



## **Rapport explicatif du Protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention**

Strasbourg, 13.V.2004

---

### **Introduction**

1. Depuis son adoption en 1950, la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après dénommée « la Convention ») a été modifiée et complétée à plusieurs reprises : par le biais de protocoles d'amendement ou additionnels, les Hautes Parties contractantes ont adapté cet instrument à l'évolution des besoins et aux développements de la société européenne. En particulier, le mécanisme de contrôle institué par la Convention a fait l'objet d'une profonde réforme en 1994 par l'adoption du Protocole n° 11, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1998.

2. Dix ans plus tard, alors que les pays du continent sont presque tous désormais devenus Parties à la Convention <sup>(1)</sup>, le besoin urgent s'est fait sentir d'ajuster ce mécanisme et, en particulier, de garantir à long terme l'efficacité de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après dénommée « la Cour »), afin de lui permettre de poursuivre son rôle prééminent dans la protection des droits de l'homme en Europe.

### **I. Nécessité de renforcer l'efficacité du système de contrôle établi par la Convention**

#### *Protocole n° 11*

3. Le Protocole n° 11 a remplacé l'ancien système établi par la Convention de 1950 par une Cour unique fonctionnant à plein temps, à savoir une Commission, une Cour et le Comité des Ministres auquel était attribué un certain rôle « juridictionnel ».

4. Ouvert à la signature le 11 mai 1994 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1998, le Protocole n° 11 visait, en premier lieu, à simplifier le système pour raccourcir la durée des procédures et, en second lieu, à en renforcer le caractère juridictionnel. Ce protocole a rendu le système pleinement juridictionnel (abolition du rôle quasi juridictionnel du Comité des Ministres, suppression de la clause facultative de recours individuel et de celle relative à la compétence obligatoire de la Cour) et a créé une Cour unique et à plein temps.

5. Le Protocole n° 11 a ainsi permis d'augmenter l'efficacité du système, notamment en améliorant l'accessibilité et la visibilité de la Cour, et en simplifiant la procédure, afin de faire face au flux de requêtes généré par l'accroissement constant du nombre d'Etats. Alors que la Commission et la Cour avaient rendu un total de 38 389 décisions et arrêts en quarante-quatre ans de fonctionnement jusqu'en 1998 (année de l'entrée en vigueur du Protocole n° 11), la Cour unique, depuis lors, en a rendu 61 633 en cinq ans <sup>(2)</sup>. Cette réforme, issue de

(1) Début 2004, seuls parmi les Etats candidats potentiels ou réels, le Belarus et Monaco n'étaient pas membres du Conseil de l'Europe.

(2) Sauf indication contraire, les données chiffrées mentionnées ici sont extraites du document « Aperçu 2003 » de la Cour européenne des Droits de l'Homme, ou fondées sur des informations plus récentes fournies par son greffe.

propositions déjà faites dans les années 1980, n’a toutefois pas pu répondre à la nouvelle situation. En effet, à partir de 1990, la croissance continue du nombre de requêtes individuelles portées devant la Cour a été considérable, à la suite entre autres du processus d’élargissement du Conseil de l’Europe. Ainsi, alors que le nombre de requêtes introduites était de 5 279 en 1990, il est passé à 10 335 en 1994 (+ 96 %), 18 164 en 1998 (+ 76 %) et 34 546 en 2002 (+ 90 %). Même si, en 2003, les mesures de rationalisation prises par la Cour elle-même ont permis de terminer l’examen de pas moins de 1 500 requêtes par mois, cette capacité est nettement insuffisante au vu du nombre des requêtes – presque 2 300 – attribuées à un organe décisionnel chaque mois.

6. Cette augmentation résulte non seulement du fait de l’adhésion de nouveaux Etats Parties (depuis l’ouverture à la signature du Protocole n° 11, en mai 1994, jusqu’à la date de l’adoption du Protocole n° 14, treize nouveaux Etats Parties ont ratifié la Convention, représentant plus de 240 millions d’individus supplémentaires protégés par les dispositions de la Convention) et de la rapidité de ce processus d’élargissement, mais aussi d’un accroissement général du nombre de requêtes à l’encontre des Etats qui étaient Parties à la Convention en 1993. En 2004, le système de la Convention était ouvert à pas moins de 800 millions de personnes. En raison de l’afflux massif de requêtes individuelles, l’efficacité du système et, par conséquent, la crédibilité et l’autorité de la Cour se trouvaient gravement menacées.

#### *Le problème de surcharge de la Cour*

7. Il est généralement admis que la surcharge de travail de la Cour (durant l’année 2003, la Cour a été saisie de quelque 39 000 nouvelles requêtes et, à la fin de cette même année, 65 000 requêtes environ étaient pendantes devant elle) est particulièrement perceptible dans deux secteurs : i. le traitement des très nombreuses requêtes individuelles qui n’aboutissent pas à un arrêt sur le fond, généralement parce qu’elles sont déclarées irrecevables (plus de 90 % des requêtes), et ii. le traitement des requêtes individuelles découlant de la même cause structurelle qu’une précédente requête pour laquelle un arrêt constatant une violation de la Convention a été rendu (affaires répétitives à la suite d’un arrêt dit « pilote »). Quelques données statistiques le démontrent. En 2003, quelques 17 270 requêtes ont été déclarées irrecevables (ou rayées du rôle) et 753 requêtes déclarées recevables. Ainsi, la grande majorité des affaires se terminent par une décision d’irrecevabilité ou rayant l’affaire du rôle de la Cour (96 % des affaires terminées en 2003). En ce qui concerne les autres affaires, la Cour a rendu 703 arrêts en 2003, parmi lesquels 60 % environ portaient sur des affaires répétitives.

8. Une telle augmentation du contentieux influe tant sur la charge de travail du greffe de la Cour que sur celle des juges et mène à une accumulation rapide d’affaires pendantes non seulement devant les comités (voir le paragraphe 5 *in fine* ci-dessus) mais aussi devant les Chambres. En fait, comme cela est aussi le cas pour les comités, le rendement des Chambres est loin d’être suffisant pour suivre le rythme du flux des affaires portées devant elles. Seules 8 % de toutes les affaires conclues par la Cour en 2003 étaient des affaires de Chambres. Cela contraste vivement avec le fait que pas moins de 20 % de toutes les nouvelles affaires attribuées à un organe décisionnel au cours de la même année l’ont été à une Chambre. Du fait de cette différence entre l’entrée et la sortie (*input/output*) 40 % des affaires qui, en 2003, étaient pendantes devant un organe décisionnel l’étaient devant une Chambre. En termes absolus, cette accumulation d’affaires pendantes devant une Chambre se retrouve dans le fait que, au 1<sup>er</sup> janvier 2004, environ 16 500 affaires étaient pendantes devant une Chambre. Il est clair que le temps considérable de travail consacré au filtrage est préjudiciable à la capacité qu’ont les juges et le greffe de traiter les affaires de Chambre.

9. La perspective d’une croissance continue de la charge de travail de la Cour et du Comité des Ministres (contrôle de l’exécution des arrêts) dans les prochaines années est telle qu’un ensemble de mesures concrètes et cohérentes – notamment la réforme du mécanisme de contrôle lui-même – sont apparues nécessaires pour préserver l’avenir du système.

10. Toutefois – et cela a constitué un défi majeur dans la préparation du présent Protocole – cette réforme ne devait en aucun cas remettre en cause ce qui est, à juste titre, considéré comme faisant partie des caractéristiques principales et uniques du système de la Convention. Il s’agit du caractère juridictionnel du contrôle européen ainsi que du principe selon lequel tout individu se prétendant victime d’une violation des droits et libertés garantis par la Convention peut saisir la Cour (droit de recours individuel).

11. En effet, le système de contrôle de la Convention est unique : les Parties acceptent de soumettre à un contrôle juridictionnel international leur obligation de reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis dans la Convention. Ce contrôle est assuré par la Cour qui se prononce sur les requêtes individuelles qui lui sont adressées au titre de l’article 34 de la Convention ainsi que sur les requêtes étatiques – qui sont très rares <sup>(1)</sup> – introduites au titre de son article 33. Les arrêts rendus par la Cour ont force obligatoire vis-à-vis des Parties défenderesses et leur exécution est surveillée par le Comité des Ministres du Conseil de l’Europe.

12. Le principe de subsidiarité sous-tend l’ensemble des mesures adoptées pour renforcer l’efficacité du système de contrôle établi par la Convention. Selon l’article 1er de la Convention, il appartient d’abord aux Hautes Parties contractantes de reconnaître « à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés » énoncés dans la Convention, alors que le rôle de la Cour, conformément à l’article 19 de la Convention, est « d’assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes Parties contractantes de la (...) Convention ». Il relève donc de la responsabilité première des Parties d’assurer le respect des droits et libertés, le rôle de la Cour étant subsidiaire.

13. Les projections faites par le greffe sur la base des chiffres actuels indiquent que la charge de travail de la Cour continuerait à progresser de façon importante si aucune mesure n’était adoptée. Elles constituent, de plus, une estimation minimale. De fait, les effets cumulés d’une plus grande sensibilisation à la Convention, notamment dans les nouveaux Etats Parties, et de l’entrée en vigueur du Protocole n° 12, de la ratification d’autres protocoles additionnels par des Etats qui n’y sont pas encore parties, de l’interprétation évolutive et extensive des droits de la Convention par la Cour, ainsi que de la perspective de l’adhésion de l’Union européenne à la Convention, laissent augurer un nombre de requêtes bien plus important que celui relatif à 2003.

