



Strasbourg, le 15 février 2012

CDDH(2012)R74 **Addendum I**

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

**Rapport final du CDDH
sur des mesures nécessitant des amendements
à la Convention européenne des droits de l'homme**

74^e réunion
Strasbourg, 7-10 février 2012

Table des matières

	Page
Rapport final du CDDH sur des mesures nécessitant des amendements à la Convention européenne des droits de l'homme	3
Annexe I : Mandat	17
Annexe II : Liste des documents (sélection de textes de référence)	24
Annexe III : Rapport du CDDH sur des mesures pour régler l'accès à la Cour	27
- Partie 1 : Un système de frais pour les requérants devant la Cour	27
- Partie 2 : La représentation légale obligatoire	37
- Partie 3 : L'introduction d'une sanction à l'encontre des affaires dénuées de tout fondement	39
- Partie 4 : L'amendement du critère de recevabilité du « préjudice important »	43
- Partie 5 : Un nouveau critère de recevabilité applicable aux affaires qui ont été dûment examinées par les juridictions internes	45
Annexe IV : Rapport du CDDH sur des mesures destinées à faire face au nombre de requêtes pendantes devant la Cour	49
- Partie 1 : Augmenter la capacité de la Cour à traiter les requêtes	49
- Partie 2 : L'insertion d'une clause d'extinction	62
- Partie 3 : Conférer à la Cour le pouvoir discrétionnaire de choisir quelle affaire examiner	65
Annexe V : Rapport du CDDH sur des mesures destinées à renforcer les relations entre la Cour et les juridictions nationales	68
- Etendre la compétence de la Cour en matière d'avis consultatifs	68

**RAPPORT FINAL DU CDDH
SUR DES MESURES NECESSITANT DES AMENDEMENTS
A LA CONVENTION**

A. INTRODUCTION

I. Les Conférences d'Interlaken et d'Izmir et le mandat du CDDH

1. La Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, organisée par la présidence suisse du Comité des Ministres à Interlaken, Suisse, les 18-19 février 2010, a invité le Comité des Ministres à adopter un mandat en vue de préparer des propositions spécifiques pour des mesures nécessitant des amendements à la Convention. Une seconde Conférence a été organisée par la présidence turque à Izmir, Turquie, les 26-27 avril 2011. Les différentes décisions prises par les Délégués des Ministres sur le suivi de ces conférences ont depuis été consolidées dans le mandat du CDDH et de ses instances subordonnées pour le biennium 2012-2013.¹

2. Ce mandat charge le CDDH de préparer un rapport pour le Comité des Ministres contenant des propositions spécifiques, avec différentes options, énonçant dans chaque cas les principaux arguments pour et contre :

- un mécanisme de filtrage au sein de la Cour ;
- une procédure d'amendement simplifiée pour les dispositions de la Convention sur des questions organisationnelles ;
- la question des frais pour les requérants devant la Cour ;
- d'autres nouvelles règles ou pratiques procédurales éventuelles concernant l'accès à la Cour ;
- un système permettant aux plus hautes juridictions nationales de solliciter des avis consultatifs de la Cour concernant l'interprétation et l'application de la Convention.

3. Le CDDH a adopté des rapports détaillés couvrant l'ensemble de ces questions à l'exception de la seconde,² qui figurent en annexe au présent document. Il a également décidé que le but du rapport final ne sera pas de présenter des conclusions unanimes de la part du CDDH, mais plutôt d'essayer de tracer les grandes lignes d'un éventuel train de réformes.

¹ Voir l'Annexe I du mandat actuel du CDDH. Il convient de rappeler que, faisant suite aux décisions sur le suivi de la Conférence d'Interlaken, le CDDH a soumis en avril 2011 un rapport intérimaire d'activité sur des propositions spécifiques pour des mesures nécessitant des amendements à la Convention (voir document CDDH(2011)R72 Addendum I).

² Le CDDH entend présenter son rapport final sur une procédure d'amendement simplifiée pour les dispositions de la Convention sur des questions organisationnelles suite à sa réunion de juin 2012. A cette fin, les Délégués des Ministres, le 7 décembre 2011, ont prolongé le mandat du Comité d'experts sur une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la CEDH (DH-PS) jusqu'au 31 mai 2012.

4. Le présent rapport a été élaboré en temps utile pour être examiné par la Conférence ministérielle organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres du 18 au 20 avril 2012. Pour un aperçu global de l'approche du CDDH sur la réforme de la Cour et du système de la Convention, il convient de lire le présent document à la lumière de la contribution du CDDH à cette Conférence, ainsi que de son précédent rapport final sur des mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention.³

II. L'objectif des propositions de réforme

5. Les propositions de réforme exposées dans le présent rapport visent à garantir l'efficacité continue de la Cour européenne des droits de l'homme. La situation actuelle présente un certain nombre de défis qui appellent une action rapide et décisive afin de maintenir l'efficacité de la Cour et de préserver son autorité et sa crédibilité. Les défis suivants sont spécifiquement traités dans le présent rapport :

- a. Le très grand nombre de requêtes présentées devant la Cour (64 500 en 2011).
- b. Le très grand nombre de requêtes pendantes devant la formation de juge unique de la Cour (91 900, au 31 janvier 2012), bien qu'il ait récemment diminué⁴.
- c. Le très grand nombre de requêtes pendantes devant les comités et chambres de la Cour (60 300, au 31 janvier 2012).
- d. Les relations entre la Cour et les autorités nationales, qui se caractérisent par le principe de subsidiarité.

B. LES PROPOSITIONS DE REFORME

6. Cette partie du rapport présente l'approche du CDDH sur les différentes propositions sous forme de résumé simplifié. Pour plus de détails, il convient de se reporter aux rapports sur des questions spécifiques qui figurent en annexe.

I. Mesures pour réglementer l'accès à la Cour

7. Les propositions suivantes visent à réglementer l'accès à la Cour. Elles ont pour objectif commun de s'attaquer au problème du nombre très important de requêtes manifestement irrecevables, voire dénuées de tout fondement ou abusives.

Des frais pour les requérants devant la Cour

8. Conformément à son mandat, le CDDH n'a pas abordé la question de principe de savoir si l'introduction d'un système de frais représenterait une limitation inacceptable du droit de recours individuel. Il a examiné en lieu et place la faisabilité et l'utilité d'un tel système.

³ Voir respectivement les documents CDDH(2012)R74 Addendum III et CDDH(2012)R74 Addendum II.

⁴ Pour plus de détails, voir le paragraphe 34.

9. Certains aspects d'un éventuel système de frais peuvent dépendre, dans une certaine mesure, du but ou de la vision qui sous-tend son introduction. Trois possibilités au moins existent, qui peuvent d'ailleurs se chevaucher : un système conçu comme un moyen de dissuasion des requêtes manifestement irrecevables, un système conçu comme une sanction à l'encontre de ceux qui présentent des requêtes manifestement irrecevables ou un système conçu pour refléter le fait que de nombreuses plus hautes juridictions d'Etats membres exigent le paiement de frais par les requérants.⁵

10. Quel que soit le but ou la vision sous-jacent, le souci général également reflété dans la Déclaration d'Izmir et, dans le même sens, dans la Déclaration d'Interlaken, est que des mesures prises pour réglementer l'accès à la Cour ne devraient pas empêcher les requêtes bien fondées d'être examinées par celle-ci. Certains aspects d'un système de frais sont considérés comme étant particulièrement pertinents à cet égard, comme cela est expliqué dans le rapport annexé. La question connexe de l'éventuelle inégalité, voire discrimination, entre les requérants est également examinée en détail dans le rapport annexé. Dans ce contexte, il faudrait examiner également la question de savoir à quel moment le paiement de frais devrait être exigé.

11. Une autre question est celle de savoir comment les frais pourraient être payés. Plusieurs possibilités existent, en particulier par virement bancaire, internet ou timbre, ou par une combinaison de ces moyens.

12. L'introduction de tout système de frais implique de concilier divers intérêts :

- a. En premier lieu, concilier l'intérêt de minimiser les conséquences administratives et budgétaires de l'introduction d'un tel système avec l'intérêt de minimiser les éventuels effets discriminatoires que ce système pourrait avoir.
- b. En second lieu, concilier l'intérêt de maximiser l'effet dissuasif à l'encontre des requêtes manifestement irrecevables avec l'intérêt d'éviter une dissuasion discriminatoire des requêtes bien fondées.

13. Afin d'illustrer ces dilemmes, deux modèles éventuels sont présentés. Ils se situent délibérément aux extrêmes du spectre de modèles possibles. Il s'agit d'un premier modèle dont la mise en oeuvre semble avoir des conséquences administratives et budgétaires moindres ; et d'un second, plus complexe, mais dont l'impact semble être moins discriminatoire. Le CDDH n'a pas été en mesure d'entreprendre une évaluation technique ou une analyse coûts-bénéfices de ces modèles, évaluation qui seraient nécessaires si la proposition visant à introduire un système de frais devait être mise en oeuvre.

⁵ Il a été suggéré qu'une comparaison directe entre la situation des juridictions nationales et celle de la Cour de Strasbourg peut être inappropriée.

14. Pour plus de détails sur ces modèles et sur l'analyse du CDDH sur l'ensemble de la question, voir Annexe III partie I.

La représentation légale obligatoire

15. Il a été suggéré que le fait de rendre obligatoire la représentation par un avocat dès le début pourrait être un moyen efficace et adéquat pour garantir que les requérants reçoivent des conseils juridiques appropriés avant de remplir le formulaire de requête et que cela améliorerait la qualité rédactionnelle des requêtes. Cette représentation serait cohérente avec le principe de subsidiarité, dans la mesure où elle a un lien direct avec le système juridique national. La suggestion a été faite à la condition que l'exigence de représentation obligatoire soit assujettie à la mise en place, au niveau national, d'une aide juridique appropriée aux requérants.

16. Le CDDH estime que cette proposition, qui imposerait un coût au requérant, pourrait présenter des inconvénients similaires à ceux posés par l'introduction d'un système de frais : sans une disposition prévoyant l'aide juridique pour les personnes qui ont des revenus insuffisants, elle aurait un impact sur le droit de recours individuel. Il n'est pas certain que les avocats réussissent à dissuader leurs clients de présenter des requêtes manifestement irrecevables ; les statistiques de la Cour ne montrent pas que les requêtes soumises par des personnes légalement représentées sont proportionnellement moins susceptibles d'être manifestement irrecevables que celles soumises par des personnes non représentées. L'exigence de représentation légale dans des affaires simples ajouterait des coûts de procédure inutiles.

17. Sur la question de l'aide juridique, le CDDH note les implications budgétaires substantielles que cela aurait pour les Etats membres qui, à l'heure actuelle, ne fournissent pas une telle aide aux requérants. L'aide ne pourrait pas être octroyée sans une évaluation du bien-fondé de la requête et si l'aide juridique était alors refusée, il y aurait le risque que la décision soit contestée devant la Cour en tant que violation de l'article 34 de la Convention. Si l'administration de l'aide juridique était confiée à la Cour, un nouveau fardeau pèserait sur celle-ci, ce qui est contraire au but recherché.

18. Pour ces raisons, le CDDH conclut que cette proposition serait problématique. Pour plus de détails, voir Annexe III partie 2.

Une sanction à l'encontre des affaires dénuées de tout fondement

19. La proposition consisterait à imposer une sanction pécuniaire pour les affaires dénuées de tout fondement à l'encontre d'un requérant qui aurait, à plusieurs reprises, soumis des requêtes clairement irrecevables et dénuées de fondement. Même si la Cour n'était pas en mesure d'appliquer la sanction directement, le requérant serait informé du fait qu'aucune nouvelle requête de sa part ne serait traitée tant qu'il ne se serait pas acquitté du paiement de la sanction. Il pourrait y avoir une dérogation lorsqu'une requête ultérieure concernerait le "noyau dur" des droits garantis par la Convention, à savoir les articles 2, 3 et 4. Ce système de sanction ne constituerait pas une alternative au système des frais (voir ci-dessus).

20. Il a été suggéré qu'une telle sanction permettrait de réduire la charge des affaires qui sont dénuées de tout fondement et qui, manifestement, ne sont pas dignes d'être traitées par une juridiction internationale. Elle aurait un effet pédagogique sur le requérant concerné et une influence pour discipliner la conduite d'autres requérants. Elle impliquerait un coût administratif supplémentaire minime et ne dissuaderait pas la présentation de requêtes bien-fondées.

21. Les arguments suivants ont été soulevés à l'encontre de la proposition. Un système de sanctions ne serait pas conforme au but, à l'esprit, voire à la lettre de la Convention. Il n'a pas été établi que beaucoup de requérants engagent des contentieux abusifs devant la Cour. Ceux qui l'ont fait n'ont pas nécessairement engagé que des contentieux de ce type. En tout état de cause, la requête serait traitée simplement et ne poserait pas de problème majeur au regard du traitement des affaires : les affaires susceptibles d'être sanctionnées par une juridiction sont rares, d'autant plus que la Cour ne fait usage que rarement de sa compétence de déclarer irrecevables des requêtes au motif qu'elles constituent un abus du droit de recours individuel. Il y aurait inévitablement un coût en termes de ressources financières et humaines, accompagné d'une charge discrétionnaire lourde pour la Cour au moment de décider qui ou quelles affaires sanctionner. La sanction créerait une inégalité entre les requérants disposant de moyens financiers différents.

22. Il a également été suggéré qu'il faudrait procéder au préalable à une estimation du nombre de ces affaires et apprécier dans quelle mesure ces dernières pèsent dans la charge de travail de la Cour. Il conviendrait aussi d'examiner la question des sanctions à l'encontre des représentants légaux qui soumettent des requêtes dénuées de tout fondement au nom de leurs clients, et/ou des sanctions à l'encontre des Etats qui ont failli en matière d'exécution d'arrêts concernant des affaires répétitives.

23. Pour plus de détails, voir Annexe III partie 3.

Amendement du critère de recevabilité concernant le "préjudice important"

24. La proposition consisterait à amender le critère de recevabilité concernant le "préjudice important" qui figure à l'article 35(3)(b) de la Convention, par la suppression de la clause de sauvegarde qui exige que l'affaire ait été dûment examinée au préalable par une juridiction nationale.

