

Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme

Déclaration d'Interlaken

19 février 2010

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

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

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

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

Saluant l'entrée en vigueur du Protocole n° 14 à la Convention, le 1^{er} juin 2010 ;

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

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

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

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

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

- i. parvenir à un équilibre entre les arrêts et décisions rendus par la Cour et les requêtes introduites ;
- ii. permettre à la Cour de réduire l'arriéré d'affaires et de statuer sur les nouvelles affaires, en particulier quant il s'agit de violations graves des droits de l'homme, dans des délais raisonnables;

iii. assurer l'exécution pleine et rapide des arrêts de la Cour ainsi que l'efficacité de la surveillance de l'exécution par le Comité des Ministres ;

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

La Conférence

(1) Réaffirme l'attachement des Etats parties à la Convention au droit de recours individuel ;

(2) Réitère l'obligation des Etats parties d'assurer la protection intégrale au niveau national des droits et libertés garantis par la Convention et appelle à un renforcement du principe de subsidiarité ;

(3) Souligne que ce principe implique une responsabilité partagée entre les Etats parties et la Cour ;

(4) Souligne l'importance d'assurer la clarté et la cohérence de la jurisprudence de la Cour et appelle, en particulier, à une application uniforme et rigoureuse des critères concernant la recevabilité et la compétence de la Cour ;

(5) Invite la Cour à faire le plus grand usage possible des outils procéduraux et des ressources à sa disposition ;

(6) Souligne la nécessité d'adopter des mesures susceptibles de réduire le nombre de requêtes manifestement irrecevables, la nécessité d'un filtrage efficace de ces requêtes ainsi que la nécessité de trouver des solutions pour le traitement des requêtes répétitives ;

(7) Souligne le caractère indispensable de l'exécution pleine, effective et rapide des arrêts définitifs de la Cour ;

(8) Réaffirme la nécessité de maintenir l'indépendance des juges et de préserver l'impartialité et la qualité de la Cour ;

(9) Appelle à améliorer l'efficacité du système de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour ;

(10) Souligne la nécessité de simplifier la procédure visant à amender des dispositions de la Convention qui sont d'ordre organisationnel;

(11) Adopte le Plan d'Action ci-dessous en tant qu'instrument d'orientation politique pour le processus vers une efficacité à long terme du système de la Convention.

Plan d'Action

A. Droit de recours individuel

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

B. Mise en œuvre de la Convention au niveau national

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

- f) veiller au suivi de la mise en œuvre des recommandations du Comité des Ministres adoptées pour aider les Etats parties à respecter leurs obligations.
5. La Conférence souligne la nécessité de renforcer et d'améliorer le ciblage et la coordination d'autres mécanismes, activités et programmes existants du Conseil de l'Europe, y compris le recours par le Secrétaire Général à l'article 52 de la Convention.

C. Filtrage

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

D. Requêtes répétitives

7. La Conférence :
- a) appelle les Etats parties à :
 - i. favoriser, lorsque cela est approprié, dans le cadre des garanties fournies par la Cour et, au besoin, avec l'aide de celle-ci, la conclusion de règlements amiables et l'adoption de déclarations unilatérales ;
 - ii. coopérer avec le Comité des Ministres, après un arrêt pilote définitif, afin de procéder à l'adoption et à la mise en œuvre effective des mesures générales, aptes à remédier efficacement aux problèmes structurels à l'origine des affaires répétitives ;
 - b) souligne la nécessité pour la Cour de mettre en place des standards clairs et prévisibles pour la procédure dite d'« arrêts pilotes » concernant la sélection des requêtes, la procédure à suivre et le traitement des affaires suspendues, et d'évaluer les effets de l'application de cette procédure et des procédures similaires ;

c) appelle le Comité des Ministres à :

i. examiner la possibilité de confier les affaires répétitives à des juges responsables du filtrage (cf. ci-dessus C) ;

ii. établir une approche coopérative incluant l'ensemble des parties prenantes du Conseil de l'Europe, en vue de présenter des options possibles à un Etat partie auquel un arrêt de la Cour demanderait de remédier à un problème structurel révélé par un arrêt.

