, comme ceci est demandé par la Déclaration elle-même.**

146. Plusieurs Etats membres ont indiqué avoir spécifiquement tenu ou prévu de tenir des consultations avec la société civile sur la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken<sup>97</sup>. En Croatie, par exemple, le Groupe de travail pour la mise en œuvre du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken comprend un représentant de la société civile. En France, la consultation avec la société civile est réalisée de manière continue par des contacts réguliers et soutenus avec la Commission nationale consultative des droits de l'homme au sein de laquelle siègent 30 représentants de la société civile. Le rapport national français sur la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken a été présenté à cette dernière. En Roumanie, le ministère des Affaires étrangères a organisé en coopération avec le bureau d'information du Conseil de l'Europe à Bucarest, en octobre 2010, une conférence intitulée « Le système européen de protection des droits de l'homme – réforme et perspective » à laquelle ont été conviées des représentants de la société civile. En Serbie, en octobre 2011, l'agent du gouvernement a organisé une Table ronde sur le thème de la réforme de la Cour à la lumière de la Déclaration d'Interlaken à laquelle ont également participé des représentants de la société civile. De la même manière, l'Espagne a mentionné une rencontre avec des associations des droits de l'homme, en avril 2011, à laquelle la question de la mise en œuvre du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken a été abordée.

147. Il convient de souligner le rôle particulièrement important que peut jouer la société civile notamment pour la mise à disposition aux requérants potentiels d'informations objectives et complètes relatives à la Convention et à la jurisprudence, en particulier sur la procédure de dépôt de requêtes et les critères de recevabilité, et pour le renforcement de la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention. Pour davantage de détails sur ces questions, il convient de se référer aux parties pertinentes du présent rapport.

96. Adoptés par le Comité des Ministres le 29 mars 2012, lors de la 1138<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.

97. Arménie, Albanie, Autriche, Azerbaïdjan, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Danemark, France, Géorgie, Grèce, Irlande, Liechtenstein, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Serbie, Slovénie, Espagne, Suède, Turquie, Royaume-Uni.

**V. Prière de bien vouloir indiquer si vos autorités nationales souhaiteraient bénéficier de l'assistance technique ou financière du Conseil de l'Europe dans la réalisation des appels énoncés dans la Déclaration d'Interlaken.**

148. Quelques Etats membres ont indiqué souhaiter bénéficier de l'assistance technique ou financière du Conseil de l'Europe<sup>98</sup>.

### 3. CONCLUSIONS FINALES

149. La mise en oeuvre au niveau national est une partie essentielle du processus de réforme. L'examen des mesures prises par les Etats membres pour mettre en oeuvre les parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir constitue ainsi, avec les amendements à la Convention prévus, un élément essentiel du processus actuel de réforme du système de la Convention. Il s'est avéré être d'une grande utilité en fournissant un large aperçu, couvrant de nombreux aspects importants, de la mise en oeuvre de la Convention au niveau national. Il est en effet sans précédent, au sein du Conseil de l'Europe, qu'autant de questions aient été traitées simultanément par (presque) tous les Etats membres dans un seul rapport.

150. Une grande quantité d'informations sur un large éventail de questions a été obtenue de la part de tous les Etats parties à la Convention, à l'exception d'un seul. Les rapports nationaux ont presque tous été soumis sous un format largement comparable et couvrent une période commune récente, même s'ils ne se sont pas limités aux mesures prises après la Conférence d'Interlaken de 2010 (qu'elles soient ou non, à proprement parler, un résultat de cette dernière).

151. Le CDDH a procédé à un examen détaillé et une évaluation de l'information contenue dans ces rapports, même s'il faut bien comprendre que, compte-tenu de la nature du CDDH lui-même et de la qualité des informations reçues, cela ne peut pas être considéré comme équivalant à un exercice de suivi de la mise en oeuvre au niveau national des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir. Mais si l'information obtenue ne constitue pas – et ne prétend pas constituer – une image exhaustive et complète de l'état de mise en oeuvre de la Convention au niveau national, elle a néanmoins permis l'identification de certains modèles et tendances dans les pratiques nationales. Les chapitres du présent rapport ont cherché à identifier les bonnes pratiques parmi ces derniers, en particulier en ce qui concerne différentes questions qui ont été identifiées comme prioritaires.

152. Le présent rapport doit être lu parallèlement et à la lumière de la Déclaration de Brighton, qui a accordé une importance considérable à différents aspects relatifs à la mise en oeuvre nationale de la Convention et qu'il est destiné à compléter. Le CDDH tient également à souligner que les suggestions et propositions formulées dans ce rapport ne devraient pas être considérées comme établissant de nouvelles normes ou cherchant à harmoniser des pratiques nationales. Elles sont plutôt exposées comme des solutions potentiellement souples qui se sont avérées efficaces dans certains Etats membres, que d'autres Etats

98. Il s'agit notamment de l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, la Géorgie, la Hongrie, la Lituanie, du Monténégro, de la Pologne, du Portugal, de la République de Moldova, la Roumanie, la Serbie, la Slovaquie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine ».

membres peuvent souhaiter envisager d'introduire dans leurs propres systèmes juridiques, si les circonstances le permettent, afin d'éviter ou de résoudre des problèmes similaires.

153. Sur cette base, le CDDH suggère que le Comité des Ministres fasse siennes les recommandations éventuelles qui suivent.

### *Renforcer la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention et assurer leur application*

Recommandations à l'attention des Etats membres :

- ▶ désigner des coordinateurs<sup>99</sup> au sein des ministères et/ou d'autres réseaux de personnes de contact pour les questions relatives aux droits de l'homme afin de garantir la meilleure coordination et diffusion des informations ;
- ▶ renforcer la coopération avec les institutions nationales des droits de l'homme et/ou d'autres organes ;
- ▶ encourager le développement de bases de données en ligne ou la transmission d'information par voie électronique ;
- ▶ s'agissant de la formation, développer la formation des formateurs afin de garantir que les programmes intègrent la dimension droits de l'homme et qu'ils soient adaptés au public visé, en utilisant de manière appropriée les ressources rendues disponibles par le programme HELP ;
- ▶ développer les activités de coopération entre Etats membres, notamment ceux partageant la même langue nationale en vue de traduire et diffuser la jurisprudence de la Cour ;
- ▶ explorer davantage les possibilités de partenariat avec le secteur privé aux fins de permettre la publication d'informations relatives au système de la Convention ;
- ▶ faire appel, le cas échéant, à l'assistance technique ou financière du Conseil de l'Europe ;
- ▶ en gardant à l'esprit l'importance des financements disponibles pour nombre d'activités qui précèdent, envisager de contribuer au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme.

Recommandations à l'attention du Comité des Ministres :

- ▶ examiner les ressources et si le niveau de financement est suffisant pour garantir que l'assistance technique et financière nécessaire peut être rendue disponible ;
- ▶ s'assurer que le Conseil de l'Europe est en mesure d'agir en tant que partenaire efficace pour les autorités nationales et d'autres organes, y compris les structures nationales des droits de l'homme ;
- ▶ examiner les structures qui fournissent une assistance technique pour garantir leur efficacité et leur adaptabilité / flexibilité suffisante.

99. N.B. ce coordinateur pourrait être responsable de plusieurs domaines d'activités.

## L'exécution des arrêts<sup>100</sup>, y compris des arrêts pilotes

Recommandations à l'attention des Etats membres :

- ▶ garantir la pleine mise en oeuvre de la Recommandation CM/Rec(2008)2 du Comité des Ministres, en particulier en désignant un coordinateur<sup>101</sup> pour l'exécution des arrêts de la Cour ;
- ▶ envisager de donner, le cas échéant, une base légale explicite à l'existence et au rôle du coordinateur ;
- ▶ envisager de nommer formellement, le cas échéant, des personnes de contact dans d'autres ministères et autorités publiques avec lesquelles le coordinateur peut être en contact ;
- ▶ s'assurer que le coordinateur reste informé du processus de rédaction des réformes législatives nécessaires, et peut, le cas échéant, jouer un rôle approprié dans ce processus ;
- ▶ s'assurer que le coordinateur reste informé des développements intervenus auprès des tribunaux nationaux pertinents, concernant la résolution de différentes questions relatives à l'exécution au moyen de changements dans la pratique ou la jurisprudence des tribunaux nationaux ;
- ▶ s'assurer que les autorités compétentes sont informées de l'obligation d'exécuter les arrêts de la Cour et envisager de formaliser, le cas échéant, cette obligation juridique en droit interne
- ▶ envisager, le cas échéant, d'établir la possibilité de recours à des autorités politiques de plus haut niveau pour la résolution de difficultés, en particulier en ce qui concerne l'exécution de mesures générales ;
- ▶ garantir, le cas échéant, la traduction fiable et rapide et la diffusion des arrêts de la Cour à l'encontre de l'Etat, ainsi que des décisions et résolutions du Comité des Ministres concernant la surveillance de l'exécution ;
- ▶ examiner la possibilité, dans les limites des contraintes constitutionnelles existantes, d'impliquer les parlements nationaux dans un rôle de surveillance des arrêts de la Cour ;
- ▶ lorsque ce n'est pas déjà le cas, envisager d'introduire des dispositions juridiques permettant l'application directe de la Convention par les tribunaux internes ;
- ▶ garantir des possibilités adéquates pour le réexamen, y compris la réouverture, des procédures, au moins en matière pénale, lorsque cela est nécessaire pour remédier à une violation constatée par la Cour ;
- ▶ garantir une coopération pleine et effective avec le Conseil de l'Europe, en particulier avec la Cour et le Service de l'exécution des arrêts, et impliquant également d'autres autorités nationales pertinentes, y compris judiciaires, dans de tels processus.

---

100. Suite à l'élargissement découlant du Protocole n° 14 de la compétence du Comité des Ministres de surveiller à présent également l'exécution des règlements amiables, les points qui suivent devraient être considérés comme s'appliquant *mutatis mutandis* également aux règlements amiables.

101. N.b. ce coordinateur pourrait être responsable de plusieurs domaines d'activités.

## *Tirer des conclusions des arrêts à l'encontre d'autres Etats*

Recommandations à l'attention des Etats membres :

- ▶ garantir, le cas échéant, l'existence d'une autorité centrale identifiée<sup>102</sup> ayant une responsabilité clairement définie pour la transmission des information et / ou pour donner des conseils appropriés aux acteurs pertinents lorsque des arrêts importants sont rendus ; cela peut être l'agent du gouvernement, le cas échéant avec l'assistance de la Représentation permanente auprès du Conseil de l'Europe ;
- ▶ envisager de donner, le cas échéant, un mandat clair à cette autorité ;
- ▶ garantir la coordination et le partage d'informations avec différents acteurs secondaires ;
- ▶ utiliser de manière systématique les outils existants pour permettre de se tenir informé de la jurisprudence de la Cour, en particulier les notes d'information mises en ligne sur la jurisprudence de la Cour et les notes thématiques, et les ressources mises à disposition par le Service de l'exécution ;
- ▶ développer et utiliser les contacts avec les agents du Conseil de l'Europe (y compris du Greffe de la Cour) et entre les agents de gouvernements ;
- ▶ garantir, le cas échéant, la traduction fiable et rapide et la diffusion des arrêts pertinents de la Cour à l'encontre d'autres Etats ;
- ▶ envisager de coopérer avec d'autres Etats ayant des langues officielles mutuellement compréhensibles et des systèmes juridiques internes similaires ; diffuser largement et de manière appropriée les informations au niveau interne, y compris par des moyens électroniques, tels que les sites internet officiels ;
- ▶ envisager de faire des tierces interventions dans les affaires dans lesquelles un arrêt peut être rendu qui serait susceptible d'avoir des implications dans leur propre ordre juridique interne ;
- ▶ envisager de prendre des mesures pour informer d'autres Etats qui pourraient être intéressés par des affaires à venir dans lesquelles ils pourraient souhaiter faire des tierces interventions.

## *Recours internes effectifs*

Recommandations à l'attention des Etats membres :

- ▶ mettre en place des mécanismes, systèmes ou processus pour identifier les domaines pour lesquels de nouveaux recours sont nécessaires, tant de leur propre initiative qu'en réponse aux constatations des juridictions nationales et de la Cour de Strasbourg ;
- ▶ examiner la possibilité d'introduire une forme de recours interne général : cela peut prendre la forme d'un recours subsidiaire auprès d'une cour constitutionnelle ou de toute autre plus haute cour (un « recours constitutionnel ») ou un recours permettant que des allégations de violations des droits de l'homme soient soulevées dans des procédures devant toute juridiction ;
- ▶ développer, conformément aux particularités du système juridique national, des réponses appropriées aux situations dans lesquelles la législation interne pertinente s'avère être incompatible avec la Convention ;

---

102. N.b. l'organe responsable pourrait également être responsable pour d'autres domaines d'activités.

- ▶ examiner les moyens d'augmenter les possibilités pour les tribunaux internes de développer des recours par le biais de la jurisprudence ;
- ▶ examiner la possibilité de donner un effet général aux arrêts rendus dans des affaires particulières et examiner s'il pourrait y avoir un intérêt à introduire une forme de procédure de « class action » / requête collective ;
- ▶ garantir des recours internes effectifs pour les problèmes systémiques ou structurels, ce qui peut se faire par l'introduction ou l'adaptation de recours généraux ; en ce qui concerne la durée excessive des procédures, s'inspirer de la Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2010)3 et du Guide de bonnes pratiques qui l'accompagne ;
- ▶ garantir, le plus tôt possible, que des recours généraux sont adéquats pour toutes les situations dans lesquelles ils peuvent être invoqués et que des recours spécifiques sont pleinement effectifs ;
- ▶ lorsque le nombre de recours à un recours spécifique particulier ou général risque de surcharger les tribunaux internes, engager tous les efforts pour trouver des solutions au niveau interne.

*Mettre à disposition des informations complètes et objectives aux requérants potentiels sur la Convention et la jurisprudence de la Cour, en particulier sur la procédure de dépôt des requêtes et les critères de recevabilité*

Recommandations à l'attention des Etats membres :

- ▶ veiller à ce que toute information fournie aux requérants potentiels soit impartiale et provienne d'une source dont l'objectivité dans la mise à disposition des informations est garantie ;
- ▶ développer l'utilisation des technologies de l'information ;
- ▶ établir et développer la coopération avec les structures nationales des droits de l'homme ;
- ▶ veiller à une large diffusion, le cas échéant après leur traduction, des outils développés par la Cour, notamment le Guide pratique sur la recevabilité de la Cour et le clip sur la recevabilité ;
- ▶ faire appel, le cas échéant, à l'assistance technique et financière du Conseil de l'Europe, plus particulièrement son programme HELP, notamment les ressources développées dans le cadre du projet du Conseil de l'Europe sur « le renforcement des capacités des avocats à se conformer aux critères de recevabilité lors de l'envoi de requêtes devant la Cour européenne des droits de l'homme » ;
- ▶ envisager de contribuer au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme.

Recommandations à l'attention du Comité des Ministres :

- ▶ envisager d'étendre à d'autres Etats membres le projet pilote sur « le renforcement des capacités des avocats à se conformer aux critères de recevabilité lors de l'envoi de requêtes devant la Cour européenne des droits de l'homme », mis en œuvre par le Programme HELP.



# RAPPORT DU CDDH CONTENANT DES ÉLÉMENTS EN VUE DE CONTRIBUER À L'ÉVALUATION DES EFFETS DU PROTOCOLE N° 14 ET DE LA MISE EN ŒUVRE DES DÉCLARATIONS D'İZMİR ET D'INTERLAKEN SUR LA SITUATION DE LA COUR

*Adopté par le CDDH le 30 novembre 2012*

## I. INTRODUCTION

1. Le mandat du CDDH pour le biennium 2012-2013 le charge, par le biais de son instance subordonnée, le Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR), de préparer notamment un rapport pour le 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'İzmir sur la situation de la Cour ». Le DH-GDR a, à son tour, confié la préparation initiale du projet de rapport à son Groupe de rédaction A (GT-GDR-A). Ce document constitue le rapport dont a été chargé le CDDH aux termes de son mandat.

2. Le Protocole n° 14 a été ouvert à la signature le 13 mai 2004, il a reçu sa dernière ratification le 18 février 2010 et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2010. Au cours de cette période, du fait de la croissance rapide et continue de la charge de travail de la Cour et de son incapacité à relever ce défi dans le cadre existant de la Convention, les Etats parties ont adopté, le 12 mai 2009, le Protocole n° 14 bis et l'Accord de Madrid sur l'application provisoire de certaines dispositions du Protocole n° 14 dans l'attente de son entrée en vigueur. Ces deux instruments ont permis aux Etats Parties, à titre individuel, d'accepter l'application provisoire des formations de juge unique et de comités de trois juges, tels que définies par le Protocole n° 14, pour les requêtes introduites à leur égard. Lors de l'entrée en vigueur du Protocole n° 14, date à laquelle le Protocole n° 14 bis et l'Accord de Madrid ont cessé de produire leurs effets, le premier était en vigueur et appliqué à titre provisoire à l'égard de neuf Etats Parties et le second à l'égard de 10 Etats Parties. Ainsi, certaines dispositions du Protocole n° 14 – celle établissant les formations de juge unique et de comités – étaient déjà entrées en vigueur à l'égard de certains Etats Parties, à différentes dates, avant que le Protocole n° 14 n'entre lui-même en vigueur.

3. L'expérience de la Cour du fonctionnement des formations de juge unique et de comités remonte ainsi au 1<sup>er</sup> juin 2009, initialement à l'égard de deux Etats membres seulement, bien que leur nombre ait atteint seize à la fin de l'année, avec trois Etats supplémentaires en 2010. Il convient toutefois de noter que ces nouvelles formations n'ont pas traité d'affaires à l'encontre des cinq Etats les plus gros pourvoyeurs de requêtes (qui représentent ensemble près des deux tiers des requêtes en instance devant une formation judiciaire) jusqu'à ce que le Protocole n° 14 entre lui-même en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2010. De la même manière, les réformes structurelles internes les plus importantes mises en oeuvre par la Cour pour maximiser l'impact de l'entrée en vigueur du Protocole n° 14 ne sont intervenues qu'après son entrée en vigueur générale. Globalement, la période pour l'évaluation des effets du Protocole n° 14 sur la situation de la Cour peut être considérée comme débutant au 1<sup>er</sup> juin 2010 et s'achevant à la date du présent rapport. Il convient également de noter que les juges uniques n'ont été en mesure d'appliquer le nouveau critère de recevabilité sur l'absence de préjudice important que depuis le 1<sup>er</sup> juin 2012 (voir l' « article 12 » ci-dessous).

4. Le CDDH s'est appuyé sur des informations émanant d'autres sources, en particulier de la Cour elle-même, ainsi que sur le rapport de la Cour des comptes sur la Cour<sup>1</sup>. Il considère que le présent rapport constitue une valeur ajoutée significative dans la mesure où il regroupe, pour la première fois, des informations sur les effets globaux des modifications de fond apportées par le Protocole n° 14 au système de la Convention. Cette synthèse, ou résumé des informations disponibles, comprend les éléments essentiels en vue de contribuer à l'évaluation finale des effets du Protocole n° 14 sur la situation de la Cour.

5. En ce qui concerne les effets des Déclarations d'Interlaken et d'İzmir sur la situation de la Cour, le CDDH ne dispose pas, à ce jour, de toutes les informations pertinentes qui peuvent contribuer à une évaluation objective des effets identifiables résultant des Déclarations. L'examen des dispositions de la partie E (« La Cour ») de la Déclaration d'Interlaken et de la partie F (« La Cour ») de la Déclaration d'İzmir montre en effet que l'on ne pouvait pas s'attendre à ce que les déclarations politiques qu'elles contiennent génèrent des résultats quantifiables et susceptibles d'être isolés ; dans de nombreux cas, ils consistent en des encouragements à la Cour à persévérer dans ses actions existantes. Le CDDH note toutefois que la Cour a fourni des informations directement aux Délégués des Ministres lors de leur réunion du 24 octobre 2012<sup>2</sup>. Il rappelle également que la Conférence d'Interlaken a invité le Comité des Ministres à évaluer, durant les années 2012 à 2015, dans quelle mesure la mise en oeuvre du Protocole n° 14 et du Plan d'action d'Interlaken aura amélioré la situation de la Cour, et que le présent rapport est ainsi une contribution au processus en cours.

## II. EFFETS DU PROTOCOLE N° 14 SUR LA SITUATION DE LA COUR

6. Ce chapitre traite successivement de chaque disposition de fond du Protocole n° 14.

1. Voir *Conseil de l'Europe – CEDH: Relevé des observations définitives sur la Cour européenne des droits de l'homme*, Cour des comptes.

2. Voir « Le processus d'Interlaken et la Cour », document 4120016, 16 octobre 2012.

### **L'article 1 modifiant l'article 22 de la Convention (« Election des juges »)**

7. L'article 1 du Protocole n° 14 a supprimé l'ancien paragraphe 2 de l'article 22 de la Convention sur l'élection des juges. Conformément au rapport explicatif du Protocole n° 14, cela s'explique par le fait que le paragraphe 2 soit « devenu sans objet, du fait des changements apportés à l'article 23 ». Il n'est par conséquent pas nécessaire d'évaluer les effets de cette disposition.

### **L'article 2 modifiant l'article 23 de la Convention (« Durée du mandat »)**

8. L'article 2 a prolongé la durée du mandat à neuf ans tout en le rendant non renouvelable. Il n'est pas nécessaire d'évaluer les effets de cette disposition<sup>3</sup>.

### **L'article 3 modifiant l'article 24 de la Convention (« Révocation »)**

9. L'article 3 a supprimé l'ancien article 24 de la Convention. Dans la mesure où la disposition qu'il contenait a été insérée dans un nouveau paragraphe 4 de l'article 23 de la Convention, il n'est pas nécessaire d'évaluer les effets de cette disposition du Protocole.

### **L'article 4 créant le nouvel article 24 de la Convention (« Greffe et rapporteurs »)**

10. L'article 4 du Protocole a introduit deux modifications : il a supprimé la référence aux « référendaires », qui n'ont en pratique jamais existé, et a introduit la fonction de rapporteur, chargé d'assister les nouveaux juges uniques. Ces rapporteurs sont généralement appelés des « rapporteurs non judiciaires » (RNJ), afin de distinguer cette fonction de celle de juge rapporteur.

11. Selon les informations données par la Cour, 66 membres permanents expérimentés du Greffe ont initialement été nommés RNJ en mai 2010, d'autres nominations ou renouvellements étant intervenus en mai 2011 et mai 2012. Une section spéciale de filtrage du Greffe a été créée début 2011 pour traiter des affaires des cinq Etats les plus gros pourvoyeurs de requêtes, à savoir la Pologne, la Roumanie, la Fédération de Russie, la Turquie et l'Ukraine, la France ayant été ajoutée depuis à cette première « catégorie » de pays. La Section de filtrage est actuellement composée de 80 juristes, y compris mis à disposition. De nouvelles méthodes de travail ont été développées au sein de la Section de filtrage et sont progressivement appliquées aux requêtes déposées à l'encontre d'autres Etats (voir ci-dessous). D'autres méthodes sont également à l'essai, telles que la communication immédiate des requêtes répétitives introduites.

### **L'article 5 modifiant l'article 26 de la Convention (« Assemblée plénière »)**

12. L'article 5 a attribué une nouvelle compétence à l'Assemblée plénière de la Cour, afin de donner effet au nouvel article 26 paragraphe 2 (la possibilité de

3. Il peut être rappelé que, depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 14, le Comité des Ministres a adopté des Lignes directrices concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme.

réduire la taille des chambres : voir l' « article 6 » ci-dessous). Il sera traité dans le cadre de l'article 6, ci-dessous.

### **L'article 6 concernant le nouvel article 26 de la Convention (« formations judiciaires »)**

13. L'article 6 a modifié les formations judiciaires de la Cour en introduisant la nouvelle formation de juge unique avec certaines modifications en résultant. Il a également créé un nouveau système pour la nomination de juges ad hoc et permis une certaine flexibilité pour la taille des chambres de la Cour, qui peut, pour une période déterminée, être réduite de sept à cinq juges par le Comité des Ministres, à la demande de la Cour.

14. Les effets de la nouvelle formation de juge unique sont examinés dans le cadre de l'article 7 ci-dessous.

15. En ce qui concerne le nouveau système de nomination des juges ad hoc, la Cour a prévu de nouvelles règles procédurales dans le Règlement de la Cour (article 29). La Cour envisage leur révision, suite à des discussions avec les agents de gouvernement. Trente-huit Etats contractants ont communiqué à la Cour leur liste de juges ad hoc éventuels, qui ont été publiées sur le site internet de la Cour en février 2011. Depuis juin 2010, des juges ad hoc ont été désignés dans 121 affaires, ce qui est inhabituellement élevé et s'explique par la situation spécifique d'un juge.

16. En ce qui concerne la possibilité de réduire la taille des chambres, la Cour avait initialement choisi de ne pas traiter de cette question en priorité du fait du nombre de mesures organisationnelles déjà nécessaires suite à l'entrée en vigueur du Protocole n° 14. Il a été estimé que l'évaluation de la question de savoir s'il serait avantageux de passer à cinq juges ne pourrait que se faire lorsque les autres mesures découlant du Protocole auraient été mises en place. Il était en particulier nécessaire d'établir et d'évaluer les nouveaux comités de trois juges. Les sections ont en outre été recomposées avec effet au 1er février 2011. La Cour a, par la suite, examiné la question de manière approfondie, examinant les avantages et inconvénients d'un tel changement, y compris la recherche d'un équilibre entre un gain éventuel de productivité et le risque d'incohérence dans la jurisprudence, conduisant à une surcharge éventuelle de la Grande Chambre et à la difficulté de maintenir un juste équilibre dans la composition des chambres. Un autre problème identifié par la Cour consistait en l'insuffisance de flexibilité dans la mesure où, même si pour certaines affaires une chambre composée de cinq membres pourrait être appropriée, il serait toujours susceptible d'y avoir des affaires pour lesquelles la Cour souhaiterait connaître de l'affaire en plus grande formation, mais qui ne justifieraient pas le dessaisissement au profit de la Grande Chambre. Passer à des chambres de cinq juges aurait d'ailleurs entraîné une restructuration du système des sections. A la lumière de ces différents facteurs, la Cour est arrivée à la conclusion que, pour le moment du moins, les arguments en faveur de faire une demande au Comité des Ministres ne sont pas suffisamment convaincants.

### **L'article 7 concernant le nouvel article 27 de la Convention (« Compétence des juges uniques »)**

17. L'article 7 définit la compétence de la nouvelle formation de juge unique (JU) concernant les décisions dans les affaires manifestement irrecevables. Le Président de la Cour a nommé 20 juges, comprenant aussi bien des juges expé-

rimentés que des juges nouvellement arrivés et en respectant le principe de l'égalité entre collègues, pour agir en tant que JU à partir du 1er juin 2010 et jusqu'au 31 mai 2011. Ces juges provenaient des cinq sections de la Cour. Les Etats dont ils ont la responsabilité ont été déterminés (selon une certaine flexibilité). Pour la plupart des Etats, un juge unique était suffisant, les exceptions étant la Fédération de Russie (5 juges uniques), la Turquie (4), la Roumanie (3), l'Ukraine (3) et la Pologne (2). Au 1<sup>er</sup> juin 2011, un groupe de remplacement de 20 JU a été nommé. En juin 2012, le système a été révisé, tous les juges (à l'exception du président et des présidents de section<sup>4</sup>) agissant en qualité de JU.

18. Les statistiques sur le traitement des affaires montrent une hausse constante et importante du nombre d'affaires rejetées lors du filtrage. En 2009, lorsque le filtrage était principalement effectué par des comités de trois juges, ces derniers ont rejeté 31 500 requêtes. La formation du juge unique est entrée en vigueur à la mi-2010 et, à la fin de cette année, le nombre d'affaires rejetées au stade du filtrage a augmenté de 11 %, pour dépasser les 35 000. La production de la Cour a encore davantage augmenté en 2011, quand près de 47 000 requêtes ont été traitées par les juges uniques, soit une augmentation de 31 %. Cette tendance à la hausse s'est poursuivie en 2012, 66 907 décisions de juge unique ayant été rendues avant la fin du mois d'octobre 2012.

19. Le nombre d'affaires pendantes devant les juges uniques a évolué comme suit au cours de la période allant de juillet-août 2011<sup>5</sup> à octobre 2012<sup>6</sup> :

	Nombre d'affaires rayées du rôle / irrecevables	Nombre d'affaires en instance	Différence dans le nombre d'affaires en instance
Juillet-août 2011	-	101 800	-
Septembre 2011	9 047	96 700	- 5 100
Octobre 2011	6 010	95 900	- 800
Novembre 2011	5 306	94 000	- 1 900
Décembre 2011	4 833	92 050	- 1 950
Janvier 2012	3 638	91 900	- 150
Février 2012	5 040	91 050	- 850
Mars 2012	7 767	87 550	- 3 500
Avril 2012	4 090	87 150	- 400
Mai 2012	10 658	80 250	- 6 900
Juin 2012	5 585	79 200	- 1 050
Juillet-août 2012	7 568	80 550	+ 1 350
Septembre 2012	12 568	72 800	- 7 750
Octobre 2012	9 993	67 900	- 4 900
<b>TOTAL</b>			<b>- 33 900 (- 33 %)</b>

20. Le rapport de la Cour des comptes note que, bien que le nombre de juristes du Greffe ait augmenté de 218 en 2008 à 260 en 2011, soit de 19 %, le nombre de requêtes résolues par une décision ou un arrêt a augmenté de 81 % au cours de

4. Le siège du juge élu au titre de la Bosnie-Herzégovine est actuellement vacant.

5. La Cour produit des statistiques conjoints pour les mois de juillet et août.

6. Le dernier mois pour lequel des statistiques sont disponibles.

la même période. La Cour des comptes attribue ceci en particulier aux mécanismes de filtrage introduits en 2010, lorsque le Protocole n° 14 est pleinement entré en vigueur. Le rapport note également que la productivité des juristes du Greffe a augmenté de 141 affaires traitées par juriste en 2007 (hors affaires administrativement terminées) à 213 affaires en 2011, ce qui correspond à une augmentation de 51 %. Au sein de la Section de filtrage, qui consiste en 55 équivalents temps plein, la productivité a atteint 581 requêtes traitées par personne par an.

21. Ces résultats ont permis à la Cour d'envisager, dès l'automne 2011, une situation dans laquelle, du moins en ce qui concerne le filtrage, il y aurait, d'ici la fin 2015, à la fois un équilibre entre le volume de nouvelles affaires et le volume d'affaires décidées, et l'élimination de l'arriéré actuel de requêtes manifestement irrecevables. La Cour a toutefois également indiqué que cela nécessiterait certaines ressources supplémentaires pour le Greffe, qui pourraient prendre la forme de mises à disposition temporaires consenties par les Etats contractants. D'autres mesures ont été prises, comprenant notamment l'extension à l'ensemble du Greffe, et à l'égard de tous les pays, des méthodes de travail développées selon cette procédure au sein de la Section de filtrage : au 1<sup>er</sup> janvier 2012, par exemple, la Section de filtrage du Greffe a étendu ses activités aux requêtes également à l'encontre de la Bulgarie, de l'Italie, de la République de Moldova, de la Serbie et du Royaume-Uni. De nouvelles lignes directrices sur le filtrage ont été introduites en mars 2012 afin de veiller à l'utilisation, au sein de l'ensemble de la Cour, de formulaires et procédures standardisés et simples pour le filtrage. La Cour évalue également les effets de la mise en œuvre d'une approche plus rigoureuse de la question de ce qui constitue une requête, bien que cette initiative ne résulte pas, à proprement parler, de l'entrée en vigueur du Protocole n° 14.

22. Sur la base de ses propres conclusions, la Cour des comptes est du même avis, concluant qu'« Il est incontestable que les nouveaux mécanismes de filtrage des requêtes produisent leurs effets et qu'il devient possible de parvenir à un équilibre entre les nouvelles affaires et les affaires traitées et à une élimination progressive de l'arriéré d'affaires. Cela dépendra, notamment, de l'obtention de ressources supplémentaires au Greffe, par exemple sous la forme de mises à disposition temporaire d'agents des Etats parties ... Grâce aux formations de juge unique et sur la base des taux de production constatés en 2011, 95 % des affaires en instance pourraient donner lieu à une clôture de traitement en à peine deux ans et demi. » Il est entendu que la période de deux ans et demi fait référence à la durée totale nécessaire pour éliminer l'arriéré actuel et non au délai moyen requis pour résoudre les requêtes manifestement irrecevables nouvellement arrivées.

### **L'article 8 concernant le nouvel article 28 de la Convention (« Compétence des Comités »)**

23. L'article 8 définit la nouvelle compétence des comités de trois juges concernant les arrêts dans les affaires dont la question sous-jacente fait l'objet d'une jurisprudence bien établie de la Cour (affaires répétitives). La Cour a régulièrement recours à cette procédure (voir ci-dessous). La mise en œuvre de la politique de priorisation de la Cour nécessite toutefois que les ressources soient allouées aux affaires prioritaires plutôt qu'aux affaires répétitives qui font habituellement l'objet d'arrêts de comités, ce qui a limité l'augmentation du nombre de ces arrêts. Cela ne représente toutefois qu'une partie des travaux effectués par

les comités qui traitent également d'affaires par d'autres moyens, par exemple la radiation suite à un règlement amiable ou l'acceptation d'une déclaration unilatérale. Dans son avis préliminaire établi en vue de la Conférence de Brighton, la Cour a indiqué qu'elle envisageait d'élargir l'interprétation de la notion de jurisprudence bien établie au sens de l'article 28, paragraphe 1, b) (voir le paragraphe 23 de l'avis préliminaire).

24. Le nombre d'affaires pendantes devant un comité a évolué comme suit au cours de la période allant de juillet-août 2011<sup>7</sup> à octobre 2012<sup>8</sup> :

	Nombre d'affaires en instance	Différence dans le nombre d'affaires en instance
Juillet-août 2011	11 150	-
Septembre 2011	11 800	650
Octobre 2011	12 450	650
Novembre 2011	13 150	700
Décembre 2011	13 700	550
Janvier 2012	14 550	850
Février 2012	15 050	500
Mars 2012	16 550	1,500
Avril 2012	17 300	750
Mai 2012	18 250	950
Juin 2012	18 400	150
Juillet-août 2012	19 350	950
Septembre 2012	19 650	300
Octobre 2012	20 000	350
<b>TOTAL</b>		<b>8 850 (+ 79 %)</b>

25. En 2011, un total de 380 requêtes ont été traitées par des arrêts de comités rendus en vertu de l'article 28 paragraphe 1, b) de la Convention, avec 330 de plus au 31 octobre 2012. 2 703 requêtes répétitives ont été rayées du rôle ou déclarées irrecevables par des comités entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 octobre 2012, ce qui est presque le double par rapport à la même période en 2011. La plupart de l'augmentation du nombre d'affaires en instance devant des comités, en particulier en 2011, résulte de leur transfert de chambres vers des comités suite à leur identification en tant qu'affaires de jurisprudence bien établie. Au total, la Cour considère actuellement que quelques 40 000 des affaires en instance sont répétitives, parmi lesquelles quelques 20 000 des affaires en instance sont encore attribuées à des chambres.

### **L'article 9 modifiant l'article 29 de la Convention (« Décisions des chambres sur la recevabilité et le fond »)**

26. L'article 9 érige en principe la pratique de la Cour de décider conjointement de la recevabilité et du fond, ce qui était auparavant l'exception. Cette modification ne fait que consacrer la tendance devenue évidente. Il n'est pas nécessaire d'évaluer les effets de cette disposition.

7. La Cour produit des statistiques conjoints pour les mois de juillet et août.

8. Le dernier mois pour lequel des statistiques sont disponibles.

### **L'article 10 modifiant l'article 31 de la Convention (« Attributions de la Grande Chambre »)**

27. L'article 10 attribue à la Grande Chambre la compétence de se prononcer sur les questions dont la Cour est saisie par le Comité des Ministres en vertu de l'article 46, paragraphe 4, de la Convention. Le Comité des Ministres n'a, à ce jour, pas encore procédé à une telle saisine (voir l'« article 16 » ci-dessous). La Grande Chambre n'a ainsi pas encore eu l'occasion d'exercer sa compétence à cet égard.

### **L'article 11 modifiant l'article 32 de la Convention (« Compétence de la Cour »)**

28. L'article 11 donne également effet à la modification faite à l'article 16 (voir ci-dessous). Il n'est pas nécessaire d'évaluer les effets de cette disposition.

### **L'article 12 modifiant l'article 35 paragraphe 3 de la Convention (« Conditions de recevabilité »)**

29. L'article 12 a introduit dans l'article 35, paragraphe 3 b) le nouveau critère de recevabilité du préjudice important. Jusqu'ici, les chambres de la Cour ont appliqué le nouveau critère pour rejeter au moins les 29 affaires suivantes :

- ▶ *Ionesco c. Roumanie* (req. n° 36659/04 ; 01/06/10)
- ▶ *Korolev c. Fédération de Russie* (req. n° 25551/05 ; 01/07/10)
- ▶ *Vasilchenko c. Fédération de Russie* (req. n° 34784/02 ; 23/09/10)
- ▶ *Rinck c. France* (req. n° 18774/09 ; 19/10/10)
- ▶ *Holub c. République tchèque* (req. n° 24880/05 ; 14/12/10)
- ▶ *Bratři Zátkové, a.s. c. République tchèque* (req. n° 20862/06 ; 08/02/11)
- ▶ *Gaftoniuc c. Roumanie* (req. n° 30934/05 ; 22/02/11)
- ▶ *Matoušek c. République tchèque* (req. n° 9965/08 ; 29/03/11)
- ▶ *Čavajda c. République tchèque* (req. n° 17696/07 ; 29/03/11)
- ▶ *Ștefănescu c. Roumanie* (req. n° 11774/04 ; 12/04/11)
- ▶ *Fedotov c. Moldova* (req. n° 51838/07 ; 24/05/11)
- ▶ *Burov c. Moldova* (req. n° 38875/03 ; 14/06/11)
- ▶ *Ladygin c. Fédération de Russie* (req. n° 35365/03 ; 30/08/11)
- ▶ *Kioui c. Grèce* (req. n° 52036/09 ; 20/09/11)
- ▶ *Havelka (II) c. République tchèque* (req. n° 7332/10 ; 20/09/11)
- ▶ *Jancev c. « lex-République yougoslave de Macédoine »* (req. n° 18716/09 ; 04/10/11)
- ▶ *Savu c. Roumanie* (req. n° 29218/05 ; 11/10/11)
- ▶ *Fernandez c. France* (req. n° 65421/10 ; 17/01/12)
- ▶ *Gururyan c. Arménie* (req. n° 11456/05 ; 24/01/12)
- ▶ *Munier c. France* (req. n° 38908/08 ; 14/02/2012)
- ▶ *Gagliano Giorgi c. Italie* (req. n° 23563/07 ; 14/02/2012)
- ▶ *Sumbera c. République tchèque* (req. n° 48228/08 ; 21/02/2012)
- ▶ *Shefer c. Russie* (req. n° 45175/04 ; 13/03/2012)
- ▶ *Bazelyuk c. Ukraine* (req. n° 49275/08 ; 27/03/2012)
- ▶ *Liga Portuguesa de Futebol Profissional c. Portugal* (req. n° 49639/09 ; 03/04/2012)
- ▶ *Jirsak c. République tchèque* (req. n° 8968/08 ; 12/04/2012)
- ▶ *Heather Moor & Edgecomb Ltd c. Royaume-Uni* (req. n° 30802/11 ; 11/07/2012)
- ▶ *Bjelajac c. Serbie* (req. n° 6282/06 ; 28/08/2012)

- *Zwinkels c. Pays-Bas* (req. n° 16593/10 ; 09/10/2012).
30. Les chambres ont également examiné à la lumière de ce critère, mais en écartant son utilisation, au moins les 19 affaires suivantes :
- *Dudek (VIII) c. Allemagne* (req. n° 12977/09 et autres; 23/11/2010)
  - *Gaglione et a. c. Italie* (req. n° 45867/07 et autres ; 21/12/10)
  - *Sancho Cruz et a. c. Portugal* (req. n° 8851/07 et autres ; 18/01/11)
  - *3A.CZ S.R.O. c. République tchèque* (req. n° 21835/06 ; 10/02/11)
  - *Benet Praha, Spol.S.R.O. c. République tchèque* (req. n° 33908/04 ; 24/02/11)
  - *Finger c. Bulgarie* (req. n° 37346/05 ; 10/05/11)
  - *Durić c. Serbie* (req. n° 48155/06 ; 07/06/11)
  - *Luchaninova c. Ukraine* (req. n° 16347/02 ; 09/06/2011)
  - *Giuran c. Roumanie* (req. n° 24360/04 ; 21/06/2011)
  - *Van Velden c. Pays-Bas* (req. n° 30666/08 ; 19/07/2011)
  - *Živić c. Serbie* (req. n° 37204/08 ; 13/09/2011)
  - *Flišar c. Slovénie* (req. n° 3127/09 ; 29/09/2011)
  - *Fomin c. Moldova* (req. n° 36755/06 ; 11/10/2011)
  - *Giusti c. Italie* (req. n° 13175/03 ; 18/10/2011)
  - *Nicoleta Gheorghe c. Roumanie* (req. n° 23470/05 ; 03/04/2012)
  - *De Iesco c. Italie* (req. n° 34383/02 ; 24.04.2012)
  - *Berladir et autres c. Russie* (req. n° 34202/06 ; 10/07/2012)
  - *Zborovský c. Slovaquie* (req. n° 14325/08 ; 23/10/2012)
  - *Joos c. Suisse* (req. n° 42345/07 ; 15/11/2012).