---

(1) Au 1er janvier 2004, il n’y avait eu que vingt requêtes étatiques.

14. Les mesures nécessaires pour assurer l’efficacité à long terme du système de contrôle établi par la Convention au sens large ne se limitent pas au Protocole n° 14. Des mesures doivent également être prises dans le but de prévenir les violations au niveau national et d’améliorer les recours internes, ainsi que pour améliorer et accélérer l’exécution des arrêts de la Cour <sup>(1)</sup>. En effet, seul un ensemble cohérent de mesures interdépendantes abordant le problème sous des angles différents permettra d’améliorer la situation d’engorgement de la Cour.

*Mesures à prendre sur le plan national*

15. Conformément au principe de subsidiarité, la protection des droits et libertés prévus dans la Convention doit d’abord et avant tout être assurée au plan national. C’est en effet là qu’elle est la plus efficace. La responsabilité qui revient aux autorités nationales à cet égard doit être réaffirmée et la capacité des systèmes juridiques nationaux à prévenir les violations des droits de la Convention et à les réparer doit être renforcée. Les Etats ont le devoir de contrôler la conformité de leurs législations et pratiques administratives aux exigences découlant de la Convention et de la jurisprudence de la Cour. Pour ce faire, ils peuvent être aidés par des instances externes. Si ces mesures sont appliquées pleinement, elles permettront de soulager la pression exercée sur la Cour et ce à plusieurs niveaux : elles devraient en effet concourir non seulement à réduire le nombre de requêtes individuelles bien fondées en permettant d’éviter des incompatibilités des législations nationales avec la Convention, de constater les violations alléguées ou d’y remédier sur le plan interne, mais aussi à alléger le travail de la Cour dans la mesure où le processus de prise de décision par la Cour est facilité si l’affaire en cause a fait l’objet d’une décision bien motivée au plan interne. Il va toutefois de soi que les effets escomptés ne se feront ressentir qu’à moyen terme.

*Mesures à prendre relatives à l’exécution des arrêts*

16. L’exécution des arrêts de la Cour est une partie intégrante du système de la Convention. Les mesures évoquées ci-dessous visent à améliorer et accélérer le processus de l’exécution. L’autorité de la Cour et la crédibilité du système dépendent toutes deux largement de l’efficacité de ce processus’. Une exécution rapide et adéquate a bien évidemment une incidence sur l’afflux de nouvelles affaires : plus les Etats parties prendront rapidement des mesures générales pour exécuter les arrêts révélant un problème structurel, moins sera important le nombre de requêtes répétitives. A cet égard, il serait souhaitable que les Etats, au-delà de leurs obligations découlant de l’article 46, paragraphe 1, de la Convention, accordent l’effet rétroactif à ces mesures et recours. Plusieurs mesures préconisées dans les

---

(1) Le Comité des Ministres a adopté des instruments précis dans ce but:

- Recommandation Rec(2000)2 du Comité des Ministres 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 ;
- Recommandation Rec(2002)13 du Comité des Ministres 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 ;
- Recommandation Rec(2004)4 du Comité des Ministres sur la Convention européenne des Droits de l’Homme dans l’éducation universitaire et la formation professionnelle ;
- Recommandation Rec(2004)5 du Comité des Ministres sur la vérification de la compatibilité des projets de lois, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les standards fixés par la Convention européenne des Droits de l’Homme ;
- Recommandation Rec(2004)6 du Comité des Ministres sur l’amélioration des recours internes ;
- Résolution Res(2002)58 du Comité des Ministres sur la publication et la diffusion de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l’Homme ;

Référence est faite à tous ces instruments, ainsi qu’au présent Protocole, dans la Déclaration globale du Comité des Ministres "assurer l’efficacité de la mise en oeuvre de la Convention européenne des Droits de l’Homme aux niveaux national et européen", adoptée le 12 mai 2004.

recommandations et les résolutions mentionnées ci-dessus (voir la note de bas de page n° 4) visent à atteindre ce but. De plus, il serait utile que la Cour et, en ce qui concerne la surveillance de l’exécution des arrêts, le Comité des Ministres adoptent une procédure spéciale afin de traiter de façon prioritaire les arrêts qui démontrent un problème structurel capable de générer un nombre significatif de requêtes répétitives, afin que l’arrêt soit exécuté rapidement. Dans le cadre de l’exécution des arrêts de la Cour, l’amendement à la Convention le plus important consiste à accorder au Comité des Ministres la possibilité d’introduire une action en manquement devant la Cour contre un Etat qui refuserait de se conformer à un arrêt.

17. Les mesures évoquées dans le paragraphe précédent cherchent également à renforcer l’efficacité du système de la Convention pris dans son ensemble. Bien que le contrôle de l’exécution des arrêts fonctionne globalement de manière satisfaisante, il est néanmoins nécessaire d’améliorer le processus afin de préserver l’efficacité du système à l’avenir.

#### *Efficacité du filtrage et du traitement subséquent des requêtes par la Cour*

18. C’est essentiellement dans les domaines du filtrage et du traitement subséquent des requêtes par la Cour que le Protocole n° 14 comporte des mesures concrètes d’amélioration du système. Ces mesures sont exposées dans leurs grandes lignes au chapitre III ci-dessous et de façon plus détaillée, par des commentaires sur chacune des dispositions du Protocole, au chapitre IV.

19. Au cours des travaux préparatoires du Protocole n° 14, un large accord est intervenu quant à l’importance de plusieurs autres questions liées au fonctionnement du mécanisme de contrôle de la Convention, qui, toutefois, ne justifiaient pas un amendement de la Convention. Il s’agit du besoin de renforcer le greffe de la Cour afin de lui permettre de faire face à l’afflux de requêtes tout en préservant la qualité des arrêts, du besoin d’un recours plus fréquent à la tierce intervention par d’autres Etats dans des affaires en instance devant la Cour qui soulèvent des questions générales importantes et, dans le domaine de la surveillance de l’exécution, du besoin de renforcer le service de l’exécution des arrêts du Secrétariat Général du Conseil de l’Europe et de faire appel de façon optimale à d’autres institutions, mécanismes et activités existant au sein du Conseil de l’Europe, afin de favoriser une exécution rapide des arrêts.

## **II. Principales étapes dans la préparation du Protocole n° 14**

20. En novembre 2000, la Conférence ministérielle européenne sur les Droits de l’Homme, organisée à Rome à l’occasion du 50<sup>e</sup> anniversaire de la signature de la Convention, a constaté que « l’efficacité du mécanisme de la Convention se trouve désormais en jeu » du fait des « difficultés que la Cour rencontre pour faire face au volume toujours croissant de requêtes » (Résolution I sur la « Mise en œuvre institutionnelle et fonctionnelle de la protection des droits de l’homme aux niveaux national et européen »)<sup>(1)</sup>. Aussi a-t-elle invité le Comité des Ministres à « entamer, dans les meilleurs délais, une réflexion approfondie sur les diverses possibilités et options en vue de garantir l’efficacité de la Cour compte tenu de la nouvelle situation »<sup>(2)</sup>. La conférence a également estimé « indispensable que, compte tenu du nombre croissant des requêtes, les mesures les plus urgentes soient prises pour assister la Cour dans l’accomplissement de ses fonctions, et qu’une réflexion approfondie soit entamée dans les meilleurs délais sur les diverses possibilités et options en vue de garantir l’efficacité de la Cour, compte tenu de la nouvelle situation »<sup>(3)</sup>.

---

(1) Paragraphe 16 de la résolution.

(2) Paragraphe 18 ii. de la résolution.

(3) Déclaration de la Conférence ministérielle de Rome, « La Convention européenne des Droits de l’Homme a cinquante ans : quel avenir pour la protection des droits de l’homme en Europe ? ».

21. Pour donner suite à cette conférence ministérielle, un Groupe d’évaluation chargé d’étudier les moyens possibles de garantir l’efficacité de la Cour a été constitué en février 2001 par les Délégués des Ministres. Il a transmis son rapport au Comité des Ministres le 27 septembre 2001 <sup>(1)</sup>.

22. En parallèle, le Comité directeur pour les droits de l’homme (CDDH) a, quant à lui, constitué un Groupe de réflexion sur le renforcement du mécanisme de protection des droits de l’homme. Son rapport d’activités a été transmis en juin 2001 au Groupe d’évaluation afin que ce dernier puisse en tenir compte dans ses travaux <sup>(2)</sup>.

23. Afin de donner suite aux conclusions du rapport du Groupe d’évaluation, le Comité des Ministres a accepté, en principe, d’accorder pour la période 2003 à 2005 des crédits budgétaires supplémentaires devant permettre à la Cour de renforcer de façon significative son corps de juristes tout comme le personnel administratif et d’accompagnement. Il en a été de même pour le renforcement des services du Secrétariat du Conseil de l’Europe impliqués dans l’exécution des arrêts de la Cour.

24. La Cour a également tenu compte des conclusions du rapport du Groupe d’évaluation ainsi que de celles de son Groupe de travail sur les méthodes de travail de la Cour <sup>(3)</sup>. Sur cette base, elle a adopté un certain nombre de mesures concernant ses méthodes de travail et celles de son greffe. Elle a également amendé son règlement en octobre 2002 puis en novembre 2003.