25. A l'appui de cette proposition, il a été relevé que la clause de sauvegarde n'est pas nécessaire à la lumière de l'article 35(1), lequel exige l'épuisement des recours internes (effectifs). En effet, l'exigence d'un "examen approprié" met en place un standard qui est plus élevé pour les affaires n'impliquant pas de préjudice important pour le requérant que pour celles qui impliquent un tel préjudice. L'exigence d'examiner le bien-fondé de la requête si le respect des droits de l'homme l'exige demeurerait. La proposition donnerait un plus grand effet à la maxime *de minimis no curat praetor*.⁶ Elle renforcerait

⁶ "La Cour n'a pas à s'occuper d'affaires triviales."

la subsidiarité en exonérant davantage la Cour de l'obligation de traiter des affaires pour lesquelles l'accès à une juridiction internationale ne se justifie pas. Le droit de recours individuel demeurerait intact.

26. A l'encontre de la proposition, il a notamment été relevé que son effet serait probablement limité, étant donné que la Cour applique très rarement le critère. Il faudrait donner à la Cour plus de temps pour développer son interprétation de l'actuel critère, ce qui permettrait que les effets de celui-ci sur le long terme apparaissent plus clairement. Le texte actuel constitue un compromis qui avait été soigneusement rédigé. La suppression de la clause de sauvegarde conduirait à une diminution de la protection juridictionnelle offerte aux requérants. De fait, la clause de sauvegarde souligne l'importance de la subsidiarité, les Etats Parties étant obligés de fournir une protection juridictionnelle au niveau interne.

27. Pour plus de détails, voir le rapport figurant à l'Annexe III partie 4.

Introduction d'un nouveau critère de recevabilité concernant les affaires qui ont été dûment examinées par les juridictions nationales

28. La proposition d'introduire un nouveau critère de recevabilité concernant les affaires qui ont été dûment examinées par les autorités nationales vise à aborder non seulement le problème du très grand nombre d'affaires pendantes devant les chambres, mais également la question des relations entre la Cour et les juridictions nationales, relations qui devraient respecter le principe de subsidiarité. Une requête serait irrecevable si elle posait essentiellement la même question que celle déjà examinée par une juridiction interne qui applique les droits de la Convention, sauf si la juridiction en question s'est manifestement trompée dans son interprétation ou application des droits de la Convention, ou si la requête soulève une question grave qui affecte l'interprétation ou l'application de la Convention. La proposition pourrait avoir une pertinence particulière à l'égard de certains droits de la Convention, tels que ceux contenus aux articles 8 à 11.

29. Il a été argué que la proposition met l'accent sur la nature subsidiaire du contrôle juridictionnel mené par la Cour et sur l'idée selon laquelle la Cour ne devrait pas agir comme une quatrième instance. Des exceptions permettraient toujours à la Cour d'exercer sa surveillance. La proposition s'appuie sur des principes qui se trouvent déjà dans la jurisprudence de la Cour. Une telle codification du principe existant selon lequel la Cour n'est pas une "quatrième instance" permettrait à la Cour d'avoir des lignes directrices plus claires et transparentes pour le mettre en œuvre. Le nouveau critère pourrait encourager ouvertement les juridictions nationales à appliquer de manière explicite la Convention et la jurisprudence de la Cour.

30. A l'encontre de la proposition, il a été signalé qu'elle imposerait des restrictions inacceptables à l'accès à la Cour et qu'elle saperait le droit de recours individuel, sans diminuer pour autant la charge de travail de la Cour. Cela limiterait la juridiction de la Cour et sa capacité à combler les lacunes dans la protection des droits de la Convention. L'application matérielle de la Convention par les juridictions internes est une question qui devrait être examinée au stade de l'examen du bien-fondé de l'affaire, plutôt qu'à

celui de la recevabilité. En limitant la portée de la révision à la correction des erreurs manifestes, le critère pourrait porter atteinte au maintien d'une interprétation uniforme de la Convention. La notion d'"erreur manifeste" serait difficile à appliquer en pratique. Le fait de relever une "erreur manifeste" commise par une décision d'une juridiction interne pourrait saper les relations entre la Cour et la juridiction nationale concernée. L'attention générale se concentrerait sur la qualité de l'ensemble du système juridique national au lieu de se concentrer sur cette qualité par rapport à l'affaire concrète du requérant.

31. L'opportunité d'explorer d'autres voies pour exprimer le contenu de cette proposition, en particulier par une élaboration plus poussée de la doctrine de la marge d'appréciation, a également été suggérée.

32. Pour plus de détails, voir le rapport figurant à l'Annexe III partie 5.

II. Mesures destinées à faire face au nombre de requêtes pendantes devant la Cour

33. Les mesures suivantes feraient face, de différentes façons, au problème du très grand nombre d'affaires pendantes, à la fois devant les juges uniques, et devant les comités et les chambres de la Cour.

Un mécanisme de filtrage au sein de la Cour européenne des droits de l'homme / augmenter la capacité de la Cour à traiter les affaires

34. Lors de la 73^e réunion du CDDH (6-9 décembre 2011), le greffe de la Cour a donné de nouvelles informations importantes en matière de filtrage. Il a rappelé que, en date du 31 août 2011, le nombre d'affaires pendantes devant les juges uniques a atteint un nouveau pic de 101 800. A la même date, le nombre de requêtes décidées par les juges uniques depuis le début de l'année était de 21 400. Cependant, en date du 30 novembre, le nombre de décisions prises par des juges uniques a été de presque 42 100 et celui des affaires pendantes devant les juges uniques a diminué plusieurs mois de suite, pour se situer à 94 000. (Au 31 décembre 2012, ces chiffres étaient respectivement de 46 930 et 92 050.) La principale raison de cette évolution était un accroissement important de la capacité de prise de décisions, grâce à la restructuration du greffe, à son renforcement par des juges nationaux mis à disposition et par une simplification continue de la procédure et des méthodes de travail. La Cour estime que ces résultats vont se poursuivre. En effet, elle prévoit qu'elle sera bientôt en mesure non seulement de traiter rapidement toutes les nouvelles affaires entrantes manifestement irrecevables mais aussi, durant la période 2012-2015 et sous réserve d'un renforcement (non spécifié pour le moment) du personnel du greffe, de traiter progressivement toutes les requêtes actuellement pendantes devant les juges uniques.

35. Au fil du temps, un souci de plus en plus net s'est exprimé au sein du CDDH au sujet de l'arriéré croissant de la Cour concernant les affaires de comité et de chambre. Alors que les requêtes manifestement irrecevables soumises au filtrage sont les plus nombreuses, mais peuvent être traitées rapidement, la partie la plus lourde du volume d'affaires devant la Cour concerne les affaires qui ne peuvent pas être déclarées

irrecevables sans examen. Ces affaires exigent une analyse plus approfondie et peuvent donner lieu au constat d'une violation de la Convention. Ainsi, un nouveau mécanisme de filtrage ne peut pas, à lui seul, libérer suffisamment de ressources pour les affecter à cette autre partie du travail de la Cour, la plus importante tant en termes de respect des droits de l'homme que du temps qu'il faut y consacrer. Le souci du CDDH n'a été que plus grand à la suite des dernières informations du greffe, selon lesquelles le temps exigé pour le traitement des affaires de comité et de chambre a augmenté en 2011 par rapport à 2010.

36. L'analyse du CDDH reflète ces circonstances. L'accent initialement mis dans son rapport sur les éventuelles mesures qui augmenteraient la capacité de filtrage de la Cour a été déplacé vers les éventuelles mesures qui augmenteraient la capacité de la Cour à traiter l'ensemble des affaires. Toutefois, et afin de donner suite au mandat reçu, le présent rapport du CDDH contient une analyse détaillée assortie de propositions pour un nouveau mécanisme de filtrage alternatif nécessitant des amendements à la Convention, étant entendu que les développements récents semblent suggérer pour beaucoup que de telles propositions peuvent de pas avoir besoin d'être mises en œuvre immédiatement. Etant donné que l'introduction de tout nouveau mécanisme de filtrage exigerait l'entrée en vigueur d'un protocole d'amendement à la Convention, le CDDH note qu'il est peu probable qu'un tel mécanisme puisse prendre effet ou, à tout le moins, avoir déjà un impact important à la date envisagée de 2015 pour la résolution de l'arriéré.

37. Le CDDH considère néanmoins que ces propositions pourraient être mises en œuvre dans le cadre du cycle actuel de réforme de la Cour mais en fonction des besoins, pour le cas où les attentes du greffe ne seraient finalement pas atteintes et que d'autres approches seraient nécessaires. A cet égard, le CDDH envisage deux situations pour lesquelles il peut être considéré nécessaire de recourir à un nouveau mécanisme de filtrage : si les résultats attendus ne sont pas atteints ou si, 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 est devenu trop long. Certaines délégations estiment que la seconde situation prévaut déjà.

38. 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. La première consisterait à établir un groupe de juges temporaires, qui permettrait de renforcer la capacité générale de la Cour à traiter les affaires, lorsque cela est nécessaire. Ces juges temporaires exerceraient le cas échéant toutes les fonctions des juges permanents, à l'exception de la possibilité de siéger dans la Grande Chambre de la Cour plénière. La deuxième est une variante de la proposition de "nouvelle catégorie de juge" dans le cadre d'un nouveau mécanisme de filtrage (voir ci-dessous) : au lieu d'affecter les juges de cette nouvelle catégorie, qui seraient employés pour une durée déterminée, d'abord au filtrage et en deuxième lieu au traitement des affaires répétitives, ils seraient en premier lieu affectés au traitement des affaires répétitives pendantes devant les comités. A cet égard, il a également été mentionné que l'augmentation de la capacité générale de la Cour à traiter les affaires peut dépendre d'une augmentation de la taille du greffe et du renforcement des effectifs du greffe par le biais de détachements.

39. Le “filtrage” est le terme employé pour signifier le processus de prise de décisions au sujet des requêtes manifestement irrecevables. Conformément au Protocole n° 14, il est effectué par des juges uniques assistés par des membres expérimentés du greffe dénommés rapporteurs non-judiciaires.⁷ Des propositions pour renforcer le filtrage visent à aborder le problème du très grand nombre de requêtes pendantes devant les juges uniques, afin de permettre aux juges existants de consacrer tout, ou au moins la grande majorité, de leur temps de travail aux affaires les plus importantes.

40. Le CDDH propose trois options pour un nouveau mécanisme de filtrage, les trois nécessitant des amendements à la Convention, 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 juges ; (iii) une option combinée, consistant à autoriser des membres spécifiques du greffe à traiter les requêtes ayant été provisoirement identifiées comme manifestement irrecevables pour des raisons purement procédurales en vertu de l’article 35(1) et (2) de la Convention et à créer une nouvelle catégorie de juges de filtrage chargés de traiter des affaires provisoirement identifiées comme irrecevables en vertu de l’article 35(3).⁸ Dans les deux options qui comportent une nouvelle catégorie de juge, le CDDH a estimé que ces juges pourraient également siéger dans les comités de trois juges pour traiter les affaires répétitives.⁹ A cet égard, les propositions pourraient être considérées comme pertinentes pour augmenter la capacité générale de traitement des affaires de la Cour.

41. Toute mesure visant à accroître la capacité générale de la Cour à traiter les affaires, que ce soit pour le filtrage ou pour le traitement général des affaires, implique du personnel supplémentaire pour le greffe ou des juges supplémentaires ou les deux, ce qui aura des conséquences budgétaires évidentes.

42. Pour plus de détails, voir le rapport figurant à l’Annexe IV partie 1.

La clause d’extinction pour les requêtes qui n’ont pas été traitées dans un délai raisonnable

43. La prémisse qui sous-tend la proposition est qu’il n’est pas réaliste d’attendre que la Cour, avec les ressources et les méthodes de travail qui sont actuellement les siennes, soit en mesure d’apporter une décision d’un juge prompte et motivée à chaque requête. Selon la proposition, une requête pourrait être automatiquement rayée du rôle au bout d’une certaine période après qu’elle ait été présentée pour la première fois, à moins que

⁷ Voir l’article 27 de la Convention.

⁸ L’article 35(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(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(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.

⁹ “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).

pendant cette période la Cour ait notifié l'affaire au gouvernement en l'invitant à soumettre des observations.

44. A l'appui de cette proposition, il a été argué qu'elle serait en harmonie avec la politique de hiérarchisation de la Cour. Avec l'arriéré important de requêtes, un grand nombre d'entre elles resteront pendantes devant la Cour sans perspectives réalistes d'être résolues dans un délai raisonnable, voire d'être résolues un jour. La proposition vise à couvrir les affaires qui rentrent dans les catégories de priorité les plus faibles, en exonérant la Cour de l'obligation de rendre des décisions individuelles pour chacune de ces requêtes et en dégageant ainsi des ressources pour traiter les plaintes plus graves. Les requérants seraient informés du sort réservé à leur requête beaucoup plus vite qu'à l'heure actuelle.

45. A l'encontre de la proposition, il a été signalé que le fait de rayer les affaires automatiquement du rôle sans examen juridictionnel serait incompatible avec l'idée d'accès à la justice et avec le droit de recours individuel. Il ne pourrait pas être garanti que seules les affaires incluses dans les catégories ayant la priorité la plus faible seraient affectées ; les requêtes bien fondées pourraient également être affectées. Des décisions qui ne seraient pas motivées failliraient à l'objectif de dissuader à l'avenir les requêtes mal fondées. Il n'y aurait aucune amélioration dans la charge de travail du greffe, puisque celui-ci demeurerait responsable du tri.¹⁰ Une clause d'extinction pourrait porter préjudice à l'autorité de la Cour. La proposition pourrait avoir des effets néfastes en ce qu'elle pourrait amener la Cour à investir davantage sa capacité dans le traitement de causes moins importantes. La proposition ne tient pas compte non plus des développements récents (voir para. 15 ci-dessus).