31. Bien que ces affaires ne soient pas très nombreuses, la période de deux ans qui a suivi l'entrée en vigueur du Protocole n° 14 a permis aux chambres de développer des principes juridiques pour l'application du nouveau critère de recevabilité. Ces principes seront à présent également suivis par les juges uniques, dont l'unique tâche est de rendre des décisions d'irrecevabilité. Il convient de rappeler qu'en vertu du Protocole n° 14, seules les chambres étaient compétentes pour appliquer le nouveau critère dans les deux ans qui ont suivi l'entrée en vigueur du Protocole, les juges uniques n'ont commencé à l'appliquer qu'après le 1<sup>er</sup> juin 2012. Le Président de la Cour a également observé que la grande majorité des affaires susceptibles de tomber sous le coup de cette disposition sont déclarées irrecevables de manière plus rapide et aisée sur la base d'autres critères. La Cour considère néanmoins également qu'il y a un certain groupe d'affaires pour lesquelles aucune question grave n'est en jeu, bien qu'elles soient sinon recevables<sup>9</sup>.

### **L'article 13 modifiant l'article 36 de la Convention (« Tierce intervention »)**

32. L'article 13 donne au Commissaire aux droits de l'homme le droit d'intervenir dans toute affaire devant les chambres et la Grande Chambre. Le 14 octobre 2011, le Commissaire a fait sa première, et jusqu'ici unique, tierce

9. Dans l'affaire *Dudek c. Allemagne* (req. n° 12977/09, décision du 23/11/2010), la Cour, elle-même, se référant au rapport explicatif du Protocole n° 14 traitant de cette disposition, a déclaré que « Les Hautes Parties contractantes ont clairement souhaité que la Cour consacre plus de temps aux affaires qui méritent un examen au fond, qu'elles soient examinées dans la perspective de l'intérêt juridique du requérant ou dans la perspective plus large du droit de la Convention et de l'ordre public européen auquel il contribue. »

intervention devant la Cour, de sa propre initiative, tel que cela est prévu par l'article 36, paragraphe 3 (tel que modifié par le Protocole n° 14) dans l'affaire *The Centre for Legal Resources on behalf of Valentin Câmpeanu c. Roumanie*, Req. n° 47848/08.

### **L'article 14 modifiant l'article 38 de la Convention (« Examen de l'affaire »)**

33. L'article 14 a affiné les dispositions sur l'examen de l'affaire pour tenir compte de la nouvelle pratique introduite par l'article 9. Il n'est pas nécessaire d'évaluer les effets de cette disposition.

### **L'article 15 modifiant l'article 39 de la Convention (« Règlements amiables »)**

34. L'article 15 était destiné à faciliter la procédure de règlement amiable et charge le Comité des Ministres d'en surveiller l'exécution. Il peut être noté que la Cour, également en réponse aux recommandations faites lors des Conférences d'Interlaken et d'Izmir, a développé sa pratique au regard des règlements amiables (ainsi que des déclarations unilatérales) avec pour résultat une augmentation significative du nombre de requêtes qui ont fait l'objet d'une décision en ce sens. L'augmentation de ces décisions a été de 94 % en 2010 et de 25 % en 2011. Les résultats de l'année 2011 ont d'ores et déjà été atteints au cours des dix premiers mois de l'année 2012.

### **L'article 16 modifiant l'article 46 de la Convention (« Force obligatoire et exécution des arrêts »)**

35. L'article 16 introduit les nouveaux paragraphes 3, 4 et 5 dans l'article 46 de la Convention.

36. Le nouveau paragraphe 3 permet au Comité des Ministres, s'il estime que la surveillance de l'exécution d'un arrêt définitif de la Cour est entravée par une difficulté d'interprétation de cet arrêt, de saisir la Cour afin qu'elle se prononce sur cette question d'interprétation. Le Comité des Ministres n'a, à ce jour, pas encore procédé à une telle saisine.

37. Les nouveaux paragraphes 4 et 5 concernent la nouvelle procédure selon laquelle le Comité des Ministres, s'il estime qu'une Haute Partie contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif de la Cour, peut saisir la Cour de la question du respect par cette Partie de son obligation au regard du paragraphe 1. Le Comité des Ministres n'a, à ce jour, pas encore procédé à une telle saisine. Le CDDH rappelle que cette disposition était destinée à doter le Comité des Ministres, dans des situations exceptionnelles, d'un plus large éventail de moyens de pression pour assurer l'exécution des arrêts<sup>10</sup>.

### **L'article 17 modifiant l'article 59 de la Convention**

38. L'article 17 permet l'adhésion future de l'Union européenne à la Convention. Suite à sa réunion extraordinaire des 12-14 octobre 2011, le CDDH a transmis, au Comité des Ministres, un rapport sur l'état des discussions en y joignant

10. Voir le rapport explicatif du Protocole n° 14, paragraphe 100.

les projets d'instruments juridiques sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, pour examen et orientations complémentaires. Le CDDH a repris ses travaux sur cette question avec une série de réunions à l'automne 2012.

### **III. REMARQUES FINALES**

39. En examinant les effets du Protocole n° 14 sur la situation de la Cour, le CDDH se rappelle de l'attention qu'il a portée, avant la Conférence de Brighton, à la question de l'arriéré des affaires en instance devant les chambres de la Cour<sup>11</sup>, une question également analysée et traitée dans l'Avis préliminaire de la Cour établi en vue de la Conférence de Brighton. A cet égard, il observe que, à l'exception de la disposition dans l'article 6 concernant la taille des chambres, le Protocole n° 14 ne contenait aucune mesure destinée à soulager l'arriéré de la Cour des affaires devant les chambres. Le CDDH considère qu'il peut être nécessaire d'examiner cette situation à l'avenir.

40. Enfin, le CDDH rappelle que le présent rapport est présenté à un premier stade du processus d'évaluation des effets du Protocole n° 14 sur la situation de la Cour. En outre, la mise en oeuvre de toutes les dispositions de ce protocole ne s'est achevée que récemment et le potentiel de certaines de ses dispositions ne s'est ainsi pas encore pleinement réalisé.

---

11. Voir en particulier le rapport final du CDDH sur des mesures nécessitant des amendements à la CEDH, doc. CDDH(2012)R74 Addendum I.



# RAPPORT DU CDDH SUR LES MESURES PROVISOIRES PRISES AU TITRE DE L'ARTICLE 39 DU RÈGLEMENT DE LA COUR

*Adopté par le CDDH le 22 mars 2013*

## I. INTRODUCTION

1. L'article 39 du Règlement de la Cour européenne des droits de l'homme est libellé comme suit :

« La chambre ou, le cas échéant, son président peuvent, soit à la demande d'une partie ou de toute autre personne intéressée, soit d'office, indiquer aux parties toute mesure provisoire qu'ils estiment devoir être adoptée dans l'intérêt des parties ou du bon déroulement de la procédure ».

2. L'article 39 est lié à l'article 34 de la Convention, par lequel les Etats parties « s'engagent à n'entraver par aucune mesure l'exercice efficace [du] droit » de requête individuelle. La pratique de la Cour consiste à prendre une mesure provisoire contre un Etat partie uniquement lorsque, après avoir examiné toutes les informations pertinentes, elle considère que le requérant est exposé à un risque réel de dommages graves et irréversibles<sup>1</sup> si cette mesure n'est pas appliquée<sup>2</sup>. La Cour estime que les mesures provisoires qu'elle indique au titre de l'article 39 sont juridiquement contraignantes et que tout manquement par un Etat partie de s'y conformer doit normalement être considéré comme empêchant la Cour d'examiner effectivement la requête du requérant et comme entravant l'exercice effectif de son droit de recours individuel, en violation de l'article 34 de la Convention<sup>3</sup>. La Cour a en outre précisé que, dans des cas exceptionnels, un tel manquement peut ne pas constituer une violation de l'article 34 lorsque l'Etat défendeur a démontré qu'un obstacle objectif l'a empêché de s'y conformer et qu'il a entrepris toutes les démarches raisonnablement envisageables pour supprimer l'obstacle et tenir la Cour informée de la situation<sup>4</sup>.

1. De telles affaires portent habituellement sur les articles 2 et 3 mais peuvent exceptionnellement porter sur les articles 6 et 8 de la Convention.

2. Voir l'instruction pratique de la Cour sur les demandes de mesures provisoires, doc. GT-GDR-C(2012)002.

3. Voir *Mamatkulov et Askarov c. Turquie*, requête n° 46827/99, arrêt de Grande Chambre du 4 février 2005.

4. Voir *Paladi c. Moldova*, req. n° 39806/05, paragraphe 92 et *Al Saadoon & Mufdhi c. Royaume-Uni*, req. n° 61498/08, paragraphe 161.

3. Bien que la Cour ait publiquement précisé que les mesures provisoires « ne sont indiquées que dans des circonstances exceptionnelles »<sup>5</sup>, le nombre de demandes de telles mesures a, jusqu'à récemment, énormément augmenté, notamment de 2006 à 2010. D'octobre 2010 à janvier 2011, la Cour a reçu environ 2 500 demandes qui concernaient uniquement des retours en Irak<sup>6</sup>. A peu près au même moment, il y a eu un grand nombre de demandes concernant des renvois en vertu du Règlement Dublin. Cette explosion des demandes, que le Président de la Cour a jugé « alarmante » et ayant des « implications pour une juridiction déjà surchargée de travail », a suscité des préoccupations au plus haut niveau politique des Etats membres<sup>7</sup>.

4. La Déclaration adoptée lors de la Conférence de haut niveau d'İzmir sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, organisée par la présidence turque du Comité des Ministres (İzmir, Turquie, 26-27 avril 2011), a fait part de ces préoccupations, tout en saluant les améliorations apportées par la Cour à la pratique<sup>8</sup>. La Déclaration d'İzmir rappelle également certains points importants relatifs à l'obligation des Etats parties de se conformer aux mesures provisoires indiquées, à l'application du principe de subsidiarité, au rôle de la Cour, à l'obligation pour les Etats parties d'offrir des voies de recours internes avec effet suspensif, à l'instruction pratique à l'intention des requérants (en invitant la Cour à tirer toutes les conclusions lorsqu'un requérant ne la respecte pas), aux droits procéduraux des Etats parties, ainsi qu'au traitement de la demande et de la requête individuelle sous-jacente (paragraphe A3). Sur la base de ces éléments, la Conférence a indiqué s'attendre « 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 » (« Mise en œuvre », paragraphe 4).

5. La Déclaration adoptée par la suite lors de la Conférence de Brighton, organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres (Brighton, Royaume-Uni, 19-20 avril 2012), a invité « le Comité des Ministres à évaluer si une réduction significative du nombre de ces mesures a été constatée et si les requêtes faisant l'objet de mesures provisoires sont aujourd'hui traitées avec célérité, et à proposer toute action qui apparaîtrait nécessaire » (paragraphe 12.e). Lors de sa 122<sup>e</sup> session (23 mai 2012), le Comité des Ministres a « charg[é] le CDDH de soumettre d'ici au 15 avril 2013 ses conclusions et éventuelles propositions d'action en réponse au paragraphe 12 e) [...] de la Déclaration de Brighton ».

6. Ce rapport présente la réponse du CDDH à cette demande. Il se subdivise en deux parties. La première fournit des informations factuelles sur les questions soulevées par la Déclaration de Brighton (à savoir si une réduction significative du nombre de mesures provisoires a été constatée et si les requêtes faisant l'objet de mesures provisoires sont aujourd'hui traitées avec célérité). La seconde partie porte sur les questions relatives aux mesures provisoires examinées par le

5. Voir le document GT-GDR-C(2012)002.

6. Durant une courte période à la fin de l'année 2010, la Cour, confrontée à une pression inhabituelle, a adopté une approche « quasi-systémique » impliquant une présomption en faveur de l'application de l'article 39 dans ces affaires.

7. Voir la « Déclaration concernant les demandes de mesures provisoires » du Président de la Cour du 11 février 2011, doc. GT-GDR-C(2012)005.

8. Y compris l'instruction pratique (voir GT-GDR-C(2012)002) et la Déclaration du Président (voir GT-GDR-C(2012)005).

CDDH<sup>9</sup>. Le rapport comporte des propositions d'actions dont certaines sont à entreprendre par les Etats membres ; tandis que d'autres consistent en des invitations adressées à la Cour.

7. Le présent rapport n'aborde pas la question de savoir s'il conviendrait de conférer une nouvelle base juridique aux mesures provisoires. Le CDDH rappelle que ses travaux sur ce point se sont déroulés dans le contexte des travaux sur une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la Convention, y compris la possibilité d'établir un Statut de la Cour. Le Comité des Ministres a décidé de revenir sur cette question une fois achevés les travaux sur les questions prioritaires fixées dans ses décisions pour le biennium 2012-13<sup>10</sup>.

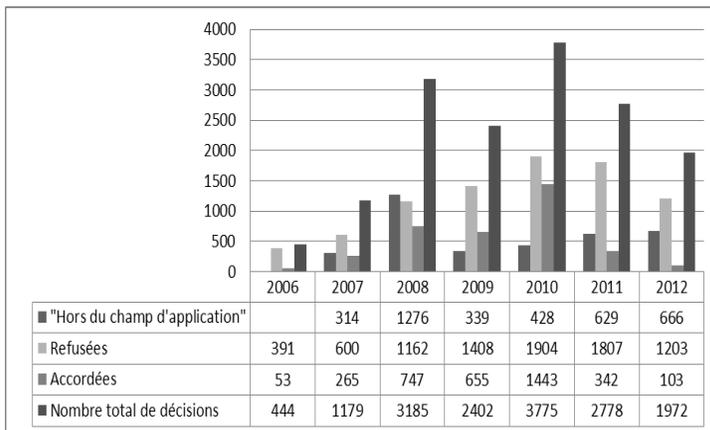
8. Les informations factuelles qui figurent dans le présent rapport proviennent du Greffe de la Cour qui a directement fourni des informations et des explications complètes au CDDH au cours de ses travaux. Le CDDH se félicite de cette excellente coopération avec la Cour et son Greffe.

## II. INFORMATIONS FACTUELLES SUR LES QUESTIONS SPÉCIFIQUES SOULEVÉES

9. Le CDDH est chargé « [d']évaluer si une réduction significative du nombre de ces mesures a été constatée et si les requêtes faisant l'objet de mesures provisoires sont aujourd'hui traitées avec célérité, et à proposer toute action qui apparaîtrait nécessaire »<sup>11</sup>. Le rapport traitera successivement de ces questions.

### A. Données chiffrées

10. Les chiffres qui figurent dans le tableau qui suit décrivent le développement de la situation ces dernières années. Il convient de relever que les chiffres de la Cour ne concernent que les décisions prises suite à des demandes de mesures provisoires et non les demandes elles-mêmes ; les chiffres concernant ces dernières ne sont pas disponibles.



9. Outre les questions évoquées dans la Déclaration de Brighton, le CDDH a examiné un certain nombre d'autres questions à propos des mesures provisoires qui forment le socle de la partie III ci-dessous.

10. Voir doc. CM/Del/Dec(2012)1154/1.6.

11. Voir le paragraphe 5 ci-dessus.

11. Le 11 février 2011, face à une augmentation alarmante des demandes de mesures provisoires, le Président de la Cour de l'époque, Jean-Paul Costa, a rendu publique une déclaration rappelant aux gouvernements et aux requérants le rôle de la Cour en matière d'immigration et de droit d'asile et insistant sur leurs responsabilités respectives<sup>12</sup>. Le 7 juillet 2011, une Instruction pratique révisée de la Cour sur les mesures provisoires a été publiée. La Cour et son Greffe ont par ailleurs mis en place une procédure centralisée le 5 septembre 2011. Toutes les demandes sont ainsi désormais examinées par une unité article 39 centralisée<sup>13</sup> au regard d'une liste de contrôle standard<sup>14</sup>. Ce système est conçu pour améliorer l'efficacité et la cohérence et garantir l'identification rapide de groupes d'affaires similaires, lorsqu'elles concernent plusieurs Etats membres. Cette approche simplifiée et efficace permet au Greffe d'être davantage en mesure de traiter d'un grand nombre de demandes et permet, en partie, d'éviter d'avoir à appliquer l'article 39 de façon quasi-systématique. La Cour est résolue à éviter cela à l'avenir et a confirmé que chaque demande sera examinée en fonction, notamment, de l'existence d'un risque personnel pour le représentant étayé par un récit circonstancié<sup>15</sup>. En outre, des arrêts de principe<sup>16</sup>, aux termes desquels la Cour a décidé si le seuil du risque réel était atteint en ce qui concerne des groupes de personnes renvoyés vers un pays en particulier à un moment spécifique (il s'agissait par exemple des tamouls renvoyés vers le Sri Lanka en 2007), ont contribué à la réduction du nombre de mesures provisoires.

12. Il est clair que les réformes procédurales mises en place par la Cour ont contribué à la diminution du nombre de mesures provisoires indiquées, tout comme l'absence d'afflux soudain d'affaires relatives à une situation particulière. La question demeure de savoir dans quelle mesure ces réformes permettront de traiter un tel afflux si une telle situation devait se reproduire.

---

12. Voir le document GT-GDR-C(2012)005.

13. Les demandes de mesures provisoires sont d'abord examinées par un juriste de la division concernée qui formule une proposition motivée indiquant si la demande doit être acceptée ou refusée, ou si des informations complémentaires sont nécessaires. Cette proposition est ensuite réexaminée par un juriste confirmé de cette division. La liste de contrôle est alors transmise à l'« unité article 39 », qui se compose de juristes expérimentés (A4/A5). A l'issue du contrôle qualité effectué par l'« unité article 39 », la liste de contrôle est transmise au juge élu au titre de l'Etat défendeur, puis à l'un des vice-présidents de section. Trois vice-présidents de section nommés par le Président de la Cour constituent un centre décisionnel pour toutes les demandes d'application de l'article 39 soumises à la Cour.

14. La liste de contrôle impose au juriste de synthétiser les faits et les décisions nationales et de formuler une ou des recommandation(s) parmi les suivantes : (1) appliquer une mesure provisoire (2) refuser une mesure provisoire (3) déclarer irrecevable (4) notification urgente (5) à traiter en priorité (6) à traiter de manière anonyme (7) demander des éléments factuels (8) communiquer pour observations. La liste de contrôle figure en annexe au présent rapport.

15. Voir les paragraphes 28 et 41 du document GT-GDR-C(2012)009 et la note 4 ci-dessus.

16. Voir par exemple, *N.A. c. Royaume-Uni* (n° 25904/07), *Salah Sheek c. Pays-Bas* (n° 1948/04), *M.S.S. c. Belgique et Grèce* (n° 30696/09), *Hirsi Jamaa et autres c. Italie* (n° 27765/09), *Sufi et Elmi c. Royaume-Uni* (n° 8319/07 et 11449/07).

## *B. Les requêtes pour lesquelles des mesures provisoires ont été indiquées sont-elles aujourd'hui traitées avec célérité ?*

13. La Déclaration d'İzmir<sup>17</sup> souligne que les demandes devraient être basées sur une évaluation des faits et des circonstances de 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.

14. La pratique de la Cour a évolué progressivement, de sorte que la décision d'appliquer l'article 39 est de plus en plus combinée à une décision de communiquer la requête au gouvernement<sup>18</sup>. De même, la décision de rejet d'une demande d'application de l'article 39 est de plus en plus combinée à la décision de déclarer la requête irrecevable<sup>19</sup>. Lorsque cette communication immédiate s'avère impossible, la Cour s'efforce de la communiquer dans les jours qui suivent ou dans la semaine. Un système de contrôle interne, qui permettra de contrôler régulièrement les suites données aux affaires, est à l'étude au sein du Greffe. Il convient également de noter que l'application de l'article 39 s'accompagne systématiquement du caractère prioritaire accordé à l'affaire<sup>20</sup> et entraîne une réduction du délai accordé aux parties pour la présentation de leurs observations. Ces mesures devraient avoir pour effet de réduire le temps nécessaire à la Cour pour traiter les requêtes pour lesquelles des mesures provisoires ont été imposées.

15. De septembre à décembre 2011, environ 44 % des affaires dans lesquelles l'article 39 a été appliqué ont été communiquées immédiatement. En 2012, cette proportion a atteint 59 %<sup>21</sup>. De la même manière, 21 % des requêtes pour lesquelles l'application de l'article 39 a été refusée ont été simultanément déclarées irrecevables<sup>22</sup>. Trois raisons expliquent que toutes les requêtes qui font l'objet de mesures provisoires ne soient pas communiquées immédiatement : (1) des informations factuelles sont demandées, (2) la Cour n'a pas le temps ou les ressources pour communiquer immédiatement l'affaire<sup>23</sup> et (3) les requêtes sont regroupées et communiquées en série. Les affaires pendantes ayant fait l'objet de mesures provisoires étaient au nombre de 1553 en août 2011, tandis qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2013, ce chiffre n'était que de 328. Le Greffe a indiqué qu'en 2012, le temps moyen nécessaire à la Cour pour traiter des requêtes dans lesquelles une mesure provisoire était en vigueur pendant toute la durée de la procédure était de 28 mois<sup>24</sup>.

17. Voir le Plan d'action, A.3.

18. Voir le document DH-GDR(2012)018, page 8.

19. *Ibid.*

20. L'ordre de priorité des affaires est régi par l'article 41 du Règlement de la Cour et la politique de hiérarchisation de la Cour, selon une liste de sept catégories d'affaires ; les affaires qui donnent lieu à l'application de l'article 39 figurent dans la première catégorie. Le Greffe a confirmé que la Cour suivait une politique accordant automatiquement priorité aux requêtes qui ont fait l'objet de mesures provisoires.

21. GT-GDR-C(2012)009, paragraphe 17.

22. Voir le document DH-GDR(2012)018, page 8.

23. Lorsque les demandes d'application de l'article 39 sont faites en fin de semaine, durant les périodes de congés, ou en cas de requêtes multiples qui concernent le même pays, etc.

24. En 2012, 547 requêtes dans lesquelles des mesures provisoires ont été indiquées ont fait l'objet d'une décision de la Cour ; la durée moyenne au cours de laquelle ces requêtes ont été pendantes était de 28 mois.

A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, les affaires ayant fait l'objet de mesures provisoires avaient été pendantes à compter du prononcé de la mesure pour une durée moyenne d'environ 22 mois.

### III. QUESTIONS RELATIVES AU BON FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME DE MESURES PROVISOIRES

16. Après avoir examiné la question des mesures provisoires de manière globale, le CDDH souhaite attirer tout particulièrement l'attention sur les points suivants, en mettant principalement l'accent sur les procédures d'éloignement qui font l'objet de la plupart des demandes de mesures provisoires.

#### A. Questions en amont du traitement d'une demande de mesures provisoires par la Cour

##### i. Recours internes effectifs

17. La Déclaration d'İzmir a souligné « 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 ».

18. Les exigences de la jurisprudence en matière d'effet suspensif et d'effectivité des recours en vertu de l'article 13 de la Convention, combiné avec les articles 2 et 3, ont été récemment rappelées par la Grande Chambre de la Cour dans l'arrêt *De Souza Ribeiro c. France*<sup>25</sup>, qui rappelle que la personne concernée dispose d'un recours de plein droit suspensif lorsqu'il s'agit d'un grief selon lequel son expulsion l'exposera à un risque réel de traitement contraire à l'article 3 de la Convention ou à un risque réel d'atteinte à son droit à la vie, protégé par l'article 2 de la Convention, ainsi que pour les griefs tirés de l'article 4 du Protocole n° 4.

19. Conformément au principe de subsidiarité<sup>26</sup>, la Cour attache une grande importance aux motifs de rejet d'une demande d'asile ou d'une contestation de mesure d'éloignement avancés par les juridictions nationales. Ainsi, de manière générale, si les décisions nationales sont détaillées et explicitement motivées, la Cour est mieux informée quant à la situation du requérant et davantage en mesure d'examiner la demande de mesure provisoire<sup>27</sup>.

##### ii. Notification en temps utile des mesures d'éloignement et d'exécution par les autorités

20. L'instruction pratique de la Cour précise que « dans les affaires d'éloignement, la Cour pourra ne pas traiter les demandes reçues moins d'un jour ouvré avant la date prévue d'exécution de la mesure d'éloignement. Lorsque la décision interne définitive est imminente et que sa mise en œuvre risque d'être immédiate, notamment dans les affaires d'extradition ou d'expulsion, les requérants et leurs représentants doivent soumettre leur demande de mesure provisoire sans

25. Requête n° 22689/07, arrêt du 13 décembre 2012, paragraphe 82.

26. La Cour considère que les autorités nationales sont mieux placées pour apprécier les éléments de preuve qui leur sont soumis.

27. Voir également GT-GDR-C(2012)009, paragraphe 29.

attendre cette décision, en indiquant clairement la date à laquelle celle-ci sera rendue et en précisant que leur demande est subordonnée au caractère négatif de la décision interne définitive »<sup>28</sup>.

21. L'objectif sous-jacent est que la Cour reçoive les demandes de mesures provisoires le plus tôt possible. La pratique d'appliquer un délai d'un jour ouvré implique toutefois que le requérant ait connaissance de la date prévue de son éloignement. Dans la mesure où les pratiques nationales de notification d'une mesure d'éloignement et d'exécution varient considérablement d'un Etat partie à l'autre<sup>29</sup>, la Cour se voit empêchée d'appliquer le délai d'un jour dans toutes les affaires. La Cour cherche toutefois, en règle générale, à obtenir des éclaircissements sur les raisons d'une demande tardive, afin de savoir quelles informations ont été transmises par les autorités nationales au requérant ou à ses représentants.

## *B. Assurer la sensibilisation à la procédure de la Cour*

### **i. Les exigences associées aux demandes de mesures provisoires**

22. Des préoccupations ont été exprimées selon lesquelles les requérants n'ont pas toujours pleinement connaissance des exigences qui accompagnent le dépôt d'une demande de mesures provisoires, telles que le délai d'un jour ouvré ou l'obligation de fournir des éléments à l'appui de cette demande<sup>30</sup>. Le Greffe a organisé des formations auprès de représentants d'associations du barreau et d'ONG notamment sur ces exigences, comme le fait également l'UNHCR, qui a publié une boîte à outils en 2012<sup>31</sup>. Des informations pertinentes sont également disponibles sur le site internet de la Cour, sous la rubrique « Requérants » – « Mesures provisoires » – « Informations pratiques » ; ainsi que l'instruction pratique adoptée par le Président de la Cour (mise à jour le 7 juillet 2011).

### **ii. La qualité pour agir du représentant légal pour faire une demande de mesures provisoires**

23. Des préoccupations ont été exprimées selon lesquelles il arrive que des représentants légaux fassent une demande à la Cour ou poursuivent la procédure sans le consentement explicite du requérant<sup>32</sup>. Dans le contexte des mesures provisoires, si les formulaires de requête et de pouvoir sont demandés aux requérants, une telle démarche ne peut être faite qu'après la réception de la demande, compte tenu de la brièveté des délais de traitement. Même pour des requêtes non assorties de demandes de mesures provisoires, les formulaires de requête et de pouvoir sont demandés lors de l'instruction du dossier, et non dès le tout début

28. Voir le document GT-GDR-C(2012)002.

29. La plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ne communiquent pas systématiquement la date et l'heure de l'éloignement aux intéressés, sous la forme, par exemple, d'une ordonnance d'éloignement.

30. Voir doc. GT-GDR-C(2012)002.

31. « Toolkit on how to request interim measures under Rule 39 of the Rules of the European Court of Human Rights for persons in need of international protection » (uniquement en anglais).

32. Bien qu'il soit possible qu'une requête soit poursuivie par un représentant au nom d'un requérant (article 36 du Règlement de la Cour), la requête doit avoir été faite avec le consentement explicite du requérant qui se prétend victime d'une violation de la Convention (article 34 de la Convention).

de la procédure. Des informations complémentaires sur la nécessité pour le requérant de fournir son consentement explicite au moyen d'un formulaire de pouvoir pourraient être insérées sur le site internet de la Cour.

24. Des préoccupations ont été exprimées selon lesquelles dans certains cas des demandes sont maintenues alors que le représentant légal n'est plus en contact avec le requérant. Toute perte de contact entre le requérant et son représentant légal peut impliquer la radiation de la requête au fond (article 37 paragraphe 1 (a) de la Convention). Cette approche, que la Cour a développée dans sa jurisprudence, est plus exigeante que ne le sont certaines juridictions nationales qui poursuivront l'examen d'une affaire en la présence du seul représentant, alors même que celui-ci n'a plus de contact avec son client. Les représentants devraient informer la Cour, de leur propre initiative, de toute perte de contact avec leur client. L'Etat concerné est informé de l'éventuelle décision de radiation.

25. Des préoccupations ont été exprimées selon lesquelles il est arrivé que des mesures provisoires soient indiquées par la Cour dans des affaires dans lesquelles il s'est avéré que le requérant était en réalité volontairement retourné dans son pays de destination, par exemple, avec l'aide de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). Cela soulève clairement la question de savoir si le représentant est toujours en contact avec son client.

26. Lorsque la Cour raye une requête du rôle en vertu de l'article 37 paragraphe 1 a) de la Convention, cela implique également de lever toute mesure provisoire qui a pu être prononcée.

### **iii. Un recours interne (avec effet suspensif) est-il encore disponible ?**

27. Des préoccupations ont été exprimées selon lesquelles les requérants ne sont pas toujours pleinement informés des recours internes avec effet suspensif qui doivent avoir été épuisés avant de demander une mesure provisoire (voir paragraphe 18 ci-dessus). Davantage pourrait être fait pour clarifier et renforcer la sensibilisation à la question de savoir quels recours sont disponibles et devraient être épuisés.

## *C. Questions relatives à la manière dont une demande de mesure provisoire est traitée par la Cour*

### **i. Les demandes incomplètes**

28. Les demandes incomplètes (à savoir celles qui ne sont pas accompagnées des documents nécessaires etc.) sont comprises dans la rubrique « hors champ d'application » des statistiques de la Cour. Cette rubrique inclut également les demandes qui sont soit tardives ou qui n'atteignent pas le seuil du risque réel de dommage grave et irréparable. Il n'y a par conséquent pas de statistiques indiquant précisément le nombre de demandes considérées comme incomplètes, ni d'informations précises sur les raisons pour lesquelles elles sont considérées comme incomplètes autres que le fait qu'elles ne sont pas accompagnées des documents nécessaires.

**ii. Introduire des éléments contradictoires dans la procédure, y compris un éventuel mécanisme permettant de contester une mesure provisoire indiquée**

29. La possibilité d'introduire une phase contradictoire avant l'indication d'une mesure provisoire a été discutée dans la mesure où elle permettrait aux Etats de soumettre à la Cour des observations, y compris des informations factuelles pertinentes, sur la nécessité ou non d'imposer une mesure provisoire. A cet égard, il a été relevé que :

- ▶ La phase contradictoire devra, le cas échéant, être précédée d'une mesure suspensive.
- ▶ Cela aura pour effet de prolonger la durée de la détention des personnes devant faire l'objet d'un éloignement au niveau interne et d'augmenter la charge de travail de la Cour.
- ▶ Lorsqu'une mesure provisoire a été indiquée, il est déjà possible pour un gouvernement défendeur de la contester à tout moment en transmettant des observations ou des informations additionnelles<sup>33</sup>.
- ▶ La nouvelle politique de la Cour est de communiquer rapidement une requête lorsqu'une mesure provisoire est indiquée<sup>34</sup>, qui fournit au gouvernement défendeur toutes les informations factuelles nécessaires pour contester la mesure provisoire.
- ▶ La Cour peut demander toute information factuelle nécessaire aux parties (article 49 paragraphe 3 a) du Règlement de la Cour), y compris avant de se prononcer sur une demande de mesure provisoire.
- ▶ Cela retarderait le traitement de demandes de mesures provisoires dénuées de tout fondement.

---

33. Si un Etat défendeur conteste une mesure provisoire, cela sera transmis au requérant pour information et commentaires éventuels. Le Greffe prépare alors une note complète avec la liste de contrôle originale et le nouveau matériel qui est envoyé au contrôleur qualité et ensuite au juge élu au titre de l'Etat défendeur. Cela est ensuite transmis au vice-président qui a pris la décision d'appliquer la mesure provisoire. Ce dernier peut décider de lever la mesure provisoire, de la maintenir jusqu'à ce que l'affaire soit examinée au fond ou de transmettre la demande de levée à la chambre s'il l'estime nécessaire. Les données chiffrées quant au nombre de demandes de levées qui ont abouti ne sont pas disponibles. Les demandes de levées peuvent être motivées par la survenance de nouvelles circonstances (par exemple, évolution de la situation politique dans le pays de destination du requérant) ou par la transmission d'éléments complémentaires à la Cour (pour un exemple récent, *Haliti c. France*, n° 72227/12 : les requérants, une famille composée des deux parents et de leurs cinq enfants âgés de moins d'un an à huit ans, de nationalité kosovare, furent placés dans un local de rétention le 14 novembre 2012 au matin, pour être renvoyés l'après-midi même vers la Serbie. Invoquant l'arrêt *Popov c. France* (n° 39472/07 et 39474/07), ils alléguaient à titre principal que le placement en rétention administrative de leurs enfants était contraire aux dispositions des articles 3, 5 et 8 de la Convention. L'article 39 fut appliqué, puis levé le 28 novembre 2012, suite aux observations fournies par le Gouvernement français concernant notamment les conditions de rétention des requérants et de leurs enfants.

34. Comme relevé ci-dessus, les demandes de mesures provisoires sont à présent souvent accompagnées d'une communication immédiate, sinon rapide, au gouvernement défendeur. Voir le document GT-GDR-C(2012)009 paragraphe 17.

**iii. L'opportunité d'un « contrôle intermédiaire » pour les affaires qui ne sont pas communiquées après l'indication d'une mesure provisoire**

30. La question a été examinée de savoir s'il devrait y avoir un contrôle intermédiaire des affaires qui ne sont pas rapidement communiquées après l'indication d'une mesure provisoire (le gouvernement défendeur ne détenant alors aucune des informations factuelles pour contester la mesure concernée). Certaines requêtes sont toujours dans l'attente que l'affaire soit communiquée plusieurs mois après l'indication d'une mesure provisoire. De tels cas devraient être amenés à disparaître, étant donné la mise en place d'une communication immédiate sur une base systématique. Un système de contrôle interne est actuellement à l'étude au sein du Greffe afin de vérifier régulièrement les suites données aux affaires. Il peut également être relevé que les Etats défendeurs peuvent à tout moment fournir des informations complémentaires à la Cour ou contester la mesure provisoire, y compris avant la communication de la requête.

**iv. Les bases sur lesquelles il est fait droit à une demande**

31. La Cour ne prononcera une mesure provisoire à l'encontre d'un Etat partie uniquement lorsque, après avoir examiné toutes les informations pertinentes, elle considère que le requérant est confronté à un risque réel de dommage grave et irréparable si la mesure n'est pas indiquée<sup>35</sup>. Bien que le champ d'application de l'article 39 ne soit pas limité à des articles spécifiques de la Convention, les demandes pour que les mesures provisoires soient appliquées ont habituellement trait au droit à la vie (article 2), au droit de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants (article 3) et, exceptionnellement, au droit au respect de la vie privée et familiale (article 8) ou à d'autres droits garantis par la Convention<sup>36</sup>. Il s'agit d'éviter des situations irréversibles qui empêcheraient la Cour de procéder dans de bonnes conditions à un examen de la requête et, le cas échéant, d'assurer au requérant la jouissance pratique et effective du droit protégé par la Convention qu'il invoque<sup>37</sup>. Il s'ensuit que les demandes de mesures provisoires fondées sur d'autres articles que les articles 2 et 3 de la Convention ne relèvent que très rarement du champ d'application de l'article 39. Ainsi, la plupart des demandes relatives à l'article 8 de la Convention sont écartées, à l'exception de certains cas exceptionnels faisant état de risques de dommage irréparable<sup>38</sup>. Il en va de même pour les demandes ayant trait uniquement à l'article 5 de la Convention (sauf s'il s'agit de l'état de santé du requérant) ou à l'article 6.<sup>39</sup>

32. Lorsqu'elle examine la demande de mesures provisoires, la Cour n'a généralement pas d'informations ou d'observations fournies par l'Etat défendeur, uniquement celles du requérant. La Cour peut néanmoins utiliser des sources d'information additionnelles, par exemple les rapports du Haut-Commissariat

35. Voir le document GT-GDR-C(2012)005.

36. *Mamatkulov et Askarov c. Turquie*, op cit., paragraphe 104.

37. *Ibid*, paragraphe 125.

38. *Evans c. Royaume-Uni*, n° 6339/05, paragraphe 5, affaire dans laquelle l'article 2 avait également été invoqué ; *Neulinger et Shuruk c. Suisse*, n° 41615/07, paragraphe 5, affaire dans laquelle l'article 3 avait également été invoqué ; pour un exemple de rejet voir *Kissiwá Koffi c. Suisse*, n° 38005/07, paragraphe 24.

39. Des mesures provisoires n'ont été que très rarement indiquées sur la base de l'article 6, par exemple dans l'affaire *Othman (Abu Qatada) c. Royaume-Uni*, n° 8139/09, arrêt du 17 janvier 2012, affaire dans laquelle l'article 3 était également invoqué.

des Nations Unies pour les réfugiés et peut parfois s'écarter des conclusions du requérant. La Cour peut également s'écarter des termes de la demande en ordonnant des « mesures moindres » suffisantes pour atteindre l'objectif d'éviter le risque d'un dommage grave et irréparable<sup>40</sup>. Par ailleurs, la Cour peut exceptionnellement appliquer l'article 39 *ex officio*.

