



Strasbourg, le 29 novembre 2013

CDDH(2013) R79 Addendum III

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

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

I. INTRODUCTION

1. La Déclaration adoptée lors de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, organisée en 2012 à Brighton par la présidence britannique du Comité des Ministres, a noté que « pour permettre à la Cour de se prononcer dans un délai raisonnable sur les requêtes pendantes devant ses chambres, il pourrait être nécessaire à l'avenir de désigner des juges supplémentaires à la Cour et [noté] en outre qu'il pourrait être nécessaire que ces juges aient un mandat d'une durée différente, et/ou un éventail de fonctions différent des juges existants de la Cour » et a invité le Comité des Ministres « à décider d'ici la fin 2013 s'il devrait ou non entreprendre d'amender la Convention en vue de permettre la nomination de tels juges suite à une décision unanime du Comité des Ministres agissant sur la base d'informations reçues par la Cour » (paragraphe 20.e).

2. Le Comité des Ministres a par la suite chargé le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) « de soumettre ses conclusions et éventuelles propositions d'action en réponse » à cette invitation. L'échéance pour ces travaux a été fixée au 31 décembre 2013¹. Le CDDH a confié la tâche au Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR) et les travaux ont débuté au sein du Groupe de rédaction « E » sur la réforme de la Cour (GT-GDR-E).

3. Le présent débat concernant la question de juges supplémentaires trouve son origine dans les discussions qui avaient eu lieu avant la Conférence d'Interlaken, organisée en 2010 par la présidence suisse du Comité des Ministres. Ces discussions avaient été reflétées au paragraphe 6.c.ii. de la Déclaration d'Interlaken, qui avait recommandé, « en ce qui concerne les mécanismes de filtrage, [...] au Comité des Ministres d'examiner la mise en place d'un mécanisme de filtrage au sein de la Cour, allant au-delà de la procédure du juge unique et de la procédure prévue sous i. »². En outre, le paragraphe 7.c.i. de la Déclaration d'Interlaken avait appelé « le Comité des Ministres à examiner la possibilité de confier les affaires répétitives à des juges responsables du filtrage ». Le CDDH avait par conséquent reçu le mandat, en 2011, d'« élaborer des propositions spécifiques pour des mesures nécessitant des amendements à la Convention, y compris des propositions, avec des variantes, pour un mécanisme de filtrage au sein de la Cour européenne des droits de l'homme [...] ».

4. Dès la fin de l'année 2011, dans le cadre des travaux qui ont abouti au rapport du CDDH sur des mesures nécessitant des amendements à la Convention³, le Greffe de la Cour a fourni au CDDH des informations relatives aux tendances relatives au nombre de requêtes pendantes et aux prévisions de la Cour pour le traitement à venir des requêtes manifestement irrecevables et indiqué qu'il comptait désormais résoudre l'arriéré des affaires manifestement irrecevables d'ici la fin de l'année 2015. Les nouvelles structures et méthodes de travail de la Cour pour le filtrage mises en place en juin 2010 suite à l'entrée en vigueur du Protocole n° 14 avaient en effet eu un impact plus important que celui déjà considérable qui avait été escompté. La Cour a également attribué la croissance du nombre des décisions à la restructuration du Greffe, en particulier à la coopération efficace entre les juges uniques et les rapporteurs non judiciaires, la création d'une section de filtrage consacrée aux requêtes

¹ Le délai initial du 15 octobre 2013, établi dans les décisions de la Session ministérielle de mai 2012, a été étendu au 31 décembre 2013 par les Délégués des Ministres lors de leur 1159^e réunion (16 janvier 2013).

² Le sous-paragraphe (i) déclare que « [La Conférence ... recommande, en ce qui concerne les mécanismes de filtrage,] à la Cour de mettre en place, à court terme, un mécanisme au sein du collège actuel susceptible d'assurer un filtrage efficace. »

³ Voir le document CDDH(2012)R74 Addendum I, dont le Comité des Ministres a pris note lors de sa 1135^e réunion (23 février 2012), voir plus particulièrement les paragraphes 33 à 42 et l'annexe IV, partie I.

présentées contre les pays à l'encontre desquels il y a le plus grand nombre de requêtes déclarées irrecevables, et aux améliorations introduites dans les méthodes de travail, tout particulièrement par la section de filtrage. Le Greffe a alors envisagé non seulement la possibilité de traiter la majorité des requêtes nouvellement arrivées manifestement irrecevables dans un laps d'à peine quelques mois à compter de leur réception mais aussi, en étendant les nouvelles méthodes de travail à l'ensemble du greffe, la possibilité de résorber progressivement entre 2012 et 2015, toutes les requêtes actuellement pendantes devant un juge unique.