46. Pour plus de détails, voir l'Annexe IV partie 2.

Conférer un pouvoir discrétionnaire à la Cour de choisir les affaires à examiner

47. Selon cette proposition, une requête ne serait examinée que si la Cour en décidait ainsi expressément.

48. Il a été suggéré en faveur de la proposition qu'elle faciliterait la tâche juridictionnelle de la Cour et permettrait que toutes les requêtes soient traitées jusqu'à leur terme dans un délai raisonnable et prévisible. En permettant à la Cour de se concentrer sur les affaires de la plus haute priorité, elle contribuerait à assurer une jurisprudence cohérente et de haute qualité. Elle formaliserait l'actuelle politique de hiérarchisation de la Cour, sans pour autant exclure nécessairement le droit de recours individuel. Alors qu'il n'est pas évident que d'autres propositions se suffisent à elles seules et qu'il est peu probable qu'elles puissent fonctionner sans ressources supplémentaires.

¹⁰ Le « tri » consiste à procéder à l'examen initial des requêtes et à leur affectation provisoire aux différentes formations juridictionnelles. Selon les nouvelles méthodes de travail de la Cour, il incorpore à présent également, quand cela est possible, la préparation des projets de décisions de juge unique sur les requêtes manifestement irrecevables.

49. Parmi les arguments à l'encontre de la proposition, il a été signalé qu'elle changerait radicalement le système de la Convention et restreindrait de manière significative le droit de recours individuel en supprimant l'exigence que toutes les décisions soient prises par un juge. Elle offre une solution au regard des nouvelles requêtes alors que d'autres solutions pourraient suffire, mais elle n'offre rien en revanche pour traiter l'arriéré existant. Elle implique un niveau élevé de mise en œuvre de la Convention sur le plan national, niveau qui est loin d'avoir été atteint partout. Et elle ne réduirait pas la charge de travail du greffe, dans la mesure il faudrait toujours analyser les requêtes et fournir des informations aux juges.

50. Pour plus de détails, voir l'Annexe IV partie 3.

III. Mesures destinées à renforcer les relations entre la Cour et les juridictions nationales

Étendre la compétence de la Cour en matière d'avis consultatifs¹¹

51. Une proposition a été faite pour étendre la compétence de la Cour en matière d'avis consultatifs. Elle viserait à réduire l'arriéré de requêtes pendantes devant les comités, en renforçant les liens entre la Cour et les juridictions nationales, ainsi que la subsidiarité. La proposition présente les caractéristiques suivantes :

- a. Une demande d'avis consultatif pourrait être réservée aux cas révélant un éventuel problème systémique ou structurel (une proposition alternative limiterait les demandes aux affaires concernant la compatibilité du droit national avec la Convention).
- b. Une demande ne pourrait être soumise que par une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne.
- c. Une demande par une cour nationale devrait toujours être facultative.
- d. La Cour devrait bénéficier d'une liberté totale d'appréciation pour refuser de traiter une demande, sans qu'elle ait à justifier sa décision.
- e. Tout Etat partie à la Convention devrait avoir la possibilité de soumettre à la Cour des observations écrites sur les questions juridiques pertinentes.
- f. La Cour devrait accorder la priorité aux demandes d'avis consultatifs.

¹¹ La compétence actuelle de la Cour en matière d'avis consultatifs est régie par l'article 47 de la Convention. Elle se limite aux demandes émanant du Comité des Ministres sur des questions juridiques concernant l'interprétation de la Convention et de ses Protocoles, à l'exclusion des questions ayant trait au contenu ou à l'étendue des droits et libertés qui y figurent et de toute autre question dont le Comité des Ministres pourrait avoir à connaître par suite de l'introduction d'un recours prévu par la Convention.

- g. Un avis consultatif ne devrait pas lier l'Etat partie dont la juridiction nationale en a fait la demande.
- h. Le fait que la Cour ait donné un avis consultatif sur une question ne devrait en aucun cas restreindre le droit du requérant à adresser la même question à la Cour selon l'article 34 de la Convention.
- i. L'extension de la compétence de la Cour à cet égard serait introduite dans la Convention.

52. A l'appui de cette proposition, des arguments généraux ont été avancés : elle pourrait contribuer à diminuer la charge de travail de la Cour à moyen et à long terme ; la Cour aurait la possibilité de donner une orientation claire sur de nombreuses affaires susceptibles de porter sur la même question ; la procédure pourrait permettre une clarification du droit à un stade plus précoce, en augmentant ainsi les chances d'aboutir à un règlement du contentieux au niveau national car fournissant aux juridictions nationales une base solide pour juger l'affaire ; elle pourrait renforcer le principe de subsidiarité en soulignant la responsabilité primaire de la juridiction nationale et en consolidant l'autorité de la Cour et sa jurisprudence dans les Etats membres, tout en encourageant le dialogue entre le mécanisme de la Convention et les systèmes juridiques nationaux.

53. A l'encontre de la proposition, il a notamment été avancé qu'elle manque de clarté et qu'elle peut être inadaptée aux spécificités du mécanisme de la Convention ; elle augmenterait la charge de travail de la Cour, en créant un nouveau groupe d'affaires que la Cour aurait du mal à intégrer de manière satisfaisante ; elle n'est pas nécessaire, la Cour ayant déjà de nombreuses affaires qui révèlent des problèmes potentiels systémiques ou structurels ; elle engendrerait une charge de travail additionnelle pour les juridictions nationales et introduirait un retard dans les procédures internes ; elle remettrait en question l'autorité de la Cour si l'avis consultatif n'était pas suivi ; enfin, elle peut provoquer un conflit de compétences entre les cours constitutionnelles nationales et la Cour.

54. S'agissant de certains aspects spécifiques de la proposition, un large accord s'est dégagé (sous réserve de l'adoption de la proposition) sur les points (i) (que ce soit dans son libellé initial ou sa variante), (ii) (avec l'ajout éventuel du gouvernement), (iii), (vi) et (ix) du paragraphe 51 ci-dessus. Par ailleurs, il y a eu un large accord sur le fait que : le gouvernement de l'Etat dont une juridiction ou tribunal national a demandé un avis consultatif devrait être en mesure de pouvoir intervenir ; l'autorité nationale pertinente ne peut demander l'avis consultatif qu'après examen suffisant, par la juridiction nationale, des circonstances factuelles de l'espèce ; l'autorité nationale pertinente devrait indiquer à la Cour de Strasbourg son avis sur la question ; la compétence pour formuler des avis consultatifs devrait être exclusivement dévolue à la Grande chambre ; enfin, il devrait y avoir une marge de souplesse, en rendant optionnel pour les Etats Parties le fait de se soumettre à la compétence élargie de la juridiction de la Cour en matière d'avis consultatifs.

55. Si la proposition est retenue, certains aspects, pour lesquels il n'y a pas d'accord général, devraient être clarifiés, notamment les suivants : dans quelle mesure la Cour devrait tenir compte des circonstances factuelles qui sont à l'origine de la demande d'avis consultatif ; la possibilité pour la Cour de refuser des demandes discrétionnairement ; la nécessité pour elle de donner des raisons pour tout refus ; la possibilité pour d'autres acteurs intéressés, en particulier d'autres Etats Parties, d'intervenir ; les effets de l'avis consultatif dans les relations entre la Cour et l'autorité nationale qui est à l'origine de la demande, y compris la question du caractère contraignant ou non de ces avis consultatifs pour cette dernière ; la possibilité d'établir des restrictions au droit d'un individu d'adresser la même question juridique à la Cour en vertu de l'article 34 de la Convention.

56. Pour plus de détails, voir Annexe V.

C. REFLEXIONS FINALES EN VUE DES DECISIONS QUI SERONT PRISES SUR LES PROPOSITIONS D'AMENDEMENT

57. Le CDDH considère que la situation décrite au paragraphe 5 ci-dessus appelle des actions rapides et décisives, pouvant parfois exiger des amendements à la Convention. A l'heure de préparer tout nouveau protocole, il faut tenir compte de l'expérience passée : à la suite de la Conférence de Rome en 2000, les travaux ayant abouti au Protocole n° 14 ont demandé quatre ans, auxquels se sont ajoutés six autres années pour qu'il entre en vigueur ; les travaux sur de nombreuses propositions actuellement présentées ont débuté en 2006 avec le rapport du Groupe de sages, bien qu'il faille noter que les progrès ont été retardés en attendant l'entrée en vigueur du Protocole n° 14. En outre, bien qu'une évaluation globale de l'efficacité du Protocole n° 14 n'ait pas encore été faite, des mesures de réforme supplémentaires sont nécessaires dès à présent et à l'avenir (tant à moyen qu'à long terme). S'il est décidé d'entreprendre des négociations en vue d'un nouveau protocole d'amendement, une approche suffisamment prospective devrait être adoptée, afin de parvenir à des solutions efficaces et durables.

58. Le CDDH note que les questions budgétaires doivent être abordées, à l'égard notamment de l'une ou l'autre des propositions susmentionnées. Bien qu'il n'ait pas été en mesure de mener lui-même cet exercice, il a procédé à une analyse préliminaire de certaines questions budgétaires pertinentes pour les propositions visant à introduire des frais pour les requérants (voir Annexe III partie 1) et pour un nouveau mécanisme de filtrage / accroître la capacité de la Cour à traiter les requêtes (voir Annexe IV partie 1, paragraphes 46-50). Il peut être jugé nécessaire d'examiner ces questions plus avant avant de prendre des décisions définitives. (Pour d'autres remarques relatives aux questions budgétaires, prière de se reporter à la contribution du CDDH à la Conférence ministérielle organisée par la Présidence britannique du Comité des Ministres).

59. Le CDDH rappelle que certaines des propositions contiennent de façon délibérée des éléments de souplesse, susceptibles de faciliter leur acceptation et leur mise en oeuvre. Tel est le cas notamment de la suggestion selon laquelle un nouveau mécanisme de filtrage pourrait être introduit, si cela est nécessaire, et de celle qui préconise que la

compétence de la Cour en matière d'avis consultatifs pourrait être élargie seulement à l'égard de certains Etats Parties, et non pas de tous.¹² Il note également que les mesures d'amendement pourraient être introduites conjointement et en combinaison avec des mesures de non-amendement et renvoie, à ce qu'il avait dit dans son rapport précédent sur ces dernières questions. De même, des décisions sur des mesures à mettre en oeuvre immédiatement pourraient être prises en même temps que l'on entame des travaux préparatoires sur des réformes à mettre en oeuvre à l'avenir.

60. Les propositions contenues dans ce rapport ne sont, en principe, pas exclusives les unes des autres. Seule celle de conférer un pouvoir discrétionnaire à la Cour de décider quelles affaires examiner pourrait rendre redondantes certaines des autres propositions concernant l'accès à la Cour, dans la mesure où ces dernières sont basées sur la prémisses que la Cour continuerait à rendre des décisions pour toutes les requêtes recevables. De manière similaire, un système de frais n'aurait guère de sens pour une Cour avec un tel pouvoir discrétionnaire.

61. Le CDDH souligne que le présent rapport vise essentiellement à répondre au mandat spécifique reçu du Comité des Ministres. Toutefois, comme cela a été indiqué plus haut, le CDDH a également préparé une contribution à la Conférence britannique, qui traitera de questions plus larges. Un train de mesures pour réformer l'ensemble du système de la Convention pourrait donc être composé d'éléments extraits de ces deux documents, avec le rapport précédent du CDDH sur des mesures ne nécessitant pas d'amendements à la Convention. Enfin, le CDDH estime qu'avec le présent rapport, il a rempli le mandat qui lui a été attribué par le Comité des Ministres.

¹² Cela pourrait prendre différentes formes, par exemple une partie optionnelle d'un protocole d'amendement ou un protocole additionnel qui entrerait en vigueur suite à un nombre limité de ratifications.

Annexe I**Mandats¹³****Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)¹⁴****Missions principales**

Sous l'autorité du Comité des Ministres, le CDDH (i) supervisera et coordonnera les travaux intergouvernementaux du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme, y compris en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et de bioéthique, et (ii) conseillera le Comité des Ministres sur toute question dans son domaine de compétence, en tenant dûment compte des perspectives transversales pertinentes. A cette fin, le CDDH est chargé de définir des normes communes pour les 47 Etats membres et de mener toute autre activité qui pourrait lui être assignée par le Comité des Ministres. En particulier, le CDDH :

- (i) contribuera à la protection des droits de l'homme en améliorant l'efficacité du mécanisme de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme et la mise en œuvre de la Convention au niveau national ;
- (ii) contribuera à la promotion et au développement des droits de l'homme par le biais d'activités de sensibilisation et d'autres activités normatives ;
- (iii) effectuera une analyse juridique de fond des questions de droits de l'homme et contribuera au développement des politiques du Conseil de l'Europe sur ces questions ;
- (iv) assurera un suivi approprié des instruments juridiques préparés par le Comité directeur ;
- (v) assurera, dans la perspective de droits de l'homme qui est la sienne, la supervision des travaux concernant l'égalité entre les femmes et les hommes et la bioéthique ;
- (vi) mènera des travaux relatifs aux droits des personnes appartenant à des minorités nationales ;
- (vii) suivra les activités en matière de droits de l'homme menées par d'autres organisations et institutions internationales, en particulier les Nations Unies et son Conseil des droits de l'homme, l'Union européenne et l'OSCE, en vue d'identifier des possibilités pour le Conseil de l'Europe d'y apporter sa contribution et/ou de mener des actions complémentaires ;
- (viii) contribuera, en coopération avec le CDPC et le CDCJ, à la préparation de la 31e Conférence des Ministres de la Justice (Vienne, 2012) et assurera, le cas échéant, le suivi de toute décision prise par le Comité des Ministres suite à la Conférence.

Pilier/Secteur/Programme

Pilier : Droits de l'homme

Secteur : Garantir la protection des droits de l'homme

Programme : Renforcer l'efficacité du système de la CEDH au niveau national et européen

¹³ Applicables du 1er janvier 2012 au 31 décembre 2013.

¹⁴ Etabli par le Comité des Ministres en vertu de l'article 17 du Statut du Conseil de l'Europe et conformément à la Résolution CM/Res(2011)24 concernant les comités intergouvernementaux et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail.

Résultats attendus**Protection des droits de l'homme**

L'efficacité à long terme et la pertinence du système de la Convention au niveau national et européen continuent d'être assurés, notamment en ce qui concerne la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme (voir également le mandat du Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR)).

Développement et promotion des droits de l'homme

Les droits de l'homme sont mieux garantis par le biais d'activités liées au développement, à la promotion et au suivi approprié des instruments relatifs aux droits de l'homme.