**v. La motivation de l'indication d'une mesure provisoire par la Cour**

33. À l'heure actuelle, la Cour ne motive en principe pas l'indication de mesures provisoires<sup>41</sup>. La question s'est posée de savoir si cette pratique devait changer afin de permettre aux Etats de mieux comprendre ce qui constitue un dommage irréparable, de traiter les questions utiles au niveau interne (la nécessité d'un examen plus approfondi du risque par les juridictions internes) et pour permettre aux Etats de contester l'indication de mesures provisoires de manière plus appropriée. Le Greffe a répondu à cela en indiquant que pour les affaires faisant l'objet d'une communication immédiate cela constituerait un double emploi. Cela pourrait toutefois être envisagé dans des circonstances exceptionnelles, sur une base ad hoc. En outre, le Greffe a indiqué que toute formulation de motivation supplémentaire engendrerait davantage de travail pour la Cour.

**vi. La durée d'une mesure provisoire prononcée**

34. La pratique générale actuelle de la Cour est d'imposer des mesures provisoires pour la durée de la procédure devant la Cour. Dans certains cas, des mesures provisoires peuvent être imposées pour une durée déterminée. Tel que cela a été relevé ci-dessus, un Etat défendeur peut contester l'indication d'une mesure provisoire à tout moment après qu'elle ait été prononcée. L'indication systématique de mesures provisoires pour une durée déterminée impliquerait une gestion administrative importante : elle obligerait la Cour à réexaminer périodiquement la nécessité de proroger ou non les mesures provisoires demandées pour chaque requête. Cela augmenterait la charge de travail de la Cour de manière significative, ce qui amputerait d'autant le temps consacré au traitement au fond des affaires. Le maintien de la pratique actuelle (durée d'application déterminée par la Cour), combiné à la possibilité pour les Etats de demander la levée des mesures provisoires à tout moment et au traitement prioritaire des affaires, paraît fournir une solution plus équilibrée.

**vii. Les requêtes qui ne sont pas poursuivies**

35. Une fois l'article 39 appliqué, les requérants peuvent décider de ne pas poursuivre l'affaire pour plusieurs raisons, notamment celles qui suivent : (1) l'affaire est réexaminée par les autorités nationales et le requérant obtient un statut (reconnaissance du statut de réfugié, protection subsidiaire etc.), (2) la perte de contact entre le requérant et son représentant et le Greffe, et (3) l'adoption d'un arrêt dans une affaire de premier plan suivie de radiations en série concernant un nombre significatif d'affaires. Dans toutes ces situations, l'affaire au fond fera l'objet d'une radiation, ce qui implique une levée de la mesure provisoire<sup>42</sup>. Les données statistiques détaillées quant aux différents motifs de radiation adoptées par la Cour ne sont pas disponibles.

40. Par exemple, une personne détenue peut demander à être libérée à des fins médicales. La Cour peut répondre en exigeant de l'Etat défendeur qu'il entreprenne certaines démarches pour garantir un accès à un traitement médical, sans toutefois ordonner que soit mis fin à la détention.

41. Voir le document GT-GDR-C(2012)009, annexe 2.

42. L'Etat défendeur en est informé.

## D. L'effet d'une mesure provisoire indiquée

### i. L'épuisement de recours internes non suspensifs suite à l'indication de mesures provisoires

36. Il ne ressort pas de la jurisprudence de la Cour qu'une telle exigence existe. Ainsi, dans les arrêts de premier plan récents concernant des affaires dans lesquelles des mesures provisoires ont été imposées, les voies de recours internes non suspensives n'avaient pas été épuisées<sup>43</sup>.

### ii. Les mesures provisoires exigeant que des actions spécifiques soient mises en œuvre

37. Il est possible pour la Cour d'ordonner des mesures provisoires positives s'il est nécessaire d'éviter un dommage irréparable qui l'empêcherait d'examiner la requête de manière appropriée et, le cas échéant, de garantir au requérant la jouissance effective et en pratique des droits de la Convention qu'il invoque. Par exemple, dans des affaires récentes contre la Grèce concernant des détenus, la Cour a demandé au gouvernement de tout mettre en œuvre pour que les personnes bénéficiant des soins nécessaires à leur état de santé. Dans une affaire il a également été demandé que les transferts fréquents entre le lieu de détention et un hôpital se déroulent dans des conditions adaptées à l'état de santé du requérant. Toute mesure provisoire « positive » ne devrait toutefois pas chercher à fournir une *restitutio in integrum* (rétablir pleinement la situation antérieure).

### iii. Le traitement du requérant par l'Etat défendeur suite à l'indication d'une mesure provisoire

38. L'obligation principale est de respecter la mesure provisoire indiquée. Quant au traitement du requérant suite à l'indication de mesures provisoires (par exemple, les structures d'accueil), les obligations découlent de la Convention<sup>44</sup> et d'autres sources de droit international.

## E. La publication par la Cour d'informations relatives aux mesures provisoires

39. La publication par la Cour d'informations s'est considérablement accrue en ce qui concerne les mesures provisoires. La Cour publie des statistiques annuelles sur les mesures provisoires et a récemment commencé à publier des statistiques semestrielles.

40. La possibilité pour la Cour de publier des informations sur les motifs de rejet des demandes de mesures provisoires (les rejets constituant plus de 50 % du nombre total de décisions) a été discutée. De telles informations permettraient aux représentants des requérants, aux requérants non représentés et aux autorités nationales de mieux comprendre quelles situations n'engendrent pas un dommage irréparable et quels recours suspensifs devraient avoir été épuisés. Cela contribuerait notamment à réduire le nombre de demandes de requérants et de leurs représentants, rejetées de manière répétée. Le Greffe a indiqué qu'il était prêt à examiner la question de la communication de telles informations. Il a toutefois été relevé qu'étant donné la possibilité de créer un risque pour le

43. Voir *M.S.S. c. Belgique et Grèce, Na c. Royaume-Uni, I.M. c. France et Daoudi c. France*, paragraphe 71.

44. Certains standards ont été évoqués dans l'arrêt *M.S.S. c. Belgique et Grèce*.

requérant, la Cour ne devrait pas publier des informations concernant des cas individuels mais uniquement des données générales relatives aux typologies communes.

### *F. Les mesures provisoires empêchant l'éloignement vers un autre Etat membre dans lequel le requérant risquerait un dommage irréparable*

41. Il a été relevé qu'un grand nombre de mesures provisoires sont relatives au renvoi de personnes dans un autre Etat membre du Conseil de l'Europe. La question a été soulevée de savoir s'il serait possible et/ou approprié pour la Cour d'imposer une mesure provisoire à l'Etat de destination (à savoir une mesure provisoire empêchant l'Etat de destination de commettre un dommage irréparable). Cela soulève d'autres questions comme celle de savoir si la Cour pourrait imposer des mesures provisoires à l'encontre d'un Etat qui n'est pas partie à la requête en question. En ce qui concerne les renvois vers un Etat membre, la Cour applique les mêmes critères que ceux qui sont appliqués pour les Etats non membres<sup>45</sup>.

## **IV. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

42. Le nombre de mesures provisoires indiquées, a considérablement diminué au cours des deux dernières années. Il convient de saluer les efforts réalisés par la Cour, notamment la Déclaration du Président, la nouvelle instruction pratique, le transfert de responsabilités à la section de filtrage du Greffe et la centralisation du traitement des demandes également au niveau décisionnel, qui ont contribué à ce développement. La Cour pourrait néanmoins être invitée à examiner la nécessité d'introduire toutes autres mesures pour pouvoir faire face à l'afflux de demandes, comme cela s'est produit en 2010/2011 dans le contexte des mesures de renvoi vers l'Irak, dans la mesure où il est trop tôt pour en conclure que les réformes procédurales introduites par le Greffe sont suffisantes pour gérer efficacement une telle situation.

43. Il convient de saluer la Cour pour ses efforts continus pour traiter rapidement les affaires dans lesquelles des mesures provisoires ont été prononcées, notamment en les communiquant immédiatement, en leur accordant un traitement prioritaire, et en établissant un système de contrôle interne pour vérifier régulièrement les suites données à ces affaires. L'on peut présumer qu'il en résulte que de telles requêtes sont à présent traitées plus rapidement que durant la période qui a immédiatement précédé la Conférence d'Izmir. La Cour pourrait être invitée à fournir des informations complémentaires sur l'évolution de ce système, et à mettre à jour périodiquement des informations statistiques sur la durée moyenne entre l'indication d'une mesure provisoire et le prononcé d'une décision dans une affaire. Le CDDH encourage également la Cour à traiter rapidement ces requêtes et à examiner si davantage peut être fait pour réduire le délai entre l'indication d'une mesure provisoire et le prononcé d'une décision finale dans une affaire.

44. Il convient de saluer la récente initiative de la Cour de publier des statistiques semestrielles sur les mesures provisoires. La Cour pourrait également envisager de communiquer des informations complémentaires génériques sur

45. Pour les critères, voir le document GT-GDR-C(2012)009 paragraphe 28.

les demandes de mesures provisoires, y compris sur les motifs de refus, sans toutefois mettre en péril la sécurité du requérant. Les moyens de communication pourraient inclure des amendements à l'instruction pratique lorsque cela est nécessaire, le site internet de la Cour et les réunions régulières de la Cour avec les agents de gouvernements et les représentants des requérants. Le CDDH rappelle la note détaillée de la Cour sur la pratique du collège de la Grande Chambre et invite la Cour à envisager de préparer un texte similaire sur sa pratique au regard des mesures provisoires.

45. Il convient de rappeler aux Etats membres l'importance de fournir des recours internes, le cas échéant avec un effet suspensif, qui fonctionnent de manière effective et équitable et permettent, conformément à la Convention et à la lumière de la jurisprudence de la Cour, un examen approprié et en temps opportun de la question du risque (voir les paragraphes 17-19 ci-dessus). Le CDDH propose qu'il soit recommandé aux Etats membres que les décisions nationales soient telles qu'elles fournissent suffisamment d'informations à la Cour pour vérifier la qualité et la suffisance de la procédure interne. Les Etats membres devraient également mieux faire connaître leurs recours internes avec effet suspensif disponibles pour les individus qui font l'objet d'une mesure d'éloignement et qui devraient par conséquent être épuisés avant de demander une mesure provisoire.

46. Le CDDH souligne l'importance pour la Cour de s'assurer, dès que possible, qu'un représentant légal agit avec le consentement du requérant dans les affaires dans lesquelles des mesures provisoires sont demandées ou ont été imposées. Il invite la Cour à préciser l'exigence du consentement du requérant sur son site internet et à mettre en œuvre un contrôle en temps utile de l'existence ou non d'un tel consentement.

47. Bien que cela soit mentionné actuellement dans la lettre de la Cour aux requérants et/ ou à leurs représentants, la Cour pourrait également fournir des informations complémentaires sur le site internet de la Cour et dans l'instruction pratique, informant les représentants du requérant qu'ils doivent informer rapidement la Cour, de leur propre initiative, s'ils ne sont plus en contact avec le requérant. A cet égard, la Cour pourrait fournir des informations complémentaires sur la nécessité qu'elle soit informée du départ volontaire du requérant, que ce soit par le requérant, le représentant légal ou l'Etat défendeur. La Cour pourrait rester attentive à cette question, y compris en vérifiant auprès du représentant légal qu'il est toujours en contact avec son client.

48. Compte tenu des contraintes matérielles et temporelles existantes, la possibilité d'un « dialogue préalable » entre le Greffe et l'Etat concerné lors de l'instruction de la demande de mesure provisoire ne pourrait et ne devrait en aucun cas être systématique. Il ne peut et ne devrait s'agir que d'une solution à utiliser sur une base ad hoc, sur décision de la Cour et si celle-ci l'estime utile afin d'obtenir des renseignements spécifiques et factuels. Si le CDDH ne propose pas que soit introduite une procédure contradictoire, il encourage néanmoins la pratique d'un dialogue entre la Cour et l'Etat défendeur concerné et accorde une importance à la possibilité pour l'Etat défendeur de contester effectivement une mesure provisoire.

49. La Cour pourrait être invitée à examiner sa jurisprudence au regard de l'exigence de l'épuisement des recours effectifs non suspensifs en tant que condition pour l'examen des requêtes pour lesquelles une mesure provisoire a été imposée. Cela permettrait l'achèvement des procédures internes, conformément au principe de subsidiarité.

50. Lorsque les autorités nationales ont notifié à un requérant suffisamment à l'avance la date prévue de son éloignement, la Cour pourrait être invitée à appliquer strictement son exigence que les demandes de mesures provisoires soient formulées au moins un jour ouvré avant la date prévue pour la mesure d'éloignement.

51. Reconnaissant que, même si, de manière générale, il est important que les décisions soient motivées, la motivation du prononcé de mesures provisoires représenterait un travail supplémentaire pour le Greffe. La Cour pourrait envisager de motiver ses décisions sur une base ad hoc dans des circonstances exceptionnelles.

52. Le Comité des Ministres pourrait prendre note du grand nombre de mesures provisoires qui concernent des expulsions vers un autre Etat membre du Conseil de l'Europe et rappeler aux Etats membres leurs obligations en vertu de la Convention. La Cour pourrait également être invitée à examiner s'il serait possible, dans certaines de ces affaires, d'indiquer des mesures provisoires relatives au traitement du requérant dans l'Etat membre vers lequel le requérant est renvoyé.

53. Le CDDH souligne l'importance d'une mise en œuvre rapide et effective au niveau interne des arrêts concernant les articles 2 et 3, qui contribuera à réduire le nombre de demandes d'application de l'article 39 dans des affaires similaires.

54. Il convient de rappeler aux Etats membres que l'article 34 de la Convention entraîne l'obligation pour les Etats parties de se conformer à l'indication de mesures provisoires prononcées en vertu de l'article 39 du Règlement de la Cour et que tout défaut de s'y conformer implique normalement une violation de l'article 34 de la Convention.

## ANNEXE

### Liste de contrôle du Greffe et modèles de lettres aux requérants

#### Liste de contrôle générale

Requête n° ../.....	Section: ....
.....C. ....	Rapporteur: .....
	Division : .././.....
<input type="checkbox"/> <b>Formulaire de requête reçu</b>	ref: .....
<input type="checkbox"/> <b>Assitant(e) de section informé(e)</b>	

### I. REQUÉRANT

1. Nom :	.....
2. Adresse :	M. .... ..... ..... 97.....
3. Date de naissance :	.././....
4. Nationalité :	Français
5. Représentant :	Tél. : Aucune Fax : [Cliquer et taper (mettre à jour dans CMIS)] E-mail : Aucune

### II. DEMANDE

6. Date demande reçue (MESURE/DEM) :	[Cliquer et taper (ajouter dans CMIS)]
7. Mesure provisoire demandée :	[Cliquer et taper]
8. Question relative à la Convention ou article invoqués :	[Cliquer et taper]
9. Motifs de la demande :	[Bref résumé des faits + demande]

### III. RÉSUMÉ DES FAITS ET PROCÉDURE INTERNE<sup>46</sup> :

[Cliquer et taper]

---

46. Concernant la procédure interne, préciser l'organe décisionnel, date de la décision et faites un bref résumé de raisonnement.

## IV. DÉCISION

[Cliquer et taper]

Proposition(s) et raisons :

[Cliquer et taper]

Contrôle de qualité :	Juge rapporteur :
Date :	Date :
Signature :	Signature :

### Décision du Case president à corriger

- Application de l'article 39<sup>a</sup> (MESURE/Y)
- Application de l'article 39 refusée (MESURE/N)
- Déclare la requête irrecevable (article 27 § 1) (IRRECEV)
- Communication en urgence (article 40) (INF/REQ/40)
- Accord priorité (article 41) (PRIORITE/Y)
- Accord anonymat (article 47 § 3) (ANON/Y)
- Accord confidentialité<sup>b</sup> article 33) (FILE/CONF/Y)
- Demande d'informations factuelles (article 54 § 2 (a))
- Communication pour observations (article 54 § 2 (b))

Date :	Heure :
Signature :	Nom :

- a. Lorsque l'on applique *la mesure provisoire*, il faut aussi accorder *la priorité*.
- b. Conformément à la décision des greffiers du 8/10/10, lorsque l'on accorde *l'anonymat*, il faut automatiquement accorder *la confidentialité* au dossier.

## Rejet pour tardiveté

Nom et adresse du requérant  
ou de son représentant

... SECTION

CEDH-LF2.0R R39

.../.../...

Strasbourg, le (date)

PAR TÉLÉCOPIE ET PAR COURRIER

Total des pages : ...

Requête n° ...../....

...C. ....

Madame/Monsieur/Maître,

J'accuse réception de votre télécopie du (date) par laquelle vous demandez à la Cour européenne des droits de l'homme d'empêcher, sur le fondement de l'article 39 de son règlement votre renvoi/ le renvoi de votre client vers (pays de destination). **Ce dossier s'est vu attribuer le numéro ci-dessus, qu'il vous faudra rappeler dans toute correspondance relative à cette affaire.**

Votre télécopie est parvenue à la Cour **le (date) à (heure)** pour un renvoi prévu le **J + 1**. En raison de son arrivée tardive, la Cour n'a pas été en mesure d'étudier votre requête.

**Il est demandé aux requérants de faire parvenir les documents à la Cour le plus tôt possible.**

**Les demandes de mesures provisoires soumises à la Cour après 15 heures le jour précédant l'expulsion pourraient ne pas être traitées. Lorsque l'expulsion a lieu durant le week-end, le jour considéré comme précédant l'expulsion est le vendredi.**

Je vous serais reconnaissant de me signaler dans les meilleurs délais, et en tout état de cause avant le (**délai**), si vous souhaitez maintenir votre requête/ votre client souhaite maintenir sa requête, auquel cas vous devrez indiquer à la Cour une adresse d'expédition. En cas de non-réception de ces informations à la date indiquée, votre dossier/ le dossier de votre client pourra être détruit.

Veillez agréer, Madame/Monsieur/Maître, l'assurance de ma considération distinguée.

.....  
.....

## Requête hors du champ d'application de l'article 39

Nom et adresse du requérant  
ou de son représentant

### .... SECTION

CEDH-LF2.0R FS  
.../.../...

Strasbourg, le (date)

PAR TÉLÉCOPIE ET PAR COURRIER  
Total des pages : ...

Requête n° ..../....  
... c. France

Madame/Monsieur/Maître,

J'accuse réception de votre télécopie du (date) par laquelle vous demandez à la Cour européenne des droits de l'homme d'indiquer au Gouvernement français, sur le fondement de l'article 39 de son règlement, de (indiquer les raisons).

**Je vous informe que cette demande se situe manifestement en dehors du champ d'application de l'article 39, raison pour laquelle elle n'a pas été soumise à la décision du président faisant fonction d'une chambre de la Cour. Par conséquent, la Cour n'empêchera pas [type de mesure demandée].**

**La Cour ne fait application de l'article 39 que dans les cas où les requérants sont exposés à un risque imminent de dommage grave et irréparable.** La grande majorité des affaires où il est fait application de l'article 39 ont trait à des procédures d'expulsion ou d'extradition et portent sur des allégations d'exposition à un risque sérieux de violation de l'article 2 (droit à la vie) ou de l'article 3 (droit de ne pas être soumis à des traitements inhumains ou dégradants) en cas de renvoi du requérant dans l'Etat de destination.

Je vous serais reconnaissant de me signaler dans les meilleurs délais, et en tout état de cause avant le (**délai**) si vous souhaitez /votre client souhaite maintenir votre/sa requête. En cas de non-réception de ces informations à la date indiquée, votre dossier/ le dossier de votre client pourra être détruit.

Veuillez agréer, Madame/Monsieur/Maître, l'assurance de ma considération distinguée.

.....  
.....

## Requête non étayée

Nom et adresse du requérant  
ou de son représentant

### .... SECTION

CEDH-LF2.OR mod  
../.../...

**Strasbourg, le (date)**  
**PAR TÉLÉCOPIE ET PAR COURRIER**  
**Total des pages : (...)**

**Requête n° ...../...**

**... C. ...**

Madame / Monsieur / Maître,

J'accuse réception, le (date), de votre télécopie du (date) par laquelle vous demandez à la Cour européenne des droits de l'homme en vertu de l'article 39 du règlement de la Cour d'empêcher [votre renvoi / expulsion, /extradition vers] [le renvoi / expulsion, /extradition de votre client vers ] [Cliquer et taper Mesure demandée/Pays].

**Ce dossier s'est vu attribuer le numéro ci-dessus, qu'il vous faudra rappeler dans toute correspondance relative à cette affaire.**

Je vous informe que, selon la pratique de la Cour, les demandes de mesures provisoires qui ne sont pas étayées ne sont pas soumises pour examen au président [faisant fonction] de la section. Cela inclut les demandes, comme la vôtre dans la présente affaire, qui ne comportent pas [un récit détaillé des circonstances ayant motivé le départ de votre pays d'origine et un exposé précis des éléments sur lesquels se fondent vos craintes en cas de retour], [la nature exacte des risques invoqués] [et les dispositions de la Convention dont la violation est alléguée]. Un simple renvoi à des énonciations contenues dans un autre document ou à la procédure interne ne suffit pas ; cela implique également de communiquer la copie de toutes les décisions prises par les juridictions et administrations internes relatives aux procédures pertinentes (procédures d'asile ou autres).

[Il vous revient en particulier de produire le(s) document(s) suivant(s) :

#### **Liste des documents requis, à insérer par chaque division**

Si vous êtes en possession de documents médicaux (certificats ou autres) relatifs à la présente affaire, il vous revient également de m'en faire parvenir une copie.

En conséquence, sous sa forme actuelle, à défaut de réception des informations complémentaires nécessaires, [avant votre renvoi / expulsion, /extradition, ou avant le *date*, à *heure*] votre demande d'application de l'article 39 ne sera pas soumise au président [faisant fonction] de la Section.

Je vous invite à consulter les instructions pratiques concernant les mesures provisoires accessibles sur le site internet de la Cour.

A l'expiration **d'un délai de six mois** commençant à courir à la date de la présente lettre, le dossier ouvert consécutivement à votre communication **sera détruit sans être transmis à une formation judiciaire pour décision**, sauf si une demande dûment étayée d'application de l'article 39 du règlement et/ou un formulaire de requête dûment complété sont parvenus à la Cour entre-temps.

[Etant donné que vous / votre client allez/va être expulsé[e] vers un autre Etat membre du Conseil de l'Europe, vous pourrez déposer une requête contre cet Etat s'il est responsable à votre / son égard d'une atteinte à l'un des droits garantis par la Convention.]

Veillez agréer, Madame/Monsieur/Maître, mes salutations distinguées / l'assurance de ma considération distinguée.

.....  
.....

P.J. :

- ▶ Jeu de documents relatifs à la requête
- ▶ (Veillez noter que les pièces jointes à cette lettre seront envoyées à votre adresse.)

## Article 39 refusé + requête déclarée irrecevable

Nom et Adresse du Requérant  
ou de son Représentant

### ... SECTION

CEDH-LF2.1R + LF11.00R (CD1mod)

.....

**Strasbourg, le (date)**

**PAR TÉLÉCOPIE ET PAR COURRIER**  
**Total des pages : ...**

**Requête n° .../...**

**.... C. ....**

Madame/Monsieur/Maître,

J'accuse réception, le (date), de votre télécopie du (date) par laquelle vous demandez à la Cour européenne des droits de l'homme en vertu de l'article 39 du règlement de la Cour de faire suspendre la mesure d'expulsion dont vous/votre client faites/fait l'objet.

Le (date), après avoir pris connaissance de cette demande, la juge faisant fonction de président de la section à laquelle l'affaire a été attribuée a décidé de ne pas indiquer au gouvernement (nationalité), en vertu de l'article 39 du règlement de la Cour, la mesure provisoire que vous sollicitez.

Par ailleurs, je porte à votre connaissance que la Cour européenne des droits de l'homme, siégeant en formation de juge unique, a décidé de déclarer irrecevable votre requête introduite le (date) et enregistrée sous le numéro susmentionné. La Cour a en effet estimé que les conditions posées par la Convention n'ont pas été remplies.

Cette décision est définitive et ne peut faire l'objet d'aucun recours devant la Cour, y compris la Grande Chambre, ou un autre organe. Vous comprendrez donc que le Greffe ne sera pas en mesure de vous fournir d'autres précisions sur les délibérations du juge unique ni de répondre aux lettres que vous lui adresseriez à propos de la décision rendue dans la présente affaire. Vous ne recevrez pas d'autres documents de la Cour ayant trait à celle-ci et, conformément aux directives de la Cour, votre dossier sera détruit dans le délai d'un an à compter de la date de la décision.

La présente communication vous est faite en application de l'article 52 A du règlement de la Cour.

Veuillez agréer, Madame/Monsieur/Maître, l'assurance de ma considération distinguée.

.....  
.....

# RAPPORT DU CDDH CONCERNANT L'OPPORTUNITÉ ET LES MODALITÉS D'UNE « PROCÉDURE DE REQUÊTE REPRÉSENTATIVE »

*Adopté par le CDDH le 22 mars 2013*

## A. INTRODUCTION

1. Dans la Déclaration adoptée lors de la Conférence à haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres (Brighton, 19-20 avril 2012), la conférence a invité ce dernier, « en s'appuyant sur la procédure de l'arrêt pilote, (...) à envisager l'opportunité et les modalités d'une procédure selon laquelle la Cour pourrait enregistrer et statuer sur un petit nombre de requêtes représentatives sélectionnées dans un groupe de requêtes alléguant la même violation contre le même Etat partie défendeur, la décision de la Cour en l'espèce étant applicable à l'ensemble du groupe » (paragraphe 20.d) (désormais mentionné sous le nom de « procédure de requête représentative »). Lors de la session ministérielle du 23 mai 2012, le Comité des Ministres a chargé le CDDH de soumettre, d'ici au 15 octobre 2013, ses conclusions et éventuelles propositions de mesures pour donner suite au paragraphe 20.d) de la Déclaration de Brighton. Le présent rapport constitue la réponse du CDDH à cette demande.

2. La Déclaration de Brighton et les travaux préparatoires à la Conférence de Brighton ne donnent pas davantage d'indications quant à ce qu'il faut entendre par « procédure de requête représentative ». Des orientations découlent toutefois de deux éléments de précision.

3. En premier lieu, il s'agit, selon les termes du paragraphe 20.d), de « s'appuyer sur la procédure de l'arrêt pilote ». Il existe en fait plusieurs variantes possibles de la « procédure de l'arrêt pilote », applicable pour certains types de groupes de requêtes alléguant contre le même Etat défendeur une violation découlant d'un problème structurel ou systémique ou d'un autre dysfonctionnement similaire. Dans le cadre de la procédure de base, la Cour sélectionne une affaire pilote et l'arrêt correspondant devra identifier la nature du problème de fond et indiquer à l'Etat défendeur les mesures de redressement à prendre en vue de son exécution. La première application de la procédure de l'arrêt pilote, dans *l'affaire Broniowski c. Pologne*<sup>1</sup>, a entraîné l'ajournement de la question de la satisfaction équitable dans l'attente de l'adoption des mesures de redressement requises. Dans d'autres arrêts plus récents, cependant, cela n'a généralement pas été le cas. La procédure entraîne habituellement l'ajournement de l'examen des

1. Requête n° 31443/96, arrêt de la Grande Chambre du 22 juin 2004.

autres requêtes analogues dans l'attente de l'adoption des mesures de redressement. Les arrêts pilotes récents ont souvent fixé un délai déterminé à l'Etat défendeur pour adopter lesdites mesures. Dans tous les cas, l'objectif de la procédure est de permettre la radiation des requêtes analogues conformément à l'article 37 de la Convention une fois les mesures de redressement mises en œuvre<sup>2</sup>.

4. En second lieu, pendant que l'on négociait les termes de la Déclaration de Brighton, la Cour a reçu un très grand nombre de requêtes dirigées contre la Hongrie concernant les droits à pension d'anciens agents des forces de l'ordre ayant bénéficié d'une retraite anticipée. En réponse à cette situation, le greffier de la Cour a publié un communiqué de la presse indiquant ce qui suit :

« La Cour examinera une ou plusieurs de ces requêtes en priorité, à titre d'affaire(s) pilote(s). Pendant ce temps, elle ne prendra aucune mesure procédurale pour les autres requêtes. Par ailleurs, les requêtes qui ne seront pas introduites par l'intermédiaire de l'un des syndicats concernés ne seront pas enregistrées pour l'instant... Pour l'instant le Greffe de la Cour n'informerait pas chaque requérant que sa requête a été enregistrée. De plus, la Cour n'entreprendra pas de correspondance avec les requérants et ne répondra à aucune demande d'information relativement à ces affaires. Elle publiera en temps utile sur son site internet des informations relatives aux affaires pilotes dans ce dossier »<sup>3</sup>.

5. En tout état de cause, la mise en place d'une procédure de requête représentative viserait à fournir à la Cour un outil supplémentaire pour répondre à l'afflux important de requêtes qui, aux fins du présent rapport, seront appelées des requêtes « similaires », à savoir des requêtes alléguant d'une même violation contre le même Etat défendeur et soulevant un problème juridique identique, basé sur des situations factuelles comparables, de sorte que la résolution d'un seul de ces problèmes communs permette la résolution de toutes les affaires similaires. Elle permettrait de traiter ces requêtes de manière satisfaisante et efficace, en toute transparence. Dans la mesure où la Déclaration de Brighton invite à « s'appuyer sur la procédure de l'arrêt pilote », une procédure de requête représentative doit constituer un dispositif nouveau et distinct de la procédure de l'arrêt pilote, et, pour qu'elle apporte une valeur ajoutée, elle doit également se différencier des autres outils procéduraux existants. Il convient de rappeler que dans ce cas, comme pour toutes les mesures prises pour remédier au problème des requêtes « similaires », la question de la subsidiarité se pose, notamment celle de la volonté de l'Etat défendeur de prendre des mesures correctives. De telles mesures de redressement permettent à la Cour de rayer des requêtes en suspens de son arriéré et, en empêchant que la situation sous-jacente se perpétue, d'éviter toute accumulation de nouvelles requêtes.

6. Conformément au mandat fixé, le présent rapport cherchera premièrement à établir si les diverses procédures dont dispose la Cour, notamment la procédure de l'arrêt pilote, sont suffisantes pour remédier au problème actuel des requêtes « similaires » et deuxièmement, à déterminer s'il y a lieu d'instaurer, pour faire face à ce problème, une procédure distincte et représentant une évolution

2. Pour plus de précisions concernant la procédure de l'arrêt pilote, voir l'article 61 du Règlement de la Cour.

3. Voir doc. GT-GDR-C(2012)007, « le greffier de la Cour européenne des droits de l'homme prend des mesures spéciales pour traiter l'afflux d'affaires hongroises relatives aux pensions de retraite ».

importante dans les procédures de la Cour, en se posant la question de savoir si la réponse donnée par la Cour aux affaires relatives aux pensions hongroises ne constitue pas déjà une évolution en ce sens.

## B. LES OUTILS PROCÉDURAUX DONT DISPOSE ACTUELLEMENT LA COUR

7. Comme indiqué ci-dessus, la Cour dispose déjà de divers outils procéduraux pour faire face au problème des requêtes « similaires ». Cette partie décrira ces outils, en faisant notamment référence à des exemples d'affaires dans lesquelles ils ont été utilisés.

8. La **procédure de l'arrêt pilote** a déjà été décrite dans ses grandes lignes au paragraphe 3. Comme indiqué, et conformément à l'article 61 du Règlement de la Cour, cette procédure peut prendre plusieurs formes. Par ailleurs, certaines affaires peuvent présenter de nombreuses caractéristiques d'une procédure de l'arrêt pilote, mais ont été jugées sans qu'il ait été fait référence à l'article 61 (voir par exemple l'affaire *Grudić et autres c. Serbie*<sup>4</sup>). Il avait été reproché à la procédure de l'arrêt pilote, surtout dans les premiers temps, de manquer de clarté, notamment concernant la manière de l'engager et les circonstances dans lesquelles elle peut être engagée. Cette procédure est toutefois aujourd'hui mieux connue, puisqu'elle a été utilisée une vingtaine de fois à ce jour. De plus, elle a été codifiée dans le Règlement de la Cour, conformément à ce qui avait été demandé au paragraphe 7.b) de la Déclaration d'Interlaken.

9. Une variante spécifique de la procédure de l'arrêt pilote n'aboutira pas à un arrêt mais à une décision d'irrecevabilité. Par exemple, dans sa décision sur la recevabilité rendue dans l'affaire *Demopoulos et autres c. Turquie*<sup>5</sup>, concernant un problème de privation de propriété, la Grande Chambre a conclu qu'il existait une voie de recours effective que les requérants directement concernés par la décision n'avaient pas épuisée. Sur cette base, la Cour a déclaré irrecevables d'autres requêtes similaires et a clos son examen de la question qui lui avait précédemment été soumise dans l'affaire *Loizidou c. Turquie*<sup>6</sup>.

10. La Cour peut choisir, dans un groupe d'affaires similaires, une affaire pour laquelle elle rendra un arrêt de principe, lequel sera applicable aux autres affaires du groupe. Par exemple, dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, concernant le transfert d'un demandeur d'asile depuis un Etat membre de l'Union européenne vers la Grèce en vertu du Règlement de Dublin<sup>7</sup>, les principes énoncés dans l'arrêt mettaient en jeu la compatibilité avec la Convention de tels transferts par d'autres Etats vers la Grèce. La Cour a ainsi demandé aux Pays-Bas comment ils entendaient donner suite à l'arrêt M.S.S. De même, à la suite de l'arrêt rendu dans l'affaire *Sufi et Elmi c. Royaume-Uni* (concernant des retours vers la Somalie)<sup>8</sup>, le Royaume-Uni a fait des propositions sur le réexamen de demandes d'asile dans des cas similaires, à la suite de quoi la Cour a pu rayer d'autres requêtes du rôle<sup>9</sup>.

11. La Cour peut également joindre plusieurs requêtes et les traiter dans le cadre d'une décision unique. Par exemple, dans l'affaire *Gagliione c. Italie*, la Cour a traité 475 requêtes concernant des retards importants dans l'exécution de déci-

4. Requête n° 31925/08, arrêt du 17 avril 2012.

5. Requêtes n°46113/99 et autres, décision du 1<sup>er</sup> mars 2010.

6. Requête n°15318/89, arrêt de Grande Chambre du 18 décembre 1996.

7. Requête n°30696/09, arrêt de Grande Chambre du 21 janvier 2011.

8. Requêtes n° 8319/07 et 11449/07, arrêt du 28 juin 2011.

9. Voir *Musa et autres c. Royaume-Uni*, requête n° 8276/07 et 175 autres, décision du 26 juin 2012.

sions de justice internes ordonnant le versement d'indemnités pour durée excessive des procédures<sup>10</sup>. Il existe de nombreux autres cas où la Cour a traité jusqu'à cent requêtes en une seule décision.

12. Le Greffe de la Cour a récemment écrit à l'agent du Gouvernement italien en lui transmettant une liste de quelques 5 800 requêtes reçues concernant la durée des procédures et le manque de recours interne effectif, afin que le gouvernement italien puisse contacter les personnes concernées en vue de parvenir à **des règlements amiables sur la base des montants alloués aux requérants par la Cour** dans Gaglione<sup>11</sup>.

13. La Cour a développé, en coopération avec les autorités ukrainiennes, une **procédure accélérée de Comité**, qui a été utilisée à ce jour pour traiter les requêtes dirigées contre ce pays concernant la non-exécution des décisions judiciaires rendues en dernier ressort par les juridictions nationales, soit le groupe le plus important d'affaires similaires concernant ce pays. En effet, la procédure de l'arrêt pilote, utilisée dans l'affaire Ivanov<sup>12</sup> en vue de remédier à ce problème, avait été abandonnée du fait de l'impossibilité de résoudre la situation, 1 000 nouvelles requêtes ayant été introduites en 2011. La nouvelle approche a été instaurée par un arrêt de Comité rendu dans l'affaire Kharuk, qui a utilisé une base simplifiée pour calculer la satisfaction équitable : ainsi, son montant a été fixé à 1 500 € pour les décisions de justice interne non exécutées depuis trois ans ou moins et à 3 000 € pour les décisions non exécutées depuis plus de trois ans<sup>13</sup>. L'Etat défendeur a été invité à régler les autres affaires sur cette base.

14. Dans le cadre de cette procédure, le processus d'enregistrement est considérablement simplifié : seuls les principaux faits du dossier sont entrés dans le système informatique de gestion des affaires, puis toutes les données sont informatisées selon un processus très automatisé. Il n'y a pas de résumé des faits relatifs à la situation individuelle du requérant : les informations sont présentées sur une seule ligne dans un tableau. Les autorités ukrainiennes ne reçoivent le formulaire de requête ou tout autre document soumis que si elles le demandent. Le règlement amiable n'est pas évoqué, dans la mesure où cela allongerait la procédure. Le gouvernement est invité à formuler directement une déclaration unilatérale sur la base de l'arrêt Kharuk. La Cour indique qu'en l'absence de déclaration unilatérale permettant de rayer la requête du rôle, elle rendra une décision six mois plus tard. L'Etat défendeur peut toujours s'opposer à l'utilisation de cette procédure ou contester les circonstances factuelles d'une affaire. Un accord a été conclu entre les autorités et le Greffe visant à limiter le nombre d'affaires transmises à 250 par mois. Depuis l'été 2012, plus de 1 000 affaires ont été transmises. Grâce à ce nouveau système, les nouvelles affaires peuvent être décidées ou réglées en un an ou moins.

15. Enfin, comme indiqué au paragraphe 4 ci-dessus, il y a la démarche adoptée par le Greffe concernant les **affaires relatives aux pensions en Hongrie**. Ces dernières concernent à ce jour 11 500 personnes, dont les requêtes ont été regroupées par le Greffe en 37 groupes. Le caractère inhabituel de la situation réside dans le fait qu'un nombre exceptionnellement élevé de requêtes ont été déposées de manière coordonnée dans un court laps de temps et qu'il existe une importante coopération entre le Greffe et ceux qui coordonnent les actions des

10. Requête n° 45867/07, arrêt du 21 décembre 2010.

11. Voir document GT-GDR-C(2013)004.

12. Requête n° 40450/04, arrêt du 15 octobre 2009.

13. Requête n° 703/05 et 115 autres, arrêt du 26 juillet 2012.

requérants au niveau national. La procédure étant encore à ses débuts, on ignore si des innovations particulières seront introduites ou si le Greffe fait simplement preuve de pragmatisme afin de gérer une situation exceptionnelle.

16. Les descriptions qui précèdent montrent que la Cour peut combiner plusieurs démarches procédurales pour faire face le plus efficacement possible à une situation particulière. La gamme d'outils procéduraux inclut :

- ▶ La procédure de l'arrêt pilote (y compris ses variantes) ;
- ▶ l'arrêt de principe dans une affaire individuelle issue d'un groupe, ce principe étant d'application générale pour le groupe ;
- ▶ la jonction de requêtes devant être décidées dans un arrêt unique ;
- ▶ la procédure accélérée de Comité ;
- ▶ une invitation à l'Etat défendeur à régler une liste d'affaires sur la base des niveaux d'indemnisation alloués dans un arrêt précédent ;
- ▶ le regroupement de requêtes dès le tout début de la procédure.

17. Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler d'un outil procédural disponible à la discrétion de la Cour, l'article 33 de la Convention, qui autorise les affaires interétatiques, constitue un autre moyen de traiter des situations qui peuvent donner lieu à des requêtes « similaires » (ainsi que d'autres nombreuses requêtes). Bien que les affaires interétatiques n'aient pas été nombreuses, elles impliquent le plus souvent des situations affectant un grand nombre d'individus.

### **C. QUELLE PROCÉDURE DANS QUELLES CIRCONSTANCES ?**

18. La Cour attache une grande importance au fait de pouvoir choisir entre ses différents outils procéduraux et leurs variantes celui qui est le plus approprié aux particularités d'une situation donnée. La Cour a développé ces outils – et, bien entendu, continue de le faire – dans le cadre juridique actuel de la Convention pour faire face à des situations particulières et, notamment dans le cas de la procédure de l'arrêt pilote, en étroite collaboration avec les Etats parties.

19. Selon l'expérience du Greffe lorsque rien ne laisse prévoir que les causes profondes d'un problème pourront être résolues au niveau national, il peut être contre-productif de laisser des requêtes « similaires » s'accumuler ou de différer leur traitement. Comme indiqué ci-dessus, par exemple, la mise en place de la procédure accélérée de Comité était étroitement liée à l'échec de la procédure de l'arrêt pilote utilisée dans l'affaire Ivanov.

20. La Cour ne semble pas avoir été confrontée à ce jour à une situation mettant en jeu des requêtes « similaires » à laquelle elle n'a pas trouvé de réponse procédurale. Cela ne veut pas dire que la Cour n'a jamais été en difficulté et encore moins qu'elle a été capable de résoudre toutes les situations auxquelles elle a été confrontée. Les difficultés peuvent être liées à la disponibilité des ressources ou à l'ampleur même du problème. La gestion par la Cour de l'affaire des pensions hongroises montre cependant qu'une réponse innovante et flexible peut rendre une situation complexe plus gérable. En ce qui concerne la résolution du problème de fond, lorsque celle-ci n'est pas obtenue, la situation ukrainienne décrite précédemment démontre la capacité de la Cour à répondre de diverses manières appropriées.

21. S'agissant des affaires hongroises relatives aux pensions, aucune évolution importante n'a été signalée depuis le communiqué de presse du greffier publié début 2012. Il semble que la situation à la Cour soit à présent sous contrôle et qu'elle ne soit plus critique. En ce qui concerne le traitement des requêtes, elles

ne sont plus considérées comme hautement prioritaires selon la politique de hiérarchisation de la Cour. Lors de la rédaction du présent rapport, il n'y avait pas de faits nouveaux à signaler.

## D. L'OPPORTUNITÉ DE METTRE EN PLACE UNE PROCÉDURE DE REQUÊTE REPRÉSENTATIVE

22. Est-t-il nécessaire d'ajouter une procédure de requête représentative aux outils procéduraux dont dispose actuellement la Cour et à leurs variantes ? Tel que cela a été relevé, le fait qu'elle soit saisie d'un nombre très important de requêtes « similaires » représente un problème pour la Cour, mais davantage sur le plan des ressources que du point de vue de la disponibilité des réponses procédurales : les requêtes « similaires » peuvent être traitées de diverses manières dans le cadre actuel.

23. On pourrait poser la question autrement : quels seraient les avantages, la spécificité ou l'utilité d'une procédure de requête représentative ? La Déclaration de Brighton se borne à indiquer que dans le cadre de cette procédure, la Cour n'enregistrerait et [ne] statuerait [que] sur un petit nombre de requêtes représentatives d'un groupe.

- i. La possibilité **de regrouper de nombreuses requêtes en une affaire** existe déjà. Aux termes de l'article 34 de la Convention, la Cour peut être saisie d'une requête émanant d'un « groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation ». Dans l'affaire *Chagos Islanders c. Royaume-Uni*, le groupe était constitué de 1 786 personnes<sup>14</sup>. De plus, la Cour peut regrouper des requêtes similaires, comme par exemple dans les affaires Gaglione (voir paragraphe 11 ci-dessus).
- ii. De même, dans certaines circonstances, la Cour a décidé de **ne pas enregistrer toutes les requêtes « similaires »**, ou à tout le moins de ne pas poursuivre leur examen. Dans l'arrêt pilote *Greens & M.T. c. Royaume-Uni*, la Cour a indiqué qu'elle suspendrait « l'examen des requêtes non encore enregistrées à la date du présent arrêt, ainsi que des futures requêtes<sup>15</sup> ».
- iii. Dans le cadre de la procédure de requête représentative, il ne serait **pas nécessaire de transmettre l'ensemble des dossiers** à l'Etat défendeur mais uniquement celui de l'affaire type ; mais cela n'est pas non plus le cas pour la procédure accélérée de Comité (à moins que cela soit demandé), et cela ne le sera pas, on peut le supposer, pour les affaires hongroises relatives aux pensions. La Cour n'aurait pas besoin de procéder à une évaluation de la satisfaction équitable pour chaque affaire similaire, mais la procédure de l'arrêt pilote ne l'exige pas non plus.

24. Enfin, il convient de noter que la Cour n'a appliqué les outils procéduraux existants précédemment mentionnés qu'à relativement peu d'Etats parties et qu'à un nombre assez limité d'affaires. Elle a néanmoins toujours été en mesure de trouver des outils procéduraux lorsque le besoin s'est fait sentir et a eu tendance à utiliser ces outils à une fréquence accrue ces dernières années. Il est trop tôt pour conclure qu'ils ne suffisent pas à la Cour pour faire face aux diverses difficultés posées par les requêtes « similaires ».

14. Requête n° 35622/04, décision du 11 décembre 2012.

15. Requêtes n° 60041/08 et 60054/08, arrêt du 23 novembre 2010.

25. Lorsqu'il a examiné l'opportunité de mettre en place une procédure de requête représentative, le CDDH a également évalué ses effets éventuels sur le système de la Convention.

- i. Une telle procédure aurait indubitablement un effet sur le droit de recours individuel, puisque l'arrêt rendu dans l'affaire choisie ou les affaires choisies aurait force de chose jugée pour les autres requêtes du groupe. Cela supposerait de pouvoir identifier toutes les autres personnes auxquelles la décision rendue par la Cour concernant la requête représentative serait applicable et pourrait avoir des conséquences sur l'application de l'article 46(1) de la Convention sur l'exécution des arrêts.
- ii. Il est vrai que la procédure pourrait renforcer, dans la pratique, l'effet du droit de recours individuel, dans la mesure où la Cour statuerait en même temps sur toutes les requêtes du groupe, tandis que dans le cadre de la politique de hiérarchisation des affaires, pour une requête similaire non considérée comme une affaire type le délai d'attente peut s'avérer très long<sup>16</sup>. On pourrait dire la même chose d'une procédure de l'arrêt pilote couronnée de succès ou, dans une moindre mesure, d'une procédure accélérée de Comité.
- iii. Le gain d'efficacité supposément apporté par une procédure de requête représentative peut avoir un impact sur le temps que la Cour pourrait ainsi consacrer à d'autres affaires. Cependant, comme indiqué plus haut, dès lors qu'une affaire type a été identifiée, les affaires similaires ne se voient accorder qu'une faible priorité par la Cour, à moins qu'elles ne soient considérées comme hautement prioritaires en raison du fond. L'avantage découlerait de l'introduction par l'Etat défendeur de mesures de redressement permettant de résoudre les affaires similaires au niveau interne et pourrait s'appliquer de la même manière à d'autres outils procéduraux.

26. Ainsi, en conclusion, pour le CDDH, concevoir et mettre en place une « procédure de requête représentative », apporterait peu de valeur ajoutée dans les circonstances actuelles. Il convient toutefois de garder à l'esprit que des évolutions ultérieures seraient susceptibles de nécessiter un réexamen de la question.

## **E. MODALITÉS DE MISE EN PLACE D'UNE PROCÉDURE DE REQUÊTE REPRÉSENTATIVE**

27. Le CDDH a pour mandat d'examiner les modalités éventuelles de mise en place d'une procédure de requête représentative, quelles que soient ses conclusions quant à son opportunité.

28. Le paragraphe 20.d de la Déclaration de Brighton décrit les principales caractéristiques de la procédure :

- i. Elle devrait « s'appuyer » sur la procédure de l'arrêt pilote (voir paragraphe 3 ci-dessus).

16. La position de la Cour à cet égard est la suivante : lorsqu'elle a identifié, dans une affaire type, le problème de fond qui sous-tend le groupe de requêtes et qu'elle a donné des indications sur la manière d'y remédier, la résolution des affaires similaires appartient à l'Etat défendeur.

- ii. Elle serait applicable dès lors qu'il existe un groupe de requêtes similaires (voir paragraphe 5 ci-dessus).
- iii. La Cour n'enregistrerait et ne statuerait que sur un petit nombre de requêtes représentatives de ce groupe.
- iv. La décision de la Cour concernant ces requêtes s'appliquerait à l'ensemble du groupe.

29. Comme indiqué au paragraphe 5, toute « procédure de requête représentative » destinée au traitement de requêtes « similaires » devrait constituer un dispositif nouveau et distinct non seulement de la procédure de l'arrêt pilote, mais également des autres outils procéduraux dont dispose la Cour. Le paragraphe 22 montre cependant que les principales caractéristiques d'une procédure de requête représentative telle qu'envisagée peuvent, en fait, déjà être trouvées dans les outils procéduraux existants.

30. D'après la description générale donnée dans la Déclaration de Brighton, le CDDH en conclut que la procédure ne correspondrait en rien à ce qui suit :

- i. **Les « class actions ».** Dans une « class action », les requêtes de tous les membres du groupe sont examinées, ce qui ne serait pas le cas dans une procédure de requête représentative.
- ii. **Les réclamations collectives.** Dans une procédure de réclamations collectives (telle que celle prévue par la Charte sociale européenne<sup>17</sup>), les requêtes peuvent être présentées par une partie qui n'est pas membre du groupe ou qui n'est pas victime de la violation alléguée, et il n'y a pas d'obligation d'épuisement des voies de recours internes. Ces deux caractéristiques font que le recours à une telle procédure nécessiterait de modifier profondément certains principes fondamentaux du système de la Convention (voir respectivement les articles 34 et 35(1)), ce qui, de l'avis du CDDH, va au-delà de ce que l'on pourrait envisager dans le présent contexte.
- iii. **L'arrêt par défaut.** L'arrêt par défaut, que la Cour a dit envisager d'introduire avant la Conférence de Brighton<sup>18</sup>, ne s'appliquerait qu'à la requête ou aux requêtes en question. Tout arrêt rendu concernant une requête représentative s'appliquerait également aux autres membres du groupe.

31. Le CDDH n'est par conséquent pas en mesure de définir les modalités de mise en place d'une « procédure de requête représentative » qui répondrait à la description générale donnée dans la Déclaration de Brighton et qui présenterait des avantages distincts des procédures dont dispose déjà la Cour.

17. Le CDDH, par l'intermédiaire du groupe de rédaction GT-GDR-C, a assisté à une présentation détaillée de la procédure de réclamations collectives prévue par la Charte sociale européenne réalisée par son Secrétariat.

18. « La Cour envisage de mettre en place une pratique dans laquelle, pour les affaires manifestement répétitives, le Greffe transmettrait simplement au gouvernement la liste des cas concernés en lui demandant d'y remédier de la manière appropriée. S'il ne le faisait pas dans un délai donné et sans objection justifiée, elle pourrait alors prononcer un « arrêt par défaut » octroyant des indemnités au requérant ». Voir l'Avis préliminaire de la Cour établi en vue de la Conférence de Brighton, document GT-GDR-C(2012)001, paragraphe 21.

## **E. CONCLUSIONS ET ÉVENTUELLES PROPOSITIONS DE MESURES**

32. Le CDDH considère non seulement qu'il serait inopportun de mettre en place une « procédure de requête représentative », mais également qu'il est, en réalité, difficile d'établir quelles caractéristiques spécifiques une telle procédure pourrait présenter qui lui permettraient de se distinguer des outils procéduraux existants pour être d'une utilité particulière. Le CDDH recommande par conséquent, dans les circonstances actuelles, de ne prendre aucune mesure en ce sens au niveau intergouvernemental.



# RAPPORT DU CDDH CONTENANT DES CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS ÉVENTUELLES D'ACTION SUR LES MOYENS DE RÉGLER LE GRAND NOMBRE DE REQUÊTES RÉSULTANT DE PROBLÈMES SYSTÉMIQUES IDENTIFIÉS PAR LA COUR

*Adopté par le CDDH le 28 juin 2013*

## I. INTRODUCTION

1. La Déclaration adoptée lors de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, organisée en 2012 à Brighton par la présidence britannique du Comité des Ministres, a appelé « les Etats parties, le Comité des Ministres et la Cour à travailler de concert pour trouver les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour, en examinant les différentes idées qui ont été avancées, y compris leurs implications juridiques, pratiques et financières, et en tenant compte du principe d'égalité de traitement de tous les Etats parties » (paragraphe 20.c).

2. La Déclaration de Brighton fait référence à plusieurs reprises aux problèmes systémiques et aux requêtes répétitives, clarifiant la position des Etats parties sur la nature du problème et les responsabilités respectives des parties prenantes : « Les requêtes répétitives ont le plus souvent pour origine des problèmes systémiques ou structurels au niveau national. Il incombe aux Etats parties concernés, sous la surveillance du Comité des Ministres, de faire en sorte que ces problèmes et les violations qui en découlent soient réglés dans le cadre de l'exécution effective des arrêts de la Cour [...], y compris par la mise en œuvre de mesures générales destinées à résoudre des problèmes systémiques plus larges. [...] Le Comité des Ministres doit [...] vérifier de manière effective et équitable si les mesures prises par un Etat partie ont mis un terme à une violation. Le Comité des Ministres devrait pouvoir prendre des mesures effectives à l'égard d'un Etat partie qui manque à ses obligations au titre de l'article 46 de la Convention. Le Comité des Ministres devrait accorder une attention particulière aux violations révélatrices d'un problème systémique au plan national, et veiller à ce que les Etats parties exécutent rapidement et effectivement les arrêts pilotes. »<sup>1</sup>

1. Déclaration de Brighton, paragraphes 18, 26 et 27.

3. Le Comité des Ministres a par la suite chargé le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) de présenter « ses conclusions et éventuelles propositions d'action pour donner suite » au paragraphe 20.c de la Déclaration de Brighton. L'échéance pour ces travaux a été fixée au 31 décembre 2013<sup>2</sup>. Le CDDH a confié la tâche au Comité d'experts sur la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme (DH-GDR) et les travaux ont débuté au sein du Groupe de rédaction « D » sur la réforme de la Cour (GT-GDR-D).

4. Ayant attentivement examiné son mandat à la lumière de la Déclaration de Brighton dans son ensemble et en particulier de ses paragraphes 18 et 20.c), le CDDH souhaite clarifier sa compréhension de certains termes essentiels. Les « requêtes répétitives » ont pour origine des problèmes systémiques ou structurels au niveau national. Le terme « répétitives » implique que la Cour ait d'ores et déjà traitée de la question sous-jacente dans un arrêt. Le CDDH comprend toutefois son mandat comme étant plus large dans la mesure où il se réfère au « grand nombre de requêtes », ce qui inclut à la fois les requêtes répétitives et les groupes de requêtes qui ont pour origine des problèmes de prime abord systémiques dont la Cour n'a pas encore traités dans un arrêt<sup>3</sup>. L'approche de la Cour, par exemple, dans les affaires « relatives à la rivière Boug » (concernant le paiement par la Pologne d'indemnisations au titre de biens abandonnés du fait de modifications frontalières intervenues suite à la Seconde guerre mondiale) et dans les affaires hongroises relatives aux pensions (concernant des violations alléguées de la Convention résultant de la modification des droits à pension de certains agents publics), montre qu'elle peut identifier des problèmes systémiques lors d'une étape de la procédure précédant l'arrêt. Dans la perspective du mécanisme de contrôle de Strasbourg, le CDDH considère toutefois que les problèmes les plus graves concernent les requêtes répétitives, telles que définies précédemment, et il donnera par conséquent la priorité, dans ce rapport, aux moyens pour les résoudre.

5. Le présent rapport abordera les aspects suivants :

- ▶ la nature et l'ampleur du problème ;
- ▶ les principes généraux pour résoudre les requêtes résultant de problèmes systémiques ;
- ▶ les outils ou pratiques procéduraux existants applicables aux requêtes répétitives ;
- ▶ la « procédure d'arrêt par défaut » envisagée par la Cour ;
- ▶ le renforcement de la coopération entre les parties et la Cour ;
- ▶ la surveillance de l'exécution des arrêts par le Comité des Ministres ;
- ▶ l'offre d'une assistance technique par le Conseil de l'Europe ;
- ▶ les précédents travaux du CDDH sur les requêtes répétitives ;
- ▶ les conclusions et éventuelles propositions.

## II. LA NATURE ET L'AMPLEUR DU PROBLÈME

6. La Cour a indiqué qu'au 17 mai 2013, sa catégorie V de hiérarchisation pertinente contenait 45 970 requêtes. Au sein de cette catégorie, les dix questions suivantes ont engendré la plupart des requêtes : la non-exécution des déci-

2. Le délai initial du 15 octobre 2013, établi dans les décisions de la session ministérielle de mai 2012, a été étendu au 31 décembre 2013 par les Délégués des Ministres lors de leur 1159<sup>e</sup> réunion (16 janvier 2013).

3. Au paragraphe 7 ci-dessous, les statistiques de la Cour sur les « requêtes répétitives » incluent en réalité ces deux groupes.

sions internes (11 469, soit 25 % du total) ; la durée des procédures (8983, soit 20 %) ; les affaires à l'encontre de l'Ukraine concernant la non-exécution des décisions internes suite à la clôture d'une procédure d'arrêt pilote (4871, soit 11 %) <sup>4</sup> ; les affaires à l'encontre de la Serbie concernant le paiement de *per diem* aux soldats qui ont servi au cours de l'intervention de l'OTAN en 1999 (3873, 8 %) <sup>5</sup> ; les affaires à l'encontre de la Roumanie concernant la restitution d'indemnisation au regard des propriétés confisquées par l'Etat avant 1989 (3221, 7 %) <sup>6</sup> ; les affaires à l'encontre de la Serbie concernant la non-exécution des décisions des juridictions internes à l'encontre des entreprises collectives (2586, 6 %) <sup>7</sup> ; les affaires à l'encontre du Royaume-Uni concernant le droit de vote des prisonniers (2366, 5 %) <sup>8</sup> ; les affaires concernant la faillite (principalement à l'encontre de la Turquie et de l'Italie) (1072, 2 %) ; les affaires concernant les retraites (principalement à l'encontre de l'Italie) (599, 1 %) ; et la durée de la détention (principalement à l'encontre de la Russie et de la Turquie) (582, 1 %).

7. De la même manière, le 6<sup>e</sup> rapport annuel du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour (2012) indique que les requêtes répétitives découlent principalement des catégories de questions systémiques suivantes : la durée excessive des procédures internes, la non-exécution des décisions judiciaires définitives ; les mauvaises conditions de détention ; les diverses questions relatives aux droits de propriété ; et les problèmes concernant la détention provisoire <sup>9</sup>.

8. Lors de la première réunion du GT-GDR-D, le Greffe de la Cour a indiqué que près de 41 000 requêtes répétitives étaient pendantes devant la Cour début 2013, ce qui représente une augmentation de 92 % depuis 2010 <sup>10</sup>. 64 % de ces affaires avaient trait à la durée de la procédure ou à la non-exécution des décisions judiciaires définitives. 87 % concernaient six des 47 Etats parties <sup>11</sup>. Le rapport annuel 2012 sur la surveillance de l'exécution met en lumière la situation relative au nombre d'arrêts pertinents rendus par la Cour et la procédure de surveillance par le Comité des Ministres de leur exécution par les Etats défendeurs. Les deux tableaux qui suivent montrent l'évolution récente pour les

4. Voir l'arrêt pilote dans l'affaire *Yuriy Nikolayevich Ivanov c. Ukraine*, Req. n° 40450/04, 15 octobre 2009, et l'arrêt de Comité qui a suivi dans l'affaire *Kharuk et 115 autres*, Req. n° 703/05 et autres, 26 juillet 2012.

5. Voir *Vučković et autres c. Serbie*, Req. n° 17153/11 et 29 autres, arrêt du 28 août 2012.

6. Voir par exemple *Maria Atanasiu et autres c. Roumanie*, Req. n° 30767/05 et 33800/06, arrêt du 12 octobre 2010.

7. Voir par exemple *Grišević et autres c. Serbie*, Req. n° 16909/06 et autres, arrêt du 21 juillet 2009.

8. Voir *Greens et M.T. c. Royaume-Uni*, Req. n° 60041/08 et 60054/08, arrêt du 23 novembre 2010.

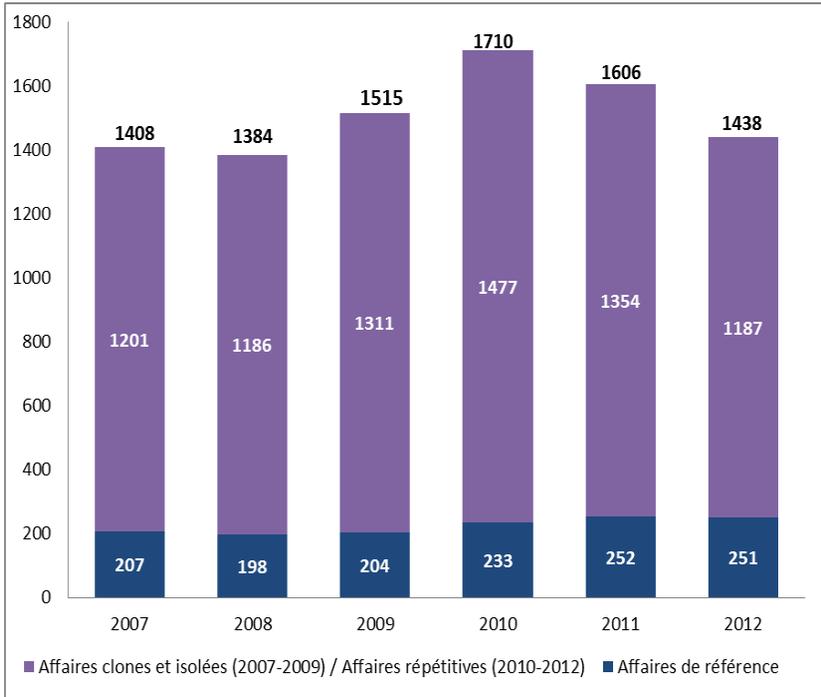
9. Voir le rapport annuel 2012 sur la surveillance de l'exécution, en particulier l'annexe I, tableau C2, p.48ff.

10. Il convient de relever que la Cour n'utilise pas le terme « répétitives » exactement dans le même sens que le fait le Comité des Ministres et qu'en outre, les requêtes répétitives traitées par la Cour ne sont pas toutes traitées par la suite par le Comité des Ministres, dans la mesure où un grand nombre d'entre elles peuvent être déclarées irrecevables ou être résolues au moyen de déclarations unilatérales, dont il ne surveille pas l'exécution des termes.

11. Voir doc. GT-GDR-D(2013)005. Ce chiffre correspond au nombre d'affaires de la catégorie prioritaire V – selon la politique de hiérarchisation publiée par la Cour, il s'agit de « requêtes soulevant des questions déjà traitées dans un arrêt pilote / de principe » – mentionnée p. 9 de l'Analyse statistique 2012 de la Cour.

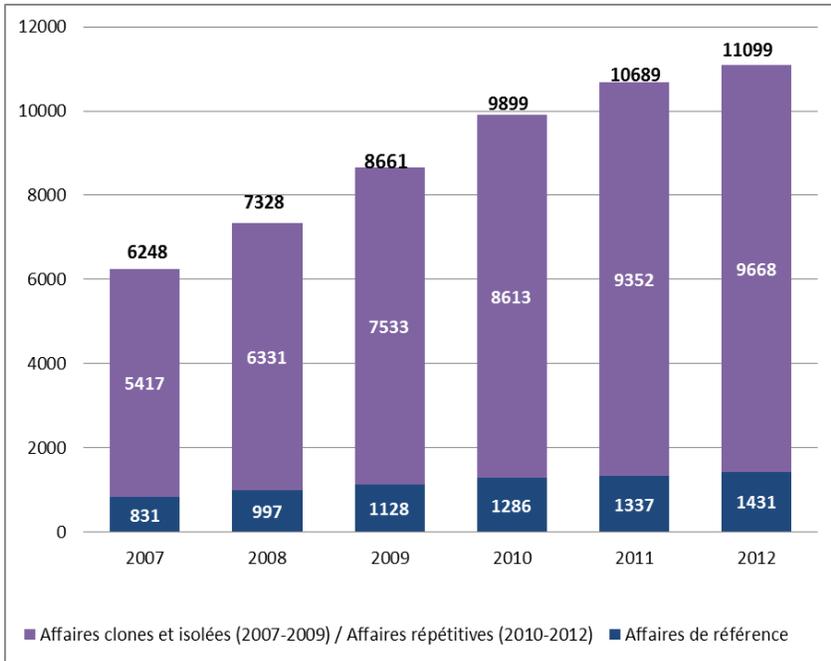
affaires de référence et les affaires répétitives<sup>12</sup>. Le nombre total de nouvelles affaires répétitives a en particulier diminué (ainsi que le nombre total d'affaires, le nombre de nouvelles affaires de référence ayant augmenté entre 2010 et 2011 et n'ayant que légèrement baissé entre 2011 et 2012). Le nombre d'affaires répétitives pendantes devant le Comité des Ministres a toutefois augmenté, bien que moins rapidement (par rapport à un rythme plus soutenu pour les affaires de référence).

### Nouvelles affaires devenues définitives entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 31 décembre



12. Par « affaires de référence », on entend, dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts, les affaires qui ont été identifiées, soit par la Cour, soit par le Comité des Ministres, comme révélant un nouveau problème structurel ou général dans un Etat défendeur et qui nécessitent donc l'adoption de nouvelles mesures de caractère général ; les « affaires répétitives » concernent des problèmes structurels ou généraux déjà soulevés devant le Comité des Ministres dans le cadre d'une ou plusieurs affaires de référence.

## Affaires pendantes au 31 décembre



### III. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX POUR RÉSOUDRE LES REQUÊTES RÉSULTANT DE PROBLÈMES SYSTÉMIQUES

9. Dans le cadre de la Convention, la résolution des requêtes répétitives et des problèmes systémiques est soumise au principe de subsidiarité, notamment par le biais des obligations des Etats Parties de reconnaître les droits énoncés dans la Convention à toute personne relevant de leur juridiction (article 1), de fournir une voie de recours interne effective pour les allégations défendables de violation des droits de la Convention (article 13), et de se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels ils sont parties (article 46).

10. Il découle de l'article 35, paragraphe 1 de la Convention que la Cour n'accepte d'examiner une requête individuelle qu'après que tous les recours internes effectifs aient été épuisés. L'introduction d'un recours pour les problèmes systémiques, qui satisfait aux exigences de l'article 13, a ainsi pour effet secondaire de décharger la Cour du fardeau des requêtes répétitives y afférentes. La Cour peut en effet exiger qu'un individu épuise une voie de recours effective instaurée après la date de dépôt de sa requête<sup>13</sup>.

11. Ces observations reflètent le fait que les Etats parties et la Cour « partagent la responsabilité de la mise en œuvre effective de la Convention, sur la base du principe fondamental de subsidiarité ». Il a également été relevé qu'ils « partagent aussi la responsabilité d'assurer la viabilité du mécanisme de la

13. Voir, par exemple, la récente décision de recevabilité dans l'affaire *Hasan Uzun c. Turquie*, req. n°10755/13, 30.04.2013, concernant le nouveau recours constitutionnel turc.

Convention »<sup>14</sup>. Cela est reflété dans le fait que les mesures prises relatives aux requêtes résultant de problèmes systémiques nécessitent une coopération entre la Cour et l'Etat défendeur concerné.

12. L'exécution d'un arrêt par un Etat défendeur fait l'objet d'une surveillance de la part du Comité des Ministres (article 46 § 2 de la Convention). L'Etat se voit demander de mettre en œuvre des mesures générales pour exécuter un arrêt « de référence » concernant un problème systémique (voir note de bas de page 5). Ces mesures générales sont souvent les plus complexes et les plus difficiles à mettre en œuvre ; elles exigent une surveillance très étroite et effective de la part du Comité des Ministres, ainsi qu'une coopération entre l'Etat et le Comité des Ministres afin de mener à un résultat positif. Comme indiqué dans la Déclaration de Brighton, le Conseil de l'Europe devrait proposer des programmes d'assistance technique ciblés, sur demande (pour les détails, voir partie VIII plus loin)<sup>15</sup>.

13. Que ce soit au niveau de la Cour ou du Comité des Ministres, il faut une flexibilité et une adaptabilité pour traiter des problèmes systémiques, en tenant compte de leurs spécificités et de celles de l'Etat défendeur concerné. La nécessité d'une volonté politique, au niveau national, d'assumer les obligations découlant de la Convention demeure une condition fondamentale au regard de tout problème systémique auquel un Etat peut être confronté. Dans le même temps, sur un plan pratique, il peut exister certaines contraintes liées aux capacités, forcément limitées, de l'Etat défendeur, y compris en termes de ressources financières. Des efforts devraient par conséquent être réalisés pour identifier les réponses à apporter aux problèmes systémiques en prenant ces contraintes en considération mais en veillant aussi au respect effectif des obligations découlant de la Convention qui prévalent.

#### **IV. LES OUTILS OU PRATIQUES PROCÉDURAUX EXISTANTS APPLICABLES AUX REQUÊTES RÉPÉTITIVES**

14. Dans son récent rapport concernant l'opportunité et les modalités d'une « procédure de requête représentative », le CDDH a listé les outils procéduraux dont dispose la Cour pour traiter les « requêtes similaires »<sup>16</sup> (terme utilisé dans le précédent rapport du CDDH, qui inclut dans une certaine mesure les requêtes répétitives résultant de problèmes systémiques) :

- ▶ la procédure de l'arrêt pilote prévue par l'article 61 du règlement de la Cour (et ses variantes) ;
- ▶ l'arrêt de principe dans une affaire individuelle issue d'un groupe, ce principe étant d'application générale pour le groupe ;
- ▶ la jonction de requêtes devant être tranchées dans un seul et même arrêt ;

14. Voir la Déclaration de Brighton (paragraphe 3, 4 et 12.c), la Déclaration d'Interlaken (paragraphe 3), le Plan d'action d'Interlaken (paragraphe E.9) et la Déclaration d'İzmir (paragraphe 6).

15. Voir la Déclaration de Brighton (paragraphe 8 et 9.g.iii).

16. Voir doc. CDDH(2013)R77 Addendum IV, qui définit les « requêtes similaires » comme « des requêtes alléguant d'une même violation contre le même Etat défendeur et soulevant un problème juridique identique, basé sur des situations factuelles comparables, de sorte que la résolution d'un seul de ces problèmes communs permette la résolution de toutes les affaires similaires » (para. 5).

- ▶ une invitation adressée à l'Etat défendeur à régler une liste d'affaires sur la base des niveaux d'indemnisation alloués dans un arrêt précédent (pour plus de détails, voir paragraphe 16 ci-dessous) ;
- ▶ la « procédure accélérée de comité » (pour plus de détails, voir paragraphe 28 ci-dessous) ;
- ▶ le regroupement de requêtes dès le tout début de la procédure<sup>17</sup>.

15. Sur cette base, le CDDH a conclu que « le fait qu'elle soit saisie d'un nombre très important de requêtes « similaires » représente un problème pour la Cour, mais davantage sur le plan des ressources que du point de vue de la disponibilité des réponses procédurales : les requêtes « similaires » peuvent être traitées de diverses manières dans le cadre actuel. [...] La Cour a [...] toujours été en mesure de trouver des outils procéduraux lorsque le besoin s'est fait sentir et a eu tendance à utiliser ces outils à une fréquence accrue ces dernières années. Il est trop tôt pour conclure qu'ils ne suffisent pas à la Cour pour faire face aux diverses difficultés posées par les requêtes « similaires »<sup>18</sup>.

16. Dans le cadre du présent rapport, dont l'objet est d'examiner les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour, il convient de rappeler que le CDDH a conclu qu'« il serait inopportun de mettre en place une « procédure de requête représentative » et recommandé « dans les circonstances actuelles de ne prendre aucune mesure en ce sens au niveau intergouvernemental »<sup>19</sup>. Les Délégués des Ministres ont approuvé cette conclusion lors de leur 1169<sup>e</sup> réunion (30 avril 2013)<sup>20</sup>.

17. L'expert italien a fourni les informations qui suivent, relatives à la réponse nationale faisant suite à l'invitation du greffier de la Cour à régler une liste de quelques 7 000 affaires sur la base des montants d'indemnisation alloués dans l'arrêt Gaglione<sup>21</sup>. Les affaires ont été regroupées en fonction de l'étude d'avocat représentant le requérant, et chacune de ces études a été contactée pour qu'elle fournisse les informations de base nécessaires pour établir l'objet de la requête et l'état de la procédure judiciaire interne, de manière à permettre le paiement de la réparation encore due en vertu du droit interne, et à proposer un règlement amiable de la requête auprès de la Cour de Strasbourg sur la base des montants de satisfaction équitable alloués dans Gaglione. Une fois la réparation au niveau interne payée, la liste des requêtes pour lesquelles un règlement amiable a été proposé est transmise au bureau de l'agent du gouvernement. Un certain délai est par conséquent nécessaire, à des fins techniques, pour contacter les représentants des requérants, obtenir leur consentement pour un règlement amiable et s'assurer que les réparations au niveau interne ont été payées. La décision de la Cour dans Gaglione d'appliquer, dans ce groupe d'affaires, des montants au titre de la satisfaction équitable de manière uniforme est vivement saluée, dans la mesure où elle a permis que ce processus les résolve et peut décourager certaines études d'avocats de déposer d'autres requêtes pour des motifs futiles<sup>22</sup>.

17. Voir doc. CDDH(2013)R77 Addendum IV, partie B.

18. *Ibid.*, para. 22 et 24.

19. *Ibid.* para. 32.

20. Voir doc. CM/Del/Dec(2013)1169/4.1.

21. Req. n° 45867/07, arrêt du 21 décembre 2010. Ces affaires sont liées à la question systémique de la durée excessive des procédures et à l'effectivité du recours interne mis en œuvre pour y répondre.

22. Voir également le document DH-GDR(2013)014.

18. Une pratique intéressante a été développée au cours de la procédure qui a fait suite à l'arrêt pilote dans l'affaire *Broniowski c. Pologne*. Une délégation du gouvernement polonais s'est rendue au Greffe de la Cour et a examiné les dossiers dans toutes les affaires « relatives à la rivière Boug » (Broniowski étant l'une d'entre elles). Cela s'est fait en vue de sélectionner un groupe de requérants à l'égard desquels, du fait de leur âge, état de santé ou situation personnelle difficile, le gouvernement était préparé à garantir une mise en œuvre accélérée de leur droit à réparation en vertu de la législation introduite suite à l'arrêt Broniowski. Le gouvernement a ensuite fourni à la Cour les noms de 50 requérants choisis pour qu'ils soient admis à ce qui a été appelé une « procédure en paiement accélérée » sur la base des critères susmentionnés<sup>23</sup>.

19. Quel que soit l'outil utilisé par la Cour pour traiter des requêtes répétitives, l'établissement d'une déclaration unilatérale par l'Etat défendeur permet à la Cour d'appliquer l'article 37, paragraphe 1 de la Convention pour rayer la requête du rôle. La procédure est décrite à l'article 62A du règlement de la Cour. La déclaration unilatérale consiste, pour l'Etat défendeur, à saisir la Cour d'une demande de radiation du rôle ; celle-ci est accompagnée d'une déclaration reconnaissant clairement qu'il y a eu violation de la Convention dans l'affaire du requérant, ainsi que d'un engagement à fournir une réparation adéquate et, le cas échéant, à prendre les mesures correctives nécessaires, qui peuvent inclure tant des mesures individuelles que générales. Bien que de telles demandes soient normalement déposées dans le cas où le requérant refuse la proposition de règlement amiable faite par l'Etat défendeur, l'article 62A précise que cette condition n'est pas obligatoire lorsque « des circonstances exceptionnelles le justifient » ; il ressort de la pratique de la Cour qu'elle applique cette exception aux requêtes répétitives résultant de problèmes systémiques.

20. Ces dernières années, les Etats défendeurs ont souvent été invités à recourir davantage aux règlements amiables et aux déclarations unilatérales pour régler les requêtes répétitives résultant de problèmes systémiques<sup>24</sup>. Le CDDH a lui-même invité la Cour à encourager « l'Etat [défendeur] à proposer d'emblée, en plus de l'éventuelle satisfaction et/ou des mesures individuelles, des mesures générales pour remédier à un problème structurel, lorsque de telles mesures sont possibles et appropriées »<sup>25</sup>.

21. Dans son Avis préliminaire établi en vue de la Conférence de Brighton, la Cour indique que « conformément aux recommandations formulées à Interlaken et à Izmir, [elle] a continué de développer sa pratique en matière de règlements amiables et de déclarations unilatérales, de sorte que le nombre de requêtes traitées de cette façon a augmenté significativement. En 2010, ces décisions ont augmenté de 94 %, puis à nouveau de 25 % en 2011 »<sup>26</sup>. Dans son Analyse statistique 2012, la Cour relève que « le nombre de requêtes rayées du rôle [...] à la suite d'un règlement amiable ou d'une déclaration unilatérale a augmenté de 25 % en 2012. [...] Le nombre de règlements amiables a augmenté de 57 % mais il y a eu 14 % de déclarations unilatérales en moins. »<sup>27</sup>

23. Voir également *Wolkenberg et autres c. Pologne*, req. n° 50003/99, décision du 4 décembre 2007, paragraphes 13 et 14.

24. Voir par exemple la Déclaration d'Interlaken et son plan d'action (para. D.7.a.i) et la Déclaration d'Izmir et son Plan de suivi (para. E.1).

25. Voir le rapport final du CDDH sur les mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention européenne des droits de l'homme (doc. CDDH(2010)013 Addendum I), para. 8.v.

26. Voir l'Avis préliminaire, para. 11.

27. Voir l'Analyse statistique 2012, p. 4.

22. Il convient de noter que, contrairement au règlement amiable, une décision de rayer une requête du rôle à la suite d'une déclaration unilatérale n'est pas transmise au Comité des Ministres pour qu'il surveille l'exécution du contenu de la déclaration (le Comité des Ministres n'en surveille l'exécution que lorsque le contenu de la déclaration unilatérale est reflété dans un arrêt). Après la transmission d'un arrêt de référence, le Comité des Ministres ne surveille par conséquent pas la mise en œuvre des mesures individuelles, telles que le paiement d'une indemnisation<sup>28</sup>, contenues dans les déclarations unilatérales subséquentes, et n'est pas non plus systématiquement informé des nouvelles requêtes ou des décisions de radiation. Il ne peut dès lors pas être pleinement informé des développements pertinents ou de la véritable ampleur du problème systémique existant. La Cour a toutefois développé une pratique consistant à écrire au Comité des Ministres pour lui fournir ces informations. En outre, le greffier et le directeur en charge du Service de l'exécution des arrêts de la Cour se réunissent désormais régulièrement pour échanger des informations relatives notamment à ces questions<sup>29</sup>.