5. En juin 2013, lors d'un échange de vues avec le CDDH, le Président de la Cour, M. Dean Spielmann, a rappelé les « très bons résultats enregistrés en 2012 et qui avaient permis de ramener le nombre de requêtes pendantes, qui s'élevait à plus de 160 000 en septembre 2011, à un peu plus de 128 000 à la fin de l'année dernière » et a indiqué : « nous sommes à mi-parcours pour 2013 et les très bons résultats de l'année dernière se sont confirmés »⁴. Le Greffe a par ailleurs présenté aux Délégués des Ministres ses résultats pour les six premiers mois de l'année 2013. Au cours de cette période, la Cour a alloué 35 500 nouvelles requêtes à une formation judiciaire et traité près de 50 000 requêtes, ce qui représente une augmentation de 25 % par rapport à l'année 2012. Le nombre de requêtes pour lesquelles des arrêts ont été rendus a augmenté de 129 % et le nombre de requêtes communiquées aux Gouvernements de 32 %. Le Greffe a par ailleurs indiqué qu'au 1^{er} juillet 2013, 41 600 affaires étaient pendantes devant les juges uniques et que celles qui constituent l'arriéré, au sens de la Déclaration de Brighton⁵, à savoir 34 000 d'entre elles, seront traitées d'ici la fin de l'année 2015. Selon le Greffe, l'objectif est déjà atteint pour de nombreux Etats, par exemple la Pologne, La Roumanie et la Turquie. En ce qui concerne la Russie, l'arriéré aura disparu dans le courant de l'année 2014 et en ce qui concerne la France et l'Allemagne, ce sera le cas dès cet automne. Il a en outre été indiqué que, dans la mesure où la Cour aura bientôt traité de l'arriéré des affaires de juge unique, le nombre d'affaires décidées diminuera nécessairement et que les travaux de la Cour se déplaceront des affaires de juge unique, et des affaires répétitives, vers les affaires prioritaires et normales⁶. L'analyse factuelle qui a précédé la Conférence de Brighton, qui avait mené à la conclusion que l'introduction d'un nouveau mécanisme de filtrage n'était pas nécessaire, est par conséquent inchangée. Il convient aussi de noter que certains pensaient à l'époque que le goulot d'étranglement se situerait probablement plutôt au niveau du Greffe.

II. TRAVAUX PRECEDENTS DU CDDH SUR LA QUESTION

6. Dès 2011, les informations du Greffe relatives au nombre de requêtes pendantes et aux prévisions de la Cour pour le traitement à venir des requêtes manifestement irrecevables (voir ci-dessus, paragraphe 4), ont eu des implications sur les travaux du CDDH. La discussion sur le filtrage a révélé une préoccupation croissante selon laquelle une question plus importante peut en fait être l'augmentation de l'arriéré de la Cour des affaires de comité et de chambre. L'accent initialement mis par le CDDH sur les éventuelles mesures qui augmenteraient la capacité de filtrage de la Cour a par conséquent été déplacé vers les éventuelles mesures qui augmenteraient la capacité de la Cour à traiter l'ensemble des affaires.

⁴ Voir document CDDH(2013) R78, annexe IX.

⁵ Voir la Déclaration de Brighton D., paragraphe 20. h).

⁶ Voir l'intervention de M. Erik FRIBERGH, Greffier de la Cour, lors de la réunion du GT-REF.ECHR du 9 juillet 2013. Il peut également être relevé que le 24 octobre 2013, le Greffe a publié un communiqué de presse confirmant une nouvelle fois la tendance et indiquant qu'au 1^{er} octobre 2013, 38 200 affaires étaient pendantes devant un Juge unique, le nombre total d'affaires pendantes étant de 111 350.

Travaux précédents du CDDH destinés à accroître la capacité générale de la Cour à traiter des affaires

7. S'agissant de l'accroissement de la capacité générale de la Cour à traiter les affaires, en particulier celles de comité et de chambre, deux propositions ont été faites par le CDDH au cours de ses précédents travaux⁷.