- (i) Un instrument non contraignant est élaboré sur la promotion des droits et de la dignité des personnes âgées ;
- (ii) des études sont réalisées sur la faisabilité et la valeur ajoutée de travaux normatifs sur les droits de l'homme dans des sociétés culturellement diverses et sur la responsabilité sociale des entreprises dans le domaine de droits de l'homme ;
- (iii) une étude est réalisée en vue d'identifier d'autres éventuels domaines d'action prioritaire pour le développement et la promotion des droits de l'homme au Conseil de l'Europe et d'élaborer, le cas échéant, des propositions d'activités spécifiques.

Egalité entre les femmes et les hommes

La supervision est assurée d'activités visant à (i) promouvoir la prise en compte transversale des questions d'égalité entre les femmes et les hommes dans les travaux d'autres instances du Conseil de l'Europe et (ii) promouvoir l'échange de bonnes pratiques et soutenir la mise en œuvre des normes existantes dans les Etats membres (voir également le mandat de la Commission pour l'Égalité entre les femmes et les hommes (GEC)).

Bioéthique

La supervision est assurée, dans une perspective de droits de l'homme, des travaux intergouvernementaux dans le domaine de la bioéthique (voir également le mandat du Comité de bioéthique (DH BIO)).

Composition**Membres :**

Les gouvernements des Etats membres sont invités à désigner un ou plusieurs représentants du rang le plus élevé possible dans le domaine des droits de l'homme.

Le Conseil de l'Europe prendra à sa charge les frais de voyage et de séjour d'un représentant par Etat membre (deux pour l'Etat dont le représentant a été élu à la présidence).

Chaque membre du Comité dispose d'une voix. Si un gouvernement désigne plus d'un membre, un seul d'entre eux peut participer au vote.

Participants :

Peuvent envoyer des représentants sans droit de vote et à la charge de leurs budgets administratifs respectifs :

- l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ;

- le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ;
- la Cour européenne des droits de l'homme ;
- le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ;
- la Conférence des OING du Conseil de l'Europe ;
- des comités ou d'autres organes du Conseil de l'Europe engagés dans des travaux similaires, le cas échéant.

Peuvent envoyer des représentants sans droit de vote ni défraiement :

- l'Union européenne (un ou plusieurs représentants, y compris, le cas échéant, de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)) ;
- les Etats observateurs auprès du Conseil de l'Europe : Canada, Saint-Siège, Japon, Mexique, Etats-Unis d'Amérique ;
- des représentants d'autres organisations internationales (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) / Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies).

Observateurs :

Peuvent envoyer des représentants sans droit de vote ni défraiement :

- le Bélarus ;
- des organisations non gouvernementales (Amnesty International, Commission internationale de Juristes (ICJ), Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), Forum européen des Roms et des gens du voyage), ainsi que le Groupe européen des institutions nationales des droits de l'homme (INDH).

Méthodes de travail

Réunions plénières :

48 membres, 3 réunions en 2012, 4 jours

48 membres, 3 réunions en 2013, 4 jours

Bureau :

8 membres, 3 réunions en 2012, 2 jours

8 membres, 3 réunions en 2013, 2 jours

Le Comité désignera également en son sein un Rapporteur pour l'égalité entre les femmes et les hommes.

Le règlement intérieur du Comité est régi par la Résolution CM/Res(2011)24 concernant les comités intergouvernementaux et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail.

Le CDDH peut charger, si nécessaire, un groupe de rédaction (jusqu'à 12 membres) de s'acquitter de tâches spécifiques pour l'élaboration d'un instrument non contraignant sur la promotion des droits et de la dignité des personnes âgées, entre et au cours des réunions.

En fonction de l'ordre du jour, les Présidents des structures subordonnées du CDDH peuvent être

invités à assister aux réunions du Bureau et/ou aux réunions plénières du CDDH.

Structure(s) subordonnée(s) du CDDH

Le CDDH a un rôle de coordination, de supervision et d'encadrement du fonctionnement de ses instances subordonnées :

Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR) (voir mandat distinct) et **Groupe de rédaction**

Comité de Bioéthique (DH-BIO) (voir mandat distinct)

Commission pour l'égalité entre les femmes et les hommes (GEC) (voir mandat distinct)

Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR)¹⁵

Missions principales
<p>Sous la supervision du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), le DH-GDR assurera les travaux intergouvernementaux relatifs à la protection des droits de l'homme assignés au Comité directeur par le Comité des Ministres, ces travaux constituant une part importante du suivi des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir.</p>
Résultats attendus
<p>(i) un projet de rapport au Comité des Ministres est élaboré, contenant des propositions spécifiques, avec différentes options, précisant pour chacune les principaux arguments pratiques en faveur ou contre, sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. un mécanisme de filtrage au sein de la Cour européenne des droits de l'homme ; b. une procédure simplifiée d'amendement des dispositions de la Convention qui sont d'ordre organisationnel ; c. la question des frais pour les requérants devant la Cour européenne des droits de l'homme ; d. toute autre nouvelle règle ou pratique procédurale concernant l'accès à la Cour ; e. un système permettant aux plus hautes juridictions nationales de demander des avis consultatifs à la Cour concernant l'interprétation et l'application de la Convention ; <p>(ii) un projet d'instrument non contraignant du Comité des Ministres est rédigé concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme et l'établissement de listes de juges ad hoc au titre de l'article 26(4) de la CEDH, accompagné le cas échéant d'explications supplémentaires, et un recueil de bonnes pratiques ;</p> <p>(iii) des projets d'instruments juridiques sont élaborés pour mettre en œuvre les décisions prises par le Comité des Ministres sur la base du rapport mentionné en (i) ;</p> <p>(iv) un projet de rapport au Comité des Ministres est élaboré, contenant (a) une analyse des réponses fournies par les Etats membres pour le 31 décembre 2011 dans leurs rapports nationaux sur les mesures prises pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration d'Interlaken et (b) des recommandations pour le suivi ;</p> <p>(v) un projet de rapport au Comité des Ministres est élaboré, contenant des éléments en vue de contribuer à l'évaluation des effets du Protocole n° 14 à la Convention et de la mise en œuvre des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir sur la situation de la Cour ;</p> <p>(vi) un projet de rapport intérimaire au Comité des Ministres est élaboré, sur d'éventuelles propositions pour la réforme à long terme du système de la Convention.</p>

¹⁵ Etabli par le Comité des Ministres en vertu de l'article 17 du Statut du Conseil de l'Europe et conformément à la Résolution CM/Res(2011)24 concernant les comités intergouvernementaux et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail.

Composition**Membres :**

Les gouvernements des Etats membres sont invités à désigner un ou plusieurs représentants du rang le plus élevé possible.

Le Conseil de l'Europe prendra à sa charge les frais de voyage et de séjour d'un représentant par Etat membre (deux pour l'Etat dont le représentant a été élu à la présidence).

Chaque membre du Comité dispose d'une voix. Si un gouvernement désigne plus d'un membre, un seul d'entre eux peut participer au vote.

Participants :

Peuvent envoyer des représentants sans droit de vote et à la charge de leurs budgets administratifs respectifs :

- l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ;
- le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe ;
- la Cour européenne des droits de l'homme ;
- le Commissaire aux droits de l'homme ;
- la Conférence des OING du Conseil de l'Europe ;
- des comités ou d'autres organes du Conseil de l'Europe engagés dans des travaux similaires, le cas échéant.

Peuvent envoyer des représentants sans droit de vote ni défraiement :

- l'Union européenne (un ou plusieurs représentants, y compris, le cas échéant, de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne FRA) ;
- les Etats observateurs auprès du Conseil de l'Europe : Canada, Saint-Siège, Japon, Mexique, Etats-Unis d'Amérique ;
- des représentants d'autres organisations internationales (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) / Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH), Bureau du Haut Commissaire aux droits de l'homme des Nations Unies).

Observateurs :

Peuvent envoyer des représentants sans droit de vote ni défraiement :

- le Bélarus ;
- des organisations non gouvernementales (Amnesty International, Commission internationale de Juristes (ICJ), Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH), Forum européen des Roms et des gens du voyage), ainsi que le Groupe européen des institutions nationales des droits de l'homme (INDH).

Méthodes de travail**Réunions :**

48 membres, 2 réunions en 2012, 3 jours

48 membres, 2 réunions en 2013, 3 jours

Le Comité désignera également en son sein un Rapporteur pour l'égalité entre les femmes et les

hommes.

Le règlement intérieur du Comité est régi par la Résolution [CM/Res\(2011\)24](#) concernant les comités intergouvernementaux et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail.

Le(la) Président(e) ou le(la) vice-Président(e) du DH-GDR peut être invité(e) à assister aux réunions du CDDH et de son Bureau pour rendre compte de l'avancée des travaux.

Le CDDH peut charger, si nécessaire, un groupe de rédaction (jusqu'à 12 membres) de s'acquitter de tâches spécifiques dans ce domaine entre et au cours des réunions du DH-GDR.

Annexe II**Liste des documents (sélection de textes de référence)**

Référence	Titre	Origine
DH-GDR(2010)006	Written contributions to the report on access to the Court – fees for applicants (Contributions dans leur langue d'origine (anglais ou français))	(Secrétariat)
DH-GDR(2010)007	Written contributions to the report on proposals for dealing with repetitive applications that would not require amendment of the Convention (Contributions dans leur langue d'origine(anglais ou français))	(Secrétariat)
DH-GDR(2010)009	Written contributions to the report on the issues of filtering – a new filtering mechanism and repetitive applications – judicial treatment (Contributions dans leur langue d'origine (anglais ou français))	(Secrétariat)
DH-GDR(2010)011	Compilation of contributions to the Court's preparation of possible rules of court governing the pilot judgment procedure (Contributions dans leur langue d'origine(anglais ou français))	(Secrétariat)
DH-GDR(2010)014	Creation of a new filtering mechanism for inadmissible applications – the German proposal (Uniquement en anglais)	Allemagne
DH-GDR(2010)016	Questions concerning the introduction of fees – position paper of Germany (Uniquement en anglais)	Allemagne
DH-GDR(2010)019	Avis consultatifs : Discussions précédentes au sein du DH-S-GDR et du CDDH	(Secrétariat)
DH-GDR(2010)020	Compilation de commentaires d'Etats membres sur les rapports du Juriconsulte de la Cour relatif au principe de subsidiarité et à la clarté et la cohérence de la jurisprudence de la Cour	(Secrétariat)
DH-GDR(2011)002 REV.	Etude sur l'éventuelle introduction d'un système de frais pour les requérants devant la Cour européenne des droits de l'Homme	Julien Lhuillier, expert-consultant
DH-GDR(2011)006	Compilation of contributions to the draft Collective Response to the Court's Jurisconsult's notes on the principle of subsidiarity and on the clarity and consistency of the Court's case-law (Contributions dans leur langue d'origine (anglais ou français))	(Secrétariat)

DH-GDR(2011)007	Response of the European Group of National Human Rights Institutions (EGNHRI) on Reform of the European Court of Human Rights – Selected Issues (Uniquement en anglais)	EGNHRI
DH-GDR(2011)008	Joint NGO Comments on follow-up of the Interlaken Declaration (Uniquement en anglais)	Amnesty International, AIRE Centre, European Human Rights Advocacy Centre, International Commission of Jurists, Interights, Justice & Liberty
DH-GDR(2011)009	Statement prepared for consultations with representatives of civil society and national human rights institutions (Uniquement en anglais)	Helsinki Foundation for Human Rights (Warsaw)
DH-GDR(2011)010	Ideas for the consultation with representatives of civil society and national human rights institutions (Uniquement en anglais)	ILGA-Europe
DH-GDR(2011)012	German proposal to introduce a sanction in futile cases (Uniquement en anglais)	Allemagne
DH-GDR(2011)013	German statement as to the assessment of the admissibility criteria (Uniquement en anglais)	Allemagne
DH-GDR(2011)014	Non-Paper sur un mécanisme de filtrage combiné	
DH-GDR(2011)019	Propositions de la Norvège concernant le filtrage des requêtes et le traitement des affaires répétitives	Norvège
DH-GDR(2011)020	Note on possible new procedural rules of practices concerning access to the Court (Uniquement en anglais)	Suisse / Royaume-Uni
DH-GDR(2011)021	Estonian comments on the draft preliminary report on the proposal to extend the Court's jurisdiction to give advisory opinions (Uniquement en anglais)	Estonie
DH-GDR(2011)022	German proposal – judicial filtering mechanism (Uniquement en anglais)	Allemagne
DH-GDR(2011)023	Filtering by whom? Why judges should be vested with the task of filtering and not the registry staff (Uniquement en anglais)	Allemagne
DH-GDR(2011)024	German proposal – amendment of Article 35 paragraph 3.b ECHR (Uniquement en anglais)	Allemagne
DH-GDR(2011)026	Note on compulsory legal representation (Uniquement en anglais)	Cour européenne des droits de l'homme
DH-GDR(2011)027	Registry note on Court fees (Uniquement en anglais)	Greffe de la Cour
DH-	Concept of a general domestic remedy	Pologne

GDR(2011)028	(Uniquement en anglais)	
DH-GDR(2011)030	Reform of the European Court of Human Rights – Selected Issues (Uniquement en anglais)	EGNHRI
DH-GDR(2011)031	Russian Federation’s position on the proposal to extend the Court’s jurisdiction to give advisory opinions (Uniquement en anglais)	Fédération de Russie
DH-GDR(2011)035	Compendium of written contributions to the draft preliminary report on possible new procedural rules of practices concerning access to the Court (Contributions dans leur langue d’origine (anglais ou français))	
DH-GDR(2012)001	Compte rendu de la Conférence “Vision 2020 pour la Cour européenne des droits de l’homme”	
DH-GDR(2012)002	Joint NGO Comments on follow-up of the Interlaken and Izmir Declarations on the future of the European Court of Human Rights (Uniquement en anglais)	Amnesty International, AIRE Centre, European Human Rights Advocacy Centre, International Commission of Jurists, Interights, Justice & Helsinki Foundation for Human Rights (Warsaw)
DH-GDR(2012)003	Contribution française en vue du développement effectif du principe de subsidiarité	France
DH-GDR(2012)005 & Addendum	Information on cases pending before the European Court of Human Rights (Uniquement en anglais)	Greffe de la Cour
DH-GDR(2012)006	Submission to DH-GDR (Uniquement en anglais)	EGNHRI

Annexe III

RAPPORT DU CDDH SUR DES MESURES POUR REGLEMENTER L'ACCES A LA COUR

1. UN SYSTEME DE FRAIS POUR LES REQUERANTS DEVANT LA COUR

A. Introduction

1. La Déclaration adoptée lors de la Conférence d'Izmir les 26-27 avril 2011 « invite le Comité des Ministres à continuer d'examiner la question d'exiger des requérants le paiement de frais ... »¹⁶. Lors de la session ministérielle d'Istanbul qui a eu lieu par la suite (11 mai 2011), les Délégués des Ministres ont adopté des décisions de suivi dans lesquelles ils « invitent le CDDH, afin de faciliter les décisions du Comité des Ministres, à donner ... un avis, en présentant ... les principaux arguments pratiques pour et contre: [*inter alia*] sur la question des frais pour les requérants devant la Cour européenne des droits de l'homme ... »¹⁷.