23. Le CDDH note qu'une lecture attentive de l'article 27 de la Convention, ainsi que des articles 28 et 37, suggère que la Cour pourrait conférer aux juges uniques les décisions de rayer du rôle les requêtes qui font suite à des déclarations unilatérales dans des affaires appropriées.

## **V. LA « PROCÉDURE D'ARRÊT PAR DÉFAUT » ENVISAGÉE PAR LA COUR**

24. Dans son Avis préliminaire établi en vue de la Conférence de Brighton, la Cour a fait référence à plusieurs reprises aux problèmes systémiques/requêtes répétitives, estimant que « l'examen d'un nombre aussi important de requêtes répétitives n'est pas compatible avec le fonctionnement d'une juridiction internationale, et les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient redoubler d'efforts aux niveaux individuel et collectif pour régler les problèmes structurels et endémiques qui sont à l'origine de ce type de requêtes »<sup>30</sup>. La Cour indiquait également qu'elle envisageait une nouvelle pratique pour traiter les affaires répétitives :

« En l'état actuel des choses, la Cour n'est pas en mesure de traiter ces affaires dans un délai raisonnable. Il s'agit d'affaires qui font généralement apparaître un manquement à adopter des mesures générales effectives d'exécution des arrêts antérieurs de la Cour et dans lesquelles, par définition, la source du problème et le point de droit essentiel ont déjà été déterminés dans un arrêt de principe ou un arrêt pilote. La Cour envisage de mettre en place une pratique dans laquelle, pour les affaires manifestement répétitives, le Greffe transmettrait simplement au gouvernement la liste des cas concernés en lui demandant d'y remédier de la

28. A cet égard, il peut être relevé que, conformément au 6<sup>e</sup> rapport annuel du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour, quelques 18 % des attributions de satisfaction équitable sont payées au-delà du délai d'un an (voir p. 60). Aucune donnée n'est disponible quant au respect par les Etats des délais pour le paiement d'indemnisation ou la mise en œuvre d'autres mesures individuelles ou générales indiquées dans les déclarations unilatérales.

29. Voir le 6<sup>e</sup> rapport annuel du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (2012), p. 18.

30. Voir l'Avis préliminaire, para. 35.

manière appropriée. S'il ne le faisait pas dans un délai donné et sans objection justifiée, elle pourrait alors prononcer un « arrêt par défaut » octroyant des indemnités au requérant. »<sup>31</sup>

25. Le 22 juin 2012, le greffier de la Cour a écrit au Président des Délégués des Ministres :

« ... le bureau de la Cour a désormais donné mandat à son Comité sur les méthodes de travail d'examiner les éventuelles méthodes permettant de traiter les affaires répétitives, y compris l'introduction d'une procédure d'arrêt par défaut. » [traduction non officielle]

26. Lors de la première réunion du GT-GDR-D, le Greffe a décrit les développements subséquents. La Cour s'efforce d'adapter sa procédure aux différentes situations, comme elle l'a déjà fait, par exemple, avec la procédure de l'arrêt pilote. Les arrêts par défaut pourraient ainsi être un autre outil pour résoudre le problème des violations structurelles ou systémiques qui génèrent un grand nombre d'affaires. Le principe sous-jacent est celui de la « responsabilité partagée » : il faut décharger davantage la Cour du fardeau que constitue le traitement des affaires répétitives, afin qu'elle puisse se concentrer sur les affaires réellement prioritaires. En attendant, la Cour a adopté de nouvelles pratiques – décrites dans les paragraphes qui suivent – dont elle estime que l'efficacité semble avoir été prouvée, bien que les résultats puissent être mitigés (voir également les exemples concernant la Serbie et l'Ukraine, ci-dessous). Elle estime que de telles approches ne nécessitent pas d'amender la Convention, même s'il pourrait être opportun de faire une description explicite de ces pratiques dans le règlement de la Cour au fur et à mesure qu'elles se développent et deviennent établies. Quant à la question de savoir s'il est utile de les présenter comme une « procédure d'arrêt par défaut », elle n'est pas tranchée. La Cour souhaite d'abord tester ces pratiques avant d'approfondir le sujet et d'examiner les implications d'une procédure d'arrêt par défaut à proprement parler. Il peut être relevé que le comité sur les méthodes de travail de la Cour ne s'est en réalité pas encore penché sur cette question.

27. Le Greffe a expliqué que le point de départ pour les nouvelles pratiques développées depuis la Conférence de Brighton est l'application du principe « une entrée/une sortie » (qui signifie que chaque fois qu'un dossier est ouvert une action doit être entreprise) aux catégories bien établies des affaires répétitives. Une première analyse permet de déterminer si l'affaire relève d'une telle catégorie et les informations pertinentes sont intégrées dans la base de données. Ces informations peuvent être extraites automatiquement afin d'ajouter l'affaire dans un tableau contenant une centaine d'affaires ou plus, présentant les principales données et indiquant les montants d'indemnisation appropriés. Le tableau est communiqué à l'Etat défendeur, qui peut faire des propositions de règlement amiable ou des déclarations unilatérales sur la base des montants indiqués. Si le gouvernement défendeur n'a fait ni proposition ni déclaration après un certain délai, la Cour peut tout simplement transformer la communication groupée en un arrêt groupé : il s'agira d'un arrêt par défaut, en réaction à l'absence de réponse appropriée du gouvernement à une communication groupée de requêtes résultant d'une situation clairement identifiée de violation structurelle. Le CDDH comprend que l'analyse individuelle initiale de chaque affaire se distingue de ces

31. *Ibid*, para. 21.

approches, et distinguerait une « procédure d'arrêt par défaut » à proprement parler d'une « procédure de requête représentative » hypothétique mentionnée au paragraphe 13 ci-dessus.

28. En mai 2012, 430 affaires de non-exécution de décisions internes concernant la Serbie ont été communiquées, accompagnées de propositions de règlement amiable, suivies de 270 autres. Le gouvernement serbe n'a pas résolu ces litiges mais a informé la Cour que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle avait évolué afin d'aménager une voie de recours effective. Une décision de recevabilité rendue en janvier 2013 a toutefois révélé que cette affirmation n'était que partiellement vraie. La Cour considère néanmoins que la communication groupée a permis d'inciter les autorités nationales à agir et qu'un « arrêt par défaut » est donc inutile à ce stade<sup>32</sup>.

29. Les affaires ukrainiennes de non-exécution du type Ivanov sont un autre exemple. Il en existe environ 4 300 au rôle de la Cour<sup>33</sup>. Lorsque les mesures pour exécuter l'arrêt pilote Ivanov n'ont pas permis de régler le problème systémique, les affaires pendantes ont été débloquentées et leur traitement a été repris. Il a été convenu avec l'agent du gouvernement ukrainien que 250 affaires au maximum seraient communiquées chaque mois, étant entendu qu'en l'absence de réponse un arrêt serait rendu au bout de six mois. Aucun règlement amiable n'est proposé et le gouvernement a été averti que seules des déclarations unilatérales concernant tout le groupe d'affaires seraient examinées<sup>34</sup>. Le gouvernement a présenté des observations dans 30-35 % des cas et un certain nombre de requêtes ont été déclarées irrecevables. Entre septembre 2012 et avril 2013, 1 515 affaires ont ainsi été communiquées au gouvernement, et 487 arrêts rendus<sup>35</sup>. En même temps, la Cour a indiqué que la connaissance en Ukraine de l'efficacité de cette approche avait eu pour effet d'attirer un nombre significatif de nouvelles requêtes (1 100 uniquement en avril 2013 ; précédemment ce chiffre s'élevait à 300-350 requêtes par mois).

30. L'expert ukrainien a fourni les informations qui suivent sur la manière dont ces affaires sont traitées au niveau interne. Dès la communication d'une affaire par la Cour, le bureau de l'agent du gouvernement vérifie si une décision judiciaire concernant la requête a bien été rendue, si elle peut être exécutée en faveur du requérant, si l'Etat est responsable de son exécution et le statut de celle-ci. Lorsque l'analyse de l'affaire suggère que la requête est irrecevable ou n'implique pas de violation de la Convention, l'agent du gouvernement soumet des observations à la Cour. Cela se produit dans 10 à 15 % des cas. Si l'agent du gouvernement considère qu'il y a des indications claires d'une violation mais qu'il y a des circonstances particulières qui justifieraient que l'affaire soit traitée différemment mais qui ne sont pas connues de la Cour, l'agent du gouvernement en informe la Cour. S'il y a des indications claires qu'il y a une violation mais pas de telles circonstances, le gouvernement ne s'exprime pas sur l'affaire ; il n'est pas exigé d'apporter une réponse dans de telles affaires. Le bureau de l'agent du

32. L'expert serbe a fourni d'autres informations sur la manière dont les autorités serbes ont répondu au problème systémique : voir le document DH-GDR(2013)014.

33. Voir *Yuriy Nikolayevich Ivanov c. Ukraine*, requête n° 40450/04, arrêt du 15 octobre 2009.

34. A la suite de l'affaire Ivanov, la Cour a indiqué une base de calcul pour déterminer les niveaux appropriés de satisfaction équitable dans l'affaire *Kharuk c. Ukraine*, requête n° 703/05 et 115 autres, décision du Comité du 26 juillet 2012.

35. Cela correspond à la « procédure accélérée de comité » évoquée dans le rapport du CDDH concernant l'opportunité et les modalités d'une « procédure de requête représentative » – voir plus haut au paragraphe 13.

gouvernement n'a pas la capacité de faire des déclarations unilatérales dans ces affaires étant donné leur grand nombre et les brefs délais. Ainsi, le gouvernement accepte que la Cour rende ensuite des arrêts de Comité dans ces affaires. De cette manière, le bureau de l'agent du gouvernement a été mesuré de traiter toutes les affaires communiquées, bien que cela ait souvent nécessité des heures de travail exceptionnelles. Il ne serait pas possible de traiter un plus grand nombre d'affaires par mois et la pratique actuelle ne pourra pas être maintenue indéfiniment. L'expert ukrainien a également souligné l'importance de résoudre les problèmes sous-jacents au niveau interne, sur lesquels les autorités ukrainiennes travaillent activement, en coopération avec le Comité des Ministres dans le contexte de la surveillance de l'exécution et avec l'assistance des programmes de coopération technique du Conseil de l'Europe<sup>36</sup>.

31. Le CDDH considère que la Cour devrait impliquer tous les Etats parties dans tout développement futur de la « procédure d'arrêt par défaut » à proprement parler. Le CDDH considère en particulier qu'une telle procédure ne devrait s'appliquer qu'après qu'un problème systémique ait été identifié par la Cour.

## **VI. LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION ENTRE LES PARTIES ET LA COUR**

32. Sur la base de l'expérience acquise au cours de la procédure de l'arrêt pilote Broniowski (voir paragraphe 17 ci-dessus), l'expert polonais a donné une idée de la manière dont une telle coopération pourrait être davantage développée, en gardant à l'esprit le fait que l'exécution effective des mesures générales contenues dans un arrêt nécessite très souvent non seulement de modifier la législation ou d'adopter de nouvelles lois, mais également de changer les pratiques de l'administration ou les mentalités des agents publics<sup>37</sup>. En termes généraux, les requêtes répétitives connexes identifiées par la Cour seraient communiquées à l'Etat défendeur sous la forme d'un tableau contenant des informations de base. Les agents de l'Etat défendeur se mettraient alors directement en relation avec la Greffe pour identifier, en se référant à des informations contenues dans le dossier et accessibles au public<sup>38</sup>, un groupe d'affaires bien fondées et recevables qui pourraient toutes être résolues au moyen d'une déclaration unilatérale sur la base d'arrêts précédents relatifs au problème systémique. Pour ces affaires, aucun examen complémentaire ne serait nécessaire, par exemple pour déterminer la recevabilité, que ce soit par la Cour ou l'Etat défendeur. Les décisions de rayer de telles affaires des listes de la Cour sur la base de ces déclarations unilatérales seraient prises par les juges de la Cour par la voie normale. De telles décisions de radiation, concernant des groupes entiers d'affaires répétitives connexes, et le contenu des déclarations unilatérales sous-jacentes fourniraient ensemble des orientations utiles aux autorités nationales pour traiter de telles affaires au niveau interne.

33. Le CDDH remercie l'expert polonais pour cette contribution qui constitue un exemple de la manière dont de nouvelles formes de coopération concrète entre les Etats défendeurs et la Cour pourraient être développées, en vue de simplifier et d'accélérer le processus administratif aboutissant à des déclarations

36. Voir également le document DH-GDR(2013)014.

37. Voir doc. GT-GDR-D(2013)004.

38. En vertu de l'article 40, paragraphe 2 de la Convention, les documents déposés au Greffe sont accessibles au public à moins que le Président de la Cour n'en décide autrement.

unilatérales et décisions de radiation dans les affaires répétitives bien fondées et recevables. Il relève en particulier que cela reflète la nécessité d'une coopération et d'un partage de la charge entre la Cour et l'Etat défendeur. Dans la mesure où cet exemple ne constitue qu'une approche possible, dont le caractère approprié pour chaque situation dépendra en outre des circonstances particulières, le CDDH n'a pas estimé utile d'en discuter les avantages et les inconvénients.

34. Il a en outre été relevé que cette exemple pourrait encore être développé dans le sens d'une procédure de médiation (dans les faits, en tant que variante de la procédure de règlement amiable en vertu de l'article 39 de la Convention) telle que pratiquée auprès de nombreux tribunaux nationaux, en particulier par le biais d'une plus grande implication des requérants. A nouveau, le CDDH n'a pas considéré nécessaire, à ce stade, d'examiner cette possibilité en détails.

## **VII. LA SURVEILLANCE DE L'EXÉCUTION DES ARRÊTS PAR LE COMITÉ DES MINISTRES**

35. Comme indiqué dans la Déclaration de Brighton (voir plus haut, au paragraphe 2) et l'Avis préliminaire de la Cour (voir plus haut, au paragraphe 20), l'exécution des arrêts et sa surveillance par le Comité des Ministres sont cruciaux pour régler les problèmes systémiques. Le 6<sup>e</sup> rapport annuel du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour (2012) indique que « les défis majeurs [dans ce domaine sont] les affaires répétitives et la persistance de certains problèmes structurels majeurs »<sup>39</sup>. Il convient de rappeler que le principe de subsidiarité s'applique aussi à l'exécution des arrêts, l'Etat défendeur étant normalement libre de choisir les moyens de la mise en œuvre effective, sous le contrôle du Comité des Ministres. Cela dit, la Cour donne de plus en plus souvent des indications sur les mesures générales qui sont attendues de l'Etat défendeur pour régler un problème systémique, notamment (mais pas seulement) lorsqu'elle rend des arrêts pilotes.

36. En 2011, le Comité des Ministres a introduit une approche « à deux axes », selon laquelle certaines affaires font l'objet d'une « surveillance soutenue », et d'autres d'une « surveillance standard »<sup>40</sup>. La surveillance soutenue s'applique notamment aux arrêts pilotes et aux arrêts révélant par ailleurs d'importants problèmes structurels, identifiés par la Cour et/ou le Comité des Ministres. La décision de classification est prise lorsque l'affaire est soumise pour la première fois au Comité ; celui-ci peut aussi décider d'exercer une surveillance soutenue à un stade ultérieur. La surveillance est continue, ce qui signifie que le Comité devrait recevoir les informations pertinentes de l'Etat défendeur en temps réel, tout d'abord au moyen d'un plan d'action (proposant de futures mesures) ou d'un bilan d'action (indiquant le caractère suffisant des mesures déjà adoptées) remis dans les six mois suivant l'arrêt ou la décision devenue définitive. Les plans et bilans d'action devraient être rendus publics rapidement (ils sont en principe publiés sur le site internet), sauf s'ils sont accompagnés d'une demande motivée de confidentialité.

37. Les affaires faisant l'objet d'une surveillance soutenue sont suivies de près par le Comité des Ministres, qui apporte son soutien au processus d'exécution interne, notamment en adoptant des résolutions intérimaires exprimant une satisfaction, un encouragement ou une préoccupation, et/ou en suggérant ou

39. Voir le 6<sup>e</sup> rapport annuel, p. 13.

40. Voir les documents CM/Inf/DH(2010)45 final et CM/Del/Dec(2010)1100f.

recommandant des mesures appropriées. Le Comité peut aussi intervenir dans le processus d'exécution au moyen de déclarations de la présidence ou de réunions à haut niveau avec les autorités nationales. A la demande des autorités nationales ou du Comité, le Secrétariat peut apporter une contribution sous la forme d'activités d'assistance et de coopération ciblées, qui sont particulièrement importantes pour les affaires faisant l'objet d'une surveillance soutenue.

38. Lorsque l'Etat défendeur estime que toutes les mesures nécessaires ont été prises, il remet un bilan d'action final proposant la clôture de la procédure de surveillance, à la suite de quoi les autres Etats membres, le requérant ou toute autre partie prenante ont six mois pour transmettre leurs commentaires ou questions, puis le Secrétariat prépare une évaluation détaillée. Si celle-ci correspond à celle de l'Etat défendeur, un projet de résolution finale est présenté pour adoption au Comité des Ministres. Dans le cas contraire, le Comité doit examiner les questions soulevées. Une fois qu'il estime que toutes les mesures nécessaires ont été prises, il adopte la résolution finale clôturant la procédure de surveillance.

39. Le CDDH a été chargé, d'ici le 31 décembre 2013, de préparer des conclusions et propositions éventuelles de mesures sur la question de savoir si des mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des Etats qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour dans un délai approprié. Comme indiqué plus haut, l'exécution des arrêts et sa surveillance par le Comité des Ministres sont cruciales pour régler les problèmes systémiques et les requêtes répétitives qui en résultent. Il est clair qu'il existe un lien étroit entre le présent rapport et les travaux à venir<sup>41</sup>.

## VIII. L'OFFRE D'UNE ASSISTANCE TECHNIQUE PAR LE CONSEIL DE L'EUROPE

40. La Déclaration de Brighton a invité « le Secrétaire Général à proposer aux Etats parties, à travers le Comité des Ministres, des moyens pratiques d'améliorer [...] le ciblage de l'assistance technique à la disposition de chaque Etat partie sur une base bilatérale, en tenant compte d'arrêts particuliers de la Cour »<sup>42</sup>.

41. Le 5 décembre 2012, le Secrétaire Général a présenté au Comité des Ministres un rapport préliminaire sur le suivi de la Déclaration de Brighton<sup>43</sup>. Ce rapport relève que les besoins identifiés dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts sont en principe pris en considération pour la conception et la mise en œuvre des programmes de coopération bilatérale. Cela s'applique en particulier aux situations révélant des problèmes systémiques ou structurels au niveau interne. La coordination est assurée par le bureau de la Directrice générale des programmes lors de l'élaboration de plans d'action par pays, notamment avec la Direction des droits de l'homme de la DG I. Cette Direction inclut le Secrétariat qui participe à la surveillance de l'exécution des arrêts et gère les projets de coopération bilatérale, régionale et multilatérale dans le domaine des droits de l'homme. Les objectifs spécifiques et les résultats attendus de ces

41. Cela vaut également en ce qui concerne les travaux du GT-GDR-C sur la « procédure de requête représentative », et le présent rapport, dans la mesure où il traite des procédures de la Cour visant à régler les problèmes systémiques (voir la partie IV ci-dessus).

42. Déclaration de Brighton, paragraphes 9.e) et 9.g)iii).

43. Voir doc. SG/Inf(2012)34.

projets dépendent de l'évolution du processus de surveillance au sein du Comité des Ministres ainsi que d'éventuels nouveaux arrêts de la Cour et des résultats d'autres mécanismes de suivi, en vue de garantir qu'ils remédient au mieux aux problèmes/défis identifiés.

42. Le Secrétariat élabore actuellement des outils afin que les programmes de coopération tiennent davantage compte des résultats du processus de surveillance de l'exécution des arrêts. Lors de la 123<sup>e</sup> session du Comité des Ministres le 16 mai 2013, le Secrétaire Général a présenté un rapport sur le renforcement de l'impact des activités du Conseil de l'Europe en ce qui concerne la démocratie, les droits de l'homme et l'état de droit<sup>44</sup>. L'objectif est d'améliorer la pertinence et l'efficacité des programmes d'assistance, par un meilleur traitement des données. Lorsque le traitement des données fera apparaître des problèmes communs à tous les Etats membres, ou du moins à un grand nombre d'entre eux, des mesures devraient être prises dans le cadre du programme intergouvernemental d'activités. Des problèmes spécifiques à l'un ou l'autre pays pourraient être abordés au moyen d'activités d'assistance ciblée. A cette fin, le Secrétaire Général propose une méthode en trois étapes :

- ▶ identification des principaux problèmes rencontrés dans chaque Etat membre ;
- ▶ dialogue sur les solutions appropriées avec les Etats membres concernés ;
- ▶ identification des éventuels besoins d'assistance de la part du Conseil de l'Europe.

43. Les Ministres ont encouragé le Secrétaire Général à continuer ses efforts pour optimiser le fonctionnement et la coordination des organes de suivi de l'Organisation tout en s'assurant qu'un meilleur usage est fait des conclusions tirées des activités de suivi. Ils ont invité le Secrétaire Général à leur présenter régulièrement un rapport sur la situation relative à la démocratie, les droits de l'homme et l'état de droit en Europe, qui se fonde sur les conclusions des mécanismes de suivi, accompagné de propositions d'action concrètes. Bien que les discussions sur les suites à donner aux décisions adoptées lors de la 123<sup>e</sup> session viennent juste de débiter et que rien n'a encore été décidé, il est attendu qu'elles contribuent à mieux cibler l'assistance technique du Conseil de l'Europe, notamment en ce qui concerne les problèmes systémiques et structurels.

## **IX. PRÉCÉDENTS TRAVAUX DU CDDH SUR LES REQUÊTES RÉPÉTITIVES**

44. Dans le cadre du processus d'Interlaken, le CDDH a déjà élaboré un rapport contenant des propositions visant à répondre au problème des requêtes répétitives résultant de questions systémiques<sup>45</sup>. Il proposait une série de mesures susceptibles d'être adoptées, individuellement et collectivement, par différentes

44. Voir document SG/Inf(2013)15.

45. Voir le rapport final du CDDH sur les mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, doc. CDDH(2010)013 Addendum I, qui a été soumis une seconde fois au Comité des Ministres dans le cadre d'une série de documents préparant la Conférence de Brighton, sous la référence CDDH(2012)R74 Addendum II. Dans ce rapport, les « requêtes répétitives » sont décrites comme des « affaires recevables qui soulèvent des questions portant sur un même problème sous-jacent, problème qui est souvent de nature structurelle ou systémique et qui, également souvent, a déjà fait l'objet d'arrêts de la Cour » (CDDH(2010)013 Addendum I, para. 8).

parties prenantes, notamment les Etats membres, le Comité des Ministres et la Cour. Elles n'ont pas encore fait l'objet de décisions spécifiques du Comité des Ministres.

45. Ces propositions étant longues et détaillées, elles ne sont pas reprises intégralement. Cependant, dans la mesure où le CDDH estime qu'il est possible d'aller plus loin à leur sujet, elles sont rappelées dans les conclusions finales et propositions éventuelles de la partie XII.

## **X. CONCLUSIONS ET ÉVENTUELLES PROPOSITIONS**

46. Le CDDH propose les voies et moyens qui suivent pour résoudre le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour :

- ▶ Il est attendu des Etats membres qu'ils mettent pleinement en œuvre les recommandations pertinentes du Comité des Ministres aux Etats membres, en particulier, dans le présent contexte :
  - la Recommandation 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, la Recommandation Rec(2004)6 sur l'amélioration des recours internes et la Recommandation CM/Rec(2010)3 sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures, et
  - la Recommandation 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 ;
- ▶ les Etats membres sont encouragés à tenir pleinement compte du Guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes pour remplir leur obligation au titre de l'article 13 de la Convention ;
- ▶ les Etats membres sont encouragés à coopérer pleinement avec la Cour pour trouver des solutions procédurales adaptées aux problèmes systémiques, afin de décharger la Cour du fardeau des requêtes répétitives, notamment en ayant recours aux règlements amiables et aux déclarations unilatérales ;
- ▶ la Cour est encouragée à explorer avec les parties les nouvelles formes possibles de coopération concrète, en vue de simplifier et d'accélérer le processus administratif conduisant à des déclarations unilatérales et décisions de radiation ;
- ▶ la Cour pourrait être invitée à envisager de conférer aux juges uniques, conformément à l'article 27 de la Convention, les décisions de rayer du rôle les requêtes qui font suite à des déclarations unilatérales dans des affaires appropriées ;
- ▶ les Etats membres devraient coopérer pleinement avec le Comité des Ministres dans le cadre de sa surveillance de l'exécution des arrêts et des règlements amiables, notamment en fournissant rapidement toutes les informations utiles et en respectant les délais procéduraux ;
- ▶ les Etats membres sont encouragés à indiquer leurs intentions, dans leurs plans d'action sur l'exécution d'affaires de référence, le cas échéant, pour régler les affaires répétitives subséquentes au moyen de déclarations unilatérales ;

- ▶ les Etats membres devraient veiller en particulier à une exécution pleine et rapide des arrêts de référence, y compris des arrêts pilote, liés à des problèmes systémiques ;
- ▶ la Cour pourrait être invitée à donner au Comité des Ministres des informations complètes sur l'évolution de la situation concernant les problèmes systémiques identifiés dans de précédents arrêts, y compris le nombre et le contenu des déclarations unilatérales et des nouvelles requêtes reçues ;
- ▶ les Etats membres sont encouragés à tirer pleinement parti des différentes formes d'assistance technique offertes par le Conseil de l'Europe ;
- ▶ les Etats membres sont encouragés à contribuer au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme en tant que source de financement extrabudgétaire pour des programmes d'assistance technique ciblés ;
- ▶ le Conseil de l'Europe devrait continuer à améliorer le ciblage de l'assistance technique à la disposition de chaque Etat partie sur une base bilatérale, et le CDDH apprécierait de recevoir des informations sur l'impact et l'efficacité d'une telle assistance ;
- ▶ étant donné l'importance de la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne pour l'offre d'une assistance technique, le financement continu et la mise en œuvre effective de programmes conjoints et la cohérence entre les priorités respectives des deux organisations dans ce domaine devraient être assurés.

47. Le CDDH considère que les principes suivants devraient être respectés dans toute procédure développée par la Cour en vue de résoudre des requêtes répétitives connexes massives :

- ▶ cette procédure devrait s'appuyer sur la coopération entre la Cour et les parties et devrait tenir compte des capacités financières raisonnables de l'Etat défendeur (par exemple au moyen d'un accord sur le nombre d'affaires à communiquer à intervalles donnés, les échéances etc.) ;
- ▶ il devrait y avoir en premier lieu un filtrage par la Cour des affaires clairement irrecevables ;
- ▶ la simplification et l'accélération de la procédure ne devraient pas se faire au détriment des principes fondamentaux du procès équitable et d'une bonne administration de la justice, y compris la possibilité d'accéder au dossier de l'affaire et de formuler le cas échéant des observations ;
- ▶ le gouvernement devrait être raisonnablement en mesure d'examiner la recevabilité et le fond des requêtes dans des délais raisonnables ;
- ▶ la question de proposer ou non une déclaration unilatérale est entièrement à la discrétion de l'Etat défendeur ;
- ▶ l'impartialité de la Cour, mais également l'apparence de son impartialité, doivent être pleinement préservées.

48. Face à l'ampleur du problème, le CDDH souligne qu'une exécution complète, rapide et effective des arrêts de la Cour, des règlements amiables ou des déclarations unilatérales, et une pleine coopération de l'Etat défendeur avec le Comité des Ministres, sont les mesures les plus urgentes à mettre en œuvre. En particulier, l'introduction par l'Etat défendeur d'une voie de recours interne effective soigneusement conçue permet le « rapatriement » des requêtes

pendantes devant la Cour<sup>46</sup>. L'introduction d'un tel recours découlera la plupart du temps de la pleine exécution d'arrêts de la Cour existants. L'expérience récente a montré que cette réponse peut avoir un impact extrêmement positif sur la situation. Cela ne dispense toutefois pas l'Etat défendeur de résoudre le problème de fond.

49. Enfin, le CDDH précise que son prochain rapport contenant ses conclusions et d'éventuelles propositions sur la question de savoir si des mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des Etats qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour dans un délai approprié apportera également un éclairage sur la question des moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour.

---

46. Voir, par exemple, *Kaplan c. Turquie*, req. n° 24240/07, arrêt du 20/03/2012 ; *Turgut c. Turquie*, req. 4860/09, décision du 26/03/2013, dans laquelle la Cour a indiqué qu'au 31 décembre 2012 plus de 3 800 requêtes introduites devant elle découlant de la même problématique n'avaient pas encore été communiquées au gouvernement défendeur.

# RAPPORT DU CDDH SUR LA QUESTION DE SAVOIR SI DES MESURES PLUS EFFICACES SONT NÉCESSAIRES À L'ÉGARD DES ÉTATS QUI NE DONNENT PAS SUITE AUX ARRÊTS DE LA COUR DANS UN DÉLAI APPROPRIÉ

*Adopté par le CDDH le 29 novembre 2013*

## I. INTRODUCTION

1. Tel que cela est relevé dans la Déclaration adoptée lors de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres (Brighton, 19-20 avril 2012), « chaque Etat partie s'est engagé à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans toute affaire dans laquelle il est partie. Par sa surveillance, le Comité des Ministres veille à ce qu'il soit donné suite de manière appropriée aux arrêts de la Cour, y compris par la mise en œuvre de mesures générales destinées à résoudre des problèmes systémiques plus larges... Le Comité des Ministres doit par conséquent vérifier de manière effective et équitable si les mesures prises par un Etat partie ont mis un terme à une violation. Le Comité des Ministres devrait pouvoir prendre des mesures effectives à l'égard d'un Etat partie qui manque à ses obligations au titre de l'article 46 de la Convention. Le Comité des Ministres devrait accorder une attention particulière aux violations révélatrices d'un problème systémique au plan national, et veiller à ce que les Etats parties exécutent rapidement et effectivement les arrêts pilotes<sup>1</sup>. La Déclaration invite ensuite le Comité des Ministres à « examiner si des mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des Etats qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour dans un délai approprié »<sup>2</sup>. Suite à la conférence, le Comité des Ministres a chargé le CDDH de présenter ses conclusions et éventuelles propositions de mesures pour donner suite au paragraphe 29.d) de la Déclaration. L'échéance pour ces travaux a été fixée au 31 décembre 2013. Le présent rapport a été préparé en réponse aux instructions du Comité des Ministres.

2. Les rapports annuels du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts contiennent des statistiques indiquant l'ampleur du problème et son évolution ces dernières années. Les chiffres qui suivent couvrent la période à compter de 2010, année de l'entrée en vigueur du Protocole n° 14 qui, tel que cela est relevé dans le rapport annuel de cette année-là, s'est accompagnée

1. Paragraphes 26 et 27.

2. Paragraphe 29.d)

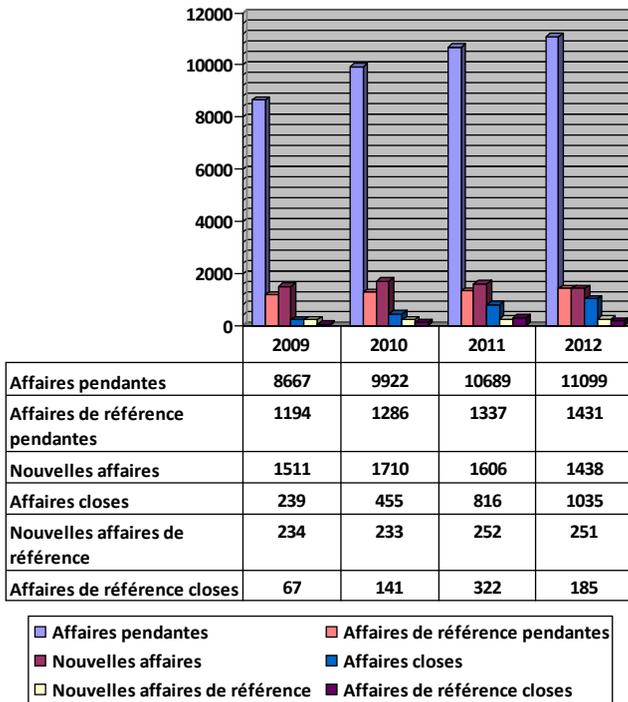
d'un nombre important de nouveaux types d'affaires, principalement clones ou répétitives, en raison du fait que la Cour a commencé à rendre des arrêts de comitè dans des affaires répétitives et que le Comité des Ministres a débuté sa surveillance de la mise en œuvre de règlements amiables. La plupart des requêtes répétitives concernent peu de questions systémiques récurrentes<sup>3</sup>.

- i. En 2010, le nombre total d'affaires pendantes a augmenté de 14 % par rapport à 2009 (de 8 667 à 9 922 affaires) ; et le nombre d'affaires « de référence » pendantes de 8 % (de 1 194 à 1 286 affaires)<sup>4</sup>. Le nombre total de nouvelles affaires a augmenté de 13 % (de 1 511 à 1 710 affaires) ; le nombre de nouvelles affaires « de référence » est resté stable (de 234 à 233 affaires). Le nombre total d'affaires closes par l'adoption d'une résolution finale a augmenté de près de 90 % par rapport à 2009 (de 239 à 455 affaires) ; le nombre d'affaires « de référence » closes de 107 % (de 67 à 141 affaires).
- ii. En 2011, le nombre total d'affaires pendantes a augmenté de 8 % par rapport à 2010 (soit 10 689 affaires) ; le nombre d'affaires « de référence » pendantes de 4 % (soit 1 337 affaires). Le nombre total de nouvelles affaires a diminué – pour la première fois en dix ans – de 6 % (soit 1 606 affaires) ; le nombre de nouvelles affaires « de référence » a augmenté de 8 % (soit 252 affaires). Le nombre total d'affaires closes par l'adoption d'une résolution finale a augmenté de près de 80 % (soit 816 affaires) ; le nombre d'affaires « de référence » closes de 128 % (soit 322 affaires).
- iii. En 2012, le nombre total d'affaires pendantes a augmenté de 4 % (soit 11 099 affaires) ; celui des affaires « de référence » pendantes de 7 % (soit 1 431 affaires). Le nombre total de nouvelles affaires a une nouvelle fois diminué, de 10 % (soit 1 438 affaires), celui des nouvelles affaires « de référence » est resté stable (251 affaires). Le nombre total d'affaires closes par adoption d'une résolution finale a augmenté de près de 27 % (soit 1 035 affaires) ; le nombre d'affaires « de référence » closes a diminué de 43 % (soit 185 affaires, ce qui demeure supérieur au chiffre de 2010).

---

3. Le 6<sup>e</sup> rapport annuel du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour (2012) indique que les requêtes répétitives découlent principalement des catégories de questions systémiques suivantes : la durée excessive des procédures internes, la non-exécution des décisions judiciaires définitives ; les mauvaises conditions de détention ; les diverses questions relatives aux droits de propriété ; et les problèmes concernant la détention provisoire.

4. A ces fins, les affaires « de référence » sont définies dans les rapports annuels comme étant celles qui ont été « identifiées comme révélant un nouveau problème structurel ou général dans un Etat défendeur et qui nécessitent donc l'adoption de nouvelles mesures de caractère général plus ou moins importantes selon le cas ».



Bien que ces chiffres ne dressent pas un tableau complet de la situation, le CDDH note en particulier que, chaque année, le nombre de nouvelles affaires continue d'excéder le nombre d'affaires closes.

3. Le présent rapport examinera la question soulevée dans le mandat sous les perspectives suivantes :

- i. En quoi consiste l'exécution d'un arrêt et qu'est-ce qu'un manquement à exécuter dans un délai approprié ? A titre préliminaire, le CDDH observe qu'il s'agit d'une question relative qui dépend de la nature et de la complexité des mesures requises. Il peut être nécessaire de prendre en compte les délais pour le traitement de l'information reçue de l'Etat défendeur, telle que l'évaluation d'un plan d'action proposé et le temps pris pour clore une affaire suite à la présentation d'un bilan d'action.
- ii. Des mesures plus efficaces sont-elles nécessaires ? Une première réflexion sur la base des données fournies ci-dessus permettra vraisemblablement de suggérer que pour un nombre croissant d'arrêts, cela prend clairement beaucoup de temps pour qu'ils soient pleinement exécutés ou clos. Davantage d'efforts peuvent par conséquent être nécessaires, tant au niveau des Etats membres que du Conseil de l'Europe.
- iv. Quelles mesures pourraient être introduites ? Ces mesures seront examinées de manière détaillée dans les parties III-V ci-dessous.

4. Le CDDH rappelle également ses travaux sur les questions relatives aux requêtes répétitives, étant donné le fait qu'une fois que la Cour a rendu un arrêt, les requêtes répétitives devant la Cour peuvent représenter un flux d'affaires liées dont le caractère continu démontre un manquement à exécuter des mesures générales destinées à résoudre la question systémique sous-jacente. A cet égard, le CDDH a, depuis la Conférence de Brighton, transmis au Comité des Ministres un rapport sur l'opportunité et les modalités d'une « procédure de requête représentative », ainsi qu'un autre rapport contenant des conclusions et propositions éventuelles de mesures sur les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour<sup>5</sup>. Ce dernier rapport souligne en particulier l'importance de l'exécution des arrêts et renvoie au traitement plus détaillé de la question dans le présent rapport<sup>6</sup>.

5. Au cours de la préparation du présent rapport, le CDDH a bénéficié, par le biais des activités du Groupe de rédaction « E » sur la réforme de la Cour (GT-GDR-E), de contributions d'autres instances du Conseil de l'Europe, y compris du Groupe de travail ad hoc du Comité des Ministres sur la réforme du système de la Convention des droits de l'homme (GT-REF.ECHR) et l'Assemblée parlementaire<sup>7</sup>, ainsi que d'échanges approfondis avec des représentants d'organisations de la société civile et d'autres experts indépendants, à la fois lors des réunions, y compris un échange de vues initial d'une demi-journée<sup>8</sup>, et par le biais de contributions écrites<sup>9</sup>. Le CDDH rappelle également ses précédentes « propositions pratiques pour la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour en cas de lenteur dans l'exécution » qui comprenaient une invitation à une réflexion approfondie qu'il s'était lui-même déclaré à entreprendre<sup>10</sup>. Il note en outre les travaux en cours au sein du Comité des Ministres, qui couvrent également des aspects allant au-delà du contexte du présent rapport.

## II. ORIGINES DU PROBLÈME

6. De manière générale, on peut dire qu'il y a trois causes générales de manquement à exécuter les arrêts dans un délai approprié :

- i. La réticence de la part soit de l'exécutif pour proposer des mesures, soit du parlement pour adopter la législation.
- ii. La complexité technique, par exemple la nécessité d'une grande variété de mesures qui doivent être coordonnées ou de vastes réformes législatives.

---

5. Voir respectivement les documents CDDH(2013)R77 Addendum IV et CDDH(2013)R78 Addendum III.

6. Voir en particulier les parties VII et X.

7. Voir en particulier le document de travail « Mesures pour améliorer l'exécution des arrêts et des décisions de la Cour » (doc. GT-REF.ECHR(2013)2 rev2) et le « Mémoire sur la proposition de l'Assemblée parlementaire d'introduire un système de sanctions financières ou d'astreintes pour les Etats qui ne donnent pas suite aux arrêts rendus par la Cour de Strasbourg » (doc. GT-GDR-E(2013)002).

8. Voir document GT-GDR-E(2013)001.

9. Voir en particulier le document de « Open Society Justice Initiative » sur la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour (doc. GT-GDR-E(2013)005), les propositions du Professeur Antonio Bultrini concernant la surveillance par le Comité des Ministres de l'exécution des arrêts (doc. GT-GDR-E(2013)006) et les observations de la Confédération européenne des syndicats (doc. GT-GDR-E(2013)3).