8. La première proposition consistait à établir un groupe de « juges temporaires », qui permettrait de renforcer la capacité décisionnelle générale de la Cour à traiter les affaires, lorsque cela est nécessaire⁸. Le CDDH a considéré que de tels juges devraient :

- a. satisfaire aux conditions d'exercice des fonctions de l'article 21 de la Convention ;
- b. être désignés par les Hautes Parties contractantes et, éventuellement, approuvés ou élus au système de rotation par l'Assemblée parlementaire ;
- c. être nommés au sein du système de rotation par le Président de la Cour pour des périodes d'une durée limitée, lorsque cela s'avère nécessaire pour parvenir à l'équilibre entre le nombre des requêtes entrantes et celui des affaires traitées (sous réserve de l'enveloppe budgétaire de la Cour) ;
- d. lorsqu'ils sont nommés, assurer la plupart des fonctions des juges permanents, autres que celles de siéger en Grande Chambre ou à la Cour plénière ;
- e. lorsqu'ils sont nommés, être considérés comme élus au titre de la Haute Partie contractante qui les a désignés.

9. Pour le CDDH, une proposition alternative était d'introduire une nouvelle catégorie de juges (à l'origine proposée en tant que nouveau mécanisme de filtrage) qui traiteraient exclusivement des affaires répétitives et des affaires de juge unique⁹. Cette proposition permettrait aux juges permanents de consacrer plus de temps aux affaires de chambre. Le nombre de juges varierait selon les besoins de la Cour et leur mandat serait considérablement réduit par rapport à celui des juges permanents. Ces juges devraient réunir les conditions requises pour la nomination à des fonctions judiciaires et remplir les mêmes exigences que pour les juges permanents en ce qui concerne l'indépendance et l'impartialité. Toutefois, dans la mesure où la nature essentielle de leurs travaux n'exigerait pas qu'ils réunissent « les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou [soient] des juristes possédant une compétence notoire », comme cela est exigé des juges permanents par l'article 21 paragraphe 1 de la Convention, ils pourraient être recrutés à un stade moins avancé de leur carrière et leur rémunération pourrait être moins élevée. Les juges pourraient être élus par l'Assemblée parlementaire ou par la Cour elle-même sur une liste de candidats présentée par les Etats membres. La composition des comités de trois juges serait laissée à la discrétion de la Cour, par exemple deux juges permanents siégeant aux côtés d'un nouveau juge ou un juge permanent siégeant aux côtés de deux nouveaux juges.

Travaux précédents du CDDH sur un nouveau mécanisme de filtrage

10. Le CDDH avait envisagé deux situations pour lesquelles il pouvait demeurer nécessaire de recourir à un nouveau mécanisme de filtrage : si les résultats attendus quant au traitement des affaires pendantes devant un juge unique n'étaient pas atteints, ou si le temps pris par la Cour pour traiter d'autres affaires était devenu trop long. En ce qui concerne la

⁷ Voir document CDDH(2012)R74, annexe IX, partie I), paragraphes 12 à 23.

⁸ S'agissant des avantages et inconvénients d'une telle proposition, voir document CDDH(2012)R74, Annexe IX, partie I), paragraphes 12 à 20.

⁹ S'agissant des avantages et inconvénients d'une telle proposition, voir document CDDH(2012)R74, Annexe IX, partie I), paragraphes 12 à 20.

première situation, les tendances favorables quant au traitement des affaires manifestement irrecevables se sont désormais confirmées. S'agissant de la seconde, certains considéraient en revanche déjà à l'époque que, quels que soient les effets du système du juge unique et des réformes internes de la Cour qui y sont associées, le temps pris par la Cour pour traiter d'autres affaires était devenu trop long ; cela ne signifie pour autant pas forcément que ces Etats en auraient conclu que le moment était déjà venu d'introduire de juges supplémentaires.

11. Dans ce contexte, le CDDH avait retenu trois options éventuelles de mécanisme de filtrage¹⁰, à savoir : (i) autoriser des juristes expérimentés du Greffe à prendre des décisions finales concernant des affaires manifestement irrecevables ; (ii) confier le filtrage à une nouvelle catégorie de juges¹¹, dont la principale fonction serait toutefois de traiter des affaires répétitives (voir ci-dessus, paragraphe 9) ; (iii) une variante¹², consistant à autoriser des membres spécifiques du Greffe à traiter certaines catégories de requêtes ayant été provisoirement identifiées comme manifestement irrecevables et à créer une nouvelle catégorie de juges de filtrage chargés de traiter les autres¹³. Dans les deux options qui comportent une nouvelle catégorie de juge, le CDDH avait estimé que ces juges pourraient également siéger dans les comités de trois juges pour traiter d'affaires répétitives¹⁴.