25. Lors de sa 109<sup>e</sup> session (8 novembre 2001), le Comité des Ministres a adopté sa Déclaration « Protection des droits de l’homme et des libertés fondamentales en Europe – Garantir l’efficacité à long terme de la Cour européenne des Droits de l’Homme » <sup>(4)</sup>. Dans ce texte, il s’est félicité du rapport du Groupe d’évaluation et, pour y donner suite, il a notamment chargé le CDDH de :

- mener une étude de faisabilité concernant les modalités les plus adéquates d’effectuer l’examen préliminaire des requêtes, notamment par un renforcement du filtrage des requêtes ;
- examiner et, le cas échéant, soumettre des propositions d’amendement de la Convention, notamment sur la base des recommandations figurant au rapport du Groupe d’évaluation.

26. A la suite des travaux menés, notamment par son Groupe de réflexion sur le renforcement du mécanisme de protection des droits de l’homme (CDDH-GDR) et par son Comité d’experts pour l’amélioration des procédures de protection des droits de l’homme (DH-PR), le CDDH a exposé l’état de ses travaux sur ces deux points dans un rapport intérimaire adopté en octobre 2002 (document CM(2002)146). Trois principaux domaines ont structuré sa réflexion : la prévention des violations au niveau national et l’amélioration des recours internes, l’optimisation de l’efficacité du filtrage et du traitement subséquent des requêtes, et l’amélioration et l’accélération de l’exécution des arrêts de la Cour.

---

(1) « Rapport du Groupe d’évaluation au Comité des Ministres sur la Cour européenne des Droits de l’Homme », Strasbourg, Conseil de l’Europe, 27 septembre 2001, publié dans la *Revue universelle des Droits de l’Homme* (RUDH), 2001, pp. 142 et suiv.

(2) Le « Rapport du Groupe de réflexion sur le renforcement du mécanisme de protection des droits de l’homme » figure en annexe III au « Rapport du Groupe d’évaluation au Comité des Ministres sur la Cour européenne des Droits de l’Homme » (op. cit.).

(3) Trois années de travail pour construire l’avenir. Rapport final du Groupe de travail sur les méthodes de travail de la Cour européenne des Droits de l’Homme, Strasbourg, Conseil de l’Europe, 2002.

(4) Déclaration publiée dans la *Revue universelle des Droits de l’Homme* (RUDH), 2002, p. 331.

27. A la lumière de ce rapport intérimaire et faisant suite à sa Déclaration « La Cour des Droits de l’Homme pour l’Europe », adoptée lors de sa 111e session (6-7 novembre 2002) <sup>(1)</sup>, le Comité des Ministres a souhaité pouvoir examiner un ensemble de propositions concrètes et cohérentes lors de sa session ministérielle de mai 2003. C’est ainsi que le CDDH lui a transmis en avril 2003 un rapport final détaillant ses propositions (document CM(2003)55) dans les trois domaines précités. Elles ont servi de base à l’élaboration de recommandations du Comité des Ministres aux Etats membres et aux amendements portés à la Convention.

28. Dans sa Déclaration « Garantir l’efficacité à long terme de la Cour Européenne des Droits de l’Homme », adoptée lors de sa 112e session (14-15 mai 2003), le Comité des Ministres s’est félicité dudit rapport et a fait sienne l’approche du CDDH. Il a chargé les Délégués des Ministres de mettre en œuvre ses propositions pour pouvoir examiner les textes à adopter lors de sa 114e session en 2004, en tenant compte de certains aspects évoqués dans cette déclaration. Il leur a également demandé de tenir compte d’autres questions soulevées dans le rapport, telles que l’éventuelle adhésion de l’Union européenne à la Convention, la durée du mandat des juges de la Cour ainsi que la nécessité de s’assurer que les futurs amendements à la Convention entrent en vigueur le plus rapidement possible.

29. Le CDDH a alors été chargé d’élaborer, en vue de leur adoption par le Comité des Ministres, non seulement un projet de protocole d’amendement à la Convention accompagné d’un rapport explicatif, mais aussi un projet de déclaration, trois projets de recommandations et un projet de résolution. Les travaux relatifs à l’élaboration du Protocole n° 14 et son rapport explicatif ont été menés au sein du CDDH-GDR (sous le nouveau nom de Groupe de rédaction sur le renforcement du mécanisme de protection des droits de l’homme) et ceux relatifs à la rédaction des autres textes au sein du DH-PR.

30. Le Comité des Ministres a également encouragé le CDDH à consulter la société civile, la Cour et l’Assemblée parlementaire. Dans cette perspective, le CDDH a examiné avec la plus grande attention les avis et propositions soumis par la commission des questions juridiques et des droits de l’homme de l’Assemblée parlementaire, la Cour, le Commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe et certains Etats membres, ainsi que par des organisations non gouvernementales (ONG) et des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l’homme. Le CDDH-GDR et le CDDH ont grandement bénéficié des contributions des représentants de l’Assemblée parlementaire, du greffe de la Cour et du bureau du Commissaire qui ont pris une part active à leurs travaux. Les rapports et les projets de textes adoptés par le CDDH et le CDDH-GDR étaient des documents publics disponibles sur l’Internet et dont des copies ont été envoyées directement à la Cour, à l’Assemblée parlementaire, au Commissaire aux droits de l’homme et à des ONG. Le CDDH-GDR a également organisé deux consultations très utiles avec des ONG et le CDDH a bénéficié de la contribution des ONG accréditées auprès de lui. Les Délégués des Ministres sont demeurés étroitement impliqués tout au long du processus. Ainsi, le Protocole n° 14 est le fruit d’une réflexion collective, menée de façon très transparente.

31. Après un rapport d’activités intérimaire en novembre 2003 (document CM(2003)165 addendum I), le CDDH a transmis au Comité des Ministres son rapport final d’activités (document CM(2004)65) en avril 2004. Il incluait le projet de protocole d’amendement à la Convention. L’Assemblée parlementaire a adopté un avis sur le projet de protocole (Avis n° 251 (2004) du 28 avril 2004).

32. Simultanément à l’adoption du Protocole d’amendement lors de la 114e session ministérielle, tenue les 12 et 13 mai 2004, le Comité des Ministres a adopté la Déclaration « Assurer l’efficacité de la mise en œuvre de la Convention européenne des Droits de l’Homme aux niveaux national et européen ». Dans cette déclaration, les Etats membres ont reconnu l’urgence de la réforme. Ils se sont alors engagés à ratifier le Protocole n° 14 dans un délai de deux ans.

---

(1) Déclaration publiée dans la Revue universelle des Droits de l’Homme (RUDH), 2002, p. 331.

33. Le texte du Protocole d’amendement a été ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l’Europe signataires de la Convention européenne des Droits de l’Homme le 13 mai 2004.

### **III. Aperçu des modifications apportées au système de contrôle de la Convention européenne des Droits de l’Homme par le Protocole n° 14**

34. Lors de la phase initiale de réflexion sur la réforme du système qui a commencé immédiatement après la Conférence ministérielle européenne sur les droits de l’homme de 2000, un grand éventail de changements possibles à apporter au système de contrôle de la Convention ont été examinés, tant par le Groupe d’évaluation que par le Groupe de réflexion du CDDH. Plusieurs propositions ont été retenues et figurent désormais dans le présent Protocole. D’autres, y compris des propositions pour un changement radical du système de contrôle, ont été rejetées, pour différentes raisons, lors de la phase de réflexion <sup>(1)</sup>. Il convient d’en mentionner certaines ici. Par exemple, l’idée de créer, dans le cadre de la Convention, des « cours régionales de première instance » a été écartée en raison, d’une part, du risque de jurisprudences divergentes et, d’autre part, du coût élevé de leur mise en place. Les propositions visant à octroyer à la Cour le pouvoir d’examiner des recours préjudiciels à la demande de juridictions nationales ou d’élargir la compétence de la Cour en matière d’avis consultatifs (articles 47-49 de la Convention) ont également été rejetées. De telles innovations risqueraient en effet d’interférer avec la compétence contentieuse de la Cour et aboutiraient, au moins à court terme, à une charge de travail accrue pour la Cour et non l’inverse. Deux autres propositions ont été rejetées parce qu’elles auraient restreint le droit de requête individuelle. Il s’agissait, d’une part, de la proposition de donner à la Cour un pouvoir discrétionnaire pour décider d’examiner ou non une affaire (système analogue à celui de la procédure de *certiorari* de la Cour suprême des Etats-Unis) et, d’autre part, de celle d’obliger les requérants à être représentés par un avocat ou un autre expert juridique dès l’introduction de la requête (voir toutefois la règle 36, paragraphe 2, du Règlement de la Cour). Il a été estimé que le principe selon lequel toute personne a le droit de saisir la Cour devait être fermement maintenu. A également été écartée la proposition de mettre en place un organe de filtrage séparé, composé de personnes autres que les juges de la Cour. A ce propos, le Protocole est fondé sur deux prémisses fondamentales : le filtrage doit être effectué dans le cadre juridictionnel de la Cour et il ne doit pas y avoir plusieurs catégories de juges au sein d’une même instance. Enfin, à la lumière de l’avis n° 251 (2004) de l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe, il a été décidé de ne pas prévoir une disposition permettant une augmentation du nombre de juges sans nouvel amendement de la Convention.