10. Voir doc. CDDH(2008)014 Addendum II.

- iii. Des obstacles de fond, par exemple des incertitudes quant à ce que requiert l'arrêt ou le refus du requérant ou d'une autre partie privée de coopérer pour l'exécution de l'arrêt.
- iv. L'inertie (correspondant à une insuffisance pure et simple de mesures qui n'est liée à aucune considération politique ou technique en particulier mais, par exemple, à un manque d'effectifs).

Des difficultés financières peuvent intervenir pour certaines des causes susmentionnées : par exemple, des problèmes budgétaires généraux peuvent conduire à une réticence à prendre des décisions politiques attribuant des ressources rares pour exécuter un arrêt ; ou un organe en particulier peut avoir des difficultés, du fait d'un manque de ressources, à trouver des solutions techniques ou à accorder une attention suffisante à un problème.

7. L'identification de l'outil le plus approprié pour répondre à un problème dépend de la cause de ce dernier. La réticence des autorités nationales à prendre des mesures nécessitera, par exemple, une réponse au niveau politique ou comprenant une composante politique. La mise à disposition de programmes d'assistance technique du Conseil de l'Europe sera préconisée en réponse à un problème technique.

8. Les parties qui suivent regroupent les diverses propositions en trois catégories, bien qu'il faille garder à l'esprit que certaines des propositions peuvent avoir des effets utiles sur plus d'une catégorie. Elles figurent ci-après dans la catégorie pour laquelle elles sont les plus pertinentes :

- i. les outils destinés à faciliter la surveillance par le Comité des Ministres ;
- ii. les outils destinés à encourager une pleine exécution ;
- iii. les outils destinés à renforcer l'interaction entre le Comité des Ministres et les acteurs extérieurs au Conseil de l'Europe.

### III. OUTILS DESTINÉS À FACILITER LA SURVEILLANCE

9. ***Le Comité des Ministres travaillant en plus petits groupes au cours du processus de surveillance.*** Le CDDH rappelle une proposition antérieure selon laquelle « de leur propre chef ou à la demande de leurs agents du gouvernement, des groupes des Délégués des Ministres confrontés à des problèmes similaires pourraient se réunir pour chercher ensemble des solutions et élaborer des projets de résolutions à soumettre au Comité plénier, en collaboration avec le Service de l'exécution des arrêts de la Cour et d'autres instances pertinentes du Conseil de l'Europe »<sup>11</sup>. Il note la réticence du Comité des Ministres à traiter des questions relatives à la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour sous une composition autre que plénière mais estime qu'il peut être envisagé, dans certaines situations et/ou à certaines étapes de la procédure, que certaines tâches soient effectuées par de plus petits groupes.

10. ***Une utilisation plus large / systématique d'autres instances au sein et hors du Conseil de l'Europe,*** par exemple la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ). Il a été relevé que certains développements

11. Voir le rapport final du CDDH sur les mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la CEDH, doc. CDDH(2010)013 Addendum I, paragraphe 8.iii.

étaient d'ores et déjà en cours, notamment en ce qui concerne l'offre d'une assistance technique<sup>12</sup>. En outre, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe pourrait également contribuer au processus de surveillance formel devant le Comité des Ministres. Il a également été rappelé que la Convention attribue le rôle de surveiller l'exécution des arrêts de la Cour au Comité des Ministres, qui a un secrétariat consacré à cette tâche. Ce dernier porte à l'attention du Comité des Ministres toutes les informations sur les positions et potentialités d'autres organes du Conseil de l'Europe qui pourraient être utiles dans le cadre de l'exécution des arrêts, et auxquels le Comité des Ministres est toujours libre d'avoir recours. Cela devrait se faire sans introduire de nouveaux éléments dans les obligations découlant d'un arrêt donné. Certains organes pourraient néanmoins être impliqués « par défaut » en ce qui concerne certaines catégories d'affaires, par exemple le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) pour les affaires pertinentes impliquant l'article 3 de la Convention. Ce qui a fait défaut jusqu'à présent est un plan concret et détaillé, coordonné entre les organes concernés, qui donnerait l'impulsion nécessaire pour engager ces réformes. Il a également été suggéré qu'il y ait des réunions périodiques entre le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire (en particulier sa Commission des questions juridiques et des droits de l'homme) et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe pour discuter des questions relatives à l'exécution des arrêts<sup>13</sup>. (Voir également la partie VI ci-dessous.)

11. **La désignation d'experts ad hoc par le Comité des Ministres.** Cette proposition devrait être distinguée de la pratique du recours à des experts extérieurs dans le cadre de l'assistance technique fournie par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour. Il a été relevé que cela pourrait s'avérer être un outil utile dans des circonstances exceptionnelles. Un tel expert ne devrait pas vérifier ni évaluer les mesures prises par un Etat défendeur mais mener une évaluation des besoins, l'évaluation des mesures prises étant l'essence du rôle du Comité des Ministres. Il a été relevé que la valeur ajoutée d'un expert nommé par le Comité des Ministres était incertaine, étant donné la pratique grandissante de l'offre d'une assistance technique ces dernières années.

12. **Le fait que la Cour soit plus directive, dans ses arrêts, sur les mesures nécessaires.** Il convient tout d'abord de relever que la Cour a indiqué qu'« à titre exceptionnel, afin d'aider l'Etat défendeur à se conformer à ses obligations en vertu de l'article 46, [elle] cherchera à indiquer le type de mesure qui pourrait être prise afin de mettre un terme à une violation qu'elle a constatée. Dans de telles circonstances, elle peut proposer différentes alternatives et laisser le choix de la mesure et de sa mise en œuvre à la discrétion de l'Etat concerné. Dans certains cas, la nature de la violation constatée peut être telle qu'il n'y a pas de véritable choix quant aux mesures requises pour y remédier et la Cour peut décider de n'indiquer qu'une seule de ces mesures »<sup>14</sup>. L'arrêt pilote dans l'affaire *Broniowski c. Pologne*, concernant la nécessité d'un recours interne permettant d'obtenir réparation au titre de biens abandonnés à la suite de modifications

12. Pour davantage de détails, voir doc. CDDH(2013)R78 Addendum III, partie VIII.

13. Une décision à cet effet a en réalité déjà été prise : voir la « Déclaration du Comité des Ministres pour une action soutenue afin d'assurer l'efficacité de la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme aux niveaux national et européen », adoptée lors de la 116<sup>e</sup> session ministérielle, 19 mai 2006, paragraphe X.c.

14. Voir par exemple, *Fatullayev c. Azerbaïdjan*, req. n° 40984/07, arrêt du 22 avril 2010, paragraphe 174 ; affaire dans laquelle la Cour a ordonné à l'Etat défendeur de libérer le défendeur.

frontalières intervenues après la seconde guerre mondiale<sup>15</sup>, constitue un exemple de la première situation. En ce qui concerne le second type d'affaires, dans *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, la Cour a enjoint à l'Etat défendeur d'assurer la réintégration du requérant à son poste de juge<sup>16</sup>.

13. Il a été relevé que la Cour a déjà développé sa pratique en ce sens dans des cas exceptionnels. Certains ont salué cela comme étant utile dans la mesure où cela apporte une plus grande clarté quant aux standards de la Convention requis, aidant ainsi les Etats dans l'exécution des arrêts. D'autres s'y sont opposé, estimant que cela va au – delà du rôle de la Cour en vertu de la Convention, en faisant valoir que cela altère fondamentalement la relation entre la Cour et les Etats parties. Le rôle essentiel de la Cour est de déterminer si des droits et libertés protégés ont été violés et, le cas échéant, de décider de la satisfaction équitable. Les Etats sont ensuite libres de choisir les moyens de donner effet aux arrêts de la Cour, qui font l'objet de la surveillance du Comité des Ministres, conformément au principe de subsidiarité. La question a également été soulevée de savoir dans quelle mesure des directives sur des mesures spécifiques requises seraient contraignantes, y compris lorsque les circonstances évoluent et que les mesures imposées ne sont plus appropriées / adéquates. Il a été suggéré que les problèmes pour déterminer les mesures nécessaires pour exécuter pleinement un arrêt ne résultent non pas du manque de précision dans l'arrêt mais du fait qu'il se fonde sur un cas spécifique et peut faire l'objet de différentes lectures, dépendant de sa propre perspective. De la même manière, en cas d'incertitudes en ce qui concerne les conséquences d'un arrêt qui dépendent de son interprétation, le CDDH rappelle que l'article 46 paragraphe 3 de la Convention permet au Comité des Ministres de saisir la Cour afin qu'elle se prononce sur la question d'interprétation (voir également ci-dessous). Dans tous les cas, les attentes du Comité des Ministres quant à un résultat satisfaisant du processus de mise en œuvre d'un arrêt donné doivent demeurer cohérentes avec l'arrêt lui-même et, de préférence, être claires d'emblée.

14. ***Davantage d'interaction entre la Cour et le Comité des Ministres***, y compris en se tenant mutuellement informés des développements pertinents (notamment concernant des questions systémiques et requêtes répétitives, ou l'introduction d'un recours interne effectif) en entreprenant des actions synergiques (par exemple d'autres arrêts de la Cour clarifiant la situation juridique / factuelle concernant des questions systémiques en particulier, y compris des arrêts pilotes) et en coordonnant (par exemple lorsque certains aspects d'une affaire ont déjà été transmis au Comité des Ministres tandis que d'autres demeurent pendants devant la Cour). Une telle interaction existe déjà mais pourrait être davantage développée. La prise en compte d'un arrêt ultérieur de la Cour ne pourrait toutefois être justifiée que dans des cas exceptionnels et ne devrait pas entraîner la suspension de la clôture d'une affaire, au risque de prolonger indûment le processus. Toute interaction doit respecter le fait que la Convention attribue au Comité des Ministres la compétence de déterminer si les mesures proposées et prises ensuite par un Etat défendeur sont adéquates (uniquement sous réserve de la possibilité de saisine de la Cour en vertu de l'article 46 paragraphe 4).

---

15. Req. n° 31443/96, arrêt de Grande Chambre du 22 juin 2004, paragraphe 194.

16. Req. n° 21722/11, arrêt du 9 janvier 2013, paragraphes 202 et 208. Dans cet arrêt, la Cour a également indiqué que l'Etat défendeur devrait mettre en place certaines réformes générales de son système juridique.

15. **La nomination d'un « rapporteur spécial »** qui agirait en partenariat direct avec le Service de l'exécution des arrêts de la Cour (qui deviendrait autonome au sein du Conseil de l'Europe), en tant que conseiller indépendant du Comité des Ministres sur les mesures nécessaires pour l'exécution d'un arrêt et les mesures possibles en réponse à des situations particulières<sup>17</sup>. Telle que formulée à l'origine, cette proposition impliquerait qu'un représentant soit désigné par le Comité des Ministres sur une liste de personnalités remplissant les exigences habituelles de compétence, d'impartialité et de haute moralité. Ce rapporteur serait auxiliaire au Comité des Ministres, fournissant une évaluation indépendante et objective des circonstances spécifiques des arrêts dont la mise en œuvre fait l'objet d'une surveillance. Cette évaluation serait accompagnée de propositions au Comité des Ministres, y compris de mesures qui peuvent être requises dans le cadre de la mise en œuvre effective d'un arrêt et de mesures qui pourraient être prises pour promouvoir et encourager la pleine mise en œuvre. Le rapporteur pourrait également décider quelles affaires devraient faire l'objet d'une publicité, par exemple des décisions du Comité des Ministres, exemples de bonnes pratiques ou cas de mise en œuvre particulièrement insatisfaisante. La décision quant à la question de savoir si un arrêt a effectivement été mis en œuvre demeurerait toutefois de la compétence exclusive du Comité des Ministres.

16. Parmi les questions nécessitant un examen approfondi figurent celles de savoir si le représentant aurait un statut analogue aux divers rapporteurs / représentants spéciaux des Nations Unis, si la fonction devrait consister en un nouvel organe au sein du Conseil de l'Europe ou être exercée par un organe existant, et si sa création nécessiterait d'amender la Convention (il a été provisoirement conclu que cela ne devrait pas être le cas). Il conviendrait d'examiner plus avant les critères précis, la procédure de désignation et les fonctions du nouvel agent, ainsi que sa position exacte dans l'organisation et son rôle dans le processus de surveillance.

17. La proposition indiquait que l'introduction d'un tel rapporteur donnerait une impulsion dynamique autonome au processus qui est sinon essentiellement intergouvernemental ; que l'absence d'un tel acteur institutionnel indépendant et proactif entravait la capacité du Comité des Ministres à adopter des décisions incisives, particulièrement dans les cas de doutes quant au respect d'un arrêt par un Etat. L'expérience avec des organes tels que le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ou le Comité consultatif de la Convention cadre pour la protection des minorités nationales montre de quelle manière le Comité des Ministres peut exercer sa compétence politique de manière plus incisive lorsqu'il bénéficie de l'appui d'une évaluation indépendante d'un agent spécialisé. L'existence d'un tel représentant pourrait contribuer à éviter une confrontation entre les Etats sur des questions controversées, en permettant à un acteur indépendant de prendre des initiatives. La simple mise en place et l'existence d'un tel agent souligneraient l'importance de l'exécution des arrêts et la priorité politique qu'y attache le Comité des Ministres. Les coûts que cela impliquerait seraient relativement faibles, étant limités aux dépenses liées au poste lui-même. Cela représenterait une excellente optimisation des ressources par rapport au coût de l'exécution retardée ou incomplète des arrêts à la fois sur le plan financier, y compris pour la Cour et le Comité des Ministres, et en termes de ressources humaines. La proposition a reçu un certain soutien.

17. Voir les propositions du Professeur Antonio Bultrini concernant la surveillance par le Comité des Ministres de l'exécution des arrêts, doc. GT-GDR-E(2013)006.

18. Il y a toutefois eu de larges doutes quant à la valeur ajoutée d'un tel mécanisme et, parallèlement, des préoccupations quant aux éventuelles conséquences budgétaires importantes de sa mise en œuvre. Il a été souligné que les Etats défendeurs demeurent libres de choisir les moyens les plus appropriés pour donner effet à un arrêt donné. Il a été estimé que le Service de l'exécution des arrêts de la Cour, ainsi que les programmes d'assistance technique et, potentiellement, un recours plus systématique à l'expertise d'autres organes du Conseil de l'Europe (voir davantage ci-dessous), avaient des compétences et qualifications suffisantes en tant que sources d'appui pour les travaux du Comité des Ministres. Des préoccupations ont été exprimées quant au fait qu'un nouvel agent puisse créer des incertitudes quant aux différentes responsabilités des divers acteurs et compliquer le processus de surveillance, avec le risque de le retarder. Il a été suggéré qu'une meilleure approche serait de renforcer la capacité du Service de l'exécution des arrêts de la Cour afin de soutenir les Etats par une coopération bilatérale étroite. La nécessité a été exprimée de clarifier davantage la proposition, et de mieux comprendre de quelle manière elle serait supposée fonctionner en pratique. Même parmi les partisans de la proposition, il a été estimé qu'il ne serait pas approprié pour un tel agent de décider de faire connaître ce qu'il considérerait comme étant des exemples d'une mise en œuvre particulièrement insatisfaisante.

19. En tant que variante à la proposition, il a été suggéré que, bien que tout « rapporteur spécial » ne devrait pas dupliquer des fonctions existantes, le rôle de canal par lequel les avis et informations émanant de la société civile et d'autres acteurs externes seraient distillés et transmis au Comité des Ministres pourrait constituer une valeur ajoutée, lequel continuerait également à recevoir toutes les communications concernant une affaire donnée. Cela pourrait faciliter les travaux des délégations nationales pour digérer la masse d'informations disponibles variées sur le très grand nombre d'affaires à l'ordre du jour du Comité des Ministres. Un tel poste pourrait être placé au sein du Service de l'exécution des arrêts de la Cour, ou, avec une plus grande autonomie, au sein du bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. En réponse à cela, il a été estimé que le Comité des Ministres devrait continuer à examiner toutes les communications sur un pied d'égalité ; que les critères selon lesquels un rapporteur spécial sélectionnerait les communications pour les porter à l'attention du Comité des Ministres seraient difficiles à définir ; et que l'objectif de la proposition pourrait être atteint au moyen d'une meilleure présentation des informations pertinentes dans le cadre des dispositifs existants.

#### **IV. OUTILS DESTINÉS À ENCOURAGER LA PLEINE EXÉCUTION**

20. *La reconnaissance de bonnes pratiques* dans l'exécution des arrêts pourrait être davantage développée, y compris, par exemple, en assurant la publicité des résolutions et décisions lorsqu'un Etat a exécuté un arrêt de manière particulièrement effective et rapide, ou même lorsqu'il a réalisé des progrès notables vers une pleine mise en œuvre, tandis que la bonne coopération avec les Etats pourrait également être davantage reflétée dans les rapports annuels. Il devrait également y avoir des informations facilement accessibles sur l'état actuel des progrès réalisés dans la mise en œuvre de mesures à la fois individuelles et générales. De manière procédurale, la pleine exécution d'un arrêt devrait être rapidement suivie de la clôture du processus d'exécution et reflétée dans les statistiques

pertinentes. Il est également important que les décisions et résolutions soient effectivement diffusées auprès des autorités internes, conformément à la Recommandation du Comité des Ministres 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.

21. **L'utilisation de la procédure prévue par l'article 46 paragraphe 4 de la Convention**, rendue possible suite à l'entrée en vigueur du Protocole n° 14 en juin 2010. Ce mécanisme n'a pas encore été utilisé par le Comité des Ministres, bien que des demandes occasionnelles aient été formulées de la part de requérants afin que le Comité des Ministres envisage de l'utiliser. Un obstacle pratique éventuel pour l'utilisation de la disposition peut être le fait que les délégations au Comité des Ministres pourraient être réticentes à appeler à un vote, étant donné la nécessité d'une décision à la majorité des deux-tiers. Afin de dissiper toute incertitude quant à la signification exacte de la disposition, le CDDH rappelle que le rapport explicatif du Protocole n°14 précise que l'expression « une Haute Partie contractante qui refuserait de se conformer » couvre les refus que ce soit « expressément ou du fait de son comportement »<sup>18</sup>.

22. Le CDDH reconnaît le potentiel de la procédure de l'article 46 paragraphe 4, qui est destiné à évaluer dans quelle mesure un arrêt a été mis en œuvre. La réponse au défaut de mise en œuvre continuera à relever du Comité des Ministres. Parallèlement, le CDDH estime que son utilisation doit être envisagée avec la plus grande prudence.

23. Afin d'explorer différentes approches pour l'utilisation de cette disposition, il a été suggéré qu'il pourrait en être fait usage dans le cadre d'une série (formalisée) de mesures en réponse à des manquements à exécuter (voir *l'utilisation progressive d'outils* ci-dessous). La procédure peut être particulièrement appropriée lorsqu'il y a un litige quant à l'efficacité des mesures prises. Auquel cas, il devrait être rappelé que la procédure pourrait aussi aboutir à la constatation que l'Etat en question a en réalité mis en œuvre l'arrêt de manière adéquate, de manière à ce que le Comité des Ministres puisse alors clore sa surveillance.

24. Il a également été argué que toute introduction de mesures même plus sévères que l'article 46 paragraphe 4 ne devrait se faire qu'après que le Comité des Ministres ait effectivement eu recours à ses pouvoirs existants, y compris en vertu de l'article 46 paragraphe 4.

25. **Des astreintes/ sanctions financières / dommages et intérêts punitifs.** Une proposition d'introduire un système d'*astreintes* a initialement été formulée par l'Assemblée parlementaire en 2000 et réitérée en 2002 et 2004<sup>19</sup>, au cours du processus englobant la Conférence de Rome et la préparation du paquet de la réforme de 2004. Dans sa réponse à la Recommandation de 2000, le Comité des Ministres a considéré que « l'idée d'un système d'astreintes [...] et en particulier les modalités pratiques de mise en œuvre de celles-ci, mériterait un examen très approfondi », tout en notant que « l'introduction éventuelle d'un tel système dans le cadre du mécanisme de contrôle institué par la Convention soulève un certain nombre de questions [...] En tout état de cause, la non-exécution persistante d'un arrêt de la Cour entraîne des conséquences financières : le risque d'être

18. Voir le paragraphe 98 du rapport explicatif.

19. Voir les recommandations de l'APCE 1477 (2000) sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, paragraphe ii et 2546 (2002) sur la mise en œuvre des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, paragraphe 4 et avis n° 251 sur le projet de Protocole n°14, paragraphe 5.

obligé d'accorder une satisfaction équitable à d'autres personnes touchées par la violation persistante de la Convention peut déjà exercer une pression considérable sur l'Etat défendeur.»<sup>20</sup> La proposition de l'Assemblée de 2004 n'a pas été retenue dans le Protocole n° 14.

26. Une proposition d'introduire des sanctions financières imposées par le Comité des Ministres n'a pas suscité de consensus avant la Conférence de Brighton. Les avis au sein du CDDH sont également clairement divisés en faveur et contre des propositions de ce type (que les mesures soient ordonnées par le Comité des Ministres ou par la Cour), comme suit.

27. Parmi les préoccupations et objections qui ont été exprimées figurent les suivantes :

- ▶ Les Etats parties ne se sont pas engagés pour un système impliquant des mesures punitives. L'introduction, à présent, de telles mesures inhabituelles et radicales pour l'exécution des arrêts dans un délai inapproprié modifierait la nature du système de la Convention.
- ▶ Tout système d'astreintes etc. nécessiterait d'être effectif pour rectifier les problèmes systémiques sous-jacents, et non uniquement pour exiger des Etats qu'ils payent des indemnisations / dommages et intérêts.
- ▶ On pourrait dire que l'argent mis en jeu serait mieux dépensé aux fins de résoudre les problèmes systémiques sous-jacents. En effet, les difficultés financières peuvent être un motif de non-exécution de certains arrêts. Les sanctions financières ou dommages et intérêts punitifs ne peuvent qu'exacerber cette situation.
- ▶ Le Comité des Ministres pourrait considérer difficile de décider d'appliquer une sanction financière, s'il devait être compétent pour le faire, étant donné qu'il n'a jusqu'à présent pas fait usage de l'article 46 paragraphe 4 (voir ci-dessus).
- ▶ Il serait prématuré d'envisager l'introduction de mesures coercitives avant que l'efficacité, dans la pratique, de l'article 46 paragraphe 4 ait été testée.

28. Les réactions positives à cette proposition varient de l'intérêt à les explorer à un important soutien de la part de certains. Il a été argué que des incitations financières seraient la mesure la plus efficace pour garantir l'exécution des arrêts. Il a été avancé que, dans certaines situations, cela revient à un moindre coût pour l'Etat défendeur de payer des sommes successives de satisfaction équitable plutôt que de résoudre la question systémique sous-jacente. Une sanction financière pourrait contribuer à rééquilibrer ce calcul en faveur de ce dernier et conformément aux obligations de la Convention.

29. Les questions suivantes figurent parmi celles nécessitant d'être davantage explorées : Il serait difficile de quantifier l'efficacité potentielle des sanctions financières, qui devraient être fixées à un niveau suffisamment élevé pour être une incitation efficace tout en n'étant pas trop élevées pour ne pas nuire à la capacité de l'Etat de mettre en œuvre l'arrêt, plus particulièrement dans les situations de difficultés budgétaires. Il peut également être nécessaire de tenir compte du fait que tous les Etats ne sont pas aussi riches, afin d'égaliser l'impact de toute sanction. Pour toutes ces raisons, il y aurait un élément décisionnel discrétionnaire quant au montant de la sanction, ce qui soulève la question de savoir qui exercerait cette discrétion. La Cour peut avoir l'impartialité nécessaire, mais une

20. Voir doc. CM/Del/Dec(2000)779/4.2. La réponse du Comité des Ministres à la Recommandation de 2002 à laquelle il est fait référence dans sa précédente réponse.

telle compétence modifierait dans une certaine mesure la nature de ses relations avec les Etats parties. Il n'y a en outre actuellement aucune disposition juridique permettant à la Cour de prendre des mesures punitives à l'encontre des Etats. Elle n'a jamais été compétente pour prendre de telles décisions et devra être habilitée, de manière appropriée, à le faire. Dans le contexte actuel, cela nécessiterait un amendement à la Convention et pas uniquement une résolution du Comité des Ministres, tel que cela était le cas pour l'introduction de la procédure d'arrêt pilote. Si la Cour se voit attribuer la compétence de prendre des mesures punitives, elle pourrait se voir attribuer en même temps une plus grande compétence pour être directive dans ses arrêts (voir paragraphe 12 ci-dessus). Même si les décisions sur l'application de sanctions financières devraient être prises par la Cour, il convient de clarifier de quelle manière le processus serait initié, étant donné que le Comité des Ministres est responsable de la surveillance de l'exécution des arrêts mais qu'il n'a jusqu'à présent pas fait usage de l'article 46 paragraphe 4.

30. Il a une nouvelle fois été suggéré que la Cour pourrait répercuter à l'Etat défendeur les coûts supportés pour le traitement des requêtes répétitives en tant que charge supplémentaire, par le biais d'un système garantissant que les victimes de telles violations obtiennent réparation sans qu'il n'y ait de charge administrative supplémentaire significative pour la Cour. Une alternative pourrait être d'exiger de payer des dommages et intérêts de type civil au Comité des Ministres pour compenser les ressources dépensées pour la surveillance prolongée de l'exécution des arrêts dans les affaires relatives à des problèmes systémiques persistants. De telles mesures ne seraient toutefois pas punitives, à proprement parler, mais plutôt de nature réparatrice, bien que certains de leurs effets puissent être similaires. En réponse, il a été relevé que la Cour ne pourrait pas être considérée comme subissant des « dommages » liés au traitement d'affaires répétitives dans la mesure où elle existe et est financée par les Etats membres pour traiter de toutes les requêtes individuelles, indépendamment de leur nature. Il en irait de même pour les procédures devant le Comité des Ministres. Il a également été suggéré que ces deux mesures nécessiteraient des amendements à la Convention.

31. De manière générale, le CDDH n'a pas envisagé la possibilité d'un consensus sur les questions relatives aux astreintes/ sanctions financières / dommages et intérêts punitifs dans un avenir proche. Il n'a toutefois pas exclu la possibilité de l'examiner plus avant si la situation devait évoluer à l'avenir.

32. « *Pointer du doigt* », en tant que moyen de pression. Le Comité des Ministres pourrait adopter la pratique d'être plus critique et de procéder à cette fin à la publicité de ses conclusions. Le CDDH relève que, dans d'autres contextes, des instances du Conseil de l'Europe – par exemple, MONEYVAL (voir ci-dessous) et le CPT – font usage de la publicité en tant que réponse à des manquements à se conformer. Des préoccupations ont été exprimées selon lesquelles cela ne serait pas nécessairement le meilleur moyen d'obtenir l'exécution : cela n'aide pas à identifier des solutions, dont la réalisation pourrait passer par un appui effectif aux Etats, et tend à bloquer la discussion avec les autorités qui, si elles se sentent stigmatisées, peuvent défendre leur position. Cela ne devrait certainement pas être utilisé indistinctement, sans se préoccuper des conséquences, cela peut être plus adapté aux manquements procéduraux clairs – par exemple la non-présentation d'un plan d'action – plutôt qu'à des questions de fond contestables. Il n'y a pas eu de consensus en faveur d'un recours à la publicité qui équivaldrait à « pointer du doigt ». Par le passé, le

Comité des Ministres a fait usage de la publicité non pas pour « pointer du doigt » mais pour informer le public de problèmes dans l'exécution et de ses propres travaux de surveillance (par le biais par exemple de communiqués de presse, de rapports annuels). Cela a eu certains résultats au niveau politique interne et devrait être encouragé et développé (voir « *la reconnaissance de bonnes pratiques* » ci-dessus). Certains aspects du processus de surveillance peuvent être et, en réalité, ont été rendus publics par des initiatives administratives, par exemple par le biais de statistiques et de listes d'affaires en instance depuis longtemps. Ces ressources pourraient à l'avenir être rendues plus accessibles. Une approche plus effective peut être de le faire suite à une période transitoire au cours de laquelle des défaillances procédurales restées en suspens pourraient être rectifiées. Le fait de « pointer du doigt » peut avoir un rôle à jouer dans le processus plus politique de l'Assemblée parlementaire, lorsqu'elle agit pour promouvoir l'exécution des arrêts.

33. *L'utilisation progressive d'outils conformément à une séquence approuvée, prédéfinie* pourrait éclaircir la signification relative de mesures particulières prises par le Comité des Ministres en réponse à des retards dans l'exécution. Le CDDH note les efforts déjà faits en ce sens par le Comité des Ministres, et que le Comité d'experts sur l'évaluation des mesures de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (MONEYVAL) emploie une démarche graduée dans sa « procédure de conformité renforcée » à l'égard des Etats dont il estime qu'ils ne se conforment pas aux documents de référence ou aux recommandations du Comité. Il a été suggéré que, dans le contexte de la surveillance de l'exécution des arrêts, l'application successive de chaque outil ou mesure pourrait être déclenchée automatiquement conformément à un échéancier précis, qui pourrait être fixé, au moins en partie, en référence à celui qui est indiqué dans le plan d'action de l'Etat défendeur, sous réserve de toute décision contraire. Même si les affaires sont différentes et que les réponses à celles-ci peuvent devoir varier, il pourrait toutefois y avoir une séquence établie de réponses, sous réserve d'une certaine flexibilité, avec la présomption réfragable qu'après un certain délai, il sera envisagé de prendre la mesure suivante. L'importance de la souplesse et de l'adaptabilité des réponses aux circonstances particulières a toutefois été soulignée et certains ont exprimé des doutes quant au fait que la même séquence de réponses puisse être toujours appropriée au regard de chaque arrêt. Il a par conséquent été considéré que les mesures disponibles pourraient plutôt constituer une « boîte à outils » établie (ou une liste d'outils/mesures), qui pourrait se fonder sur les mesures examinées par le GT-REF.ECHR (voir paragraphe 5 et note 6 ci-dessus).

34. L'usage de la *pression des pairs afin de surmonter des difficultés persistantes à exécuter* a été une composante de la pratique du Comité des Ministres et un certain nombre d'outils ont été développés en réponse à des situations concrètes. Un certain nombre de mesures supplémentaires ont été discutées mais n'ont jamais été mises en œuvre par le Comité des Ministres<sup>21</sup>. Selon le CDDH, ces mesures devraient demeurer dans la boîte à outils disponible pour le Comité des Ministres. Il peut néanmoins y avoir des doutes quant à leur caractère approprié pour obtenir l'accélération des mesures d'exécution, dans la mesure où une telle approche conflictuelle peut nuire au dialogue entre le Comité des Ministres et un Etat défendeur.

21. Voir doc. GT-REF.ECHR(2013)2 rev2, p.6.

35. Sur une note plus positive, des encouragements ou un soutien pourraient être apportés à la coopération bilatérale entre un Etat confronté à une question systémique donnée et un autre Etat qui a déjà exécuté avec succès un arrêt relatif à une question similaire (voir également le paragraphe 9). Cela pourrait également être envisagé dans le cadre de l'assistance technique du Conseil de l'Europe (voir partie VI ci-dessous).

36. **Rôle des parlements nationaux.** De la même manière, le CDDH rappelle que les parlements nationaux ont un rôle important à jouer dans le processus d'exécution des arrêts et pourraient être encouragés à intervenir dans des affaires appropriées. Le CDDH prend note des efforts de l'Assemblée parlementaire à cette fin.

## V. OUTILS DESTINÉS À RENFORCER L'INTERACTION ENTRE LE COMITÉ DES MINISTRES ET LES ACTEURS EXTÉRIEURS DU CONSEIL DE L'EUROPE

37. **Impliquer les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme et les médiateurs, et les instances internationales pertinentes.** Les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme et les médiateurs ont d'ores et déjà le droit, en principe, de faire des communications. Le CDDH rappelle les Principes de Paris des Nations Unies qui énoncent que les institutions nationales des droits de l'homme « coopèrent avec les institutions régionales ... compétentes dans les domaines de la promotion et de la protection des droits de l'homme »<sup>22</sup>. Il relève par la même occasion que certains des mandats de ces instances peuvent ne pas leur permettre d'entreprendre une telle action ou peuvent ne pas être suffisamment clairs sur la question.

38. Dans le même ordre d'idées que les deux propositions précédentes, on pourrait également envisager d'amender la règle 9 pour permettre à d'autres organisations internationales traitant des droits de l'homme de formuler des commentaires, ce qui n'est actuellement pas explicitement prévu.

39. **La formalisation du processus par lequel les organisations de la société civile communiquent avec les représentations permanentes,** établie sur la pratique existante des communications informelles, sur une base ad hoc. Le CDDH ne considère pas qu'il serait avantageux de formaliser une pratique existante. Ce qui est important est que le Comité des Ministres puisse se prévaloir d'informations émanant de sources variées avant de prendre ses décisions. A cet égard, les propositions qui suivent, notamment celles liées à la règle 9, peuvent être considérées comme faisant partie d'un ensemble.

40. **Améliorer la compréhension du processus par les requérants,** y compris en les tenant informés du fait que le processus se poursuit après l'adoption d'un arrêt et qu'ils peuvent encore avoir un rôle à jouer. Cela reflète le fait que le Comité des Ministres est un organe politique mais que la surveillance de l'exécution est un processus juridique. On ne devrait toutefois pas créer d'étape contradictoire supplémentaire ni systématiser de manière excessive les échanges d'informations et contributions devant le Comité des Ministres. L'objectif de la communication d'informations devrait être de contribuer à une meilleure mise

22. Voir les Principes directeurs des institutions nationales, adoptés par la Résolution de l'Assemblée générale 48/134 du 20 décembre 1993, paragraphe 3. (e).

en œuvre des arrêts, en particulier pour déterminer si un arrêt donné est pleinement exécuté. Cela ne s'étend toutefois pas à la question de la manière dont cet arrêt devrait être exécuté, les Etats sont libres de choisir les moyens les plus appropriés de parvenir effectivement au résultat. Lorsqu'ils reçoivent l'arrêt de la Cour, les requérants et leurs représentants sont informés, en termes généraux, du processus de surveillance et reçoivent les coordonnées du Service de l'exécution des arrêts de la Cour. Il a été suggéré qu'ils pourraient également être informés de la clôture de la surveillance. Les requérants pourraient en outre recevoir copie de toutes les informations transmises par le gouvernement au Comité des Ministres. Les requérants ne devraient toutefois pas être systématiquement invités à répondre à chaque communication de l'Etat défendeur, ils devraient plutôt avoir la possibilité d'agir lorsqu'ils le considèrent nécessaire. Toute autre initiative ne ferait que créer une charge supplémentaire et inutile pour le Service de l'exécution des arrêts de la Cour, dont les ressources sont déjà limitées.

41. Les requérants et le grand public peuvent ne pas comprendre la signification de tous les termes procéduraux utilisés. Le terme « exécution » a, par exemple, une connotation malheureuse prédominante en anglais, et l'utilisation du terme « résolution » pour diverses mesures dont la portée procédurale diffère peut être source de confusion. Une démarche relativement simple qui pourrait promouvoir une meilleure compréhension du processus de surveillance serait d'examiner et, le cas échéant, de revoir la terminologie utilisée, ce qui peut également être dans l'intérêt du Comité des Ministres.

42. ***Amender la règle 9<sup>23</sup> pour supprimer la distinction avec les parties lésées (c'est-à-dire les requérants) et les ONG/INDH en ce qui concerne la possibilité de traiter des mesures générales.*** Cette proposition a reçu un certain soutien, sous certaines réserves. Il a été noté que le nombre croissant d'arrêts dépend de la mise en œuvre de mesures générales pour leur pleine exécution, et qu'il peut être difficile pour un requérant individuel de commenter les questions en jeu. En effet, des questions ont été soulevées quant à la compétence des individus à fournir une évaluation objective de mesures générales, ou même quant à la légitimité de telles interventions. A nouveau, il devrait être souligné que dans tous les cas, l'objectif doit être d'améliorer la mise en œuvre des arrêts, l'interaction entre le Comité des Ministres et d'autres acteurs n'étant pas une fin en soi.

43. ***Encourager les requérants à communiquer avec le Comité des Ministres (y compris en sensibilisant à la règle 9).*** Cela pourrait être fait dans des cas exceptionnels mais cela ne devrait pas devenir la pratique habituelle. Le secrétariat devrait être encouragé à proposer au Comité des Ministres d'entreprendre cette démarche lorsque cela est approprié. Une fois encore, l'objectif des communications avec le Comité des Ministres ne peut être que d'améliorer le processus de surveillance. Egalement à cet égard, il se peut que la variante de la proposition d'un « rapporteur spécial », donnant à ce représentant le rôle de canaliser l'information des tierces parties au Comité des Ministres, pourrait jouer un rôle en encourageant de manière appropriée les requérants à soumettre des communications.

---

23. Règle 9 du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables.

## VI. L'ASSISTANCE TECHNIQUE DU CONSEIL DE L'EUROPE ET SON CIBLAGE

44. Le CDDH rappelle l'importance de l'assistance technique du Conseil de l'Europe pour faciliter la pleine exécution des arrêts. Dans ce contexte, les propositions du Secrétaire Général ont été discutées lors de la session ministérielle de mai 2013, et il peut être relevé qu'au sein du Conseil de l'Europe, une importance relative est actuellement donnée aux activités de coopération. Le CDDH rappelle son examen de cette question dans son récent rapport contenant des conclusions et propositions éventuelles de mesures sur les moyens de résoudre le grand nombre de requêtes résultant des questions systémiques identifiés par la Cour<sup>24</sup>.

45. Il peut y avoir deux types d'assistance, il peut s'agir de traiter des questions systémiques (ce qui nécessite des programmes vastes, longs et complexes) ou d'interventions spécifiques (impliquant une action précise, parfois très rapide, pour aider à surmonter des difficultés techniques particulières, de telles activités peuvent ne pas nécessiter des ressources importantes).

46. Il est clair qu'il y a un besoin de coordination entre les activités de coopération du Conseil de l'Europe afin de mieux cibler les problèmes d'exécution. Il conviendrait de faciliter le recadrage des projets en réponse aux changements de circonstances (par exemple un nouvel arrêt de la Cour sur le problème en question), au moyen d'une flexibilité accrue dans l'administration et la mise en œuvre des projets.

47. Le CDDH lui-même pourrait devenir un lieu d'échange de bonnes pratiques. Il a, par le passé, préparé différentes recommandations et guides de bonnes pratiques sur des questions d'intérêt commun, y compris tant sur la capacité générale à mettre en œuvre les arrêts que sur des solutions à des problèmes spécifiques. Cela pourrait être poursuivi à l'avenir, de nouvelles questions pourraient être abordées et les rapports et instruments mis à jour. Des approches plus directes et flexibles pour l'échange d'informations pourraient également être recherchées.

48. Le CDDH considère également que davantage d'attention devrait être accordée à la résolution des différences éventuelles de priorité entre les donateurs et les exigences liées à l'exécution des arrêts de la Cour. Bien que l'assistance technique devrait poursuivre de larges objectifs stratégiques, l'importance centrale du système de la Convention pour la protection des droits de l'homme en Europe et l'obligation des Etats parties d'exécuter les arrêts de la Cour suggèrent qu'il faudrait garder à l'esprit les exigences de l'exécution lors de la conception et la mise en œuvre des programmes d'assistance.