12. Le CDDH rappelle que les avis étaient clairement divisés quant à l'opportunité d'introduire toute forme de juge supplémentaire, à quelque fin que ce soit, divers arguments ayant été présentés en faveur et contre les différentes propositions.

Travaux précédents du CDDH sur la question du nombre d'affaires pendantes devant les comités de la Cour (affaires répétitives)

13. Le CDDH a récemment transmis au Comité des Ministres deux rapports touchant à la question des affaires répétitives, dont l'un contient des conclusions et propositions éventuelles d'action sur les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour¹⁵. On peut constater que parmi les diverses propositions faites dans ce rapport, celle d'introduire de nouveaux juges afin de traiter l'arriéré de cette catégorie d'affaire ne figure pas. Cela ne signifie pas que le CDDH considère désormais que cette proposition n'a plus de valeur ou n'est plus pertinente comme moyen potentiel de faire face à ce défi. Il s'agit plutôt d'une situation où les diverses initiatives et propositions examinées étaient d'une toute autre ampleur et avaient des conséquences structurelles et budgétaires nettement moins significatives par rapport à la proposition d'introduire des juges supplémentaires ; en particulier, elles n'impliquaient pas d'amendement à la Convention, ce qui n'est pas le cas pour cette dernière. Par conséquent, il est évident que, dans ce contexte,

¹⁰ Voir document CDDH(2012)R74, Annexe IX, partie I, paragraphes 24 à 45.

¹¹ S'agissant des avantages et inconvénients d'une telle proposition, voir les paragraphes 29, 36 et 37.

¹² S'agissant des avantages et inconvénients d'une telle proposition, voir les paragraphes 29, 39 et 40.

¹³ L'article 35 paragraphe 1 de la Convention établit les critères de recevabilité concernant l'épuisement des voies de recours internes et à la règle des six mois; l'article 35 paragraphe 2 de la Convention exclut les requêtes anonymes ou ayant été précédemment examinées par la Cour ou déjà soumises à une autre instance internationale. L'article 35 paragraphe 3 de la Convention exclut les requêtes qui sont incompatibles avec la Convention, manifestement mal fondées ou constituant un abus du droit de recours individuel, ou n'impliquant pas de préjudice important pour le requérant.

¹⁴ « Affaires répétitives » signifie ici celles qui sont traitées par les comités de trois juges conformément à une jurisprudence bien établie de la Cour (voir l'article 28 de la Convention).

¹⁵ Voir document CDDH(2013)R78 Addendum III. L'autre rapport, moins pertinent dans le présent contexte, était sur l'opportunité et les modalités d'une « procédure de requête représentative » (voir document CDDH(2013)R77 Addendum IV).

ces autres pistes, moins radicales, devraient être davantage explorées, voire épuisées, avant de conclure à la nécessité d'introduire de juges supplémentaires.

14. Cela dit, il peut être relevé que le Greffier estime que les travaux de la Cour se déplaceront dans un avenir proche des affaires de juge unique, et des affaires répétitives, vers les affaires prioritaires et normales (voir paragraphe 5). Face à une telle situation en constante évolution, la question de savoir pour quel type d'affaire l'introduction de juges supplémentaires serait la plus appropriée restera primordiale lors de tout débat futur. A l'heure actuelle, cela demeure une question sur laquelle il n'y a pas de consensus.

III. CONCLUSIONS ET EVENTUELLES PROPOSITIONS D'ACTION

15. A l'issue de ses travaux sur la question d'entreprendre ou non d'amender la Convention en vue de permettre la nomination de juges supplémentaires à la Cour, le CDDH est parvenu à trois constats :

- Les tendances identifiées lors de la rédaction du précédent rapport se sont confirmées (voir, ci-dessus, les paragraphes 4 et 5).
- Le CDDH constate qu'il n'y a pas de consensus sur le sujet, ni sur la nécessité de nommer des juges supplémentaires ni sur les compétences que de tels juges pourraient exercer.
- Toute mesure pour augmenter la capacité de la Cour, que ce soit pour le filtrage ou pour le traitement des affaires en général, aura évidemment des conséquences budgétaires. Les augmentations nécessaires ne semblent pas envisageables pour le CDDH dans les circonstances actuelles.

16. Le CDDH en conclut que, dans les circonstances actuelles, il n'y a pas lieu d'entreprendre d'amender la Convention en vue de permettre la nomination de juges supplémentaires à la Cour. Il pourrait toutefois s'avérer opportun de réexaminer cette question à l'avenir, sur la base d'éléments objectifs.