



Strasbourg, le 15 décembre 2008

CDDH(2008)014
Addendum I

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

**Avis préliminaire du CDDH
sur la question de mettre en œuvre certaines procédures
déjà envisagées aux fins d'augmenter la capacité de la Cour**

adopté lors de sa 67^e réunion
Strasbourg, 25-28 novembre 2008

Avis préliminaire
du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)
sur la question de
mettre en œuvre certaines procédures déjà envisagées
aux fins d'augmenter la capacité de la Cour¹

I. Introduction – La demande des Délégués des Ministres

1. Le 19 novembre 2008, les Délégués des Ministres, ayant relevé « avec une grave préoccupation l'augmentation continue du volume de requêtes déposées devant la Cour et l'impact de cette augmentation sur le traitement des requêtes par la Cour, créant ainsi une situation exceptionnelle et menaçant l'opération effective du système de la Convention », ont « convenu qu'il est urgent d'adopter des mesures visant à permettre à la Cour d'augmenter sa capacité de traitement de requêtes » et ont « demandé au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) de donner, avant le 1er décembre 2008, un avis préliminaire quant à l'opportunité et les éventuelles modalités d'inviter la Cour à mettre en œuvre certaines procédures déjà envisagées aux fins d'augmenter la capacité de la Cour, notamment les nouvelles procédures de juge unique et de comités, ainsi qu'un avis définitif sur la même question avant le 31 mars 2009 ».

2. Il convient de noter dès le départ que les deux nouvelles procédures explicitement mentionnées figurent également dans les dispositions du Protocole n° 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. Pour son entrée en vigueur, le Protocole doit être ratifié par tous les Etats parties à la Convention. Or l'un des 47 Etats parties à la Convention doit encore ratifier ce Protocole, ce qui a pour résultat que celui-ci n'est pas entré en vigueur. Il va de soi que la méthode la plus appropriée et souhaitable pour mettre en œuvre les deux procédures demeure la ratification à brève échéance du Protocole 14 par le 47^e Etat partie à la Convention, ce qui aurait pour résultat l'entrée en vigueur de celui-ci.

3. Conformément à la demande des Délégués, le CDDH doit premièrement aborder la question de l'opportunité de mettre en œuvre les nouvelles mesures. Si le CDDH convenait d'une telle opportunité, il devrait alors aborder la question des modalités. Le présent avis provisoire abordera cette deuxième question sous deux angles, à savoir sur quelle base juridique la Cour pourrait agir et comment inviter la Cour à agir.

4. En examinant ces modalités, le CDDH est particulièrement conscient de l'importance de respecter le principe de légalité, d'autant plus que les questions sous examen touchent au mécanisme de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme. Il est essentiel que toute action dans ce domaine s'appuie sur un fondement juridique solide. Aux fins du présent avis préliminaire, le CDDH ne présente donc qu'à titre provisoire et d'une manière non-exhaustive certaines options qui, comme cela a été suggéré, semblent de prime abord exister en droit international public, sans pour autant entrer dans l'examen détaillé des questions qui se posent sous l'angle du droit international public. Il part du principe que ces options seront examinées

¹ Adopté à l'unanimité par le CDDH lors de sa 67^e réunion (Strasbourg, 25-28 novembre 2008)

ultérieurement par le CAHDI sous l'angle du droit international public² et que, sur cette base, il les réexaminera lui-même dans son avis définitif. Il sera particulièrement utile de connaître l'avis du CAHDI sur les conséquences pouvant être tirées, sous l'angle du droit international public, du fait qu'un consensus existe parmi 46 États parties à la Convention quant à l'introduction des nouvelles procédures prévues dans le Protocole 14 et que l'autre Etat partie a signé le Protocole. D'autres questions qu'il conviendrait d'adresser au CAHDI sont consignées ci-après, dans le cadre des divers points évoqués dans le présent avis préliminaire.