49. De la même manière, le CDDH réaffirme l'importance de la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, en particulier pour garantir le financement continu et la mise en œuvre effective des programmes joints et la cohérence entre leurs priorités respectives dans ce domaine (voir la Déclaration de Brighton, paragraphe 9.i.).

---

24. Voir doc. CDDH(2013)R78 Addendum III, paragraphes 40-43 et 46.

## **VII. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS ÉVENTUELLES**

50. La situation à laquelle le Comité des Ministres est confronté dans son rôle de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, en particulier le nombre excessivement important et croissant d'arrêts pendants devant lui, est clairement une cause de préoccupation sérieuse. Le CDDH considère que des mesures doivent être prises pour remédier à cette situation. Cela pourrait inclure l'application plus effective de mesures existantes au sein des nouvelles méthodes de travail du Comité des Ministres, ou l'introduction de mesures plus effectives réellement nouvelles, ou les deux. Parallèlement, le Comité des Ministres pourrait examiner s'il y a lieu de renforcer les ressources humaines et la capacité en matière de technologie de l'information du Service de l'exécution des arrêts.

51. Enfin, le CDDH rappelle que la question de l'exécution des arrêts et sa surveillance sera susceptible de figurer parmi les questions qu'il examinera dans le cadre de ses travaux sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention et de la Cour. A cet égard, il note également que la question sera au programme de la Conférence d'Oslo en avril 2014.



# RAPPORT DU CDDH SUR LE RÉEXAMEN DU FONCTIONNEMENT DU PANEL CONSULTATIF D'EXPERTS SUR LES CANDIDATS À L'ÉLECTION DES JUGES À LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

*Adopté par le CDDH le 29 novembre 2013*

## I. INTRODUCTION

1. La légitimité de la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour »), en tant qu'institution judiciaire, est vitale pour l'efficacité continue de la Cour. Cela implique le respect pour l'intégrité et la qualité de ses arrêts, aux yeux non seulement des gouvernements et juridictions nationales, mais également des requérants et du grand public dans son ensemble. Il est par conséquent crucial que les candidats présentés pour l'élection à la Cour soient des personnes de haut niveau présentant toutes les qualités professionnelles spécifiques nécessaires pour l'exercice de la fonction de juge d'une Cour internationale dont les décisions ont des conséquences pour tous les Etats parties.

2. L'article 22 de la Convention dispose que « les juges sont élus par l'Assemblée parlementaire au titre de chaque Haute Partie contractante, à la majorité des voix exprimées, sur une liste de trois candidats présentés par la Haute Partie contractante ». L'Assemblée parlementaire a compétence exclusive pour élire les juges de la Cour. La qualité de ces juges dépend néanmoins, en premier lieu, de la qualité des candidats nommés par les Etats parties. Si une liste n'est pas composée de candidats qualifiés, le mieux que l'Assemblée puisse faire est de la rejeter.

3. La Déclaration adoptée lors de la Conférence d'Interlaken, organisée par la présidence suisse du Comité des Ministres (Interlaken, Suisse, 18-19 février 2010), a appelé les Etats parties à assurer « que les critères de la Convention relatifs aux conditions d'exercice de la fonction de juge à la Cour, notamment des compétences en droit public international et concernant les systèmes légaux nationaux ainsi que de bonnes connaissances au moins d'une langue officielle, soient pleinement respectés »<sup>1</sup>.

---

1. Il convient de relever que suite à la Déclaration d'Interlaken, le Comité des Ministres a adopté des Lignes directrices concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme (document CM(2012)40) & Addendum), qui vont plus loin que la Déclaration d'Interlaken sur la question de la compétence linguistique (« Les candidats doivent, comme prérequis indispensable, maîtriser l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe ... et devraient également posséder pour le moins une connaissance passive de l'autre langue »), qui fait référence à la Résolution 1646(2009) de l'Assemblée parlementaire, paragraphe 4.4.

4. Suite à la Déclaration d'Interlaken, le Président de la Cour à cette époque, Jean-Paul Costa, par une lettre du 9 juin 2010 adressée au Président des Délégués des Ministres, a appelé les Etats parties à créer un panel d'experts indépendants pour veiller à la qualité des candidats à l'élection. Il a rappelé que le Groupe des sages avait déjà fait une telle proposition dans son rapport de 2006 sur la réforme de la Cour et que le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe avait fait une proposition similaire dans sa contribution pour la Conférence d'Interlaken.

5. Le 10 novembre 2010, le Comité des Ministres a adopté la Résolution CM/Res(2010)26 sur la création d'un Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme (« le Panel consultatif »). Se référant à « la responsabilité des Hautes Parties contractantes à la Convention d'assurer une procédure nationale de sélection équitable et transparente », le Comité des Ministres s'est déclaré convaincu que « la création d'un Panel d'experts chargé de formuler des avis sur l'adéquation des candidats que les Etats membres entendent proposer à la fonction de juge à la Cour constituerait un mécanisme adéquat à cet égard ». Cela met en évidence le fait que le rôle premier du Panel consultatif est de fournir des avis aux Etats parties au cours du processus de sélection des candidats.

6. Conformément à la Résolution, annexée au présent rapport, le mandat du Panel consultatif est de formuler des avis, à titre confidentiel, à l'intention des Etats parties sur la question de savoir si les candidats à l'élection à la fonction de juge à la Cour remplissent les critères prévus par l'article 21 de la Convention (« Les juges doivent jouir de la plus haute considération morale et réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être des juristes possédant une compétence notoire »).

7. Le paragraphe 5 de la Résolution concerne le fonctionnement du Panel consultatif et se lit comme suit :

Avant de soumettre une liste à l'Assemblée parlementaire, conformément à l'article 22 de la Convention, chaque Haute Partie contractante transmet au Panel, par l'intermédiaire de son secrétariat, les noms et curriculum vitae des candidats prévus. Sur la base de ces informations écrites, le Panel s'acquitte de sa tâche conformément aux règles de fonctionnement annexées à la présente résolution.

Lorsque le Panel juge que tous les candidats proposés par une Haute Partie contractante satisfont aux critères, il en avise la Haute Partie contractante sans autre commentaire.

Lorsqu'il est probable que le Panel pourrait trouver qu'un ou plusieurs candidat(s) ne satisfait/satisfont pas aux critères, le président du Panel prend contact avec la Haute Partie contractante en cause afin de l'en informer et/ou d'obtenir tous commentaires pertinents. Si, au vu des informations écrites et des observations recueillies, le Panel juge qu'un ou plusieurs candidats désignés par une Haute Partie contractante ne satisfont pas aux critères, il en informe la Haute Partie contractante en motivant son avis, qui est confidentiel. Le Panel examinera de la même manière un ou plusieurs nouveau(x) candidat(s) que présenterait par la suite la Haute Partie contractante.

Lorsqu'une liste de trois candidats nommés par une Haute Partie contractante est examinée conformément à l'article 22 de la Convention

européenne des droits de l'homme, le Panel met à disposition par écrit à l'Assemblée parlementaire son avis sur la question de savoir si les candidats remplissent les critères prévus par l'article 21§1 de la Convention. Cette information est confidentielle.

8. Les extraits pertinents des Règles de fonctionnement précisent ce qui suit en ce qui concerne le fonctionnement du Panel consultatif :

[...]

(iii) La procédure du Panel est une procédure écrite. Les membres communiquent leurs avis sur les candidats au président par écrit.

(iv) Le Panel peut tenir une réunion lorsqu'il l'estime nécessaire à l'exercice de ses fonctions.

[...]

(vi) Il informe les Hautes Parties contractantes de ses avis au plus tard quatre semaines après que les Hautes Parties contractantes aient soumis les noms et curricula vitae des candidats proposés au secrétariat du Panel.

(vii) Il évalue l'adéquation des candidats sur la base des informations fournies par la Haute Partie contractante, qui sont rédigées dans l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe.

(viii) Il peut demander des informations complémentaires ou des éclaircissements à la Haute Partie contractante au sujet de tout candidat qu'il évalue.

(ix) Il peut, dans des cas exceptionnels, décider de tenir une réunion avec des représentants d'une Haute Partie contractante dans l'exercice de ses fonctions. Il lui appartient de décider si la tenue d'une réunion est nécessaire.

(x) Les débats du Panel sont confidentiels. Les éventuelles réunions avec des représentants des Hautes Parties contractantes ont lieu à huis clos.

[...]

(xiii) Le Panel peut adopter les méthodes de travail internes qu'il juge nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

9. Conformément au paragraphe (xiii) des Règles de fonctionnement annexées à la Résolution, le Panel consultatif a émis des règles de fonctionnement supplémentaires (Advisory Panel(2011-II)3Erev(2)) qui se lisent comme suit :

1) Le quorum est atteint dès que cinq des sept membres du Panel consultatif sont présents lors d'une réunion. Dans le cas d'une procédure par écrit, le quorum sera atteint dès que cinq des membres répondent.

2) Le délai de quatre semaines sous point (vi) des Règles de fonctionnement ne commence que si la liste de candidats est soumise en bonne et due forme, c'est-à-dire en utilisant le formulaire de CV fourni par l'Assemblée parlementaire.

- 3) Les membres du Panel exprimeront leur avis sur une liste de candidats dans un délai de cinq jours suivant la réception de la liste de la part du Secrétariat.
- 4) Des informations complémentaires seront demandées, si nécessaire, au gouvernement concerné dans un délai de dix jours suivant la réception de la liste de candidats transmise par le Secrétariat.
- 5) Afin d'évaluer les qualifications des candidats, le Panel peut aussi avoir recours à d'autres sources d'information que celles émanant du gouvernement.

10. La Déclaration adoptée lors de la Conférence de Brighton, organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres les 19-20 avril 2012, « [s'est félicité] de la création du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme, [a noté] que le Comité des Ministres a décidé de réexaminer le fonctionnement du Panel consultatif à l'issue d'une période initiale de trois ans » (voir paragraphe 25 b).

11. Suite à la session du Comité des Ministres du 23 mai 2012, le Comité des Ministres a chargé le CDDH « de soumettre ses conclusions et éventuelles propositions de mesures pour donner suite » à cette décision, l'échéance ayant été fixée au 31 décembre 2013.

12. Lors de sa 3<sup>e</sup> réunion (13-15 février 2013), le Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR) a estimé que son Groupe de rédaction « E » (GT-GDR-E) « devrait analyser et évaluer les difficultés apparentes qui sont survenues par le passé et formuler des propositions constructives pour le futur au Comité des Ministres ».

13. Lors de sa 77<sup>e</sup> réunion (19-22 mars 2013), le CDDH a décidé que le champ de son contrôle devrait non seulement couvrir les méthodes de travail et procédures internes du Panel mais également son interaction avec les Etats parties à la Convention et l'Assemblée parlementaire respectivement, sans s'étendre aux procédures internes de ces deux derniers.

14. Le présent rapport constitue la réponse du CDDH aux instructions données par le Comité des Ministres. Le rapport fournit des informations factuelles sur le fonctionnement du Panel consultatif, également au regard d'autres acteurs pour la sélection et la procédure d'élection des juges à la Cour, à savoir les Etats parties et l'Assemblée parlementaire. Le rapport identifie ensuite certains défis pour les méthodes de travail actuelles, avant de conclure par des propositions de mesures, certaines d'entre elles ayant trait au Panel consultatif, d'autres aux Etats parties.

## **II. LE FONCTIONNEMENT DU PANEL CONSULTATIF**

15. L'article 22 de la Convention se lit comme suit : « Les juges sont élus par l'Assemblée parlementaire au titre de chaque Haute Partie contractante, à la majorité des voix exprimées, sur une liste de trois candidats présentés par la Haute Partie contractante ». Il convient donc d'emblée de prendre conscience que le rôle du Panel consultatif se situe au sein d'un processus qui comprend deux principaux acteurs, les Etats parties à la Convention et l'Assemblée parlementaire. Si l'avis du Panel est, le cas échéant, adressé à l'Etat partie concerné, le paragraphe 5 de la Résolution précise que son avis est transmis par écrit à

l'Assemblée parlementaire. Une évaluation du fonctionnement du Panel consultatif ne peut par conséquent se faire sans examiner son interaction avec ces deux acteurs.

16. La procédure de sélection pour le poste de juge à la Cour est initiée par une lettre du Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire à l'Ambassadeur d'un Etat partie, sollicitant une liste de trois candidats. De manière générale, la lettre est à présent envoyée aux autorités nationales près de quatorze mois avant la tenue de l'élection. Au même moment, une version électronique de la lettre est envoyée aux autorités nationales de manière à faciliter la transmission immédiate du contenu de la lettre à la capitale du pays et à permettre aux autorités d'avoir les liens vers tous les documents de référence pertinents. Des copies sont également immédiatement envoyées par voie électronique au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, au chef de la délégation nationale pertinente à l'Assemblée parlementaire et au Président du Panel consultatif. Dans la lettre du Secrétaire Général, référence est faite aux travaux du Panel consultatif. A l'heure actuelle<sup>2</sup>, le texte qui figure dans la lettre se lit comme suit :

Permettez-moi d'attirer votre attention sur la création, par le Comité des Ministres, d'un panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour (Résolution CM/Res(2010)26). En conséquence, avant de soumettre votre liste de candidats à l'Assemblée parlementaire, vous êtes invités à la communiquer au panel consultatif, en temps voulu pour permettre à celui-ci de formuler un avis sur la question de savoir si les candidats figurant sur la liste remplissent les critères prévus par la Convention européenne des droits de l'homme. Le secrétariat du panel consultatif devrait prendre contact avec vous à ce sujet.

17. Suite à la lettre du Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire, une lettre est envoyée à l'Ambassadeur par le Président du Panel consultatif. Le laps de temps entre les deux lettres peut aller jusqu'à deux mois, de façon à ce que, dans les cas récents, il y ait au moins douze mois entre la date de la lettre du Président du Panel consultatif et la date à laquelle l'élection doit se tenir. Cette lettre comprend un passage sur la nécessité de soumettre la liste de trois candidats en temps utile :

Afin que le Panel consultatif puisse exercer ses fonctions avec efficacité, je me permets de vous recommander de communiquer au secrétariat les noms et les curriculum vitae au moins six semaines avant le délai fixé par l'Assemblée parlementaire pour la présentation de la liste nationale de candidats. Cela laissera à votre gouvernement suffisamment de temps pour fournir des informations complémentaires sur l'un ou l'autre candidat, en cas de besoin. En outre, si le Panel consultatif exprime des doutes quant aux qualifications de l'un des candidats, votre gouvernement disposera d'un délai supplémentaire pour présenter un nouveau candidat<sup>3</sup>.

18. Le processus de sélection en lui-même est mené au niveau national, lequel est hors du champ du présent rapport. Cela étant dit, il convient de faire référence aux Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des

2. A compter de 2012. Auparavant, la lettre n'incluait que la première phrase citée ci-dessus.

3. Le libellé actuel de cette lettre risque d'entraîner une certaine confusion : il peut donner l'impression que le Panel consultatif est unilatéralement compétent pour étendre la durée du processus électoral, ce qui n'est pas le cas.

candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme et à leur rapport explicatif, qui inclut des exemples de bonnes pratiques ainsi que les normes énoncées dans les différents textes de l'Assemblée parlementaire, notamment la Résolution 1646(2009). Il incombe à l'Etat partie concerné de soumettre sa liste de trois candidats en temps utile au Secrétariat du Panel consultatif.

19. Le panel consultatif accomplit ensuite sa tâche d'évaluer les candidats proposés à la lumière des critères fondamentaux stipulés à l'article 21, paragraphe 1 de la Convention. Au cours de ses réunions, le Panel consultatif a discuté d'une interprétation matérielle et fiable de ces critères pour l'évaluation des qualifications des candidats. Le Panel a choisi de faire référence à l'article 255 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui évoque les critères suivants : « les capacités juridiques du candidat, l'expérience professionnelle acquise par celui-ci (caractérisée par sa durée et sa nature), l'aptitude du candidat à exercer des fonctions de juge, les garanties d'indépendance et d'impartialité qu'il présente, les connaissances linguistiques et l'aptitude à travailler en équipe dans un environnement international dans lequel sont représentées plusieurs traditions juridiques ». <sup>4</sup> D'autres éclaircissements figurent dans la contribution écrite du Panel consultatif élaborée dans le cadre de la préparation du présent rapport (GT-GDR-E(2013)004), telle qu'annexée au présent rapport. La contribution du Panel consultatif ne mentionne pas, dans ce contexte, les Lignes directrices du Comité des Ministres sur la sélection des candidats pour le poste de juge.

20. Dans l'accomplissement de sa tâche, le Panel consultatif s'appuie principalement sur les informations fournies par l'Etat partie (voir les Règles de fonctionnement (vii) et (viii)), à savoir les *curricula vitae* des candidats proposés (sur la base du modèle de curriculum vitae fourni par l'Assemblée parlementaire ; voir la Règle de fonctionnement supplémentaire n° 2) ainsi que toute information ou clarification additionnelle au regard de l'un des candidats si elle est demandée par le Panel consultatif. Le Panel consultatif ne s'entretient pas lui-même avec les candidats.

21. La Règle supplémentaire n° 5 précise toutefois que le Panel consultatif utilise « d'autres sources d'information » lorsqu'il évalue les qualifications des candidats. Le Panel consultatif a expliqué qu'il utilise (de manière proactive) son réseau de contacts professionnels (principalement des juges) afin d'obtenir des informations sur les candidats présentés. De la même manière, il peut recevoir et tenir compte d'informations non sollicitées émanant de sources (non divulguées).

22. Bien que les Règles de fonctionnement prévoient que la procédure du Panel consultatif soit écrite (Règle de fonctionnement (iii)), la pratique de réunions plus régulières s'est développée, ce que les membres du Panel consultatif considèrent comme nécessaire pour des consultations efficaces.

---

4. Voir la contribution écrite du Panel consultatif, doc. GT-GDR-E(2013)004rev., partie 5), p. 3. Il convient de garder à l'esprit que les deux panels opèrent dans des contextes très différents : le panel de l'UE conseille les gouvernements des Etats membres de l'UE, avant qu'ils procèdent à des nominations à la Cour de Justice, sur les qualifications des candidats, à titre individuel, proposés par les Etats membres. Le panel consultatif conseille les gouvernements, à titre individuel, après la procédure de sélection nationale, sur le caractère approprié des listes de candidats qu'ils envisagent de transmettre à l'Assemblée parlementaire, dont la procédure d'élection est une garantie supplémentaire de légitimité démocratique.

23. Les membres expriment leur avis sur une liste de candidats dans un délai de cinq jours suivant la réception de la liste de la part de son secrétariat (voir la Règle de fonctionnement supplémentaire 3). Cela doit garantir un délai suffisant pour solliciter, le cas échéant, des informations additionnelles du gouvernement concerné. Dans les cinq semaines après que l'Etat partie a soumis les noms des candidats proposés et leurs curriculum vitae (sur la base du modèle de CV fourni par l'Assemblée parlementaire), le gouvernement est informé des avis du Panel consultatif (voir la Règle de fonctionnement (vi) combinée à la règle de fonctionnement supplémentaire 2). Etant donné qu'il est demandé aux gouvernements de fournir les informations nécessaires au Panel consultatif six semaines avant l'échéance fixée par l'Assemblée parlementaire pour présenter la liste nationale des candidats, cela ne laisse ensuite que deux semaines pour présenter un nouveau candidat si le Panel consultatif devait exprimer des doutes quant aux qualifications de l'un des candidats. Avant que l'Etat partie ne soumette la liste à l'Assemblée, les qualifications du candidat nouvellement proposé devraient également avoir été évaluées par le Panel consultatif.

24. L'avis du Panel consultatif est communiqué au gouvernement. Lorsque le Panel consultatif considère que tous les candidats proposés sont qualifiés, il n'en indique pas les raisons.

25. Si toutefois le Panel consultatif considère que l'une ou plusieurs personnes présentées par un Etat partie ne sont pas qualifiées, les raisons en seront données à l'Etat partie et demeurent confidentielles. Ce qui précède est une conséquence directe de la fonction première du Panel consultatif, telle que prévue par la Résolution CM/Res(2010)26, à savoir formuler des avis aux Etats parties lorsque la liste de candidats n'a pas encore été soumise à l'Assemblée parlementaire.

26. La Résolution du Comité des Ministres prévoit également la transmission de l'avis du Panel consultatif à l'Assemblée parlementaire. Le Panel consultatif transmettra son avis par écrit « sur la question de savoir si les candidats remplissent les critères prévus par l'article 21 § 1 de la Convention ». Une telle information est confidentielle. Une copie de l'avis du Panel consultatif, comprenant une indication, avec un résumé des motifs, du/des candidat(s) qu'il peut avoir considéré comme n'étant pas qualifié(s), est donnée à titre confidentiel à tous les membres de la sous-commission sur l'élection des juges présents lors de ses réunions.

27. Bien que le Panel consultatif ait très tôt suggéré qu'il pourrait publier un rapport annuel au Comité des Ministres sur ses activités, cela n'a pas été fait jusqu'à présent. Les activités du Panel consultatif ont toutefois été discutées à deux reprises au cours d'échanges entre le Président du Panel et les Délégués des Ministres (les 4 avril 2012 et 30 janvier 2013 ; voir DH-GDR(2013)005). En outre, il est utile de mentionner que des réunions informelles se sont tenues entre le Président du Panel et des représentants de l'Assemblée parlementaire, tels que le Président de la sous-commission sur l'élection des juges, le Président de l'Assemblée parlementaire et le Secrétaire général de l'Assemblée parlementaire.

### **III. ÉVALUATION DES EXPÉRIENCES PRÉCÉDENTES**

28. Il convient d'emblée de relever que tous les acteurs impliqués dans la procédure d'élection ont indiqués qu'ils considèrent les travaux du Panel consultatif comme une garantie supplémentaire utile pour s'assurer que les candidats proposés pour le poste de juge à la Cour soient du plus haut niveau. Il devrait en

autre être rappelé que dans la très grande majorité des cas, le Panel consultatif a interagi avec les autres acteurs tel que cela était prévu dans la Résolution CM/Res(2010)26.

29. Il convient toutefois de garder à l'esprit que la création du Panel consultatif est relativement récente, certains ajustements doivent encore être apportés aux relations de travail du Panel consultatif avec les Etats Parties et à ses contacts avec l'Assemblée parlementaire. Cela ressort clairement du fait que les membres du Panel consultatif « partagent de manière générale un sentiment de frustration, exacerbé par un manque perçu de coopération, ou même d'intérêt de la part des autres parties prenantes à la procédure d'élection » (GT-GDR-E(2013)004, p. 6). Ce rapport tend à identifier les difficultés survenues par le passé et à faire des propositions d'amélioration concrètes.

**i. L'avis du Panel consultatif n'est pas suivi par le gouvernement concerné et/ou l'Assemblée parlementaire**

30. Bien qu'il ne soit exigé ni du gouvernement concerné de suivre l'avis du Panel consultatif, ni de l'Assemblée parlementaire d'agir de manière compatible avec celui-ci, un cas a été relevé, en 2012, dans lequel, malgré l'avis du Panel consultatif selon lequel le candidat n'était pas qualifié, le gouvernement concerné a maintenu cette personne sur la liste des candidats et l'Assemblée parlementaire a par la suite élu cette personne à la Cour.

31. La Résolution du Comité des Ministres (2010)26 reflète le fait que la compétence pour l'élection des juges à la Cour est attribuée, en vertu de la Convention, à l'Assemblée parlementaire. Cela implique que (la sous-commission de) l'Assemblée parlementaire est libre de mener la procédure d'élection conformément à ses procédures de travail internes et jouit d'une certaine discrétion si elle souhaite créer des critères additionnels pour l'évaluation des qualifications des candidats<sup>5</sup>, et que son évaluation des qualifications d'un candidat est autonome et indépendante<sup>6</sup>. L'Assemblée parlementaire peut évaluer les qualifications d'un candidat donné différemment que le Panel consultatif puisque la sous-commission procède à des entretiens avec les candidats, ce que le Panel consultatif n'est pas habilité à faire.

32. Bien que l'avis du Panel consultatif ne soit pas contraignant, on peut supposer que la sous-commission de l'Assemblée parlementaire prend dûment en considération un avis du Panel consultatif sur une liste donnée de candidats.

**ii. La liste est transmise par le gouvernement à l'Assemblée parlementaire sans attendre l'avis du Panel consultatif**

33. Il y a eu des cas dans lesquels les Etats parties ont soumis des listes de candidats simultanément à l'Assemblée parlementaire et au Panel consultatif, ou uniquement à l'Assemblée parlementaire, sans attendre l'avis du Panel consultatif et malgré le fait que le Panel consultatif ait sollicité un délai supplémentaire

5. Voir l'Avis consultatif de la Cour sur certaines questions juridiques relatives aux listes de candidats présentées en vue de l'élection des juges de la Cour européenne des droits de l'homme, 12 février 2008, paragraphe 43, et son Avis consultatif sur certaines questions juridiques relatives aux listes de candidats présentées en vue de l'élection des juges de la Cour européenne des droits de l'homme (n° 2), 22 janvier 2010, paragraphe 43 ; voir également l'exposé des motifs des Lignes directrices concernant la sélection des candidats au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, doc. CM(2012)40 addendum final, paragraphes 10-11.

6. En 2012, une liste de candidats qui avaient précédemment été considérés par le Panel consultatif comme étant qualifiés a été rejetée par l'Assemblée parlementaire.

pour l'examen des curricula vitae concernés. Dans les deux cas, le Panel consultatif a demandé à l'Assemblée parlementaire de ne pas procéder à l'élection avant qu'il ait été en mesure de rendre un avis.

34. Le CDDH considère de telles pratiques des Etats parties comme étant incompatibles avec la raison d'être de la Résolution CM (2010) 26. Il est rappelé aux Etats parties qu'il est nécessaire de soumettre les listes de candidats bien avant l'échéance à laquelle ils doivent soumettre leur liste à l'Assemblée parlementaire. De la même manière, l'Assemblée parlementaire est invitée à ne pas procéder à l'élection sans accorder au Panel consultatif un délai raisonnable dans lequel il puisse informer l'Etat partie concerné de son avis sur les candidats prévus. Lorsqu'une liste de candidats a d'ores et déjà été transmise à l'Assemblée parlementaire, le Panel consultatif devrait simultanément transmettre son avis sur cette dernière.

35. Le CDDH considère également que, dans l'esprit de l'existence du Panel consultatif, il conviendrait, si possible, pour l'Etat partie concerné de ne pas rendre la liste de candidats publique ou, à tout le moins, de ne pas la parachever avant qu'il ait pu tenir compte de l'avis du Panel consultatif. Combiné au caractère confidentiel de l'avis du Panel consultatif, cela permettrait de poursuivre la réflexion et, si nécessaire, de réviser la liste sans risquer de mettre publiquement les candidats dans l'embarras.

36. Afin d'éviter de tels problèmes pratiques, il pourrait être conseillé de revoir les différents calendriers et échéances pour la soumission des listes. La lettre du Secrétaire Général de l'Assemblée parlementaire est à présent envoyée à l'Etat partie près de quatorze mois avant que l'élection ne se tienne, une copie en étant transmise par voie électronique au Panel consultatif. Suite à ce courrier, une lettre est envoyée habituellement presque immédiatement à l'Etat partie par le Président du Panel consultatif, cela peut toutefois occasionnellement prendre jusqu'à deux mois. Dans sa lettre, le Panel consultatif recommande de fournir au secrétariat les noms et curricula vitae au moins six semaines avant l'échéance fixée par l'Assemblée parlementaire pour la présentation de la liste nationale des candidats.

37. Le CDDH note que ces calendriers et échéances ne sont pas fixes. Il semblerait toutefois que le calendrier prévu laisse généralement trop peu de temps pour remédier aux insuffisances relevées par le Panel consultatif au regard de la liste initiale de candidats, en tenant compte de la complexité éventuelle de la procédure de sélection qui doit être menée sur le plan interne, qui peut impliquer une instance nationale suite à un appel public à candidatures et des entretiens avec les candidats.

38. A la lumière de ce qui précède, le CDDH salue la pratique de l'Assemblée parlementaire qui consiste à écrire au Représentant permanent de l'Etat partie pertinent bien plus d'un an avant l'élection. Il est suggéré que le Panel consultatif devrait toujours s'efforcer d'écrire au gouvernement de l'Etat partie concerné dès réception de la copie de la lettre de l'Assemblée parlementaire, et que les listes de candidats devraient être soumises au Panel consultatif *au moins trois mois* avant l'échéance fixée par l'Assemblée parlementaire pour la soumission de la liste de candidats.

39. Il a également été suggéré d'avoir au moins un candidat « de réserve » pour le cas où la liste initiale devait soulever des objections de la part du Panel consultatif. Tout en reconnaissant que cela peut ne pas être toujours acceptable pour

des personnalités juridiques de renom au sein de leurs juridictions, le CDDH recommande néanmoins que les Etats parties envisagent d'adopter une telle pratique si les circonstances le permettent.

### **iii. Les limites établies par les Règles de fonctionnement**

40. Le Panel consultatif a indiqué qu'il avait considéré que les Règles de fonctionnement étaient trop restrictives, à savoir en ce qui concerne la tenue de réunions et l'utilisation d'informations émanant de sources autres que le gouvernement. De son point de vue, cela justifie une réévaluation des Règles de fonctionnement en vigueur.

41. Les Règles de fonctionnement (voir (iii) et (iv)) prévoient une procédure essentiellement écrite. Le Panel consultatif peut décider de tenir une réunion « lorsqu'il l'estime nécessaire à l'exercice de ses fonctions ». En pratique, sept réunions du Panel consultatif se sont tenues entre janvier 2011 et octobre 2013, ce qui semble suggérer que les réunions sont devenues la règle et non l'exception. Le Panel consultatif suggère de faire des réunions la norme, considérant qu'une procédure purement écrite ne permet pas une discussion constructive fondée sur des échanges de vues directs. Le CDDH rappelle que la Résolution prévoit une souplesse pour répondre au besoin d'une réunion, en supposant que cela soit nécessaire pour des consultations effectives sur les listes de candidats. Toutefois, en ce qui concerne l'organisation de réunions, il convient de tenir dûment compte des contraintes budgétaires.

42. Dans les Règles de fonctionnement (voir (vii) et (viii)), il est prévu une évaluation des qualifications des candidats sur la base des informations fournies par les gouvernements concernés. Le Panel consultatif a introduit une Règle de fonctionnement supplémentaire selon laquelle le Panel consultatif peut également utiliser « d'autres sources d'information ». Le Panel consultatif reçoit des informations non sollicitées d'autres sources non divulguées. De la même manière, il utilise de manière proactive son « réseau judiciaire » afin d'obtenir des informations sur les candidats en lice. Le Panel consultatif ne s'entretient toutefois pas lui-même avec les candidats.

43. Quant à l'utilisation de sources non officielles d'informations, il est compréhensible que le Panel consultatif souhaite se prévaloir d'autant d'informations que possible sur les candidats concernés afin de procéder à leur évaluation de manière aussi approfondie que possible. Il y a toutefois un risque inhérent à prendre en compte des informations émanant de sources non divulguées concernant des candidats sans que ces candidats aient la possibilité d'y répondre, ou en soient même informés. En particulier, l'utilisation proactive d'un « réseau judiciaire » peut mener à des considérations injustifiées influençant l'avis du Panel consultatif. De manière générale, lorsque le Panel envisage d'avoir davantage recours à d'autres sources (non divulguées) d'information, il devrait donner au gouvernement concerné l'opportunité de répondre. L'effet dissuasif éventuel sur les candidats potentiels d'un nouveau niveau d'entretien ne devrait pas non plus être négligé. Le CDDH estime par conséquent que cette question mérite des discussions approfondies ultérieures.

### **iv. L'étendue des motifs donnés dans les avis du Panel consultatif**

44. Une insatisfaction a été exprimée, par le passé, face au degré de motivation donnée dans un avis du Panel consultatif. En réponse, le Panel consultatif semble à présent disposé à fournir un avis plus détaillé sur les qualifications d'un candidat. Certaines préoccupations subsistent néanmoins.

45. La Résolution CM(2010) 26 exige essentiellement de fournir un avis confidentiel au gouvernement concerné. Le CDDH distingue par conséquent la fourniture d'informations par le Panel consultatif au gouvernement concerné, d'une part, et à (la sous-commission de) l'Assemblée parlementaire, d'autre part. Afin de renforcer l'autorité de l'avis du Panel consultatif selon lequel un candidat donné ne remplit pas les critères requis, un avis écrit motivé devrait être fourni au gouvernement, à titre confidentiel, indiquant les raisons exactes pour lesquelles un candidat donné n'est pas réputé satisfaisant aux critères nécessaires pour l'élection. Selon le CDDH, cette information devrait être traitée avec le plus grand soin, étant donné les répercussions éventuelles sur la réputation d'une personne. Pour ces raisons, le CDDH estime que le Panel consultatif devrait examiner soigneusement quelles informations fournir à la sous-commission de l'Assemblée parlementaire et des mesures devront être prises pour garantir le traitement confidentiel de l'information. Ce qui est essentiel est que le Panel consultatif poursuive sa pratique consistant à informer (la sous-commission de) l'Assemblée parlementaire lorsque le gouvernement présente une liste sur laquelle figure un candidat qui n'a pas été considéré par le Panel consultatif comme étant qualifié, y compris le(s) nom(s) du/des candidat(s) concerné(s).

46. Les intérêts du candidat concerné ne devraient pas être négligés. Le CDDH suggère par conséquent que le gouvernement informe un candidat donné de l'avis du Panel consultatif selon lequel il n'est pas qualifié pour les fonctions, lui donnant ainsi la possibilité de retirer sa candidature.

47. Il a également été suggéré de transmettre les évaluations faites par le Panel consultatif exposant les raisons – sous réserve du maintien de la confidentialité – à tous les gouvernements des Etats parties. Cela permettrait aux gouvernements d'exercer une pression politique de pairs (bien que non publique) sur un gouvernement faisant abstraction d'une évaluation négative du Panel consultatif. Dans la mesure où le Panel a été établi à la lumière de la responsabilité partagée des Etats parties pour le fonctionnement efficace du système de la Convention, la désignation d'un candidat qui n'est pas qualifié conformément à la Convention est un sujet de préoccupation pour tous les Etats parties. Une option serait que le Comité des Ministres envisage la possibilité d'amender sa résolution afin de permettre qu'une évaluation du Panel selon laquelle un candidat n'est pas qualifié soit transmise, à titre strictement confidentiel, à tous les Etats parties, si après un délai raisonnable et précisé l'Etat qui procède à la désignation n'a pas retiré le candidat en question<sup>7</sup>. Les avis au sein du CDDH sont toutefois partagés.

48. Le CDDH propose d'amender la Résolution du Comité des Ministres pour indiquer que les Lignes directrices du Comité des Ministres sur la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme constituent, avec la Convention elle-même, la base pour l'évaluation du Panel. Il prend note du fait que le Panel consultatif s'inspire également utilement, pour une interprétation matérielle et fiable, d'autres sources, y compris de la pratique du panel institué par l'article 255 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne. Il est important pour le fonctionnement du Panel consultatif, et plus particulièrement pour son interaction avec le gouvernement concerné, que l'évaluation de la qualification des candidats à la Cour se fonde sur des critères connus et communément partagés.

7. Aucun commentaire public ne pourrait toutefois être formulé sur les qualifications du candidat, protégeant ainsi les intérêts de ce dernier, tel que cela est relevé précédemment.

**v. Le flux d'informations entre les différents acteurs**

49. Tel que cela est mentionné précédemment, les activités du Panel consultatif sont régulièrement examinées au cours d'échanges de vues entre son Président et les Délégués des Ministres. De la même manière, des réunions informelles se sont tenues entre le Président du Panel consultatif et des représentants de l'Assemblée parlementaire. Le CDDH se félicite de ces contacts réguliers avec d'autres acteurs de la procédure d'élection, dont il recommande qu'ils soient informés du contenu des Règles de fonctionnement supplémentaires du Panel consultatif.

**vi. L'absence / le manque perçu(e) de visibilité des travaux du Panel consultatif**

50. Le Panel consultatif a l'impression que ses travaux manquent de visibilité. A ce jour, aucun rapport annuel des activités du Panel au Comité des Ministres n'a été publié. Afin d'accroître la visibilité des travaux utiles menés par le Panel consultatif, il est suggéré qu'il fasse périodiquement rapport au Comité des Ministres. Il serait important que le rapport consiste principalement en un compte-rendu des travaux du Panel. Le CDDH note, en outre, que certains gouvernements ont mentionné l'avis du Panel consultatif dans leurs lettres officielles soumettant la liste des candidats à l'Assemblée parlementaire<sup>8</sup>.

51. Outre le besoin évident de respect mutuel et de dialogue constructif entre tous les acteurs impliqués, le CDDH ne peut faire abstraction du fait qu'un panel de telles personnalités juridiques prééminentes a été chargé d'une tâche sous-estimée, quoique néanmoins très importante de par ses conséquences.

#### **IV. LA CONFIDENTIALITÉ**

52. La question de la confidentialité est essentielle pour le Panel consultatif. Il s'agit d'un principe clé dans le fonctionnement du mécanisme tel qu'envisagé par le Comité des Ministres, mentionné à trois occasions dans la résolution du Comité des Ministres :

- ▶ En ce qui concerne tout avis négatif donné par le Panel consultatif à un Etat partie sur une liste de candidats.
- ▶ En ce qui concerne les avis transmis par le Panel consultatif à l'Assemblée parlementaire, en gardant à l'esprit que les listes de candidats devraient alors avoir été publiées par l'Etat partie concerné.
- ▶ En ce qui concerne la procédure du Panel consultatif, en stipulant que toute réunion avec des représentants d'un Etat partie a lieu à huis clos.

53. La confidentialité s'étend en outre également aux contacts du Panel consultatif avec le Comité des Ministres. Au cours des échanges de vues entre le Président du Panel consultatif et les Délégués des Ministres, aucun Etat membre spécifique ou candidat n'a été divulgué.

54. Toute modification des dispositions sur la confidentialité peut toutefois avoir des répercussions significatives sur le Panel consultatif, la nature de ses travaux et ses relations avec les Etats parties et/ou l'Assemblée parlementaire. Il peut même y avoir des répercussions pour l'efficacité du Panel consultatif dans

8. Voir, par exemple, la transmission des lettres de l'Islande et du Royaume-Uni (respectivement <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19696&Language=EN> à la p. 3 et <http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/2012/COE.PACE.WD.COM.12936.2012.EN.pdf> aux pp. 125-126).

ses relations avec les Etats parties au cours du processus d'élaboration d'une liste de candidats. Toute modification des règles de confidentialité entourant les contacts entre le Panel consultatif et l'Assemblée parlementaire devra faire l'objet d'une attention particulière. En particulier, si les informations fournies par le Panel consultatif à l'Assemblée parlementaire devaient être rendues publiques, cela pourrait modifier les relations entre les deux organes. Il se peut que l'on s'attende alors, à l'extérieur, à ce que l'Assemblée parlementaire suive l'avis du Panel consultatif. Cela peut avoir un impact sur la liberté autonome dont jouit l'Assemblée parlementaire pour élire les juges, plus particulièrement dans la mesure où le Panel consultatif a été créé et est nommé par le Comité des Ministres et malgré le fait qu'il n'ait pas de base légale dans la Convention. En outre, publier un avis négatif du Panel consultatif sur un candidat à titre individuel peut avoir des conséquences préjudiciables pour la personne concernée, ce risque pouvant décourager les candidats potentiels. Ce risque pourrait toutefois être atténué en créant une opportunité pour un candidat de se retirer plutôt qu'un avis négatif du Panel consultatif soit rendu public.