2. Ce document n'aborde pas la question de principe de savoir si l'instauration d'un système de frais représenterait ou non une limite ou une entrave inacceptable à l'exercice du droit de recours individuel devant la Cour. Son seul objectif est de faciliter la poursuite de la réflexion sur la faisabilité et l'utilité d'un tel système.

3. Le greffe de la Cour a produit une contribution technique, qui a été examinée lors de la préparation de ce rapport¹⁸.

B. Principaux aspects d'un système de frais

4. Certains aspects d'un éventuel système de frais pourraient dépendre, dans une certaine mesure, du but ou de la vision qui sous-tend leur introduction. Il y a au moins trois possibilités, qui peuvent se superposer : un système censé avoir un effet dissuasif pour décourager les requêtes manifestement irrecevables ;¹⁹ un système censé être comme une pénalité pour ceux qui introduisent des requêtes manifestement irrecevables ; et un système censé refléter le fait que les plus hautes juridictions de nombreux Etats Membres, exigent elles-mêmes aux requérants de payer des frais, bien qu'il est suggéré que la comparaison directe entre la situation des juridictions nationales et celle de la Cour de Strasbourg pourrait s'avérer inappropriée, notamment pour des raisons liées à l'aide

¹⁶ Voir doc. CDDH(2011)010, paragraphe A.2.

¹⁷ Voir doc. CM/Del/Dec(2011)1114/1.5.

¹⁸ Voir doc. DH-GDR(2011)027.

¹⁹ Y compris les requêtes abusives au sens de l'article 35 § 3-a de la Convention en application du principe de *minimis non curat preator* (voir la note 6 ci-dessus) (voir *Bock c. Allemagne*, n° 22051/07, décision du 19 janvier 2010, et *Dudek c. Allemagne*, n° 12977/09, décision du 23 novembre 2010).

juridictionnel, qui est souvent possible dans le cadre des procédures devant ces premières juridictions.

5. Il est proposé, à ce stade, de n'examiner que les aspects techniques²⁰ les plus importants, sachant que la mise au point d'un modèle définitif (ou en tout cas sa mise en application) nécessiterait de régler d'autres points de détail. Les principales questions qui se posent sont les suivantes :

- a. A quel stade de la procédure le paiement des frais serait-il demandé ?
- b. Le montant des frais devrait-il être faible ou relativement élevé ?
- c. Le montant des frais devrait-il varier en fonction du pays de résidence du requérant ?
- d. Faut-il prévoir des exonérations sous condition de ressources ?
- e. Faut-il prévoir des exonérations pour des catégories particulières de requérants ?
- f. La Cour devrait-elle avoir le pouvoir discrétionnaire d'accorder une dispense de paiement ?
- g. Les frais pourraient-ils être remboursés sous certaines conditions ?
- h. Quelles seraient les modalités de paiement ?

6. Voici, pour chacun de ces aspects, des options possibles :

- a. Le stade de la procédure auquel le paiement serait demandé
 - i. Le paiement pourrait être demandé **au début de la procédure**. Ce qui correspond au moment où le formulaire de requête rempli est soumis au greffe, par opposition au moment de l'envoi de la première lettre (puisque la requête n'est pas enregistrée ou soumise au triage tant qu'un formulaire complet n'est pas reçu). Ceci impliquerait un certain risque de dissuasion des requêtes bien fondées. En revanche, il a été suggéré qu'on obtient l'effet dissuasif sur les requêtes inadmissibles le plus efficace lorsque les frais de justice sont requis dès le début.
 - ii. Le paiement pourrait être demandé **à un stade ultérieur de la procédure**. Cela pourrait permettre au greffe de conseiller ceux dont les requêtes sont préalablement considérées comme irrecevables soit de les retirer, soit, s'ils souhaitent obtenir une décision juridictionnelle, de payer les frais. Ceci aurait l'avantage de ne pas avoir d'effet dissuasif sur les requêtes bien fondées. Cependant, pourrait ceci impliquer d'incidences administratives et budgétaires, avant tout effet dissuasif sur les requêtes manifestement irrecevables. Ces incidences pourraient être minimisées si le Greffe enverrait au requérant une lettre standard indiquant qu'après un examen préalable, la requête sera probablement déclarée irrecevable, et invitant le requérant à payer une avance de frais s'il souhaite obtenir une décision juridictionnelle ; lorsque le requérant ne paie pas dans les délais, la requête est rayée du rôle (ou quelque soit l'effet juridique qu'entraînerait le non-paiement). Il a néanmoins été suggéré qu'un tel système serait moins efficace dans la réalisation des résultats escomptés de libérer des ressources pour traiter les requêtes recevables ; au contraire, il augmenterait le charge du travail du Greffe et diminuerait la capacité de traitement des requêtes de la Cour.

²⁰ Pour une liste de certains de ces aspects, voir le titre E ci-dessous.

b. Le montant des frais

- i. Le montant des frais pourrait être volontairement fixé à un **niveau peu élevé** pour éviter de décourager les requêtes bien fondées ; des montants allant jusqu'à 50€ ont été mentionnés. Dans ce cas, toutefois, il pourrait s'avérer insuffisant pour décourager notablement les requêtes mal fondées.
- ii. Le montant pourrait être fixé à un **niveau plus élevé** pour garantir la dissuasion des requêtes mal fondées.²¹ Il serait alors nécessaire de prévoir des mécanismes compensatoires (par exemple exonérations, dispenses ou remboursements) pour éviter, autant que possible, de dissuader les requêtes bien fondées et de différencier en fonction du pays de résidence (voir ci-après). Ces mécanismes pourraient cependant avoir des incidences administratives et budgétaires (voir ci-après).

L'expert-consultant note, dans son étude²², que « [l]es montants demandés au titre des frais de justice sont extrêmement variables d'un Etat à un autre et parfois même au sein d'un même Etat entre les différentes matières. Dans certains Etats (...), les montants ont été déterminés de manière à être peu élevés, le plus souvent pour se limiter à dissuader les requêtes mal fondées ou pour assurer une autonomie financière pleine ou partielle de la juridiction. Toutefois, dans d'autres Etats (...), les montants sont dans certaines situations volontairement élevés afin d'être réellement efficaces ou vont prochainement faire l'objet de fortes augmentations (...) Les frais de justice en matière administrative varient considérablement. »²³

c. Montant variable selon le pays de résidence du requérant²⁴

- i. Le montant des frais pourrait être **identique** quel que soit le pays de résidence du requérant. Dans ce cas, toutefois, il ne serait peut-être pas judicieux de fixer un montant élevé, car celui-ci pourrait être insuffisant pour décourager notablement les requêtes mal fondées de la part de requérants résidant dans des pays ayant un haut revenu par habitant, tout en risquant de décourager des requêtes bien fondées de la part de requérants résidant dans des pays à faible revenu par habitant. C'est pourquoi un système prévoyant des frais de montant uniforme quel que soit le pays de résidence du requérant pourrait être considéré comme discriminatoire, en particulier si ce montant est relativement élevé.

²¹ Il est suggéré que les requérants paient des frais égal à 10% du coût moyen de traitement d'une requête, ce qui sur les chiffres de 2010 se traduirait par des frais d'un montant approximatif de 150€ (1.420€coût moyen par affaire)

²² Voir le document DH-GDR(2011)002REV., « Etude sur l'éventuelle introduction d'un système de frais pour les requérants devant la Cour européenne des droits de l'Homme (révisée)», préparée par Julien LHUILLIER, Institut de Criminologie et de Droit Pénal, Université de Lausanne, Suisse.

²³ Op. cit., pp. 10-11.

²⁴ Il faudrait prendre note du fait qu'un niveau variable des frais n'exclurait pas nécessairement le besoin d'introduire d'autres mécanismes compensatoires, tel que les exonérations (voir ci-dessus).

- ii. Le montant des frais pourrait **varier** selon le pays de résidence du requérant²⁵. Il pourrait par exemple être fixé en fonction des niveaux relatifs du revenu national par habitant. En effet, la Cour évalue déjà les niveaux relatifs des revenus nationaux quand elle fixe les niveaux de satisfaction équitable dans les affaires individuelles, en divisant les Etats membres en quatre zones sur la base de données de la Banque Mondiale. L'établissement des différents montants pourrait n'entraîner en principe que des incidences administratives et budgétaires minimales, bien qu'il pourrait y avoir des affaires dans lesquelles il serait demandé à la Cour de déterminer le lieu de résidence du requérant ; la question de savoir quel montant appliquer aux requérants résidant dans un Etat non membre pourrait poser une difficulté supplémentaire. Un système différencié pourrait toutefois renforcer la fonction dissuasive du système de frais.

L'expert-consultant note, dans son étude, qu'« il est possible d'envisager une variation [du montant des frais] fondée sur la disparité des niveaux de vie moyens (...). En pratique, aucun Etat n'applique aussi clairement ce critère. Toutefois, certains Etats en font un usage approchant (...) »²⁶.

Le montant des frais peut varier en fonction du niveau de vie relatif dans jusqu'à 5 des 25 pays sur lesquels l'expert consultant a été en mesure de recueillir des informations détaillées²⁷.

d. Exonérations sous condition de ressources

- i. Le montant des frais pourrait être identique quelles que soient les ressources du requérant (situation financière), c'est-à-dire qu'il n'y aurait **pas d'exonérations** sous condition de ressources²⁸. Là encore, un montant élevé pourrait être inopportun car il risquerait de décourager des requêtes bien fondées de la part de personnes aux moyens modestes. Par ailleurs, un montant faible pourrait être moins efficace, car il ne découragerait pas les requêtes mal fondées de la part de personnes plus aisées. Un système sans exonérations sous condition de ressources pourrait par conséquent être considéré comme discriminatoire entre les requérants d'un même pays ayant des moyens financiers différents. Il est cependant à noter que l'étude de l'expert-consultant n'établit pas clairement si tous les systèmes de frais nationaux prévoient des exonérations sous condition de ressources (bien que la question des différences de ressources puisse être traitée par d'autres voies, telles que l'octroi d'une aide juridictionnelle aux personnes moins aisées). Il conviendrait d'examiner si les Etats seraient ou non habilités à contester la

²⁵ Voir doc. CDDH(2011)R72 Addendum I, Annexe V, par. 8 : il est à noter que le rapport du CDDH parle d'« Etat d'origine » ; le risque est que cette expression entraîne une confusion avec la notion de « pays d'origine » employée en droit des réfugiés, auquel cas elle pourrait s'avérer impropre dans le présent contexte.

²⁶ Voir doc. DH-GDR(2011)002 REV., p. 11.

²⁷ Ibid., p. 27.

²⁸ Voir doc. CDDH(2011)R72 Addendum I, Annexe V, par. 10.

- qualité du requérant pour prétendre à l'exonération, en mettant en cause par exemple ses circonstances personnelles réelles ou ses capacités financières.
- ii. Certains requérants pourraient être **exonérés** des frais en raison de leur niveau de ressources. Le droit à l'exonération pourrait être déterminé, par exemple, en vérifiant si le requérant peut prétendre à certaines aides servies par l'Etat, à l'assistance judiciaire gratuite ou à une exemption des frais de justice dans son pays de résidence. Une telle exonération permettrait de ne pas décourager des requêtes bien fondées de la part de personnes ayant des moyens modestes, et atténuerait l'effet discriminatoire. En revanche, l'opération consistant à établir dans chaque cas si le requérant peut bénéficier de l'exonération pourrait avoir des incidences administratives et budgétaires considérables. De plus, l'hétérogénéité, selon les pays, des conditions ouvrant droit au bénéfice de certaines prestations ou avantages pourrait être considérée comme participant d'une forme de discrimination entre les requérants de différents pays lors de la détermination du droit à l'exonération des frais. Ceci dit, il faudrait prendre note du fait que le greffe a l'expérience de l'administration d'un système de contrôle de moyens dans le contexte de l'accord d'aide juridictionnelle. Une approche inspirée de la pratique du greffe pourrait éviter certains des problèmes qui peuvent apparaître dans le contexte actuel, bien qu'elle entraînerait quand même certaines conséquences administratives ou budgétaires.

L'expert-consultant note, dans son étude, que « de nombreux Etats tiennent compte de la situation financière personnelle des parties à un moment ou un autre de la procédure de frais, par exemple, en cas de demande d'exonération des frais »²⁹.

Le montant des frais est variable en fonction de la situation financière des parties dans au moins 8 des 25 pays sur lesquels l'expert-consultant a été en mesure de recueillir des informations détaillées³⁰.

e. Exonérations pour certaines catégories de requérants

- i. Il pourrait n'y avoir **aucune exonération**.
- ii. Certaines catégories de requérants pourraient être **exonérées** de frais. Ce pourrait être le cas, en particulier, des personnes privées de liberté³¹. En fonction de la définition des catégories et de la facilité avec laquelle il serait possible d'établir la preuve que le requérant remplit les conditions voulues, la détermination du droit à exonération pourrait n'avoir que des incidences administratives et budgétaires minimales. (Il ne semble pas que l'option

²⁹ Voir doc. DH-GDR(2011)002 REV., p. 11.