II. L'opportunité d'inviter la Cour à mettre en œuvre les deux nouvelles procédures

5. Comme le Président Costa l'a signalé lors de la réunion du 14 octobre 2008 du Comité de liaison des Délégués des Ministres avec la Cour, à l'arrière déjà très lourd d'affaires pendantes (environ 100.000 requêtes individuelles) il faut ajouter 15.500 nouvelles rien que pour les neuf premiers mois de 2008.³ Les énormes efforts consentis jusqu'ici par la Cour pour maximiser l'efficacité et l'expansion de son Greffe se sont avérés insuffisants pour réduire l'arriéré et pour éviter sa croissance exponentielle.

6. La dégradation continue de la situation est insoutenable. Comme les Délégués des Ministres l'ont souligné, elle menace sérieusement l'efficacité et la crédibilité du mécanisme de contrôle. Le Président Costa a dit qu'il craint désormais pour l'existence même de la Cour. Il faut également rappeler que «la nécessité urgente de maintenir et de renforcer l'efficacité à long terme du système de contrôle en raison principalement de l'augmentation continue de la charge de travail de la Cour» avait déjà été reconnue et déclarée explicitement dans le préambule du Protocole 14 comme étant la raison même de son adoption par le Comité des Ministres en 2004.

7. Il est donc évident qu'il faut saisir la première opportunité possible pour poser des jalons significatifs permettant à la Cour de répondre efficacement à sa charge de travail. Le Président Costa a indiqué que les deux nouvelles procédures explicitement mentionnées pourraient accroître de 20 à 25% la capacité de la Cour.⁴ Leur mise en place constituerait donc un jalon approprié.

8. Le CDDH note que la décision des Délégués qui est à l'origine du présent avis préliminaire se réfère, en général, à « certaines procédures déjà envisagées aux fins d'augmenter la capacité de la Cour ». Le CDDH rappelle que, parallèlement aux deux procédures mentionnées, le nouveau critère de recevabilité figurant à l'article 12 du Protocole 14 figurait également parmi ces dispositions visant à augmenter, bien qu'à plus long terme, la capacité de traitement des affaires par la Cour, en fournissant à celle-ci un motif additionnel sur lequel elle pourrait décider de l'irrecevabilité des affaires, ce qui lui éviterait de devoir entrer dans l'examen de leurs mérites. Il rappelle également que le Groupe de réflexion du CDDH a déjà commencé à examiner dans

² Les Délégués ont également demandé « au Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) de donner, pour le 21 mars 2009, un avis sur les aspects de cette question qui relèvent du droit international public et d'en informer le CDDH par le truchement du Secrétariat ».

³ voir doc. CL-CEDH(2008)CB2 FINAL

⁴ Le CDDH note que d'autres commentateurs ont suggéré que de très importantes augmentations de capacité pourraient être obtenues : voir p.ex. Boillat, "Le Protocole n°14 : les enjeux de la réforme," Les Petites Affiches (Paris), n°44, 2 mars 2006, pp. 6-11 ; et Eaton & Schokkenbroek, "Reforming the Human Rights Protection System Established by the ECHR," HRLJ 2005, Vol. 26 No. 1-4, pp. 1-17 (p.5).

quelle mesure un résultat similaire pouvait être atteint sur la base du texte actuel de la Convention. Le CDDH reviendra sur cette question dans son avis définitif.

9. Selon qu'on retienne l'une ou l'autre modalité pour la mise en œuvre des deux nouvelles procédures, le résultat peut être que les nouvelles procédures ne s'appliquent qu'à l'égard des Etats ayant déjà ratifié le Protocole 14. Ce résultat est certes indésirable aussi bien en termes d'unité entre les Etats membres du Conseil de l'Europe que d'efficacité de la protection fournie par la Cour à ceux qui présentent des requêtes contre l'Etat qui n'a pas encore ratifié le Protocole 14. Le CDDH est néanmoins convaincu que la nécessité de répondre à la menace pesant sur l'ensemble du mécanisme de contrôle de la Convention, pierre angulaire du système européen plus vaste de protection des droits de l'homme et pièce clé pour l'ensemble des activités du Conseil de l'Europe, est d'une importance capitale.

10. Il convient de noter à cet égard que, selon le Greffe de la Cour, il n'y a pas d'obstacles techniques à la mise en œuvre de ces procédures vis-à-vis des Etats ayant ratifié le Protocole 14. Pour l'Etat qui n'a pas ratifié, les procédures actuelles demeureraient inchangées.

III. Les modalités de mise en œuvre éventuelle des procédures par la Cour

11. Sans chercher à être exhaustif, le présent avis abordera six options pour la mise en œuvre des deux procédures. Elles feront le cas échéant l'objet d'un examen ultérieur par le Comité des conseillers juridiques sur le droit international public (CAHDI) lors de la préparation de son propre avis:

- (i) application provisoire des dispositions pertinentes du Protocole 14;
- (ii) action du Comité des Ministres au titre du Statut du Conseil de l'Europe;
- (iii) déclarations unilatérales des Etats parties ayant ratifié le Protocole 14 ;
- (iv) interprétation de la Convention à la lumière de son objet et de son but, de la situation actuelle de la Cour et du fait que le Protocole 14 a été adopté par le Comité des Ministres (et ratifié par 46 des 47 Etats parties à la Convention);
- (v) un nouveau Protocole incluant certaines ou toutes les dispositions du Protocole 14, mais n'exigeant pas pour son entrée en vigueur la ratification par tous les Etats parties à la Convention ;
- (vi) une combinaison des options.

Considérations générales

12. Outre les questions relatives à l'efficacité et à la légalité, trois facteurs doivent être pris en compte en examinant de la mise en œuvre des deux nouvelles procédures : d'une part, leur effet (ou non) sur la compétence de la Cour; d'autre part, leur effet (ou non) sur la situation des Etats défendeurs durant les procédures devant la Cour et leur effet (ou non) sur la condition des requérants.

13. Premièrement, dans la mesure où la Cour a déjà pleine compétence pour statuer en matière d'irrecevabilité et de recevabilité, les deux nouvelles procédures n'étendent ni ne modifient sa compétence, contrairement aux procédures en manquement envisagées par le Protocole 14, au titre desquelles tant le Comité des Ministres que la Cour exerceraient de nouveaux pouvoirs. Les deux procédures se limitent à réduire la taille de certaines formations de la Cour pour certaines catégories d'affaires. En effet, le Protocole 14 lui-même reconnaît que de telles modifications ne sont pas de questions exigeant nécessairement d'être abordées dans un traité : voir l'article 6 du Protocole amendant l'article 26 de la Convention relatif à la réduction de la taille des Chambres.

14. En second lieu, la mise en œuvre des deux procédures n'introduirait pas en pratique de changements significatifs pour la position des Etats parties au regard de la Convention, ni quant au fond ni quant à la procédure. Dans la pratique, la nouvelle procédure de juge unique n'implique pas l'Etat défendeur; en effet, si une requête est écartée comme irrecevable dans le cadre de cette procédure, l'Etat défendeur n'est même pas informé de son existence. Quant à la procédure du nouveau comité, le principal effet perceptible sous l'angle de l'Etat défendeur serait que les arrêts dans des affaires portant sur des questions qui ont déjà fait l'objet d'une jurisprudence bien établie seraient rendus par un comité de trois juges plutôt que par une chambre de sept.

15. En troisième lieu, la procédure de juge unique n'affecte que les affaires manifestement irrecevables. Les nouvelles compétences des comités dans les affaires répétitives conduiraient à un arrêt plus rapide en faveur des requérants. Elles sont même dans leur intérêt et dans celui aussi des Etats, dans la mesure où elles permettraient que la Cour puisse réduire la durée des procédures.

Option A: Application provisoire du Protocole 14

16. L'article 25 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969) dispose qu'«un traité ou une partie d'un traité s'applique à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur si les Etats ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus d'une autre manière». Il convient de noter que ni tous les Etats parties à la CEDH ni tous les signataires du Protocole 14 n'ont été impliqués dans la négociation du Protocole, du fait qu'ils n'étaient pas membres à l'époque du Conseil de l'Europe.