E. La Cour

8. Soulignant l'importance de maintenir l'indépendance des juges et de préserver l'impartialité et la qualité de la Cour, la Conférence appelle les Etats parties et le Conseil de l'Europe à :

a) assurer, au besoin en améliorant la transparence et la qualité des procédures de sélection aux niveaux national et européen, que les critères de la Convention relatifs aux conditions d'exercice de la fonction de juge à la Cour, notamment des compétences en droit public international et concernant les systèmes légaux nationaux ainsi que de bonnes connaissances au moins d'une langue officielle, soient pleinement respectés. De plus, la composition de la Cour devrait permettre à celle-ci de disposer de l'expérience juridique pratique nécessaire ;

b) garantir à la Cour, dans l'intérêt d'un fonctionnement efficace, le niveau nécessaire d'autonomie administrative au sein du Conseil de l'Europe.

9. La Conférence, prenant acte du partage des responsabilités entre les Etats parties et la Cour, invite la Cour à :

a) éviter de réexaminer des questions de fait ou du droit interne qui ont été examinées et décidées par les autorités nationales, en accord avec sa jurisprudence selon laquelle elle n'est pas un tribunal de quatrième instance;

b) appliquer de façon uniforme et rigoureuse les critères concernant la recevabilité et sa compétence et à tenir pleinement compte de son rôle subsidiaire dans l'interprétation et l'application de la Convention ;

c) donner plein effet au nouveau critère de recevabilité qui figure dans le Protocole n° 14 et à considérer d'autres possibilités d'appliquer le principe *de minimis non curat praetor*.

10. En vue d'augmenter son efficacité, la Conférence invite la Cour à continuer d'améliorer sa structure interne et ses méthodes de travail et à faire, autant que possible, usage des outils procéduraux et des ressources à sa disposition. Dans ce contexte, elle encourage la Cour, notamment à :

a) faire usage de la possibilité de demander au Comité des Ministres de réduire à cinq le nombre de juges des Chambres, prévue par le Protocole n° 14 ;

b) poursuivre sa politique d'identification des priorités pour le traitement des affaires et à

continuer d'identifier dans ses arrêts tout problème structurel susceptible de générer un nombre significatif de requêtes répétitives.

F. Surveillance de l'exécution des arrêts

11. La Conférence souligne qu'il est urgent que le Comité des Ministres :

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

G. Procédure simplifiée d'amendement de la Convention

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

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

Mise en œuvre

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

(1) appelle les Etats parties, le Comité des Ministres, la Cour et le Secrétaire général à donner plein effet au Plan d'Action ;

(2) appelle en particulier le Comité des Ministres et les Etats parties à impliquer la société civile dans la recherche de moyens effectifs pour mettre en œuvre le Plan d'Action ;

(3) appelle les Etats parties à informer le Comité des Ministres, avant la fin 2011, des mesures prises pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la présente Déclaration ;

(4) invite le Comité des Ministres, le cas échéant en coopération avec la Cour et en donnant les mandats nécessaires aux organes compétents, à poursuivre et mettre en œuvre, d'ici juin 2011, les mesures contenues dans la présente Déclaration qui ne

nécessitent pas d'amendements à la Convention ;

(5) invite le Comité des Ministres à donner mandat aux organes compétents de préparer, d'ici juin 2012, des propositions précises de mesures nécessitant des amendements à la Convention, ces mandats devant comprendre des propositions pour un mécanisme de filtrage au sein de la Cour et l'étude de mesures aptes à simplifier les amendements de la Convention ;

(6) invite le Comité des Ministres à évaluer, durant les années 2012 à 2015, dans quelle mesure la mise en œuvre du Protocole n° 14 et du Plan d'Action aura amélioré la situation de la Cour. Sur la base de cette évaluation, le Comité des Ministres est appelé à se prononcer, avant la fin de 2015, sur la nécessité d'entreprendre d'autres actions. Avant la fin de 2019, le Comité des Ministres est appelé à décider si les mesures adoptées se sont révélées suffisantes pour assurer un fonctionnement durable du mécanisme de contrôle de la Convention ou si des changements plus fondamentaux s'avèrent nécessaires ;

(7) demande à la Présidence suisse de remettre la présente Déclaration et les Actes de la Conférence d'Interlaken au Comité des Ministres ;

(8) invite les Présidences futures du Comité des Ministres à suivre la mise en œuvre de la présente Déclaration.