35. Contrairement au Protocole n° 11, le Protocole n° 14 ne transforme pas radicalement le système de contrôle établi par la Convention. Les modifications portent donc sur le fonctionnement de ce système plus que sur sa structure. Elles visent avant tout à l’améliorer en conférant à la Cour les moyens procéduraux et la flexibilité nécessaires pour traiter l’ensemble des requêtes dans des délais acceptables, tout en lui permettant de se concentrer sur les affaires les plus importantes qui nécessitent un examen approfondi.

36. Pour ce faire, des amendements sont apportés dans trois domaines principaux :

- le renforcement de la capacité de filtrage de la Cour au regard du grand volume de requêtes dénuées de tout fondement ;

(1) Voir, pour une vue d’ensemble plus complète, le rapport d’activités du Groupe de réflexion du CDDH (document CDDH-GDR(2001)10, en particulier ses annexes I et II), le rapport du Groupe d’évaluation (voir la note 8 ci-dessus) ainsi que le rapport intérimaire du CDDH Cet articlion des droits de l’homme : renforcer l’interaction entre la Cour européenne des Droits de l’Homme et les juridictions nationales » (Strasbourg, 9-10 septembre 2002).

– un nouveau critère de recevabilité en ce qui concerne les affaires dans lesquelles le requérant n’a subi aucun préjudice important ; le nouveau critère comporte deux clauses de sauvegarde ;

– des mesures pour traiter des affaires répétitives.

37. Ensemble, ces éléments de la réforme visent à réduire le temps consacré par la Cour aux requêtes manifestement irrecevables et à celles qui sont répétitives, afin de lui permettre de se concentrer sur les affaires qui soulèvent des problèmes importants en matière de droits de l’homme.

38. La capacité de filtrage est augmentée par l’octroi à un juge unique de la compétence de déclarer une requête individuelle irrecevable ou de la rayer du rôle. Ce nouveau mécanisme préserve donc le caractère juridictionnel de la prise de décision sur la recevabilité. Les juges uniques seront assistés de rapporteurs non judiciaires faisant partie du greffe.

39. Une nouvelle condition de recevabilité est insérée à l’article 35 de la Convention. Elle donne à la Cour un outil supplémentaire qui devrait lui permettre de se concentrer sur les affaires qui justifient un examen au fond, en lui octroyant le pouvoir de déclarer irrecevables des requêtes lorsque le requérant n’a subi aucun préjudice important et qui, par ailleurs, au regard du respect des droits de l’homme, ne nécessitent pas un examen au fond par la Cour. De plus, la nouvelle condition veille explicitement à ce qu’elle ne conduise pas au rejet des affaires qui n’ont pas été dûment examinées par un tribunal interne. Il convient de relever que la nouvelle condition ne restreint pas le droit des individus de saisir la Cour ni ne change le principe selon lequel toute requête individuelle doit faire l’objet d’un examen quant à sa recevabilité. Bien que seule la Cour soit compétente pour interpréter cette nouvelle condition de recevabilité et pour l’appliquer, les termes dans lesquels elle est formulée devraient faire en sorte que tout rejet d’une affaire nécessitant un examen quant au fond soit évité. Devraient ainsi être toujours examinées, notamment, les affaires qui, malgré leur banalité, soulèvent des questions sérieuses d’application ou d’interprétation de la Convention, ou des questions importantes relatives au droit national.

40. Les compétences des comités de trois juges sont étendues aux affaires répétitives. Ces comités sont ainsi habilités à décider, dans le cadre d’une procédure simplifiée, non seulement de la recevabilité mais aussi du fond d’une requête, lorsque la question qui est à l’origine de l’affaire fait l’objet d’une jurisprudence bien établie de la Cour.

41. En ce qui concerne les autres modifications apportées par ce Protocole, il faut tout d’abord noter qu’une plus grande flexibilité est donnée à la Cour pour se prononcer conjointement sur la recevabilité et le fond des requêtes individuelles. En effet, la prise d’une décision conjointe sur la recevabilité et le fond des requêtes individuelles est non seulement favorisée mais devient la norme. La Cour pourra toutefois décider, au cas par cas, si elle préfère néanmoins prendre une décision séparée sur la recevabilité.

42. De plus, le Comité des Ministres est habilité, après une décision prise à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit d’y siéger, à engager une procédure devant la Grande Chambre de la Cour contre une Haute Partie contractante qui refuse de se conformer à un arrêt définitif de la Cour dans un litige auquel elle est partie, après avoir mis en demeure cette Partie. Le but d’une telle procédure est d’obtenir de la Cour qu’elle se prononce sur la question de savoir si cette Partie a manqué à son obligation au regard de l’article 46, paragraphe 1, de la Convention.

43. Le Comité des Ministres pourra également, dans certaines circonstances, demander à la Cour l’interprétation d’un arrêt.

44. Les règlements amiables sont encouragés à tous les stades de la procédure. Il est prévu que le Comité des Ministres surveille l’exécution des décisions de la Cour qui entérinent les termes des règlements amiables.

45. Il convient aussi de noter que les juges sont désormais élus pour un mandat unique de neuf ans. Des dispositions transitoires sont prévues pour éviter le départ simultané d’un grand nombre de juges.

46. Enfin, un amendement a été introduit dans la perspective de l’éventuelle adhésion de l’Union européenne à la Convention.

47. Le chapitre IV ci-dessous présente des développements sur tous les amendements évoqués ci-dessus ainsi que sur les autres amendements introduits par le Protocole.

#### **IV. Commentaires sur les dispositions du Protocole <sup>(1)</sup>**

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

###### *Article 22 – Election des juges*

48. Le second paragraphe de l’article 22 a été supprimé car il est devenu sans objet, du fait des changements apportés à l’article 23. En effet, il ne sera plus question de « pourvoir les sièges devenus vacants » dans la mesure où chaque juge élu à la Cour sera élu pour un mandat unique de neuf ans, y compris lorsque le prédécesseur de ce juge n’aura pas accompli un mandat complet (voir aussi le paragraphe 51 ci-dessous). En d’autres termes, la règle contenue à l’article 22 amendé (qui est identique au paragraphe 1 de l’ancien article 22) s’appliquera à toute situation dans laquelle il sera nécessaire de procéder à l’élection d’un juge.

49. Il a été décidé de ne pas amender le premier paragraphe de l’article 22 de manière à ce que les listes de trois candidats présentés par les Hautes Parties contractantes contiennent impérativement des candidats des deux sexes, car cela aurait pu nuire à la priorité qui doit être accordée aux compétences des candidats potentiels. Toutefois, les Parties devraient faire tout leur possible pour que leurs listes contiennent à la fois des candidats des deux sexes.

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

###### *Article 23 – Durée du mandat*

50. La durée du mandat des juges a été modifiée et étendue à neuf ans. Les juges ne sont toutefois pas rééligibles. Ces modifications visent à renforcer leur indépendance et leur impartialité, conformément au souhait exprimé notamment par l’Assemblée parlementaire dans sa Recommandation 1649 (2004).

51. Afin de veiller à ce que l’introduction d’un mandat unique ne menace pas la continuité de la Cour, le système par lequel de grands groupes de juges étaient renouvelés à intervalles de trois ans a été supprimé. Cela découle du nouveau libellé du paragraphe 1 et de la suppression des paragraphes 2 à 4 de l’ancien article 23. De plus, le paragraphe 5 de l’ancien article 23 a été supprimé afin qu’il ne soit plus possible, si un siège devient vacant, qu’un juge soit élu pour achever le mandat de son prédécesseur. Dans le passé cela a mené à des situations indésirables dans lesquelles des juges étaient élus pour des mandats très courts, situation que l’on peut comprendre dans un système de mandat renouvelable, mais qui est inacceptable dans le nouveau système. En vertu du nouvel article 23, tous les juges seront élus pour un mandat non renouvelable de neuf ans. Cela devrait permettre, avec le temps, d’obtenir un renouvellement régulier de la composition de la Cour et, normalement, aboutir à une situation dans laquelle chaque juge commencera son mandat à une date différente.

---

(1) Sauf précision contraire, les références des articles se rapportent aux articles de la Convention tels qu’amendés par ce Protocole.

52. Les paragraphes 6 et 7 de l’ancien article 23 sont conservés et deviennent les paragraphes 2 et 3 du nouvel article 23.

53. En ce qui concerne le paragraphe 2 (la limite d’âge de 70 ans), il a été décidé de ne pas établir une limite d’âge additionnelle concernant les candidats. Les paragraphes 1 et 2, lus conjointement, ne peuvent pas être interprétés comme excluant des candidats qui, à la date de l’élection, auraient plus de 61 ans. Cela équivaudrait à priver inutilement la Cour de la possibilité de tirer parti de personnes expérimentées, si elles sont élues. Il est en même temps recommandé de façon générale aux Hautes Parties contractantes d’éviter de proposer des candidats qui, du fait de leur âge, ne pourraient pas rester en poste pour au moins la moitié du mandat de neuf ans avant d’atteindre l’âge de 70 ans.

54. Lorsque le départ d’un juge peut être prévu, en particulier pour des raisons liées à l’âge, il est entendu que la Haute Partie contractante concernée devrait veiller à ce qu’une liste de trois candidats (voir l’article 22) soit soumise par avance pour éviter d’avoir à appliquer le paragraphe 3 du nouvel article 23. En principe, la liste devrait être soumise au moins six mois avant l’expiration du mandat. Cette pratique devrait permettre de répondre aux préoccupations exprimées par l’Assemblée parlementaire au paragraphe 14 de sa Recommandation 1649 (2004).

55. Des dispositions transitoires figurent à l’article 21 du Protocole.

56. Pour des raisons d’ordre technique (souhait d’éviter la nécessité de renuméroter un grand nombre de dispositions de la Convention du fait de l’insertion du nouvel article 27), le libellé de l’ancien article 24 (Révocation) a été inséré dans un nouveau quatrième paragraphe de l’article 23. Le titre de l’article 23 a été modifié en conséquence.

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

57. Pour la raison évoquée au paragraphe précédent, l’ancien article 24 a été supprimé ; la disposition qu’il contenait a été insérée au nouveau paragraphe 4 de l’article 23.

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

#### *Article 24 – Greffe et rapporteurs*

58. L’ancien article 25 devient l’article 24 ; il est amendé de deux façons. Tout d’abord, la seconde phrase de l’ancien article 25 a été supprimée car les référendaires, mis en place par le Protocole n° 11, n’ont, en pratique, jamais eu d’existence propre, autonome par rapport au greffe, contrairement aux référendaires de la Cour de justice des Communautés européennes. Deuxièmement, un nouveau paragraphe 2 est ajouté afin d’introduire la fonction de rapporteur comme moyen d’assister la nouvelle formation de juge unique prévue à l’article 27 amendé. Bien qu’il ne soit pas juridiquement indispensable de mentionner les rapporteurs dans le texte de la Convention, il a néanmoins été jugé important de le faire en raison de la nouveauté que représente le fait que le travail de rapporteur soit mené par d’autres personnes que des juges et parce qu’il sera indispensable de créer ces fonctions de rapporteurs pour réaliser le potentiel d’augmentation significative de la capacité de filtrage que vise l’instauration des formations de juge unique. Les membres du greffe qui exerceront les fonctions de rapporteurs assisteront les nouvelles formations de juge unique. En principe, le juge unique devrait être assisté d’un rapporteur connaissant la langue et le système juridique de la Partie défenderesse. La fonction de rapporteur ne sera jamais exercée par un juge dans ce contexte.

59. Il reviendra à la Cour de mettre en œuvre ce nouveau paragraphe 2, en décidant, notamment, du nombre de rapporteurs nécessaires, du mode et de la durée de leur nomination. Il convient sur ce point de souligner qu’il serait judicieux de diversifier les voies de recrutement des juristes du greffe et des rapporteurs. Sans préjudice à la possibilité de confier la fonction de rapporteur à des juristes du greffe, il serait souhaitable de renforcer, pour des périodes déterminées, le greffe par des juristes ayant une expérience pratique

appropriée du fonctionnement de leur système juridique national respectif. Puisque les rapporteurs feront partie du greffe de la Cour, les procédures de recrutement habituelles ainsi que les règles pertinentes en matière de statut du personnel s’appliqueront. Cela permettrait d’augmenter la capacité de travail du greffe tout en le faisant bénéficier de l’expérience nationale de ces juristes. Il est entendu par ailleurs que la nouvelle fonction de rapporteur devrait être confiée à des personnes possédant une solide expérience juridique, une connaissance spécialisée de la Convention et de sa jurisprudence, et une très bonne connaissance d’au moins une des langues officielles du Conseil de l’Europe, et qui, comme les autres membres du greffe, remplissent les conditions d’indépendance et d’impartialité.

#### **Article 5 du Protocole d’amendement**

##### *Article 25 – Assemblée plénière de la Cour*

60. Un nouveau paragraphe f a été ajouté à cet article (ancien article 26) afin de refléter la nouvelle fonction attribuée à l’Assemblée plénière de la Cour par le présent Protocole. Il est entendu que le terme « Chambres » qui figure aux paragraphes b et c se réfère aux entités administratives de la Cour (habituellement dénommées « Sections » de la Cour) par opposition aux formations juridictionnelles envisagées par le terme « Chambres » au nouvel article 26, paragraphe 1, première phrase. Il n’a pas été jugé nécessaire d’amender la Convention afin de clarifier cette distinction.

#### **Article 6 du Protocole d’amendement**

##### *Article 26 – Formations de juge unique, comités, Chambres et Grande Chambre*

61. Le texte de l’article 26 (l’ancien article 27) a été amendé à plusieurs égards. Premièrement, une formation de juge unique est introduite au paragraphe 1 dans la liste des formations juridictionnelles de la Cour, et une nouvelle règle est insérée dans un nouveau paragraphe 3 afin qu’un juge ne puisse siéger en tant que juge unique dans les affaires qui concernent la Haute Partie contractante au titre duquel il ou elle a été élu(e). La compétence des juges uniques est définie au nouvel article 27. Les explications pertinentes figurent au paragraphe 67 ci-dessous.

62. Une assistance adéquate aux juges uniques exige des ressources supplémentaires. L’instauration d’un tel système entraînera une augmentation significative de la capacité de filtrage de la Cour, d’abord en raison de la réduction, par rapport à la pratique des anciens comités, du nombre d’acteurs impliqués dans la préparation et l’adoption des décisions (un juge au lieu de trois, les nouveaux rapporteurs pouvant quant à eux conjuguer les fonctions de juriste et de rapporteur), ensuite parce que les juges seront déchargés de leur rôle de rapporteur lorsqu’ils siégeront en formation de juge unique, et enfin par l’effet de la multiplication des formations de filtrage qui fonctionneront simultanément.

63. Deuxièmement, une certaine flexibilité en ce qui concerne la taille des Chambres de la Cour a été introduite par le nouveau paragraphe 2. La mise en œuvre de ce paragraphe réduira, pour une période déterminée, la taille des Chambres de façon générale ; cela ne devrait en revanche pas permettre de mettre en place un système dans lequel des Chambres de tailles différentes fonctionneraient simultanément pour différents types d’affaires.

64. Enfin, le paragraphe 2 de l’ancien article 27 a été amendé pour prévoir un nouveau système de désignation des juges *ad hoc*. Conformément à la nouvelle règle, contenue au paragraphe 4 du nouvel article 26, chaque Haute Partie contractante doit dresser une liste de réserve de juges *ad hoc*, au sein de laquelle le président de la Cour choisira une personne lorsque la désignation d’un juge *ad hoc* apparaîtra nécessaire. Ce nouveau système permet de répondre à la critique faite à l’ancienne formule, qui autorisait une Haute Partie contractante à choisir un juge *ad hoc* alors que l’affaire était déjà entamée. L’Assemblée parlementaire avait également exprimé sa préoccupation à ce sujet. Il est admis que la liste des juges *ad hoc* potentiels puisse inclure le nom de juges élus au titre d’autres Hautes

Parties contractantes. Des règles plus détaillées sur la mise en œuvre de ce nouveau système peuvent être incluses dans le Règlement de la Cour.

65. Le texte du paragraphe 5 est pratiquement identique à celui du paragraphe 3 de l’ancien article 27.

#### **Article 7 du Protocole d’amendement**

##### *Article 27 – Compétence des juges uniques*

66. L’article 27 contient de nouvelles dispositions qui définissent la compétence de la nouvelle formation de juge unique.

67. Le nouvel article établit la compétence des formations de juge unique créées par l’article 26, paragraphe 1, tel qu’amendé. Il est précisé que la compétence du juge unique est limitée à la prise de décisions d’irrecevabilité ou de décisions de rayer du rôle la requête « lorsqu’une telle décision peut être prise sans examen complémentaire ». Cela 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. Ce dernier point est particulièrement important en ce qui concerne le nouveau critère de recevabilité introduit à l’article 35 (voir les paragraphes 77 à 85 ci-dessous), au regard duquel les Chambres et la Grande Chambre de la Cour devront tout d’abord développer une jurisprudence (voir, à ce sujet, la règle transitoire figurant à l’article 20, paragraphe 2, seconde phrase, du présent Protocole selon laquelle l’application de ce nouveau critère de recevabilité est réservée aux Chambres et à la Grande Chambre dans les deux ans qui suivent l’entrée en vigueur du Protocole). Il est par ailleurs rappelé que, comme cela est expliqué au paragraphe 58 ci-dessus, les formations de juge unique seront assistées par des rapporteurs. La décision elle-même restera de la seule responsabilité du juge. En cas de doute sur la recevabilité, le juge soumettra la requête à un comité ou à une Chambre.

#### **Article 8 du Protocole d’amendement**

##### *Article 28 – Compétence des comités*

68. Les paragraphes 1 et 2 de l’article 28 amendé élargissent les compétences attribuées aux comités de trois juges. Jusqu’alors, ces comités pouvaient déclarer, à l’unanimité, les requêtes irrecevables. En vertu du nouveau paragraphe 1.b de l’article 28, ils peuvent désormais également déclarer, dans une même décision, les requêtes individuelles recevables et statuer sur le fond, lorsque la question relative à l’interprétation ou à l’application de la Convention qui est à l’origine de l’affaire fait l’objet d’une jurisprudence bien établie de la Cour. Ainsi, une « jurisprudence bien établie de la Cour » est la plupart du temps une jurisprudence constante d’une Chambre. Il est néanmoins possible, par exception, qu’un seul arrêt de principe de la Cour constitue une « jurisprudence bien établie », particulièrement s’il s’agit d’un arrêt de la Grande Chambre. Sont ainsi avant tout visées les affaires répétitives qui représentent une partie significative des arrêts de la Cour (en 2003, environ 60 %). Les parties ont bien entendu la possibilité de contester devant le comité le caractère « bien établi » de la jurisprudence de la Cour.