Questions pour le CAHDI :

17. L'article 25 de la Convention de Vienne ou le droit international public en général fournissent-ils un fondement juridique approprié permettant la mise en œuvre des deux nouvelles procédures et le cas échéant du nouveau critère de recevabilité? Dans l'affirmative, quelle modalité serait appropriée pour que les Etats puissent agir sur ce fondement ?

Option B: Action par le Comité des Ministres au titre du Statut

18. La Convention et ses Protocoles ont été rédigés et adoptés sous l'égide du Conseil de l'Europe en ayant en vue son but général. Par exemple, le préambule de la Convention se réfère aux gouvernements signataires en tant que «membres du Conseil de l'Europe» et relève que « l'un des moyens d'atteindre ce but [celui du Conseil de l'Europe] est la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

19. Le Statut du Conseil de l'Europe donne potentiellement au Comité des Ministres de larges pouvoirs susceptibles d'être appliqués dans la situation actuelle. Son article 15.a. demande au Comité des Ministres «d'examiner les mesures propres à réaliser le but du Conseil de l'Europe, y compris la conclusion de conventions et d'accords et l'adoption par les gouvernements d'une politique commune à l'égard de questions déterminées». «Le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et de promouvoir [ces] idéaux» (article 1.a.). Parmi ces idéaux figurent « la liberté individuelle, la liberté politique et la prééminence du droit » (préambule). « Ce but sera poursuivi au moyen des organes du Conseil, par l'examen des questions d'intérêt commun, par la conclusion d'accords et par l'adoption d'une

action commune dans... la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales » (article 1.b.) En outre, l'article 3 demande aux Etats membres de « reconnaître le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Ils s'engagent à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but du Conseil ». Cet article suggère ainsi que la responsabilité collective des Etats membres exige de leur part qu'ils entreprennent de telles actions.

20. Un obstacle potentiel important pour l'adoption de cette approche en vue de la mise en œuvre des deux procédures est qu'elle peut contredire le texte de la Convention et ses actuelles procédures d'amendement. Cet obstacle doit être examiné.

Questions pour le CAHDI :

21. Les pouvoirs prévus dans le Statut du Conseil de l'Europe permettent-ils de prendre toutes mesures nécessaires à la protection et à la sauvegarde de l'efficacité de la Convention en tant que traité du Conseil de l'Europe et, plus généralement, du système européen de protection des droits de l'homme que la Convention sous-tend ? Plus concrètement, cet article permettrait-il au Comité des Ministres d'adopter une résolution sur la base de laquelle la Cour pourrait être invitée à mettre en œuvre certaines mesures déjà envisagées pour augmenter sa capacité de traitement des affaires ? Dans l'affirmative, le droit international public impose-t-il des exigences particulières concernant la modalité d'adoption d'une telle résolution ?

Option C: Déclarations unilatérales

22. Cette option impliquerait que chaque Etat fasse une déclaration unilatérale autorisant par exemple la Cour à appliquer les nouvelles procédures à l'égard de toute requête qui serait présentée contre lui.

23. Les deux inconvénients potentiels de cette option sont, d'une part, le temps relativement long que prendrait le dépôt d'une telle déclaration par chacun des Etats concernés; d'autre part, en attendant, la Cour n'aurait pas uniquement à gérer deux séries de procédures, mais elle aurait également à composer avec les Etats au fur et à mesure de leur dépôt des déclarations. L'idéal serait donc que tous les Etats ayant ratifié le Protocole 14 puissent faire leurs déclarations plus ou moins simultanément ou collectivement, par le biais ou non du Comité des Ministres. Une autre possibilité serait que chaque déclaration soit formulée de manière à ce qu'elle ne prenne effet qu'au moment où tous les Etats ayant ratifié auront fait leur déclaration.

Questions pour le CAHDI :

24. Des déclarations unilatérales constitueraient-elles une manière appropriée de mettre en œuvre les deux procédures? Quelle serait la modalité la appropriée pour faire ces déclarations ?

Option D: Interprétation de la Convention

25. L'objet et le but d'un traité sont d'importance primordiale pour son interprétation. L'objet et le but de la Convention, tels qu'exprimés dans son préambule, sont « la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales » par le truchement de « la garantie collective de certains des droits énoncés dans la Déclaration universelle [des droits de l'homme] », avec le Protocole 11 établissant le droit de recours individuel comme élément central

de l'objet et le but. Comme la Cour elle-même l'a déclaré, compte tenu du fait que la Convention est un traité qui établit le droit, il est nécessaire de chercher l'interprétation qui soit la plus appropriée à la réalisation de ce but et à l'accomplissement de son objet.

26. Le principe d'efficacité est également un élément important à prendre en compte lors de l'interprétation. La Convention a un caractère spécial en tant qu'instrument constitutionnel de l'ordre public européen. Contrairement aux traités internationaux «classiques», elle crée des obligations objectives qui jouissent d'une mise en œuvre collective. Elle devrait donc être interprétée de manière à assurer son efficacité à cet égard. En effet, lorsque cela s'est avéré nécessaire, la Cour a interprété les dispositions de la Convention relatives à son mécanisme de contrôle d'une manière qui révèle son souci du principe d'efficacité.

27. Par ailleurs, l'article 32 de la Convention de Vienne, stipule qu'il peut être fait appel à des moyens complémentaires d'interprétation, lorsque l'interprétation conduit autrement à un résultat qui est manifestement absurde ou déraisonnable.⁵ Dans ce cas, pourrait-on considérer que les moyens supplémentaires sont constitués par le fait que les 47 Etats parties à la Convention ont adopté et signé le Protocole 14 et que 46 d'entre eux, en ratifiant le Protocole, ont consenti à ses mesures ? Les Etats parties pourraient-ils, en effet, être considérés comme n'ayant exprimé aucune objection à mettre en pratique les procédures plus efficaces et effectives envisagées par le Protocole 14 ?

28. Cela pose la question de savoir si une application de la Convention qui aboutirait à ce que ses mécanismes de contrôle deviennent inefficaces et à ce que sa protection soit ainsi rendue illusoire devrait être considérée comme devenue incompatible avec son objet et son but, et perçue en conséquence comme manifestement absurde et déraisonnable. Dans l'affirmative, serait-il possible d'adopter une interprétation différente en accord avec l'objet et le but de la Convention, interprétation qui préserverait son effectivité ?

29. Un obstacle potentiel important pour l'adoption de cette approche en vue de la mise en œuvre des deux procédures est qu'elle peut contredire le texte de la Convention et ses actuelles procédures d'amendement. Cet obstacle doit être examiné.

30. En somme, le Comité des Ministres pourrait-il inviter la Cour à tenir compte du fait que, constatant l'échec du système pour atteindre l'objet et le but de la Convention, les Etats parties à la Convention ont décidé d'interpréter les dispositions pertinentes en dérogeant ou en renonçant à certaines procédures en leur faveur, dans le but d'assurer l'effectivité du système ?

31. Par ailleurs, la Cour pourrait-elle (en faisant suite à l'invitation du Comité des Ministres fondée sur le large consentement existant entre les Etats parties à la Convention et ayant à l'esprit le principe selon lequel la Cour a la *compétence de sa compétence*) amender le Règlement de la Cour en y incorporant certaines mesures envisagées dans le Protocole 14 (par exemple les articles 4, 5, 6, 7, 8 et 9 du Protocole amendant les articles 24, 26, 27 et 28 de la Convention) ?

Question pour le CAHDI :

32. Le CDDH aimerait connaître l'avis du CAHDI sur ces questions, tout en gardant pleinement à l'esprit le fait que la Cour elle-même a juridiction sur l'interprétation de la Convention et autorité sur le Règlement de la Cour.