³⁰ Ibid., p. 27.

³¹ Voir doc. CDDH(2011)R72 Addendum I, Annexe V, paragraphe 11. Il a également été suggéré que des exonérations soient consenties à des requérants invoquant des violations de certains « droits essentiels » garantis par la Convention, tels que les articles 2, 3 et 4.

consistant à ne faire payer que les personnes morales puisse suffire à régler le problème du nombre de requêtes irrecevables.)

L'expert-consultant note, dans son étude, que « [l]es exemptions fondées sur la personne du requérant peuvent relever d'une certaine vulnérabilité, mais elles peuvent également reposer sur la nature même du requérant. Le requérant qui présente une certaine vulnérabilité peut être exempté de payer les frais de procédure. Les cas dans lesquels les exonérations sont possibles sont désignés par la loi et correspondent le plus souvent à des cas de vulnérabilité intellectuelle, matérielle [y compris la privation de liberté] ou financière [y compris l'indigence]. »³²

f. Pouvoir discrétionnaire de la Cour d'accorder une dispense de paiement des frais

- i. La Cour pourrait **n'avoir aucun pouvoir discrétionnaire** d'accorder une dispense de paiement.
- ii. La Cour pourrait avoir le **pouvoir discrétionnaire** de dispenser le requérant du paiement des frais. Ce pouvoir pourrait être illimité ou limité à des cas particuliers.³³ Il donnerait à la Cour une plus grande souplesse dans le traitement des circonstances individuelles et exceptionnelles. Introduire une telle caractéristique dans un système de frais pourrait toutefois prolonger et compliquer la procédure et aurait donc des incidences administratives et budgétaires. , En outre, il a été suggéré qu'il serait inutile d'inclure une telle caractéristique en plus des exonérations décrites ci-dessus.

L'expert-consultant note, dans son étude, que « [d]ans plusieurs Etats, la nature de certaines affaires permet l'exonération directe des requérants. Il en est souvent ainsi en matière familiale (...) »³⁴.

Le montant des frais peut être variable selon le type d'affaires dans au moins 21 des 25 pays sur lesquels l'expert-consultant a été en mesure de recueillir des informations détaillées³⁵.

g. Remboursement des frais

- i. Les frais pourraient **n'être en aucun cas remboursables**.
- ii. Les frais pourraient être **remboursables** si certaines conditions sont satisfaites.³⁶ Il pourrait s'agir d'un remboursement par l'Etat défendeur dans le cadre de l'octroi des frais et dépenses, dans l'éventualité où la Cour trouverait une ou plusieurs violations. Si les frais étaient fixés à un niveau élevé de façon à maximiser l'effet dissuasif contre les requêtes manifestement irrecevables, ils pourraient être remboursés à ceux dont la requête n'a pas été écartée par un

³² Voir doc. DH-GDR(2011)002 REV., p. 13.

³³ Voir doc. CDDH(2011)R72 Addendum I, Annexe V, par. 13.

³⁴ Voir doc. DH-GDR(2011)002 REV., p. 14.

³⁵ Ibid., p. 27.

³⁶ Voir doc. CDDH(2011)R72 Addendum I, Annexe V, par. 14.

juge unique comme étant manifestement mal fondée. Dans tous les cas, il y aurait inévitablement des incidences administratives ou budgétaires.

(Cette question n'est pas examinée dans l'étude de l'expert-consultant.)

h. Paiement des frais

- i. Les frais pourraient être payés par virement bancaire (comme dans au moins 22 des 25 pays sur lesquels l'expert-consultant a été en mesure de recueillir des informations détaillées)³⁷.
- ii. Les frais pourraient être payés par internet (comme dans au moins 8 des 25 pays sur lesquels l'expert-consultant a été en mesure de recueillir des informations détaillées)³⁸.
- iii. Les frais pourraient être payés par timbres (comme dans 7 des 25 pays sur lesquels l'expert-consultant a été en mesure de recueillir des informations détaillées)³⁹.
- iv. Plusieurs ou l'ensemble des modes de paiement susmentionnés pourraient être proposés⁴⁰.

L'expert-consultant note, dans son étude, que « [l]es modalités de collecte des frais présentent de grandes diversités d'un Etat membre à un autre ». L'étude mentionne notamment les modalités suivantes : paiement auprès de la juridiction, d'une banque ou d'un bureau de poste ; paiement en espèces, par virement bancaire, timbre fiscal, téléphone ou internet. Elle souligne aussi que « la collecte des frais est parfois sous-traitée à un organisme privé, le plus souvent une banque accréditée (...) [ou dans d'autres cas] un organisme privé particulier, [ou bien] à des organismes publics »⁴¹.

C. **Deux modèles possibles**

7. On peut considérer que la précédente analyse des options envisageables pour les différents aspects d'un système de frais met en évidence plusieurs conflits entre des objectifs divergents.

- a. Il peut y avoir conflit entre, d'une part, le souci de réduire au minimum les incidences administratives et budgétaires et, d'autre part, celui de réduire au minimum l'effet discriminatoire. Ainsi, il pourrait être nécessaire de limiter ou d'éviter le risque de discrimination entre les requérants d'un même pays ne disposant pas des mêmes moyens financiers en prévoyant des exonérations sous condition de ressources, ce qui pourrait avoir des incidences administratives et budgétaires. De même, il pourrait être nécessaire de réduire ou d'éviter le risque

³⁷ Ibid., p. 27.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Les autres modalités mentionnées dans l'étude de l'expert-consultant, telles que le paiement par téléphone ou par chèque, ne semble pas appropriées dans le présent contexte.

⁴¹ Voir doc. DH-GDR(2011)002 REV., p. 18-20.

- de discrimination entre les requérants de pays ayant différents niveaux nationaux de revenu par habitant, en instaurant différents niveaux de frais pour différents pays. Ceci pourrait avoir des incidences administratives ou budgétaires.
- b. Il peut aussi y avoir conflit entre, d'une part, le souci de décourager autant que possible les requêtes manifestement irrecevables et, d'autre part, celui de ne pas décourager de manière discriminatoire des requêtes bien fondées ; enfin, comme décrit précédemment, il peut y avoir conflit entre, d'une part, les mesures visant à limiter ou éviter cette discrimination et, d'autre part, le souci de réduire au minimum les incidences administratives et budgétaires. Ainsi, si le montant des frais était fixé à un niveau relativement élevé pour avoir un effet dissuasif maximal, il pourrait être nécessaire, pour éviter de décourager également les requêtes bien fondées, de prévoir des exonérations et/ou des remboursements, ce qui pourrait avoir des incidences administratives et budgétaires.
8. Les modèles suivants sont délibérément situés aux extrémités du spectre des modèles possibles. Ils ne représentent pas les seules possibilités, mais ils ont plutôt pour but d'illustrer les conséquences de diverses approches. Une analyse du rapport coût / bénéfice de ces modèles est difficile et il n'a pas encore été possible de la réaliser ; tout choix définitif exigera une évaluation et une adaptation du mécanisme.

I. Modèle I – Incidences administratives et budgétaires moins lourdes

9. Il ressort de la précédente analyse des différentes options envisageables pour chaque aspect d'un système de frais qu'un modèle présentant les caractéristiques suivantes présenterait des incidences administratives et budgétaires moindres :
- a. Frais de faible montant.
 - b. Montant uniforme pour les requérants, quel que soit leur pays de résidence.
 - c. Pas d'exonérations sous condition de ressources.
 - d. Exonérations uniquement pour les personnes en détention
 - e. Pas de pouvoir discrétionnaire de la Cour pour dispenser du paiement des frais.
 - f. Remboursements uniquement pour les requérant dont la requête a été retenue, en tant que contrepartie au dédommagement
 - g. Paiement par virement bancaire, internet ou timbres.
10. Il est suggéré que le Modèle I présente les avantages suivants :
- a. Il est pratique, simple et uniforme en ce qui concerne sa mise en œuvre et entraîne des contraintes administratives et budgétaires moindres.
 - b. Il suffirait comme une certaine forme de dissuasion pour les requêtes « futiles » ou mal fondées et n'heurterait aucun requérant ; sa simple introduction et utilisation en elle seule améliorerait la qualité des requêtes.
 - c. Il ne serait pas punitif dans les faits et n'impliquerait pas une pénalité au requérant ; il ne représenterait, donc, une limitation inacceptable ou un obstacle à l'exercice du droit de recours individuel devant la Cour.
 - d. Il pourrait être amélioré ou modifié pour répondre à toute charge de travail prédominante, dans le but d'être plus efficace pour dissuader les requêtes irrecevables.

11. Les principaux inconvénients éventuels d'un tel modèle pourraient être un moindre effet dissuasif sur les requêtes irrecevables et une discrimination en fonction de la situation financière des requérants, concernant à la fois des personnes ayant des revenus moyens résidant dans des pays à revenu national par habitant différents, et celles ayant différents revenus au sein d'un même pays de résidence.

II. Modèle II – Effet discriminatoire moindre

12. Il ressort de la précédente analyse des différentes options envisageables pour chaque aspect d'un système de frais qu'un modèle présentant les caractéristiques suivantes serait moins discriminatoire.

- a. Frais de montant relativement élevé.
- b. Montant variable en fonction du pays de résidence du requérant.
- c. Exonérations sous condition de ressources.
- d. Exonérations au moins pour les personnes en détention.
- e. Pouvoir discrétionnaire de la Cour pour accorder une dispense de paiement dans certaines circonstances
- f. Remboursement lorsque la requête est déclarée admissible (autrement, lorsque la requête n'est pas déclarée manifestement irrecevable)
- g. Paiement par virement bancaire, internet ou timbres.

13. Il a été suggéré que le Modèle II présente les avantages suivants :

- a. Il semble être plus efficace pour décourager les requêtes dénuées de fondement.
- b. Il serait moins discriminatoire, en particulier entre requérants ayant des moyens financiers différents.
- c. Les caractéristiques particulières des requérants et de leurs requêtes seraient mieux prises en compte.
- d. Les entrées financières plus importantes résultant de ce modèle pourraient couvrir les coûts administratifs.

14. Les incidences administratives des exonérations sous condition de ressources ou de circonstances d'un requérant et sous condition de détermination de son pays de résidence pourraient constituer le principal inconvénient éventuel de ce modèle. Il y aurait également des conséquences administratives liées au remboursement des frais lorsque la requête est jugée recevable. Il resterait un certain risque de dissuasion des requêtes bien fondées.

D. Base juridique pour l'introduction d'un système de frais

15. Le CDDH a consulté le Service du conseil juridique, qui a donné l'avis suivant sur la question :

« Il semble que la seule question à examiner sous l'angle juridique et non pas d'un point de vue pratique soit celle de savoir si une requête portée devant la Cour

européenne des droits de l'homme peut ou non être rejetée en cas de non paiement des frais. Le cadre juridique existant prévoit deux possibilités de refus, à savoir la requête est déclarée irrecevable par la Cour ou refusée par le greffe.

1. La requête est déclarée irrecevable

Il se dégage de l'article 35 de la Convention européenne des droits de l'homme qu'une requête ne peut être rejetée comme irrecevable que si un ou plusieurs critères figurant dans cet article est ignoré. En conséquence, afin de permettre à la Cour de déclarer irrecevable une requête en raison du non paiement des frais, l'article 35 de la Convention nécessiterait d'être amendé.

2. La requête n'est pas examinée par la Cour

Conformément à l'article 47 du Règlement de la Cour adopté par la Cour en Assemblée plénière sur la base de l'article 25 de la Convention, en cas de non-respect des obligations énumérées aux paragraphes 1 et 2 de l'article, la requête peut ne pas être examinée par la Cour. Il pourrait être envisagé d'introduire dans l'article 47 une exigence supplémentaire de paiement de frais. Ainsi, le défaut de paiement des frais aboutirait au refus de la requête par le greffe. Puisque l'article signale que le non-respect des obligations *peut* entraîner (et non pas *entraîne*) le non-examen de la requête, cela aurait l'avantage de permettre l'exonération des frais dans certains cas (par exemple, s'agissant de prisonniers). En outre, bien entendu, ce modèle n'exigerait pas d'amender la Convention européenne ».

16. Cet avis exigera un examen plus approfondi avant que la question ne soit définitivement résolue.⁴²

E. Aspects techniques supplémentaires à examiner à un stade ultérieur

17. Les aspects techniques suivants, bien que n'étant pas essentiels à la prise de décision politique sur l'éventuelle introduction d'un système de frais, devront être abordés et résolus avant l'introduction de tout système.

- a. Les frais s'appliqueront-ils aux requêtes déjà introduites devant la Cour ? Dans cette hypothèse, il pourrait être possible de mettre en place la procédure par laquelle le greffe conseillerait les personnes dont les requêtes ont déjà été prises en compte, soit de les retirer, soit, si elles souhaitent une décision juridictionnelle, à payer des frais.⁴³ La nature rétroactive d'une telle approche pourrait toutefois s'avérer problématique.

⁴² Il peut être rappelé que, dans son Rapport final sur les mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention, le CDDH a précédemment déclaré que «un aspect qui reste encore à résoudre est celui de savoir si l'introduction de frais exigerait l'amendement à la Convention ou si elle pourrait être faite sur la base des dispositions existantes ou, par exemple, par le biais d'un amendement au Règlement de la Cour. Le CDDH note que la réponse à cette question peut varier en fonction du modèle. » (voir doc. CDDH(2010)013 Addendum I, paragraphe 14).

⁴³ Voir le paragraphe 6.a.ii. ci-dessus.

- b. Qui serait responsable de l'établissement du niveau des frais ? Le Comité des Ministres ou la Cour ? Qui serait responsable de sa révision ?
- c. Le niveau initial des frais pourrait-il être révisé à la lumière de l'expérience opérationnelle pratique du système ou dans le cas d'un changement de circonstances ?
- d. De quelle façon dont les niveaux des frais dans les pays aux différents revenus nationaux par habitant pourraient être révisés ? Y aurait-il un mécanisme pour les révisions irrégulières dans des circonstances exceptionnelles.
- e. Faudrait-il établir un mécanisme pour surveiller régulièrement et évaluer périodiquement l'impact des frais? Le but serait de déterminer si, et dans l'affirmative dans quelle mesure, les frais répondent premièrement à l'objectif de décourager les requêtes manifestement irrecevables et, à titre secondaire, s'ils découragent ou non des requêtes bien fondées. Les résultats des travaux du mécanisme seraient rendus publics.
- f. Quelle serait la conséquence si un requérant (qui n'a pas été dispensé du paiement) ne paie pas (la question se pose indépendamment du stade de la procédure auquel le paiement est demandé [voir ci-dessus par. 13.a.i. et ii.]): (1) solution « informelle », *i.e.* lettre du Greffe informant le requérant que sa requête ne sera pas (plus) examinée faute d'avoir versé le montant, ou bien (2) solution « formelle », soit (a) décision d'irrecevabilité (ce qui nécessiterait un amendement de la Convention introduisant un nouveau critère de recevabilité), soit (b) en application de l'article 37, al. 1 let. c de la Convention.

2. LA REPRESENTATION LEGALE OBLIGATOIRE

A. Introduction

1. Par un avis en date du 4 avril 2011 rendu dans la perspective de la Conférence d'Izmir, la Cour a estimé « *que la représentation obligatoire des requérants par un avocat pourrait constituer un moyen effectif et approprié de faire en sorte que les intéressés reçoivent des conseils juridiques adéquats avant d'introduire leurs requêtes et serait de nature à améliorer la formulation de celles-ci. Compte tenu de son lien direct avec les systèmes juridiques nationaux, la mesure cadrerait parfaitement avec le principe de subsidiarité. Cela étant, toute introduction d'un système de représentation obligatoire devrait s'accompagner de la mise en place au niveau national de facilités adéquates concernant l'obtention de l'aide judiciaire.* »

2. Il devrait immédiatement être relevé que la Cour elle-même, à la réflexion, a depuis conclu que cette proposition serait problématique.⁴⁴ Le CDDH, suite à son propre examen de la question, est arrivé à la même conclusion.

B. Arguments en faveur

3. Les arguments suivants ont été suggérés en faveur de rendre la représentation légale obligatoire dès le début :

- a. Cela augmenterait la qualité des requêtes portées devant la Cour, dans la mesure où les requérants potentiels seraient conseillés par des professionnels, notamment sur les conditions de recevabilité auxquelles serait confrontée la requête envisagée, ce qui peut peut-être réduire le nombre de requêtes.
- b. Les requêtes seraient rédigées de manière professionnelle, ce qui permettrait d'accélérer leur traitement par le greffe de la Cour.
- c. Cela maintiendrait un lien direct, par le biais du représentant légal, avec la procédure interne qui précède, qui serait conforme au principe de subsidiarité.

C. Arguments contre

4. Après examen, les arguments suivants contre la proposition sont toutefois apparus.

- a. Une telle mesure qui mettrait un coût financier à la charge du requérant serait de nature à rendre la saisine de la Cour moins aisée et pourrait donc présenter des inconvénients similaires à l'introduction de frais. Sans l'attribution d'une aide judiciaire pour les personnes ayant des moyens insuffisants, la mesure aurait un impact sur le droit de recours individuel (voir ci-dessous).
- b. Il n'est pas certain que les avocats réussissent à dissuader leurs clients de déposer des requêtes, même lorsqu'elle apparaissent comme manifestement irrecevables. Les statistiques de la Cour ne permettent d'ailleurs pas de démontrer que les requêtes présentées par l'intermédiaire d'un avocat fassent l'objet de moins de décisions d'irrecevabilité manifeste que les requêtes présentées par un individu seul.⁴⁵
- c. La représentation légale obligatoire est en principe déjà exigée des requérants dont les affaires sont communiquées à l'Etat défendeur, à l'exception des affaires simples. L'imposer également aux affaires simples augmenterait inutilement les coûts procéduraux.

5. En ce qui concerne la nécessité d'étendre l'aide judiciaire à ceux qui ont des moyens insuffisants, les inconvénients suivants ont été mentionnés.

⁴⁴ Voir le document DH-GDR(2011)026, « Note sur la représentation légale obligatoire des requérants », Cour européenne des droits de l'homme (doc. 3709276), 21 octobre 2011.

⁴⁵ Ibid.

- a. Si les Etats devaient financer et gérer l'attribution de l'aide judiciaire, cela aurait des implications budgétaires substantielles pour les Etats membres qui ne fournissent pas actuellement d'aide judiciaire pour financer la représentation légale des requérants à la Cour.
- b. Une telle aide judiciaire ne pourrait être accordée par les Etats que sous réserve de l'appréciation du caractère sérieux de la requête. Dès lors que l'aide judiciaire viendrait à être refusée en raison du défaut de caractère sérieux de la requête, la Cour risquerait d'être saisie de requêtes nouvelles contestant le défaut d'attribution de l'aide judiciaire par l'Etat concerné sur le fondement de la violation de l'article 34 de la Convention.
- c. Autrement, si la tâche d'administrer l'aide judiciaire devait être conférée à la Cour, cela reviendrait à créer une nouvelle charge administrative et juridique, qui serait manifestement contraire à l'objectif poursuivi de désengorgement de la Cour.

3. L'INTRODUCTION D'UNE SANCTION A L'ENCONTRE DES AFFAIRES DENUEES DE TOUT FONDEMENT

A. Introduction

1. Lors de la 7^e réunion du DH-GDR (30 mai – 1^{er} juin 2011), l'expert allemand a présenté une proposition visant à introduire une sanction pécuniaire à l'encontre des affaires dénuées de tout fondement.⁴⁶ Cette proposition répondrait à l'invitation des Délégués au CDDH à donner « un avis, en présentant [...] les principaux arguments pratiques pour et contre, [...] sur toute autre éventuelle nouvelle règle ou pratique d'ordre procédural concernant l'accès à la Cour. »⁴⁷ Le présent document constitue le rapport du CDDH sur la proposition.⁴⁸

2. La proposition allemande permettrait à la Cour d' « imposer des frais ... lorsque les requérants ont soumis de manière répétée des requêtes qui sont manifestement irrecevables ou manquent en substance, car ces requêtes ne nécessitent manifestement pas de décision judiciaire de la part d'une juridiction internationale et placent une charge indue sur la Cour. » (Pour éviter toute confusion, le terme « frais » sera remplacé par le terme « sanction » dans le présent document.)

3. D'autres détails concernant le fonctionnement de ce système de sanction sont notamment les suivants :

- a. Il incomberait à la formation judiciaire traitant de la requête d'évaluer s'il y a lieu ou non d'imposer une sanction.

⁴⁶ Voir le doc. DH-GDR(2011)012.

⁴⁷ Voir le doc. CM/Del/Déc.(2011)1114/1.5, « autre » signifiant dans ce contexte « autre qu'un système de frais pour les requérants à la Cour » (voir le doc. DH-GDR(2011)011 REV.)

⁴⁸ Voir le doc. DH-GDR(2011)R7.

- b. La sanction serait imposée à la discrétion de la Cour, une fois la procédure achevée, ce qui pourrait permettre de le faire dans la décision d'irrecevabilité.
- c. La sanction ne devrait pas être trop peu élevée, de manière à renforcer son effet éducatif, elle devrait être supérieure à tout frais général ; son montant spécifique serait fixé à la discrétion de la Cour, en tenant compte des caractères spécifiques du cas individuel, jusqu'à un montant maximum donné. (Il n'a pas été spécifié qui serait compétent pour fixer ce montant maximum.)
- d. La Cour ne serait pas en mesure de faire exécuter directement le paiement de la sanction. Le requérant serait toutefois informé qu'aucune autre requête ne sera traitée jusqu'à ce que la sanction soit payée.
- e. L'on pourrait prévoir une dérogation au principe selon lequel la Cour refuse de traiter les requêtes ultérieures déposées par des requérants qui n'ont pas payé une sanction, dans les cas dans lesquels la requête ultérieure concernerait le « noyau dur » des droits garantis par la Convention (par ex. les articles 2, 3 et 4).
- f. Si le même requérant, après s'être acquitté de la sanction, devait ensuite déposer d'autres requêtes dénuées de tout fondement, une sanction complémentaire éventuellement plus élevée pourrait être appliquée.

B. Arguments en faveur de l'introduction d'une sanction

4. Les arguments suivants ont été avancés en faveur de l'introduction d'une sanction à l'encontre des affaires dénuées de tout fondement :
- a. De telles requêtes placent une charge indue sur la Cour : la sanction chercherait à réduire cette charge. Elle fournirait à la Cour un outil de gestion des affaires, similaire à ce qui existe dans certains systèmes judiciaires nationaux, pour mieux gérer ceux dont les nombreuses requêtes utilisent les ressources sans contribuer au développement positif dans le domaine des droits de l'homme, que ce soit pour les individus (le requérant) ou en général.
 - b. La sanction aurait un effet éducatif sur le requérant en cause. Même si un tel système n'aurait pas un effet massif sur le nombre de requêtes clairement irrecevables, il pourrait néanmoins avoir un effet préventif sur ceux qui déposent des requêtes sans se demander si leurs requêtes remplissent les critères de recevabilité. Le fait d'imposer une sanction peut avoir un effet positif dans tous les cas : les requérants qui payent auront pris conscience du sérieux des requêtes ; ceux qui ne payent pas se verront opposer le refus de la Cour d'examiner toute autre requête introduite à l'avenir.
 - c. Une fois qu'il y aura une connaissance générale de la pratique, cela pourra également avoir une influence en terme de discipline sur le comportement des autres requérants. Le système pourrait ainsi contribuer à consolider le rôle de la Cour, dont la situation actuelle, notamment sa charge de travail, est due en partie au fait qu'elle soit considérée, par de nombreux requérants, comme une juridiction de quatrième instance.
 - d. La décision de mettre ou non en œuvre la sanction serait prise par la formation de jugement saisie de l'affaire et n'impliquerait par conséquent qu'un coût administratif additionnel minime. La gestion de la sanction n'impliquerait pas

pour la Cour de travail additionnel disproportionné par rapport aux effets possibles dans la mesure où ce serait à la discrétion de la Cour de décider d'imposer ou non la sanction. Si la Cour estimait que rendre une décision rapide sans sanction serait un meilleur moyen de gérer l'affaire, elle pourrait le faire.

- e. Un système de sanction répondrait à l'une des objections de ceux qui sont opposés à un système général de frais pour les requérants, dans la mesure où il ne dissuaderait pas les requêtes bien fondées, la Cour décidant de son application après avoir examiné l'affaire. L'impact potentiel sur l'effectivité du droit de recours individuel devant la Cour semblerait minime, étant donné les conditions en vertu desquelles la sanction est envisagée. Elle est, en effet, laissée à l'appréciation du juge, tant eu égard à son application qu'eu égard à son montant.

C. Arguments contre l'introduction d'une sanction

5. Les arguments suivants ont été avancés contre la proposition :
 - a. Un « système de sanctions » ne serait pas en conformité avec le but, l'esprit et même la lettre de la Convention. Chaque requérant doit être présumé de bonne foi lorsqu'il dépose une requête. Les requérants imaginent rarement, si c'est le cas, que leur affaire puisse être considérée comme dénuée de tout fondement. L'irrecevabilité est la seule sanction pour une requête clairement mal fondée ou même abusive. Toute autre sanction donnerait en réalité l'apparence de criminaliser les requérants à la Cour, ce qui ne devrait pas être envisagé pour un mécanisme de protection judiciaire des droits de l'homme. Cela pénalise le requérant avant même qu'il ait exposé son cas, même si cette affaire s'avère être irrecevable. Cela va à l'encontre de la maxime « Il faut non seulement que justice soit rendue, mais également qu'il y ait apparence de justice ».
 - b. Même s'il y a sans aucun doute des requérants qui passent leur temps dans des litiges abusifs, notamment devant la Cour, il n'y en a que très peu et ils ne déposent pas nécessairement que des requêtes dénuées de tout fondement, irrecevables, ce qui est un problème supplémentaire. La plupart des requêtes « abusives » consistent en la répétition, ou en des variations mineures de requêtes précédemment rejetées. Actuellement, une fois qu'un tel mode de requêtes a été établi – ce qui peut impliquer aussi peu que deux décisions du juge unique (la seconde rendue en vertu de l'article 35(2)(b) CEDH) – d'autres requêtes sont traitées par le Greffe, qui informe simplement le requérant qu'il n'y aura plus d'examen judiciaire de son affaire. En d'autres mots, les requêtes abusives ne sont pas un problème majeur de traitement des requêtes et il ne peut y avoir que peu d'opportunités pour une formation judiciaire d'envisager d'imposer une sanction.
 - c. La Cour utilise rarement sa compétence existante pour déclarer des requêtes irrecevables pour abus du droit de recours individuel (art. 35(3)(a))⁴⁹ et il

⁴⁹ Voir les décisions de la Cour dans les affaires *Bock c. Allemagne* et *Dudek (VIII) c. Allemagne*.

serait par conséquent peu probable qu'elle exerce le pouvoir d'imposer une sanction. La consolidation de sa jurisprudence pour rejeter les requêtes dénuées de tout fondement pourrait atteindre le même but que cette proposition. Le développement de cette jurisprudence pourrait prévenir des requêtes futures dénuées de tout fondement, sans qu'un système complexe de sanctions soit nécessaire. Une accumulation des efforts visant le même objectif tendrait à surcharger la Cour de tâches additionnelles, plutôt qu'à la soulager.

- d. La mise en œuvre de la proposition pourrait nécessiter la mobilisation de ressources humaines et financières et placer une charge discrétionnaire lourde sur la Cour lorsqu'elle décide qui ou quelle affaire « sanctionner ». La Cour a l'obligation de traiter chaque requête de la même manière, accordant le même poids et la même considération à chacune, et serait ainsi obligée de déterminer dans quelle mesure et d'expliquer pourquoi certaines requêtes manquent en substance ; en d'autres mots, de distinguer des degrés d'irrecevabilité. Elle serait obligée d'analyser, au moins brièvement, les requêtes ultérieures introduites par la personne en question, au moins pour éviter la situation dans laquelle des violations éventuelles de « droits fondamentaux » demeureraient non examinées.
- e. Il a été suggéré qu'il devrait être possible de faire appel de la sanction, ce qui augmenterait la charge de travail de la Cour. Tout système de sanctions pécuniaires devrait en principe être accompagné de la possibilité de demander le réexamen ou la réduction de son montant. Cela impliquerait également des ressources supplémentaires.
- f. Un système de sanctions créerait des inégalités entre les requérants. Il n'affecterait pas les requêtes dénuées de tout fondement déposées par des requérants ayant un statut financier solide. Le système envisagé pourrait ainsi apparaître comme discriminatoire sur la base des ressources financières.
- g. La viabilité et faisabilité d'un tel système au sein de la Convention, même une fois amendée, serait discutable, difficile et compliqué à mettre en œuvre.