## **V. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS DE SUITES À DONNER**

55. Il est généralement admis que les travaux du Panel consultatif sont une garantie additionnelle utile pour s'assurer que les candidats proposés pour le poste de juge à la Cour soient du plus haut niveau. Le présent rapport est en soi révélateur du vif intérêt du Comité des Ministres pour la procédure et de son souhait de voir le Panel consultatif jouer un rôle efficace et constructif. Quant à l'Assemblée parlementaire, elle a déjà pris plusieurs mesures importantes pour intégrer les travaux du Panel dans ses procédures, des relations de travail fructueuses ont ainsi généralement été la règle et les malentendus ou désaccords ont constitué de rares exceptions. Le CDDH s'en félicite et encourage l'Assemblée, dans ses réflexions en cours sur le renforcement du processus d'élection, à continuer à tirer parti de la contribution du Panel consultatif.

56. Il ressort de ce qui précède que certains ajustements doivent être apportés aux relations de travail du Panel consultatif avec les Etats parties et à ses contacts avec l'Assemblée parlementaire. Les questions identifiées sont : (a) le fait pour le gouvernement de ne pas suivre l'avis du Panel consultatif et/ou le fait pour l'Assemblée parlementaire d'agir de manière incompatible avec ce dernier, (b) la transmission de la liste par le gouvernement à l'Assemblée parlementaire avant la réception de l'avis du Panel consultatif, (c) les limites imposées par les règles de fonctionnement, (d) l'étendue des motifs donnés dans les avis du Panel consultatif, (e) le flux d'informations entre les différents acteurs, et (f) l'absence /le manque perçu(e) de visibilité des travaux du Panel consultatif.

57. Le CDDH propose d'examiner de manière approfondie la (non-) utilisation de sources d'informations non officielles par le Panel consultatif.

58. Il propose également d'amender la Résolution du Comité des Ministres pour indiquer que les Lignes directrices du Comité des Ministres sur la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme constituent, avec la Convention elle-même, la base pour l'évaluation du Panel.

59. Le Panel consultatif a été créé aux fins de donner des avis confidentiels aux Etats parties. L'idée était que le Panel consultatif serait probablement plus efficace si l'attention des gouvernements était attirée, de manière confidentielle, sur les candidats qui ne sont pas qualifiés, de façon à ce que le gouvernement puisse

changer la liste avant qu'elle ne soit officiellement soumise à l'Assemblée parlementaire. La contribution écrite du Panel consultatif révèle qu'il considère les règles de confidentialité actuelles comme étant une entrave. Il y a deux réponses possibles à cette question :

- a. Le Panel consultatif sera probablement plus efficace s'il demeure le conseiller, à titre confidentiel, des gouvernements dès le début de la procédure (lorsque la liste n'a pas encore été officiellement soumise à l'Assemblée parlementaire), ce qui semblerait impliquer de conserver les règles de confidentialité actuelles ; ou
- b. Le Panel consultatif sera probablement plus efficace s'il n'est pas lié par des règles de confidentialité strictes. En conséquence, le but de l'avis du Panel consultatif ne serait plus, à titre principal, de fournir un avis confidentiel aux gouvernements concernés mais l'accent serait plutôt déplacé sur la mise à disposition d'informations et de conseils à (la sous-commission de) l'Assemblée parlementaire. Bien qu'une telle modification puisse créer une certaine attente, à l'extérieur, que l'Assemblée parlementaire agisse conformément aux conseils du Panel consultatif (voir paragraphe 56 ci-dessus), cela n'aurait aucun statut dans l'ordre juridique gouvernant la compétence de l'Assemblée parlementaire d'élire les juges et il y a ainsi un risque que cela soit inefficace à moins que cela ne soit reflété par un amendement dans le texte de la Convention elle-même.

Le CDDH est en faveur de la première approche.

60. Plusieurs mesures ne nécessitant pas une révision de la Résolution peuvent également être envisagées :

- a. On s'attend à ce que le Panel écrive à l'Etat partie dès réception d'une copie de la lettre de l'Assemblée parlementaire et il est suggéré que les listes de candidats soient soumises au Panel consultatif *au moins trois mois* avant l'échéance fixée par l'Assemblée parlementaire pour la soumission de la liste nationale de candidats.
- b. Il est suggéré qu'un candidat donné soit discrètement informé, par le gouvernement concerné, d'un avis du Panel consultatif selon lequel il ne remplit pas les conditions d'exercice des fonctions, laissant ainsi l'opportunité au candidat de retirer sa candidature.
- c. Il est suggéré que le Panel consultatif fournisse au gouvernement concerné un avis écrit confidentiel exposant les raisons spécifiques pour lesquelles il considère qu'un candidat donné ne remplit pas les critères pour l'élection.
- d. Il est suggéré que le Panel consultatif fasse périodiquement rapport au Comité des Ministres, en mettant l'accent sur ses travaux.

61. Il est supposé que les Etats parties et la sous-commission de l'Assemblée parlementaire prennent dûment en considération un avis du Panel consultatif sur une liste donnée de candidats. Cela pourrait être facilité par ce qui suit :

- a. Les Etats parties devraient envisager de ne parachever une liste de candidats ou, si cela est possible, de ne la rendre publique qu'après qu'ils ont reçu l'avis du Panel consultatif.
- b. Les Etats parties devraient envisager d'adopter la pratique de sélectionner des candidats de réserve, si les circonstances le permettent.

- c. L'Assemblée parlementaire est invitée, si cela est possible, à ne pas procéder à l'élection sans accorder au Panel consultatif un délai raisonnable dans lequel il puisse informer l'Etat partie concerné de son avis sur les candidats présentés.

## ANNEXE

### *Extraits du document GT-GDR-E(2013)004*

« L'article 21, paragraphe 1, de la Convention insiste sur le fait que les juges doivent jouir de « la plus haute considération morale ». Dans ses discussions, le Panel a mentionné, parmi les principales composantes de cette exigence, des qualités comme l'intégrité, un grand sens des responsabilités, le courage, la dignité, la diligence, l'honnêteté, la discrétion, le respect d'autrui et l'absence de condamnation pour des infractions pénales, ainsi que (évidemment) l'indépendance et l'impartialité. La plupart de ces qualités sont aussi énumérées dans la *Résolution sur l'éthique judiciaire* adoptée par la Cour plénière en 2008. Etant donné que – contrairement à ce qui se passe à l'Union européenne – le Panel n'est pas habilité (du moins pas expressément) à convoquer les candidats à des entretiens, il est difficile, ou délicat, de se faire une idée du caractère des candidats, à moins que celui-ci n'apparaisse de manière évidente. L'absence d'entretiens rend aussi très difficile d'évaluer les compétences linguistiques des candidats.

« Conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires » : les juges de la Cour peuvent rendre des arrêts qui s'écartent en réalité des jugements des juridictions nationales suprêmes, voire qui les annulent implicitement. Ces juridictions peuvent néanmoins être obligées, au titre de lois nationales mettant en œuvre la Convention, de respecter et suivre la décision de la Cour européenne des droits de l'homme. Bien entendu, le Panel doit fonder ses avis sur le libellé de l'article 21, paragraphe 1, de la Convention, c'est-à-dire sur l'expression « de hautes fonctions judiciaires » (et non pas « des plus hautes fonctions judiciaires »). Il semblerait que cette expression englobe les juges ayant siégé dans les juridictions nationales suprêmes et constitutionnelles mais exclue les juges de juridictions nationales inférieures comme les tribunaux de première instance. Il ne faut pas interpréter la disposition de manière purement littérale mais de manière téléologique, en tenant compte de sa finalité. Même si des candidats ont occupé des fonctions dans une juridiction nationale suprême, le Panel estime qu'ils ne doivent pas être considérés automatiquement, pour cette seule raison, comme remplissant les conditions requises pour être candidats à l'élection à la Cour.

D'autres facteurs peuvent constituer des critères essentiels : par exemple, posséder une expérience professionnelle d'une durée significative à un haut niveau, avoir été membre de juridictions internationales et avoir publié des livres ou des articles importants. A cet égard, il convient de garder à l'esprit que les structures judiciaires varient beaucoup d'un pays à l'autre. Ainsi, dans certains pays, une personne peut être choisie pour siéger à la Cour suprême (qui se compose souvent de nombreux membres) à un âge relativement jeune, en raison de son aptitude innée, sans avoir une grande expérience judiciaire. Il y a différents moyens de pallier ce manque d'expérience dans une structure nationale ; au fil du temps, le juge acquerra une certaine réputation dans la juridiction nationale, à mesure que se développeront ses compétences et son expérience judiciaires. En revanche, du fait de la nature, du statut et du rôle paneuropéen de la

Cour européenne des droits de l'homme, ses membres sont censés posséder déjà, au moment de leur élection, toutes les qualités judiciaires pleinement développées qui sont le fruit d'une longue expérience. Il semble improbable qu'un candidat relativement jeune présente de telles qualités. Cependant, dans les pays dont la population est peu nombreuse, il peut s'avérer difficile de trouver trois candidats disposant d'une longue expérience professionnelle<sup>9</sup>.

Cela revêt une importance particulière dans une cour internationale dont les membres sont élus pour un seul mandat, d'une durée de neuf ans. En outre, même le juge le plus expérimenté a besoin de temps pour se familiariser avec les pratiques et le fonctionnement quotidien d'une institution judiciaire comme la Cour.

Aux fins du présent document, les considérations qui précèdent ont nécessairement été exprimées dans les termes les plus généraux, mais elles montrent bien que les Hautes Parties contractantes, lorsqu'elles présentent une liste de candidats, et l'APCE, lorsqu'elle décide quel candidat élire comme membre de la Cour, doivent avoir conscience du fait que leurs décisions en la matière sont d'une importance tout à fait capitale et requièrent un examen minutieux et approfondi car il s'agit de présenter ou d'élire des candidats possédant une très grande expérience professionnelle et des qualifications incontestables.

A l'article 21, paragraphe 1, de la Convention, il est également question de « jurisconsultes possédant une compétence notoire ». Dans sa lettre aux Délégués des Ministres, Jean-Paul Costa, alors Président de la Cour, écrivait : « Un « jurisconsulte possédant une compétence notoire » doit pour sa part avoir une grande expérience de la pratique et/ou de l'enseignement du droit, ce qui implique généralement dans le second cas d'avoir publié des travaux importants. On peut aussi trouver un signe objectif de cette qualité dans le temps passé dans une chaire d'enseignement. »

Ces observations témoignent elles aussi de l'importance d'élire à la Cour des personnes possédant une très grande expérience professionnelle. Le Panel, qui approuve la description faite par l'ancien Président de la Cour, estime qu'un juriste a généralement atteint le niveau correspondant à « une compétence notoire » lorsqu'il a été professeur dans une université de renom pendant de nombreuses années et a publié des travaux importants, y compris des travaux concernant la protection des droits de l'homme et la relation entre ces droits et les fonctions constitutionnelles des Etats. Entre également en ligne de compte toute expérience que le juriste a acquise en participant, par ses conseils ou sa comparution, à des affaires relatives à la protection de ces droits ou à d'autres affaires constitutionnelles portées devant des juridictions nationales ou internationales. Cependant, il est aussi possible de choisir des personnes autres que des professeurs, telles que des avocats ou des spécialistes du droit, travaillant dans le domaine public (y compris politique) ou privé, notamment lorsque de

9. Un autre aspect, secondaire mais néanmoins important, doit aussi être pris en considération : l'élection de juges relativement jeunes à la Cour européenne des droits de l'homme pourrait avoir des répercussions sur l'indépendance judiciaire. En effet, dans certains cas, un juge risque d'être dépendant des autorités nationales de son pays pour la suite de sa carrière judiciaire s'il est encore relativement jeune à l'expiration de son mandat de neuf ans à la Cour.

nombreuses années de pratique professionnelle leur ont donné une connaissance intime du fonctionnement des tribunaux, à condition que ces personnes, du fait de leur très grande expérience, peuvent être considérées comme des « juristes possédant une compétence notoire ».

Conditions qui ne sont pas expressément mentionnées à l'article 21, paragraphe 1, de la Convention : ainsi que la Cour l'a expliqué en 2008 dans son Avis consultatif sur certaines questions juridiques relatives aux listes de candidats présentées en vue de l'élection des juges de la Cour européenne des droits de l'homme, rien n'empêche les Parties contractantes de se laisser guider par des critères ou des considérations supplémentaires (§ 42). A titre d'exemple, la Cour a mentionné « un certain équilibre entre les sexes ou les professions juridiques » (§ 42). L'objectif d'atteindre un certain équilibre entre les sexes a été largement débattu ces dernières années. Le Panel a pris en compte ces nouvelles règles concernant l'équilibre entre les hommes et les femmes lorsqu'il a dû formuler un avis sur une liste composée exclusivement de candidats de sexe masculin ».

# RAPPORT DU CDDH SUR LA QUESTION D'ENTREPRENDRE OU NON D'AMENDER LA CONVENTION EN VUE DE PERMETTRE LA NOMINATION DE JUGES SUPPLÉMENTAIRES À LA COUR

*Adopté par le CDDH le 29 novembre 2013*

## I. INTRODUCTION

1. La Déclaration adoptée lors de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, organisée en 2012 à Brighton par la présidence britannique du Comité des Ministres, a noté que « pour permettre à la Cour de se prononcer dans un délai raisonnable sur les requêtes pendantes devant ses chambres, il pourrait être nécessaire à l'avenir de désigner des juges supplémentaires à la Cour et [noté] en outre qu'il pourrait être nécessaire que ces juges aient un mandat d'une durée différente, et/ou un éventail de fonctions différent des juges existants de la Cour » et a invité le Comité des Ministres « à décider d'ici la fin 2013 s'il devrait ou non entreprendre d'amender la Convention en vue de permettre la nomination de tels juges suite à une décision unanime du Comité des Ministres agissant sur la base d'informations reçues par la Cour » (paragraphe 20.e).

2. Le Comité des Ministres a par la suite chargé le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) « de soumettre ses conclusions et éventuelles propositions d'action en réponse » à cette invitation. L'échéance pour ces travaux a été fixée au 31 décembre 2013<sup>1</sup>. Le CDDH a confié la tâche au Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR) et les travaux ont débuté au sein du Groupe de rédaction « E » sur la réforme de la Cour (GT-GDR-E).

3. Le présent débat concernant la question de juges supplémentaires trouve son origine dans les discussions qui avaient eu lieu avant la Conférence d'Interlaken, organisée en 2010 par la présidence suisse du Comité des Ministres. Ces discussions avaient été reflétées au paragraphe 6.c.ii. de la Déclaration d'Interlaken, qui avait recommandé, « 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. »<sup>2</sup>. En outre, le paragraphe 7.c.i. de la Déclaration d'Interlaken

1. Le délai initial du 15 octobre 2013, établi dans les décisions de la session ministérielle de mai 2012, a été étendu au 31 décembre 2013 par les Délégués des Ministres lors de leur 1159<sup>e</sup> réunion (16 janvier 2013).

avait appelé « le Comité des Ministres à examiner la possibilité de confier les affaires répétitives à des juges responsables du filtrage ». Le CDDH avait par conséquent reçu le mandat, en 2011, 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 [...] ».

4. Dès la fin de l'année 2011, dans le cadre des travaux qui ont abouti au rapport du CDDH sur des mesures nécessitant des amendements à la Convention<sup>3</sup>, le Greffe de la Cour a fourni au CDDH des informations relatives aux tendances relatives au nombre de requêtes pendantes et aux prévisions de la Cour pour le traitement à venir des requêtes manifestement irrecevables et indiqué qu'il comptait désormais résoudre l'arriéré des affaires manifestement irrecevables d'ici la fin de l'année 2015. 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 avaient en effet eu un impact plus important que celui déjà considérable qui avait été escompté. La Cour a également attribué 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 pays à l'encontre desquels il y a le plus grand nombre de requêtes déclarées irrecevables, et aux améliorations introduites dans les méthodes de travail, tout particulièrement par la section de filtrage. Le Greffe a alors envisagé non seulement la possibilité de traiter la majorité des requêtes nouvellement arrivées manifestement irrecevables 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.

5. En juin 2013, lors d'un échange de vues avec le CDDH, le Président de la Cour, M. Dean Spielmann, a rappelé les « très bons résultats enregistrés en 2012 et qui avaient permis de ramener le nombre de requêtes pendantes, qui s'élevait à plus de 160 000 en septembre 2011, à un peu plus de 128 000 à la fin de l'année dernière » et a indiqué : « nous sommes à mi-parcours pour 2013 et les très bons résultats de l'année dernière se sont confirmés »<sup>4</sup>. Le Greffe a par ailleurs présenté aux Délégués des Ministres ses résultats pour les six premiers mois de l'année 2013. Au cours de cette période, la Cour a alloué 35 500 nouvelles requêtes à une formation judiciaire et traité près de 50 000 requêtes, ce qui représente une augmentation de 25 % par rapport à l'année 2012. Le nombre de requêtes pour lesquelles des arrêts ont été rendus a augmenté de 129 % et le nombre de requêtes communiquées aux gouvernements de 32 %. Le Greffe a par ailleurs indiqué qu'au 1<sup>er</sup> juillet 2013, 41 600 affaires étaient pendantes devant les juges uniques et que celles qui constituent l'arriéré, au sens de la Déclaration de Brighton<sup>5</sup>, à savoir 34 000 d'entre elles, seront traitées d'ici la fin de l'année 2015. Selon le Greffe, l'objectif est déjà atteint pour de nombreux Etats, par exemple la

2. Le sous-paragraphe (i) déclare que « [La Conférence ... recommande, en ce qui concerne les mécanismes de filtrage,] à la Cour de mettre en place, à court terme, un mécanisme au sein du collège actuel susceptible d'assurer un filtrage efficace ».

3. Voir le document CDDH(2012)R74 Addendum I, dont le Comité des Ministres a pris note lors de sa 1135<sup>e</sup> réunion (23 février 2012), voir plus particulièrement les paragraphes 33 à 42 et l'annexe IV, partie I.

4. Voir document CDDH(2013) R78, annexe IX.

5. Voir la Déclaration de Brighton D., paragraphe 20. h).

Pologne, La Roumanie et la Turquie. En ce qui concerne la Russie, l'arriéré aura disparu dans le courant de l'année 2014 et en ce qui concerne la France et l'Allemagne, ce sera le cas dès cet automne. Il a en outre été indiqué que, dans la mesure où la Cour aura bientôt traité de l'arriéré des affaires de juge unique, le nombre d'affaires décidées diminuera nécessairement et que les travaux de la Cour se déplaceront des affaires de juge unique, et des affaires répétitives, vers les affaires prioritaires et normales<sup>6</sup>. L'analyse factuelle qui a précédé la Conférence de Brighton, qui avait mené à la conclusion que l'introduction d'un nouveau mécanisme de filtrage n'était pas nécessaire, est par conséquent inchangée. Il convient aussi de noter que certains pensaient à l'époque que le goulot d'étranglement se situerait probablement plutôt au niveau du Greffe.

## **II. TRAVAUX PRÉCÉDENTS DU CDDH SUR LA QUESTION**

6. Dès 2011, les informations du Greffe relatives au nombre de requêtes pendantes et aux prévisions de la Cour pour le traitement à venir des requêtes manifestement irrecevables (voir ci-dessus, paragraphe 4), ont eu des implications sur les travaux du CDDH. La discussion sur le filtrage a 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. L'accent initialement mis par le CDDH sur les éventuelles mesures qui augmenteraient la capacité de filtrage de la Cour a par conséquent été déplacé vers les éventuelles mesures qui augmenteraient la capacité de la Cour à traiter l'ensemble des affaires.

### **Travaux précédents du CDDH destinés à accroître la capacité générale de la Cour à traiter des affaires**

7. 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 par le CDDH au cours de ses précédents travaux<sup>7</sup>.

8. La première proposition consistait à établir un groupe de « juges temporaires », qui permettrait de renforcer la capacité décisionnelle générale de la Cour à traiter les affaires, lorsque cela est nécessaire<sup>8</sup>. Le CDDH a considéré que de tels juges devraient :

- a. satisfaire aux conditions d'exercice des fonctions de l'article 21 de la Convention ;
- b. être désignés par les Hautes Parties contractantes et, éventuellement, approuvés ou élus au système de rotation par l'Assemblée parlementaire ;
- c. 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

6. Voir l'intervention de M. Erik Fribergh, greffier de la Cour, lors de la réunion du GT-REFECHR du 9 juillet 2013. Il peut également être relevé que le 24 octobre 2013, le Greffe a publié un communiqué de presse confirmant une nouvelle fois la tendance et indiquant qu'au 1<sup>er</sup> octobre 2013, 38 200 affaires étaient pendantes devant un juge unique, le nombre total d'affaires pendantes étant de 111 350.

7. Voir document CDDH(2012)R74, annexe IX, partie I), paragraphes 12 à 23.

8. S'agissant des avantages et inconvénients d'une telle proposition, voir document CDDH(2012)R74, annexe IX, partie I), paragraphes 12 à 20.

- parvenir à l'équilibre entre le nombre des requêtes entrantes et celui des affaires traitées (sous réserve de l'enveloppe budgétaire de la Cour) ;
- d. 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 ;
  - e. lorsqu'ils sont nommés, être considérés comme élus au titre de la Haute Partie contractante qui les a désignés.
9. Pour le CDDH, une proposition alternative était d'introduire une nouvelle catégorie de juges (à l'origine proposée en tant que nouveau mécanisme de filtrage) qui traiteraient exclusivement des affaires répétitives et des affaires de juge unique<sup>9</sup>. Cette proposition permettrait aux juges permanents de consacrer plus de temps aux affaires de chambre. 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 juristes possédant une compétence notoire », comme cela est exigé des juges permanents par l'article 21 paragraphe 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 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.

### **Travaux précédents du CDDH sur un nouveau mécanisme de filtrage**

10. Le CDDH avait envisagé deux situations pour lesquelles il pouvait demeurer nécessaire de recourir à un nouveau mécanisme de filtrage : si les résultats attendus quant au traitement des affaires pendantes devant un juge unique n'étaient pas atteints, ou si le temps pris par la Cour pour traiter d'autres affaires était devenu trop long. En ce qui concerne la première situation, les tendances favorables quant au traitement des affaires manifestement irrecevables se sont désormais confirmées. S'agissant de la seconde, certains considéraient en revanche déjà à l'époque que, quels que soient les effets du système du juge unique et des réformes internes de la Cour qui y sont associées, le temps pris par la Cour pour traiter d'autres affaires était devenu trop long ; cela ne signifie pour autant pas forcément que ces Etats en auraient conclu que le moment était déjà venu d'introduire de juges supplémentaires.
11. Dans ce contexte, le CDDH avait retenu trois options éventuelles de mécanisme de filtrage<sup>10</sup>, 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<sup>11</sup>, dont la

9. S'agissant des avantages et inconvénients d'une telle proposition, voir document CDDH(2012)R74, annexe IX, partie I), paragraphes 12 à 20.

10. Voir document CDDH(2012)R74, annexe IX, partie I), paragraphes 24 à 45.

11. S'agissant des avantages et inconvénients d'une telle proposition, voir les paragraphes 29, 36 et 37.

principale fonction serait toutefois de traiter des affaires répétitives (voir ci-dessus, paragraphe 9) ; (iii) une variante<sup>12</sup>, consistant à autoriser des membres spécifiques du Greffe à traiter certaines catégories de requêtes ayant été provisoirement identifiées comme manifestement irrecevables et à créer une nouvelle catégorie de juges de filtrage chargés de traiter les autres<sup>13</sup>. Dans les deux options qui comportent une nouvelle catégorie de juge, le CDDH avait estimé que ces juges pourraient également siéger dans les comités de trois juges pour traiter d'affaires répétitives<sup>14</sup>.

12. Le CDDH rappelle que les avis étaient clairement divisés quant à l'opportunité d'introduire toute forme de juge supplémentaire, à quelque fin que ce soit, divers arguments ayant été présentés en faveur et contre les différentes propositions.

### **Travaux précédents du CDDH sur la question du nombre d'affaires pendantes devant les comités de la Cour (affaires répétitives)**

13. Le CDDH a récemment transmis au Comité des Ministres deux rapports touchant à la question des affaires répétitives, dont l'un contient des conclusions et propositions éventuelles d'action sur les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour<sup>15</sup>. On peut constater que parmi les diverses propositions faites dans ce rapport, celle d'introduire de nouveaux juges afin de traiter l'arriéré de cette catégorie d'affaire ne figure pas. Cela ne signifie pas que le CDDH considère désormais que cette proposition n'a plus de valeur ou n'est plus pertinente comme moyen potentiel de faire face à ce défi. Il s'agit plutôt d'une situation où les diverses initiatives et propositions examinées étaient d'une toute autre ampleur et avaient des conséquences structurelles et budgétaires nettement moins significatives par rapport à la proposition d'introduire des juges supplémentaires ; en particulier, elles n'impliquaient pas d'amendement à la Convention, ce qui n'est pas le cas pour cette dernière. Par conséquent, il est évident que, dans ce contexte, ces autres pistes, moins radicales, devraient être davantage explorées, voire épuisées, avant de conclure à la nécessité d'introduire de juges supplémentaires.

14. Cela dit, il peut être relevé que le greffier estime que les travaux de la Cour se déplaceront dans un avenir proche des affaires de juge unique, et des affaires répétitives, vers les affaires prioritaires et normales (voir paragraphe 5). Face à une telle situation en constante évolution, la question de savoir pour quel type

12. S'agissant des avantages et inconvénients d'une telle proposition, voir les paragraphes 29, 39 et 40.

13. L'article 35 paragraphe 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 paragraphe 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 paragraphe 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.

14. « 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 de la Convention).

15. Voir document CDDH(2013)R78 Addendum III. L'autre rapport, moins pertinent dans le présent contexte, était sur l'opportunité et les modalités d'une « procédure de requête représentative » (voir document CDDH(2013)R77 Addendum IV).

d'affaire l'introduction de juges supplémentaires serait la plus appropriée restera primordiale lors de tout débat futur. A l'heure actuelle, cela demeure une question sur laquelle il n'y a pas de consensus.

### **III. CONCLUSIONS ET ÉVENTUELLES PROPOSITIONS D'ACTION**

15. A l'issue de ses travaux sur la question d'entreprendre ou non d'amender la Convention en vue de permettre la nomination de juges supplémentaires à la Cour, le CDDH est parvenu à trois constats :

- ▶ Les tendances identifiées lors de la rédaction du précédent rapport se sont confirmées (voir, ci-dessus, les paragraphes 4 et 5).
- ▶ Le CDDH constate qu'il n'y a pas de consensus sur le sujet, ni sur la nécessité de nommer des juges supplémentaires ni sur les compétences que de tels juges pourraient exercer.
- ▶ Toute mesure pour augmenter la capacité de la Cour, que ce soit pour le filtrage ou pour le traitement des affaires en général, aura évidemment des conséquences budgétaires. Les augmentations nécessaires ne semblent pas envisageables pour le CDDH dans les circonstances actuelles.

16. Le CDDH en conclut que, dans les circonstances actuelles, il n'y a pas lieu d'entreprendre d'amender la Convention en vue de permettre la nomination de juges supplémentaires à la Cour. Il pourrait toutefois s'avérer opportun de réexaminer cette question à l'avenir, sur la base d'éléments objectifs.

# INDEX



# CHRONOLOGIE

## 2009

*1<sup>er</sup> décembre*

- ▶ Avis du CDDH sur les questions à aborder lors de la conférence d'Interlaken, *page 227*

## 2010

*18-19 février*

- ▶ Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, Interlaken (Suisse), *page 11*

*10 novembre*

- ▶ Résolution CM/Res(2010)25 sur le devoir des Etats membres de respecter et protéger le droit de recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme, *page 133*
- ▶ Résolution CM/Res(2010)26 sur la création d'un Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme, *page 135*

*5 novembre*

- ▶ Rapport final du CDDH sur les mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, *page 235*

## 2011

*26-27 avril*

- ▶ Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, Izmir (Turquie), *page 41*

## 2012

*10 février*

- ▶ Rapport final du CDDH sur des mesures nécessitant des amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, *page 245*

- ▶ Contribution du CDDH à la Conférence ministérielle organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres, *page 313*

*28 mars*

- ▶ Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, *page 139*

*19-20 avril*

- ▶ Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, Brighton (Royaume-Uni), *page 75*

*22 juin*

- ▶ Rapport final du CDDH sur une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la Convention, *page 333*

*30 novembre*

- ▶ Rapport du CDDH sur les mesures prises par les Etats membres pour mettre en oeuvre les parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'İzmir, *page 401*
- ▶ Rapport du CDDH contenant des éléments en vue de contribuer à l'évaluation des effets du Protocole n° 14 et de la mise en oeuvre des Déclarations d'İzmir et d'Interlaken sur la situation de la Cour, *page 447*

**2013**

*22 mars*

- ▶ Rapport du CDDH sur les mesures provisoires prises au titre de l'article 39 du Règlement de la Cour, *page 459*
- ▶ Rapport du CDDH concernant l'opportunité et les modalités d'une « procédure de requête représentative », *page 481*

*24 juin*

- ▶ Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, *page 113*
- ▶ Rapport explicatif au Protocole n° 15, *page 116*

*28 juin*

- ▶ Rapport du CDDH contenant des conclusions et propositions éventuelles d'action sur les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour, *page 491*

*18 septembre*

- ▶ Guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes, *page 143*

- ▶ Boîte à outils pour informer les agents publics sur les obligations de l'Etat en application de la Convention européenne des droits de l'homme, *page 183*

*2 octobre*

- ▶ Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, *page 121*
- ▶ Rapport explicatif au Protocole n° 16, *page 124*

*29 novembre*

- ▶ Rapport du CDDH sur la question de savoir si des mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des États qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour dans un délai approprié, *page 509*
- ▶ Rapport du CDDH sur le réexamen du fonctionnement du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, *page 527*
- ▶ Rapport du CDDH sur la question d'entreprendre ou non d'amender la Convention en vue de permettre la nomination de juges supplémentaires à la Cour, *page 545*



# INDEX THÉMATIQUE<sup>1</sup>

## **Adhésion de l'Union européenne à la Convention**

- ▶ Contribution du CDDH à la Conférence ministérielle organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres, *page 313*

## **Assistance technique du Conseil de l'Europe aux Etats Parties**

- ▶ Rapport du CDDH contenant des conclusions et propositions éventuelles d'action sur les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour, *page 491*
- ▶ Rapport du CDDH sur la question de savoir si des mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des États qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour dans un délai approprié, *page 509*

## **Avis consultatifs de la Cour**

- ▶ Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, *page 121*
- ▶ Rapport explicatif au Protocole n° 16, *page 124*
- ▶ Rapport final du CDDH sur des mesures nécessitant des amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, *page 245*

## **Capacité de la Cour à traiter les affaires**

- ▶ Rapport final du CDDH sur des mesures nécessitant des amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, *page 245*
- ▶ Contribution du CDDH à la Conférence ministérielle organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres, *page 313*
- ▶ Rapport du CDDH sur la question d'entreprendre ou non d'amender la Convention en vue de permettre la nomination de juges supplémentaires à la Cour, *page 545*

---

1. Cet index non exhaustif contient des références aux principaux documents les plus pertinents au regard des questions énumérées.

## **Clarté et cohérence des arrêts de la Cour**

- ▶ Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, *page 113*
- ▶ Rapport explicatif au Protocole n° 15, *page 116*
- ▶ Rapport final du CDDH sur des mesures nécessitant des amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, *page 245*
- ▶ Contribution du CDDH à la Conférence ministérielle organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres, *page 313*

## **Critères de recevabilité**

- ▶ Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, *page 113*
- ▶ Rapport explicatif au Protocole n° 15, *page 116*
- ▶ Rapport final du CDDH sur des mesures nécessitant des amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, *page 245*

## **Développement de la jurisprudence de la Cour à droit constant**

- ▶ Rapport final du CDDH sur les mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, *page 235*

## **Dialogue entre les juges**

- ▶ Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, *page 121*
- ▶ Rapport explicatif au Protocole n° 16, *page 124*
- ▶ Rapport final du CDDH sur les mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, *page 235*

## **Droit de requête individuelle**

- ▶ Résolution CM/Res(2010)25 sur le devoir des Etats membres de respecter et protéger le droit de recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme, *page 133*
- ▶ Contribution du CDDH à la Conférence ministérielle organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres, *page 313*

## **Effets de la mise en œuvre des réformes**

- ▶ Rapport du CDDH contenant des éléments en vue de contribuer à l'évaluation des effets du Protocole n° 14 et de la mise en œuvre des Déclarations d'Izmir et d'Interlaken sur la situation de la Cour, *page 447*

## **Efficacité et efficence de la Cour**

- ▶ Contribution du CDDH à la Conférence ministérielle organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres, *page 313*

## **Exécution des arrêts de la Cour**

- ▶ Rapport du CDDH sur les mesures prises par les Etats membres pour mettre en oeuvre les parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'İzmir, *page 401*
- ▶ Rapport du CDDH sur la question de savoir si des mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des États qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour dans un délai approprié, *page 509*

## **Filtrage des requêtes manifestement irrecevables**

- ▶ Rapport final du CDDH sur les mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, *page 235*
- ▶ Rapport final du CDDH sur des mesures nécessitant des amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, *page 245*
- ▶ Rapport du CDDH sur la question d'entreprendre ou non d'amender la Convention en vue de permettre la nomination de juges supplémentaires à la Cour, *page 545*

## **Grande Chambre de la Cour**

- ▶ Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, *page 113*
- ▶ Rapport explicatif au Protocole n° 15, *page 116*

## **Juges à la Cour**

- ▶ Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, *page 113*
- ▶ Rapport explicatif au Protocole n° 15, *page 116*
- ▶ Résolution CM/Res(2010)26 sur la création d'un Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme, *page 135*
- ▶ Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, *page 139*
- ▶ Rapport final du CDDH sur les mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, *page 235*

- ▶ Contribution du CDDH à la Conférence ministérielle organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres, *page 313*
- ▶ Rapport du CDDH sur le réexamen du fonctionnement du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, *page 527*
- ▶ Rapport du CDDH sur la question d'entreprendre ou non d'amender la Convention en vue de permettre la nomination de juges supplémentaires à la Cour, *page 545*

## **Mesures provisoires au titre de l'article 39 du Règlement de la Cour**

- ▶ Rapport du CDDH sur les mesures provisoires prises au titre de l'article 39 du Règlement de la Cour, *page 459*

## **Mise en œuvre de la Convention au niveau national**

- ▶ Guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes, *page 143*
- ▶ Boîte à outils pour informer les agents publics sur les obligations de l'Etat en application de la Convention européenne des droits de l'homme, *page 183*
- ▶ Rapport final du CDDH sur les mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, *page 235*
- ▶ Contribution du CDDH à la Conférence ministérielle organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres, *page 313*
- ▶ Rapport du CDDH sur les mesures prises par les Etats membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'İzmir, *page 401*

## **Procédure simplifiée d'amendement**

- ▶ Rapport final du CDDH sur une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la Convention, *page 333*

## **Questions budgétaires**

- ▶ Contribution du CDDH à la Conférence ministérielle organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres, *page 313*

## **Réforme à long terme**

- ▶ Contribution du CDDH à la Conférence ministérielle organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres, *page 313*

## Réglementer l'accès à la Cour

- ▶ Rapport final du CDDH sur les mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, *page 235*
- ▶ Rapport final du CDDH sur des mesures nécessitant des amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, *page 245*

## Requêtes répétitives

- ▶ Rapport du CDDH concernant l'opportunité et les modalités d'une « procédure de requête représentative », *page 481*
- ▶ Rapport du CDDH contenant des conclusions et propositions éventuelles d'action sur les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour, *page 491*
- ▶ Rapport du CDDH sur la question d'entreprendre ou non d'amender la Convention en vue de permettre la nomination de juges supplémentaires à la Cour, *page 545*

## Subsidiarité

- ▶ Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, *page 113*
- ▶ Rapport explicatif au Protocole n° 15, *page 116*
- ▶ Contribution du CDDH à la Conférence ministérielle organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres, *page 313*

## Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour par le Comité des Ministres

- ▶ Rapport du CDDH sur les mesures prises par les Etats membres pour mettre en oeuvre les parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'İzmir, *page 401*
- ▶ Rapport du CDDH contenant des conclusions et propositions éventuelles d'action sur les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour, *page 491*
- ▶ Rapport du CDDH sur la question de savoir si des mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des États qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour dans un délai approprié, *page 509*

## Textes généraux

- ▶ Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, Interlaken, 18-19 février 2010, *page 11*
- ▶ Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, İzmir, 26-27 avril 2011, *page 41*

- ▶ Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, Brighton, 19-20 avril 2012, *page 75*
- ▶ Avis du CDDH sur les questions à aborder lors de la conférence d'Interlaken, *page 227*
- ▶ Rapport final du CDDH sur une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la Convention, *page 333*

## INDEX SELON LA NATURE DES TEXTES

### Actes

- ▶ Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, Interlaken (Suisse), *page 11*
- ▶ Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, İzmir (Turquie), *page 41*
- ▶ Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, Brighton (Royaume-Uni), *page 75*

### Traités

- ▶ Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, *page 113*
- ▶ Rapport explicatif au Protocole n° 15, *page 116*
- ▶ Protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, *page 121*
- ▶ Rapport explicatif au Protocole n° 16, *page 124*

### Instruments non contraignants

- ▶ Résolution CM/Res(2010)25 sur le devoir des Etats membres de respecter et protéger le droit de recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme, *page 133*
- ▶ Résolution CM/Res(2010)26 sur la création d'un Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme, *page 135*
- ▶ Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, *page 139*
- ▶ Guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes, *page 143*
- ▶ Boîte à outils pour informer les agents publics sur les obligations de l'Etat en application de la Convention européenne des droits de l'homme, *page 183*

## **Rapports d'experts**

- ▶ Avis du CDDH sur les questions à aborder lors de la conférence d'Interlaken, *page 227*
- ▶ Rapport final du CDDH sur les mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, *page 235*
- ▶ Rapport final du CDDH sur des mesures nécessitant des amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, *page 245*
- ▶ Contribution du CDDH à la Conférence ministérielle organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres, *page 313*
- ▶ Rapport final du CDDH sur une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la Convention, *page 333*
- ▶ Rapport du CDDH sur les mesures prises par les Etats membres pour mettre en oeuvre les parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'İzmir, *page 401*
- ▶ Rapport du CDDH contenant des éléments en vue de contribuer à l'évaluation des effets du Protocole n° 14 et de la mise en oeuvre des Déclarations d'İzmir et d'Interlaken sur la situation de la Cour, *page 447*
- ▶ Rapport du CDDH sur les mesures provisoires prises au titre de l'article 39 du Règlement de la Cour, *page 459*
- ▶ Rapport du CDDH concernant l'opportunité et les modalités d'une « procédure de requête représentative », *page 481*
- ▶ Rapport du CDDH contenant des conclusions et propositions éventuelles d'action sur les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour, *page 491*
- ▶ Rapport du CDDH sur la question de savoir si des mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des États qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour dans un délai approprié, *page 509*
- ▶ Rapport du CDDH sur le réexamen du fonctionnement du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, *page 527*
- ▶ Rapport du CDDH sur la question d'entreprendre ou non d'amender la Convention en vue de permettre la nomination de juges supplémentaires à la Cour, *page 545*

Le présent ouvrage contient les instruments et textes principaux élaborés au cours de la période 2010-2013, relatifs à la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme. Il couvre les Conférences de haut niveau d'Interlaken, Izmir et Brighton, compilant les travaux préparatoires et de suivi, ainsi que les actes des conférences.

[www.coe.int/reformECHR](http://www.coe.int/reformECHR)

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE