



Rapport explicatif du Protocole n° 14bis à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales

Strasbourg, 27.V.2009

Introduction

1. Le besoin urgent d'ajuster le mécanisme de contrôle de la Convention européenne des Droits de l'Homme de 1950 (ci-après, « la Convention ») avait été évoqué en 2004 comme étant la raison principale pour l'adoption du Protocole n° 14 à la Convention. Le fait que ce protocole ne soit toujours pas entré en vigueur a détérioré davantage la situation à laquelle la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après, « la Cour ») est confrontée compte tenu de l'afflux accéléré de nouvelles requêtes et de l'augmentation constante du nombre d'affaires en attente. Cette situation insoutenable menace de manière grave l'efficacité de la Cour en tant qu'élément central du système européen de protection des droits de l'homme.

2. En attendant donc l'entrée en vigueur du Protocole n° 14, les Hautes Parties contractantes sont convenues d'adopter, en tant que mesure intérimaire et provisoire, un Protocole n° 14 bis limité aux mesures d'ordre procédural contenues dans le Protocole n° 14 qui seraient le plus rapidement efficaces pour augmenter la capacité de traitement des requêtes par la Cour.

I. Préparation du Protocole n° 14bis

3. Lors de la réunion du 14 octobre 2008 du Comité de liaison du Comité des Ministres avec la Cour européenne des droits de l'homme (CL-CEDH), le Président de la Cour a attiré l'attention sur la situation extrêmement grave que la Cour traverse et a soulevé la question de la mise en œuvre urgente de certaines dispositions procédurales du Protocole n° 14, en particulier la procédure du juge unique et du comité de trois juges pour les affaires répétitives, ce qui pourrait accroître l'efficacité de la Cour de 20 à 25 %. Le Président a relevé que cette amélioration, bien que n'apportant pas de solution définitive au problème de la Cour, serait une contribution extrêmement utile.

4. Suite à cette réunion, les Délégués des Ministres ont demandé le 19 novembre 2008 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 modalités de 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. Ils 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 droit international public concernant la matière. Enfin, il a demandé au CDDH de donner son avis définitif pour le 31 mars 2009.

5. Le CDDH et le CAHDI ont donné par la suite les divers avis qui leur avaient été demandés ⁽¹⁾. Les deux comités ont conclu que la gravité de la menace pesant sur le mécanisme de contrôle de la Convention exige que des jalons significatifs soient posés à la première occasion pour permettre à la Cour de faire face à sa charge de travail d’une manière efficace. Ils ont tous les deux conclu que, alors que la meilleure solution demeure l’entrée en vigueur du Protocole n° 14, la mise en œuvre des deux procédures par le biais d’un Protocole n° 14 bis serait pleinement compatible avec les principes du droit international public, en attendant l’entrée en vigueur du Protocole n° 14.

6. Ayant examiné la question sur la base des avis du CDDH et du CAHDI, le Groupe de rapporteurs du Comité des Ministres sur les droits de l’homme (GR-H) a élaboré en avril 2009 le projet de texte du présent protocole. Pendant son élaboration, les Délégués des Ministres ont décidé le 16 avril de demander à l’Assemblée parlementaire son avis sur le projet. Celle-ci a adopté son avis le 30 avril 2009 ⁽²⁾. Ayant examiné l’avis de l’Assemblée parlementaire, les Délégués des Ministres ont approuvé le texte du projet de Protocole n° 14 bis le 6 mai 2009 et sont convenus de le transmettre, accompagné d’un rapport explicatif, à la 119e Session ministérielle du Comité des Ministres (Madrid, 12 mai 2009) pour adoption. Le protocole a alors été formellement adopté et il a été décidé de l’ouvrir à la signature le 27 mai 2009.

II. Mesures d’ordre procédural introduites par le Protocole n° 14bis dans le système de contrôle de la Convention européenne des Droits de l’Homme

7. Prévu uniquement en tant que mesure provisoire et intérimaire en attendant l’entrée en vigueur du Protocole n° 14, le Protocole n° 14 bis se limite délibérément à l’introduction de deux éléments de procédure empruntés au Protocole n° 14, à savoir la formation de juge unique et la compétence élargie du comité de trois juges, qui auront l’effet le plus grand et immédiat sur la capacité de traitement des requêtes par la Cour. Alors que, au cours des travaux préparatoires, une certaine discussion a eu lieu sur la possibilité d’inclure d’autres mesures, il est rapidement devenu évident que cela risquerait de retarder l’adoption du Protocole n° 14bis.

8. Sauf précision contraire, le contenu de la section ci-après se fonde sur le rapport explicatif du Protocole n° 14. Des explications complémentaires sur la toile de fond du Protocole n° 14 figurent dans le rapport explicatif de celui-ci.

Commentaires sur les dispositions du Protocole

Article 1 du Protocole

9. Le texte de cet article se fonde sur celui de l’article 1 du Protocole n° 9 à la Convention. Comme le rapport explicatif concernant l’article 1 du Protocole n° 9 le signale, cette disposition, bien qu’elle ne soit pas indispensable, permet de souligner la distinction entre ce nouveau protocole facultatif et les protocoles antérieurs qui introduisaient des modifications de caractère procédural et dont l’entrée en vigueur était soumise à la ratification de l’ensemble des Parties à la Convention.