69. La procédure prévue est une procédure à la fois simplifiée et accélérée qui conserve toutefois sa nature contradictoire juridictionnelle et collégiale pour les décisions au fond. Par rapport à la procédure contradictoire ordinaire de la Chambre, elle sera simplifiée et accélérée en ce sens que la Cour se limitera à porter l’affaire (éventuellement un groupe d’affaires semblables) à la connaissance de la Partie défenderesse en précisant qu’elle concerne une question qui fait l’objet d’une jurisprudence bien établie. Si la Partie défenderesse partage l’avis de la Cour, cette dernière pourra rendre son arrêt très rapidement. La Partie défenderesse a la possibilité de contester l’application de l’article 28, paragraphe 1.b – par exemple si elle estime que les voies de recours internes n’ont pas été épuisées ou si le cas d’espèce diffère, selon elle, des requêtes qui ont donné lieu à la jurisprudence bien établie. Elle n’a toutefois en aucun cas le droit d’opposer son veto à

l’utilisation de cette procédure qui relève de la seule compétence du comité. Le comité se prononce sur tous les aspects de l’affaire (la recevabilité, le fond, la satisfaction équitable) dans un seul arrêt ou décision. Cette procédure exige l’unanimité sur chacun de ces aspects. En l’absence d’unanimité, il est considéré qu’aucune décision n’est prise et la procédure en Chambre s’applique (article 29). Il appartiendra alors à la Chambre de décider s’il est opportun ou non de se prononcer sur tous les aspects de l’affaire dans un seul arrêt. Même lorsque le comité a initialement envisagé d’appliquer la procédure prévue à l’article 28, paragraphe 1.b, il peut néanmoins rendre une décision d’irrecevabilité conformément à l’article 28, paragraphe 1.a. Une telle situation peut, par exemple, se présenter lorsque la Partie défenderesse a persuadé le comité que les voies de recours internes n’ont pas été épuisées.

70. La mise en œuvre de cette nouvelle procédure augmentera de façon substantielle la capacité de prise de décision et l’efficacité de la Cour puisqu’un nombre important d’affaires peuvent être tranchées par trois juges seulement au lieu de sept (formation actuelle de la Chambre pour rendre une décision ou un arrêt).

71. Même si le comité de trois juges rend un arrêt sur le fond et contrairement à la situation relative aux arrêts au fond telle qu’elle découle actuellement de la Convention, le juge élu au titre de la Haute Partie contractante partie au litige ne sera pas membre de droit de l’organe décisionnel. La présence de ce juge ne s’avèrerait pas nécessaire car le comité se prononcera sur des affaires relatives à des questions faisant l’objet d’une jurisprudence bien établie. Il est toutefois prévu que le comité puisse inviter le juge élu au titre de la Haute Partie contractante à siéger en son sein en lieu et place de l’un de ses membres, la présence de ce juge pouvant en effet, dans certains cas, être utile. Par exemple, il peut être estimé nécessaire que ce juge, familiarisé avec le système juridique de la Partie défenderesse, participe à la décision, notamment lorsque des questions telles que l’épuisement des voies de recours internes doivent être clarifiées. Un des facteurs que le comité peut prendre en compte pour décider s’il invite ou non le juge élu au titre de la Partie défenderesse à siéger est celui de savoir si cette Partie a contesté l’application de la procédure du paragraphe 1.b. Ce facteur a été mentionné explicitement au paragraphe 3 parce qu’il a été estimé important d’inclure au moins une référence dans la Convention elle-même à la possibilité pour les Parties défenderesses de contester l’application de la procédure simplifiée (voir le paragraphe 69 ci-dessus). Par exemple, une Partie défenderesse peut contester la nouvelle procédure en s’appuyant sur le fait que l’affaire en question diffère sur un point pertinent de la jurisprudence établie qui est citée. Il est probable que l’expertise du « juge national » en matière de droit et de pratique internes sera pertinente en l’espèce et aidera par conséquent le comité. En cas d’absence de ce juge ou s’il n’est pas en mesure de siéger, la procédure prévue au nouvel article 26, paragraphe 4 *in fine*, s’applique.

72. Il appartient à la Cour de préciser dans son règlement les modalités relatives à la composition du comité de trois juges et, plus généralement, de concevoir ses méthodes de travail de manière à optimiser l’efficacité de cette nouvelle procédure.

## **Article 9 du Protocole d’amendement**

### *Article 29 – Décisions des Chambres sur la recevabilité et le fond*

73. Mis à part un changement d’ordre technique pour prendre en compte les nouvelles dispositions des articles 27 et 28, le paragraphe 1 de l’article 29 amendé favorise et érige en principe la prise de décision conjointe par les Chambres sur la recevabilité et le fond des requêtes individuelles. Cet article ne fait en réalité que consacrer la pratique qui s’est développée au sein de la Cour. Alors qu’auparavant le principe était que la décision sur la recevabilité était prise séparément, désormais les décisions sur la recevabilité et le fond des requêtes individuelles sont fréquemment prises conjointement, ce qui permet au greffe et aux juges de la Cour de gagner du temps dans le traitement des affaires, sans pour autant porter atteinte au principe du respect plein et entier du contradictoire. La Cour peut toutefois toujours décider, au cas par cas, si elle préfère néanmoins prendre une décision séparée sur la recevabilité.

74. Cette modification ne concerne pas les affaires interétatiques. Au contraire, la règle de l’ancien article 29, paragraphe 3, a explicitement été maintenue au paragraphe 2 de l’article 29 en ce qui concerne de telles requêtes. Le paragraphe 3 de l’ancien article 29 a été supprimé.

#### **Article 10 du Protocole d’amendement**

##### *Article 31 – Attributions de la Grande Chambre*

75. Un nouveau paragraphe b a été ajouté à cet article afin de refléter la nouvelle fonction attribuée à la Grande Chambre par le présent Protocole, à savoir se prononcer sur les questions dont le Comité des Ministres saisit la Cour en vertu du nouvel article 46, paragraphe 4 (question du respect par une Haute Partie contractante de son obligation de se conformer à un arrêt).

#### **Article 11 du Protocole d’amendement**

##### *Article 32 – Compétence de la Cour*

76. Une référence a été insérée aux nouvelles procédures prévues à l’article 46 amendé.

#### **Article 12 du Protocole d’amendement**

##### *Article 35 – Conditions de recevabilité*

77. Un nouveau critère de recevabilité est ajouté aux critères prévus à l’article 35. Comme cela est expliqué au paragraphe 39 ci-dessus, le but de cet amendement est de fournir à la Cour un outil supplémentaire qui devrait l’aider dans son travail de filtrage et lui permettre de consacrer plus de temps aux affaires qui justifient un examen au fond, que ce soit du point de vue de l’intérêt juridique du requérant individuel ou de celui plus général du droit de la Convention et de l’ordre public européen auquel celle-ci participe. Le nouveau critère poursuit donc le même but que d’autres changements fondamentaux introduits par le présent Protocole et les complète.

78. L’introduction de ce nouveau critère a été jugée nécessaire au vu de la charge de travail toujours croissante de la Cour. Il faut en particulier donner à la Cour une certaine souplesse en plus de celle dont elle bénéficie déjà par l’effet des critères de recevabilité existants, dont l’interprétation a été établie par la jurisprudence qui s’est développée sur plusieurs décennies et qu’il est donc difficile de changer. Il en est ainsi car il est très probable que le nombre de requêtes individuelles auprès de la Cour continuera d’augmenter, jusqu’à un point où les autres mesures prévues par le présent protocole risquent fort de s’avérer insuffisantes pour empêcher que le système de la Convention ne se trouve totalement paralysé, incapable de remplir sa mission première qui est de garantir la protection juridique des droits de l’homme au niveau européen, rendant le droit de requête individuelle illusoire dans la pratique.

79. Le nouveau critère peut conduire à ce que certaines affaires soient déclarées irrecevables alors qu’elles auraient pu donner lieu à un arrêt auparavant. Cependant, son principal effet sera probablement qu’à long terme il permettra de trancher plus rapidement les affaires ne méritant pas d’être examinées au fond. Une fois que les Chambres de la Cour auront développé des principes jurisprudentiels clairs, de nature objective et pouvant être appliqués directement, il sera plus facile pour la Cour d’appliquer le nouveau critère que d’autres critères de recevabilité, et ce également dans des affaires qui devraient de toute façon être déclarées irrecevables pour un autre motif.

80. Le principal élément de ce nouveau critère est la question de savoir si le requérant n’a subi aucun préjudice important. Il faut reconnaître que ces termes demandent à être interprétés (c’est là l’élément de souplesse supplémentaire qui a été introduit) ; il en va de même pour nombre d’autres termes utilisés dans la Convention, y compris pour certains autres critères de recevabilité. Comme dans ces autres cas, il s’agit de termes juridiques pouvant et devant faire l’objet d’une interprétation établissant des critères objectifs par le biais du développement progressif de la jurisprudence de la Cour.

81. Le second élément est une clause de sauvegarde ayant pour effet que, même lorsque le requérant n’a subi aucun préjudice important, la requête ne sera pas déclarée irrecevable si le respect des droits de l’homme garantis par la Convention et ses protocoles exige d’examiner la requête au fond. Le libellé de cet élément s’inspire de la seconde phrase de l’article 37, paragraphe 1, de la Convention, où il remplit une fonction similaire dans le contexte de la décision de rayer une requête du rôle.