⁵ L'article 32 stipule que de tels moyens supplémentaires induisent l'inclusion des travaux préparatoires du Traité et de ses répercussions sans exclure explicitement d'autres moyens, tels que ceux proposés ci-dessus.

Option E : un nouveau Protocole additionnel

33. Un nouveau Protocole (qu'il contienne uniquement les deux nouvelles procédures (voire peut-être aussi le nouveau critère de recevabilité) ou aussi d'autres dispositions du Protocole 14) qui n'exigerait pas pour son entrée en vigueur la ratification de tous les Etats parties à la Convention, permettrait certainement à la Cour de mettre en œuvre ces deux procédures. Il ne présenterait aucune difficulté sous l'angle du droit international public (le précédent existe par exemple avec le Protocole n° 9 à la Convention).

34. Il existe néanmoins d'autres inconvénients liés au fait qu'un Protocole exigerait un nouveau processus de ratification pour son entrée en vigueur. La ratification étant un processus long et compliqué, cette approche ne permettrait donc probablement pas de fournir une solution rapide. En second lieu, il n'y aurait aucune garantie que les parlements qui avaient ratifié l'ensemble des dispositions du Protocole 14 feraient de même pour un ensemble différent, même si largement semblable. En troisième lieu, il peut s'avérer délicat sur le plan constitutionnel ou politique de demander aux parlements nationaux de ratifier des traités contenant des dispositions existantes dans des traités ratifiés précédemment.

Option F : Combinaison d'options

35. Une autre possibilité consisterait à combiner plusieurs options, sans se limiter à celles mentionnées ci-dessus.

IV. Modalités pour inviter la Cour à mettre en œuvre les procédures

36. Bien que cette question soit dans une certaine mesure liée aux modalités par lesquelles la Cour pourrait mettre en œuvre les procédures, la réponse de base est la même. Une résolution du Comité des Ministres représenterait une position commune exprimée à travers l'adoption formelle d'un texte écrit. Tous les Etats qui ont négocié, signé ou ratifié le Protocole 14 y seraient représentés. Peut-être l'exception la plus significative pourrait être liée à l'Option C, dépendant de la façon dont ces déclarations unilatérales seraient faites. Le Comité des Ministres lui-même serait le mieux placé pour examiner plus avant des questions supplémentaires relatives à la procédure).⁶

V. Conclusion

37. Le CDDH n'a pas cherché à arrêter une position ferme sur les divers points et questions analysés ci-dessus. En effet, des points de vue différents ont été exprimés au sein du CDDH sur de nombreuses questions soulevées ci-dessus. Il ne prétend pas non plus avoir souligné à ce stade toutes les considérations et options pertinentes. Il estime donc que cet avant-projet d'avis devrait être transmis au CAHDI pour analyse supplémentaire dans la perspective du droit international public, conformément à la décision des Délégués. Il demande en conséquence au Secrétariat de s'assurer que cet avis est porté à la connaissance du CAHDI. En attendant l'avis de celui-ci, le CDDH demande au Groupe de Réflexion (DH-S-GDR) d'examiner plus avant la question avant qu'il ne revienne lui-même sur elle à la lumière notamment de l'avis du CAHDI lors de sa

⁶ Suite à l'adoption de l'avis préliminaire par le CDDH, le Secrétariat contactera le Secrétariat du Service du conseil juridique pour obtenir davantage d'informations à ce sujet.

réunion de mars 2009. Il adoptera à cette occasion son avis définitif pour transmission au Comité des Ministres avant le 31 mars 2009.

Question générale pour le CAHDI :

38. Etant donné la nature non-exhaustive et préliminaire du présent document, le CDDH serait reconnaissant si le CAHDI pouvait, dans son propre avis, évoquer tout autre moyen de parvenir au résultat souhaité – que ce soit par le biais des deux procédures, du nouveau critère de recevabilité ou de toute autre mesure envisagée par le Protocole 14 – ainsi que toutes questions pertinentes sous l’angle du droit international public qui n’ont pas été soulevées dans ce document.