(1) Pour l’avis préliminaire du CDDH, voir document CDDH(2008)014 Addendum I. L’opinion du CAHDI figure dans le document CM(2009)56 add et l’avis définitif du CDDH dans le document CM(2009)51 add. Le Groupe de réflexion du CDDH (DH-S-GDR) a également contribué à l’analyse dans la période comprise entre décembre 2008 et mars.

(2) Voir Avis n° 271 (2009).

Article 2 du Protocole

Article 25 – Greffe, référendaires et rapporteurs

10. Un nouveau paragraphe 2 est ajouté à l'article 25 afin d'introduire la fonction de rapporteur comme moyen d'assister la nouvelle formation de juge unique prévue à l'article 27. 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.

11. 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 3 du Protocole

Article 27 – Formations de juge unique, comités, Chambres et Grande Chambre

12. Le texte de l'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 2 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 à l'article 28 amendé. Les explications pertinentes figurent au paragraphe 15 ci-dessous.

13. 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.

Article 4 du Protocole

Article 28 – Compétence des juges uniques et des comités

14. L'article 28 contient de nouvelles dispositions qui définissent la compétence de la nouvelle formation de juge unique et élargissent les compétences attribuées aux comités de trois juges.

15. Les paragraphes 1 à 3 de l'article 28 amendé établissent la compétence des formations de juge unique créées par l'article 27, 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. Il est par ailleurs rappelé que, comme cela est expliqué au paragraphe 10 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.

16. Les paragraphes 4 et 5 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 4.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 2008, 70% environ des arrêts de la Cour ont été identifiés comme étant de faible importance; il s'agit essentiellement d'affaires répétitives). Les parties ont bien entendu la possibilité de contester devant le comité le caractère « bien établi » de la jurisprudence de la Cour.

17. 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 4.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 4.b, il peut néanmoins rendre une décision d'irrecevabilité conformément à l'article 28, paragraphe 4.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.

18. 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).

19. 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 4.b. Ce facteur a été mentionné explicitement au paragraphe 6 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 17 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 27, paragraphe 2 *in fine*, s’applique.

20. 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.

Dispositions finales et transitoires

Article 5 du Protocole

21. Cet article est l’une des clauses finales habituelles incluses dans les traités préparés au sein du Conseil de l’Europe. Le présent protocole ne contient aucune disposition sur les réserves. Tout comme le Protocole n° 14, celui-ci exclut la formulation de réserves.

Article 6 du Protocole

22. Cet article reprend le libellé de l’article 7 du Protocole n° 9 à la Convention. Il est fondé sur le modèle de clauses finales approuvé par le Comité des Ministres et contient les modalités par lesquelles un Etat membre du Conseil de l’Europe peut être lié par le présent protocole. Le nombre d’Etats dont l’expression du consentement à être lié est exigé par le protocole pour entrer en vigueur est très petit (trois) afin de permettre l’entrée en vigueur du protocole aussi rapidement que possible.

Article 7 du Protocole

23. L’article 7 du protocole prévoit un mécanisme par lequel une Haute Partie contractante peut opter pour son application provisoire dans l’attente de son entrée en vigueur à l’égard de cette Haute Partie. Il vise à faciliter l’application la plus rapide possible du protocole à l’égard du plus grand nombre possible de Hautes Parties contractantes avant qu’ils n’expriment leur consentement à être liés, dans la mesure où les procédures nationales à cette fin peuvent être longues.

Article 8 du Protocole

24. Le premier paragraphe de cette disposition confirme que, dès l’entrée en vigueur du présent protocole ou dès son application à titre provisoire, ses dispositions peuvent s’appliquer immédiatement à toutes les requêtes pendantes concernant des Hautes Parties contractantes à l’égard desquelles le protocole est en vigueur ou appliqué à titre provisoire. Le but est de ne pas retarder l’impact de l’efficacité accrue du système qui résultera du protocole.

25. Le deuxième paragraphe vise à couvrir la situation dans laquelle une requête est présentée contre deux ou plus Hautes Parties contractantes alors que le protocole n’est pas en vigueur ni appliqué à titre provisoire en ce qui concerne une de ces Parties ou plus, ou lorsque les dispositions pertinentes correspondantes du Protocole n° 14 ne sont pas appliquées à titre provisoire à l’égard d’une de ces Parties ou plus. Dans la mesure où cette requête ne pourrait pas être simultanément traitée conformément à deux corps de règles de procédure, il a été décidé qu’il serait traité conformément aux procédures existantes, autrement dit en excluant la possibilité de la procédure du juge unique ou la nouvelle compétence des comités de trois juges.

Article 9 du Protocole

26. Cet article reflète le fait que le protocole a été prévu uniquement en tant que mesure provisoire et intérimaire en attendant l’entrée en vigueur du Protocole n° 14. Dans la mesure où les deux procédures introduites par le protocole sont empruntées au Protocole n° 14, l’entrée en vigueur de ce dernier ne créera en pratique pas de différence dans le traitement de requêtes introduites contre les Etats à l’égard desquels le Protocole n° 14 bis avait été en vigueur ou avait été appliqué à titre provisoire.

Article 10 du Protocole

27. Cet article est l’une des clauses finales habituelles incluses dans les traités préparés au sein du Conseil de l’Europe. Son paragraphe (d) se réfère à la procédure établie par l’article 7 du protocole pour opter en faveur de son application provisoire (voir le paragraphe 23 ci-dessus).