82. A cette première clause de sauvegarde s’ajoute une seconde. La Cour ne pourra jamais rejeter une requête au motif de sa banalité, si l’affaire n’a pas été dûment examinée par un tribunal interne. Cette clause, qui reflète le principe de subsidiarité, garantit qu’aux fins de l’application du nouveau critère de recevabilité toute affaire fera l’objet d’un examen juridictionnel, soit sur le plan national, soit sur le plan européen.

83. Ainsi, la formulation du nouveau critère est conçue pour éviter tout rejet d’une affaire justifiant un examen quant au fond. Sont ici surtout visées, comme cela est expliqué au paragraphe 39 ci-dessus, les affaires qui, malgré leur banalité, soulèvent des questions sérieuses d’application ou d’interprétation de la Convention, ou des questions importantes relatives au droit national.

84. Comme cela est expliqué au paragraphe 67 ci-dessus, il s’écoulera un certain temps avant que les Chambres et la Grande Chambre de la Cour n’aient établi des principes jurisprudentiels clairs quant au fonctionnement du nouveau critère dans des cas concrets. De toute évidence, comme il ressort de la formulation des articles 27 et 28, les formations composées d’un juge unique et les comités ne seront pas en mesure d’appliquer le nouveau critère en l’absence d’une telle jurisprudence. Conformément à l’article 20, paragraphe 2, seconde phrase du présent Protocole, les formations de juge unique et les comités ne pourront pas utiliser le nouveau critère pendant une période de deux ans après l’entrée en vigueur du présent Protocole.

85. Conformément à la règle transitoire prévue à l’article 20, paragraphe 2, première phrase, du présent Protocole (voir également le paragraphe 105 ci-dessous), le nouveau critère de recevabilité ne peut être appliqué aux requêtes déclarées recevables avant l’entrée en vigueur du Protocole.

### **Article 13 du Protocole d'amendement**

#### *Article 36 – Tierce intervention*

86. Cette disposition provient d’une demande expresse du Commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe, <sup>(1)</sup> soutenue par l’Assemblée parlementaire, dans sa Recommandation 1640 (2004) relative au 3<sup>e</sup> rapport annuel sur les activités du Commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe (1er janvier-31 décembre 2002), adoptée le 26 janvier 2004.

(1) Le Commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe a été établi par la Résolution (99) 50, adoptée par le Comité des Ministres le 7 mai 1999.

87. Il est à l'heure actuelle déjà possible pour le président de la Cour, de sa propre initiative ou à la suite d'une demande, d'inviter le Commissaire aux droits de l'homme à intervenir dans les affaires pendantes. Afin de renforcer la défense de l'intérêt général, le troisième paragraphe ajouté à l'article 36 mentionne pour la première fois le Commissaire aux droits de l'homme dans le texte de la Convention en lui reconnaissant formellement un droit de tierce intervention. De par son expérience, le Commissaire pourra donner un éclairage utile à la Cour dans un certain nombre d'affaires, notamment celles qui mettent en évidence des lacunes structurelles ou systémiques de la Partie défenderesse ou d'autres Hautes Parties contractantes.

88. Le Règlement de la Cour prévoit que la Cour communique la décision déclarant une requête recevable à toute Haute Partie contractante dont un ressortissant est requérant dans l'affaire en cause. Il n'est pas envisageable qu'une telle règle s'applique à l'égard du Commissaire car lui communiquer toutes les décisions de recevabilité est impossible du fait de leur nombre et de la charge de travail excessive que cela impliquerait pour le greffe. C'est alors au Commissaire lui-même de s'informer sur ce point. Les procédures pour exercer ce droit de tierce intervention, notamment les délais, ne seront pas nécessairement les mêmes qu'il s'agisse d'une Haute Partie contractante ou du Commissaire. Le Règlement de la Cour définira les modalités d'application de ce paragraphe 3 de l'article 36.

89. Il n'a pas été jugé nécessaire d'amender l'article 36 à d'autres égards. En particulier, il a été décidé de ne pas prévoir la possibilité de la tierce intervention dans la nouvelle procédure de comité prévue à l'article 28, paragraphe 1.b, du fait de la simplicité des affaires à traiter au moyen de cette procédure.

#### **Article 14 du Protocole d'amendement**

##### *Article 38 – Examen contradictoire de l'affaire*

90. L'article 38 reprend les dispositions du paragraphe 1.a de l'ancien article 38. Les modifications apportées visent à permettre à la Cour d'examiner l'affaire d'une façon contradictoire avec les représentants des parties, et de procéder à une enquête à tout moment de la procédure et non plus seulement après la décision de recevabilité. Cette modification découle de celles apportées aux articles 28 et 29, qui favorisent la prise de décision conjointe sur la recevabilité et le fond des requêtes individuelles. Cette disposition s'appliquant avant même la décision sur la recevabilité, les Hautes Parties contractantes sont donc tenues de fournir toutes facilités nécessaires à la Cour avant ladite décision. L'obligation des Parties en la matière est donc renforcée. Il n'a pas été jugé nécessaire d'amender l'article 38 (ni l'article 34, dernière phrase) à d'autres égards, notamment en ce qui concerne l'éventuel non-respect de ces dispositions. Ces dispositions font déjà peser d'importantes obligations juridiques sur les Hautes Parties contractantes et, conformément à la pratique actuelle, tout problème que la Cour peut rencontrer au regard du respect de ces obligations peut être porté à l'attention du Comité des Ministres afin qu'il prenne toute mesure qu'il estime nécessaire.

#### **Article 15 du Protocole d'amendement**

##### *Article 39 – Règlements amiables*

91. Les dispositions de l'article 39 sont en partie tirées de celles de l'ancien article 38, paragraphes 1.b et 2, ainsi que de l'ancien article 39. Pour une meilleure lisibilité de la Convention en matière de procédure de règlement amiable, il a été décidé de lui consacrer un article spécifique.

92. La mise en œuvre des nouveaux articles 28 et 29 devrait entraîner moins de décisions séparées sur la recevabilité des requêtes. Puisque, selon l’ancien article 38, paragraphe 1.b, ce n’était qu’après cette décision sur la recevabilité que la Cour se mettait à la disposition des parties en vue de parvenir à un règlement amiable, il était nécessaire d’adapter la procédure en la matière et de la rendre plus souple. La Cour a ainsi désormais la faculté de se mettre à la disposition des parties à tout moment de la procédure en vue de parvenir à un tel règlement amiable.

93. La conclusion de règlements amiables est par conséquent favorisée, de tels règlements pouvant être particulièrement utiles dans les affaires répétitives et dans les autres affaires ne soulevant pas une question de principe ou de modification du droit interne <sup>(1)</sup>. Il va de soi que ces règlements amiables doivent s’inspirer du respect des droits de l’homme, conformément aux dispositions de l’article 39, paragraphe 1, amendé.

94. Le nouvel article 39 prévoit la surveillance de l’exécution des termes du règlement amiable par le Comité des Ministres. Cette nouvelle disposition a été insérée pour répondre à une pratique qui s’était développée à la Cour. En effet, à la lumière du libellé de l’article 46, paragraphe 2, la Cour rendait un *arrêt* entérinant ce règlement amiable et non – comme cela était prévu par l’ancien article 39 de la Convention – une *décision*, qui, en tant que telle, n’était pas soumise à la surveillance du Comité des Ministres. Cette pratique de la Cour s’expliquait par le fait que seule l’exécution des *arrêts* était surveillée par le Comité des Ministres (ancien article 39). Cependant, il était reconnu que l’adoption d’un arrêt, et non d’une décision, en matière de règlement amiable pouvait avoir une connotation négative pour les Parties défenderesses, ce qui risquait d’être de nature à ne pas favoriser la conclusion de tels règlements amiables. La nouvelle procédure devrait pouvoir favoriser la conclusion de règlements amiables, ce qui déchargera aussi la Cour d’une partie de son travail. Le nouvel article 39 vise donc à octroyer au Comité des Ministres un nouveau pouvoir de surveillance de l’exécution des *décisions* entérinant les termes des règlements amiables. Cet amendement ne vise nullement à réduire les possibilités actuelles de surveillance du Comité des Ministres, notamment en ce qui concerne d’autres décisions de radiation du rôle prévues dans l’article 37. Il serait opportun que le Comité des Ministres fasse une distinction plus claire, dans sa pratique, entre sa fonction de surveillance relevant du nouvel article 39, paragraphe 4 (règlements amiables), d’une part, et celle en vertu de l’article 46, paragraphe 2 (exécution des arrêts), d’autre part.

#### **Article 16 du Protocole d'amendement**

##### *Article 46 – Force obligatoire et exécution des arrêts*

95. Les deux premiers paragraphes de l’article 46 reprennent les deux paragraphes de l’ancien article 46. Les paragraphes 3, 4 et 5 sont nouveaux.

96. Le nouvel article 46, en son paragraphe 3, habilite le Comité des Ministres à demander à la Cour une interprétation d’un arrêt définitif, afin de faciliter la surveillance de son exécution. L’expérience du Comité des Ministres dans la surveillance de l’exécution des arrêts démontre en effet que certaines difficultés peuvent surgir en raison d’avis divergents sur l’interprétation à donner à un arrêt de la Cour. La réponse apportée par la Cour permet alors de régler toute controverse sur la signification précise dudit arrêt. Le vote à la majorité qualifiée requis par la dernière phrase du paragraphe 3 montre que le Comité des Ministres devrait faire un usage prudent de cette possibilité qui lui est offerte afin de ne pas surcharger la Cour.

---

(1) Voir à cet égard la Résolution Res(2002)59 relative à la pratique en matière de règlements amiables (adoptée par le Comité des Ministres le 18 décembre 2002, lors de la 822e réunion des Délégués des Ministres).

97. Le but du nouveau paragraphe 3 est de permettre à la Cour de donner une interprétation d’un arrêt et non de se prononcer sur les mesures prises par une Haute Partie contractante pour se conformer à l’arrêt. Aucune limite de temps n’a été fixée pour l’introduction des demandes en interprétation car une question d’interprétation peut survenir à tout moment lors de l’examen de l’exécution d’un arrêt par le Comité des Ministres. La Cour est libre de décider de quelle manière et sous quelle forme elle souhaite répondre à la demande. En principe, il revient à la formation de la Cour qui a rendu l’arrêt concerné de se prononcer sur la question d’interprétation. Le Règlement de la Cour peut contenir des règles plus détaillées pour régir cette nouvelle procédure.

98. L’exécution rapide et complète des arrêts de la Cour est primordiale. Elle l’est encore plus lorsque ces arrêts concernent des affaires qui portent sur des lacunes structurelles afin d’éviter que la Cour ne soit engorgée par un grand nombre de requêtes répétitives. Il a donc été estimé indispensable, dans ce contexte, dès la Conférence ministérielle de Rome des 3-4 novembre 2000 (Résolution I) <sup>(1)</sup>, de renforcer les moyens mis à la disposition du Comité des Ministres. Il est de la responsabilité collective des Parties à la Convention de préserver l’autorité de la Cour – et donc la crédibilité et l’efficacité du système de la Convention – face à une Haute Partie contractante qui, selon le Comité des Ministres, refuserait de se conformer, expressément ou du fait de son comportement, à un arrêt définitif de la Cour dans un litige auquel il est partie.

99. Ainsi, les paragraphes 4 et 5 de l’article 46 habilite le Comité des Ministres à saisir la Cour (qui siègera en Grande Chambre – voir le nouvel article 31, paragraphe b) d’un recours en manquement contre un tel Etat après l’avoir mis en demeure. La décision du Comité des Ministres à cet égard requiert une majorité qualifiée, celle des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité. Cette procédure du recours en manquement n’a pas pour but de rouvrir devant la Cour la question de la violation déjà tranchée par le premier arrêt. Elle ne prévoit pas non plus que la Haute Partie contractante contre laquelle la Cour déclare qu’il y a eu violation de l’article 46, paragraphe 1, ait à verser une pénalité financière. Il est en effet considéré que la pression politique que constituerait un tel recours en manquement devant la Grande Chambre et l’arrêt de celle-ci devraient être suffisants pour que l’Etat concerné exécute l’arrêt initial de la Cour.

100. Cette procédure de recours en manquement ne devrait être utilisée par le Comité des Ministres que dans des situations exceptionnelles. Il est toutefois apparu nécessaire de doter le Comité des Ministres, qui reste l’organe compétent pour surveiller l’exécution des arrêts de la Cour, d’un plus large éventail de moyens de pression pour assurer l’exécution des arrêts. En effet, actuellement, la mesure ultime parmi celles à la disposition du Comité des Ministres est le recours à l’article 8 du Statut du Conseil de l’Europe (suspension du droit de vote au Comité des Ministres, voire expulsion de l’Organisation). C’est une mesure extrême dont l’application serait contre-productive dans la plupart des cas ; en effet, la Haute Partie contractante qui se trouve dans la situation envisagée au paragraphe 4 de l’article 46 doit, plus que toute autre, continuer à être soumise à la discipline du Conseil de l’Europe. Le nouvel article 46 ajoute donc de nouvelles possibilités de pression à celles qui existent déjà. La simple existence d’une telle procédure de recours en manquement et la menace d’y avoir recours devraient avoir un nouvel effet incitatif efficace quant à l’exécution des arrêts de la Cour. Il est prévu que le résultat de la procédure en manquement donne lieu à un arrêt de la Cour.

---

(1) Voir les paragraphes 19-22 de la Résolution.

## **Article 17 du Protocole d'amendement**

### *Article 59 – Signature et ratification*

101. L'article 59 a été amendé en vue de l'éventuelle adhésion de l'Union européenne à la Convention. Un nouveau deuxième paragraphe prévoit cette possibilité, afin de prendre en compte les développements qui ont eu lieu au sein de l'Union européenne, notamment dans le contexte du projet de traité constitutionnel, en ce qui concerne l'adhésion à la Convention. Il doit être souligné que des modifications additionnelles à la Convention seront nécessaires afin de rendre une telle adhésion possible d'un point de vue juridique et technique. Le CDDH a adopté en 2002 un rapport identifiant ces questions (document DG-II(2002)006). Ce rapport a été transmis au Comité des Ministres qui en a pris note. Le CDDH a estimé que ces modifications pourraient être introduites soit par un protocole d'amendement à la Convention soit par un traité d'adhésion à conclure entre l'Union européenne, d'une part, et les Etats Parties à la Convention, d'autre part. Bien que le CDDH ait exprimé une préférence pour la seconde solution, il a été jugé préférable de ne pas faire référence à un possible traité d'adhésion dans l'actuel Protocole afin de garder toutes les options ouvertes dans le futur.

102. Au moment de la rédaction du présent Protocole, il n'était pas encore possible de commencer à négocier – et encore moins de conclure un accord – avec l'Union européenne sur les termes d'une éventuelle adhésion de cette dernière à la Convention, simplement parce que l'Union européenne ne disposait pas encore de la compétence pour le faire. Il était de ce fait impossible d'inclure dans le présent Protocole les autres modifications à la Convention nécessaires pour permettre une telle adhésion. Par conséquent, une seconde procédure de ratification sera nécessaire pour ce qui est de ces modifications supplémentaires, qu'elles soient incluses dans un protocole d'amendement ou dans un traité d'adhésion.

## **Dispositions finales et transitoires**

### **Article 18 du Protocole d'amendement**

103. 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 19 du Protocole d'amendement**

104. Cet article est l'une des clauses finales habituelles incluses dans les traités préparés au sein du Conseil de l'Europe. Le délai de trois mois qui y figure est celui qui a été choisi pour les Protocoles n<sup>os</sup> 12 et 13. Comme la mise en œuvre de la réforme est urgente, ce délai a été choisi plutôt que celui d'un an qui a été préféré pour le Protocole n° 11. En effet, pour le Protocole n° 11, le délai d'un an était nécessaire afin de pouvoir mettre en place la nouvelle Cour et, notamment, procéder à l'élection des juges.

### **Article 20 du Protocole d'amendement**

105. Le premier paragraphe de cette disposition transitoire confirme que, dès l'entrée en vigueur du présent Protocole, ses dispositions peuvent s'appliquer immédiatement à toutes les requêtes pendantes afin de ne pas retarder l'impact de l'efficacité accrue du système qui résultera du Protocole. Eu égard à l'article 35, paragraphe 4 *in fine*, de la Convention, il a été jugé nécessaire d'indiquer, au second paragraphe, première phrase, de l'article 20 du Protocole d'amendement, que le nouveau critère de recevabilité inséré par l'article 13 du présent Protocole dans l'article 35, paragraphe 3.b, de la Convention ne s'applique pas aux requêtes déclarées recevables avant l'entrée en vigueur du Protocole. La seconde phrase du second paragraphe réserve explicitement, pour une période de deux ans après l'entrée en vigueur du présent Protocole, l'application du nouveau critère de recevabilité aux Chambres et à la Grande Chambre de la Cour. Cette règle reflète la nécessité de développer une

jurisprudence relative à l’interprétation de ce nouveau critère avant qu’il puisse être appliqué par les formations de juge unique ou par les comités.

#### **Article 21 du Protocole d’amendement**

106. Cet article contient des règles transitoires pour accompagner l’introduction de la nouvelle disposition de l’article 23, paragraphe 1, sur la durée du mandat des juges (les paragraphes 2 à 4 du nouvel Article 23 ne sont nullement affectés par ces règles transitoires). Les mandats des juges ne prendront pas fin à la date de l’entrée en vigueur du présent Protocole, mais se poursuivront après celle-ci. De plus, la durée de ces mandats sera prolongée conformément à la règle de la première ou à celle de la seconde phrase de l’article 21, selon que les juges accomplissent leur premier mandat à la date de l’entrée en vigueur du Protocole ou non. Ces règles visent à éviter une situation dans laquelle, à quelque moment précis que ce soit, un grand nombre de juges seraient remplacés par de nouveaux juges. Elles cherchent à atténuer les effets, après l’entrée en vigueur du Protocole, de l’existence sous l’ancien système – pour des raisons liées aux élections – de deux groupes principaux de juges dont les mandats expirent en même temps. Du fait de ces règles, les deux groupes en question seront divisés en groupes plus petits, qui, à leur tour, entraîneront des élections de juges qui seront échelonnées. L’article 23 amendé devrait entraîner la disparition progressive de ces groupes (voir à cet égard le commentaire au paragraphe 51 ci-dessus).

107. Aux fins de la première phrase de l’article 21, il convient de considérer que les juges achevant le mandat de leur prédécesseur conformément à l’ancien article 23, paragraphe 5, accomplissent leur premier mandat. La seconde phrase s’applique aux autres juges, à condition que leur mandat n’ait pas pris fin à la date de l’entrée en vigueur du Protocole.

#### **Article 22 du Protocole d’amendement**

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