D. Autres questions soulevées

6. Outre ce qui précède, les autres questions suivantes ont été soulevées durant les discussions :

- a. La proposition ne devrait pas être considérée comme une alternative à un système général de frais, bien qu'elle puisse être introduite en complément de celui-ci. Elle ne peut pas prendre la place d'un système de frais ou même être introduite comme une alternative aux frais dans la mesure où, contrairement aux sanctions, l'objectif d'un système éventuel de frais serait d'augmenter la qualité et d'uniformiser l'introduction des requêtes.
- b. Parallèlement à l'introduction d'une sanction pour les requérants abusifs, il devrait également être envisagé d'introduire des sanctions à l'encontre des représentants qui ont déposé des requêtes dénuées de tout fondement pour le compte de leurs clients, et/ou pour les Etats qui n'ont pas exécuté les arrêts dans les affaires répétitives.

- c. L'impact effectif de cette proposition sur la prévention des requêtes dénuées de tout fondement reste à analyser, sur la base d'un éventuel rapport pertinent qui pourrait peut-être être élaboré par la Cour elle-même. Avant cela, une estimation préliminaire du nombre de telles affaires et de l'étendue de leur impact sur la surcharge du rôle de la Cour serait néanmoins appropriée.
- d. Il pourrait également y avoir une étude sur la possibilité que les Etats parties soient responsables du recouvrement des sanctions, éventuellement pour le compte de la Cour. Dans cette hypothèse, il ne serait alors plus nécessaire de fixer comme règle le refus par la Cour de traiter des requêtes ultérieures suite au non-paiement d'une sanction.

4. AMENDEMENT DU CRITERE DE RECEVABILITE DU « PREJUDICE IMPORTANT »

A. Introduction

1. La proposition allemande vise à modifier le critère de recevabilité du « préjudice important » de l'article 35(3)(b) de la Convention, en supprimant la clause de sauvegarde, qui impose que l'affaire ait été au préalable dûment examinée par un tribunal interne.
2. L'article 35 (3) de la Convention européenne des droits de l'homme serait alors libellé comme suit :
« La Cour déclare irrecevable toute requête individuelle introduite en application de l'article 34 lorsqu'elle estime :
[...]
b) que le requérant n'a subi aucun préjudice important, sauf si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles exige un examen de la requête au fond ~~et à condition de ne rejeter pour ce motif aucune affaire qui n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne.~~

B. Arguments en faveur

3. Les arguments suivants ont été avancés en faveur de la proposition :
 - a. L'insertion, à l'article 35 (3), d'une clause de sauvegarde supplémentaire imposant que l'affaire soit au préalable dûment examinée par un tribunal interne est inutile, puisque l'alinéa 1 indique déjà que toutes les voies de recours internes doivent être épuisées.
 - b. L'article 35 (1) de la Convention ne mentionne pas la garantie supplémentaire d'un examen en bonne et due forme au titre de ces voies de recours internes. Il est étrange que l'alinéa 3, qui vise les affaires dans lesquelles le requérant n'a subi aucun préjudice important, offre cette garantie supplémentaire.
 - c. Même si les griefs du requérant n'ont pas été dûment examinés à l'échelon interne, il n'est pas indispensable que la Cour répare ce préjudice lorsqu'il est négligeable. Mais quelle que soit la situation, la disposition continuerait à

imposer qu'une requête soit examinée au fond si le respect des droits de l'homme l'exige.

- d. L'efficacité du principe « *de minimis non curat praetor* » s'en trouve renforcée et sa mise en œuvre serait rendue plus aisée. La Cour (dont la charge de travail est déjà excessive) disposerait d'un instrument supplémentaire pour se concentrer sur des questions de protection des droits de l'homme au titre de la Convention plus importantes. La modification de cette disposition serait par ailleurs un signal politique clair à cet égard.
- e. La proposition souligne davantage le caractère subsidiaire de la protection juridictionnelle accordée par la Cour européenne des droits de l'homme. La formule « dûment examinée » employée par le libellé actuel de l'article 35 (3) de la Convention européenne des droits de l'homme peut inciter la Cour européenne à examiner au fond les affaires dans lesquelles le contrôle juridictionnel exercé par une juridiction internationale des droits de l'homme n'est pas garanti.
- f. Le droit de requête individuelle demeure intact pour toutes les affaires, sauf les affaires d'importance négligeable.

C. Arguments contre

4. Les arguments suivants ont été avancés contre la proposition :
 - a. Le libellé actuel de la disposition est le fruit d'un compromis soigneusement établi lors des négociations qui ont conduit à l'adoption du Protocole n° 14. Il n'est pas du tout sûr qu'il soit aujourd'hui possible de parvenir à un accord politique sur la suppression de cette restriction.
 - b. La disposition actuelle est en vigueur depuis peu (voir également à cet égard la disposition transitoire fixée par l'article 20 (2) du Protocole n°14). Il faut accorder davantage de temps à la Cour pour qu'elle puisse pleinement interpréter cette restriction dans sa jurisprudence. Le plein effet de cette disposition demeure incertain. Le moment est mal choisi pour modifier le libellé de cette disposition.
 - c. Selon toute probabilité, la suppression de la restriction ne contribue pas, en soi, à réduire de manière significative la charge de travail de la Cour, compte tenu du fait que le critère n'a été utilisé par la Cour jusqu'ici que dans un nombre extrêmement limité d'affaires. Dans la plupart des cas, la Cour sera toujours en mesure de déclarer une requête irrecevable en invoquant d'autres dispositions de la Convention, même si l'affaire n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne. Et il peut être avancé par la même occasion que le fait de supprimer la restriction n'aboutira à aucun changement significatif, dans la mesure où un recours interne est toujours exigé par l'article 13 de la Convention.
 - d. La suppression de cette restriction entraînerait une diminution de la protection juridictionnelle accordée à l'auteur d'une requête individuelle. La restriction actuelle contribue à protéger ce dernier en cas de déni de justice, même dans une affaire d'importance minime.

- e. La restriction souligne l'importance du principe de subsidiarité. Les Hautes Parties contractantes ont l'obligation d'accorder la protection juridictionnelle principale à l'échelon interne. Le fait que cette restriction impose que l'affaire soit « dûment examinée » met l'accent sur cette obligation.

D. Autres questions soulevées

5. Il a été rappelé que l'article 13 de la Convention exige l'existence d'un recours effectif devant une instance nationale, qui n'est pas nécessairement une juridiction interne. Cet élément pourrait être pris en compte pour soupeser les arguments en faveur ou contre la proposition.

6. Le CDDH note que les informations relatives aux tendances récentes au regard du nombre de requêtes pendantes et aux prévisions de la Cour pour le traitement à venir des requêtes clairement irrecevables peuvent avoir des implications pour une évaluation de la nécessité de cette proposition (pour davantage de détails, il convient de se référer au paragraphe 34 du rapport final).

5. UN NOUVEAU CRITERE DE RECEVABILITE APPLICABLE AUX AFFAIRES QUI ONT ETE DUMENT EXAMINEES PAR LES JURIDICTIONS INTERNES

A. Introduction

1. Un nouveau critère de recevabilité, composé des éléments suivants, pourrait être retenu :

- a. une requête serait irrecevable si elle était en substance identique à une question déjà examinée par un tribunal interne en application des droits garantis par la Convention et ses Protocoles ;
- b. une exception à ce principe serait prévue lorsque le tribunal interne aurait manifestement interprété ou appliqué de manière erronée les droits de la Convention ;
- c. une exception supplémentaire serait applicable aux requêtes soulevant une grave question touchant à l'interprétation ou à l'application de la Convention ou de ses Protocoles.

B. Arguments en faveur

2. Les arguments suivants ont été avancés en faveur de la proposition :
 - a. La proposition souligne le caractère subsidiaire du contrôle juridictionnel exercé par la Cour et le fait que cette dernière ne devrait pas intervenir en quatrième instance. Lorsque les juridictions nationales appliquent la Convention à la lumière de la jurisprudence de la Cour et examinent intégralement et équitablement les affaires, il devrait y avoir assez peu de

situations dans lesquelles la Cour européenne des droits de l'homme devrait réexaminer une affaire et substituer son point de vue à celui de la juridiction interne. La proposition pourrait être particulièrement pertinente pour les droits consacrés par la Convention, notamment ceux qui figurent aux articles 8 à 11. En appliquant ces dispositions de la Convention, le juge interne met en balance d'une part les intérêts du requérant et, d'autre part, ceux d'une autre partie à la procédure ou un intérêt public général. Il peut arriver à cette occasion que la balance penche en faveur de l'un ou de l'autre. On peut alors s'interroger sur la valeur ajoutée d'un examen supplémentaire de la Cour, qui pourrait fort bien faire à nouveau pencher la balance d'un côté. La proposition pourrait aider à mieux préciser le rôle de la Cour pour identifier ces affaires.

- b. La Cour serait appelée à examiner le bien-fondé de moins de requêtes, ce qui lui permettrait de mieux utiliser les moyens limités qui sont à sa disposition pour rendre des arrêts motivés.
- c. La Cour continuerait à examiner les décisions des juridictions internes lorsque ces dernières n'ont à l'évidence pas appliqué correctement, voire pas appliqué du tout, la Convention et la jurisprudence de la Cour. La Cour continuerait par ailleurs à examiner les affaires qui soulèvent d'importantes questions d'interprétation et d'application de la Convention.
- d. Une telle codification du principe existant selon lequel la Cour n'est pas une « quatrième instance » offrirait une occasion d'établir des lignes directrices plus claires et plus transparentes, qui préciseraient à la Cour quand appliquer ce principe.
- e. La proposition est élaborée sur des principes qui existent déjà dans la jurisprudence de la Cour comme faisant partie du critère de recevabilité portant sur le caractère « manifestement mal fondé »-de la requête.⁵⁰ Elle fournirait une base plus transparente et de principe pour que de telles décisions soient prises et encouragerait une application pleine et entière de ces principes.
- f. D'aucuns ont estimé que ce critère pouvait inciter les juridictions et les tribunaux nationaux à appliquer explicitement davantage les principes qui sous-tendent la jurisprudence de la Cour. Le critère encouragerait également la mise en place au niveau interne de recours généraux là où ils n'existent pas encore.
- g. L'examen d'une affaire par la Cour se concentrerait sur la question de savoir s'il y a eu un examen en profondeur par un tribunal au niveau national et si le résultat de la procédure interne nécessite un examen complémentaire de la part de la Cour de Strasbourg. Le filtrage pourrait ainsi se faire sans doute plus rapidement.

⁵⁰ Voir par exemple le guide pratique de la Cour sur les critères de recevabilité, section IIIA(2) et des affaires telles que *Kemmache c. France*, *Garcia Ruiz c. Espagne et Siojeva et autres c. Lettonie* ; voir également la section IIIA(3) du guide, relative à l'« absence apparente ou évidente de violation », y compris le (a) « Aucune apparence d'arbitraire ou d'iniquité ».

C. Arguments contre

3. Les arguments suivants ont été avancés contre la proposition :
 - a. La proposition restreint le droit de requête individuelle garanti par l'article 34 de la Convention et la protection juridictionnelle offerte par la Cour aux requérants.
 - b. La proposition limite la juridiction de la Cour quant au fond et sa compétence pour combler les lacunes dans la protection de tous les droits de la Convention. Elle semble reposer sur une prémisse incorrecte selon laquelle la Cour outrepasserait largement son rôle.
 - c. La proposition incite à procéder, plus encore qu'aujourd'hui, à un examen de la requête sur le fond dès le stade de la recevabilité de la requête introduite, plutôt que lors de l'examen au fond. Les questions concernant l'interprétation et l'application des droits de la Convention devraient être traitées lors de l'examen au fond et non au stade de la recevabilité.
 - d. Comme cet examen sur le fond devra être effectué par la Cour lors de l'application du nouveau critère de recevabilité, sa charge de travail n'en sera pas diminuée.
 - e. Le nouveau critère de recevabilité met l'accent sur la protection juridictionnelle offerte à l'échelon interne. En limitant la portée du réexamen à la correction d'erreurs manifestes, le critère pourrait compromettre le maintien de l'interprétation uniforme de la Convention, ce qui pourrait porter atteinte à la sécurité juridique. Le degré de mise en œuvre des normes de la Convention en droit interne, au sein des diverses Hautes Parties contractantes, ne permet pas à l'heure actuelle l'adoption d'une telle mesure.
 - f. Les rapports entre la Cour et les juridictions internes suprêmes se détérioreraient si la Cour était amenée à conclure à « l'erreur manifeste » de ces mêmes juridictions.
 - g. La proposition tend à favoriser l'extension de la qualité générale du système judiciaire interne au lieu de privilégier la question de savoir si ce système judiciaire a traité équitablement une affaire.

D. Autres questions soulevées

4. Il reste à déterminer si l'actuelle proposition devrait conduire à l'adoption d'un nouveau critère de recevabilité. Il pourrait être utile également de réfléchir à des moyens supplémentaires pour intégrer en substance cette proposition, y compris, par exemple, le développement de la doctrine du pouvoir d'appréciation ou l'application de la règle *de minimis* qui pourraient produire un résultat équivalent sans les inconvénients précités.

5. La notion « d'erreur manifeste » et la délimitation entre les deux exceptions mentionnées aboutira sans aucun doute à ce que la Cour soit saisie de nombreuses questions d'interprétation de la loi, du fait de l'ambiguïté de sa signification. L'adoption du nouveau critère de recevabilité entraînera de même la constitution d'un nouveau

corpus de jurisprudence portant sur le lien entre ce nouveau critère et le principe de l'épuisement préalable de tous les recours internes(effectifs) énoncé par la Convention. La question de savoir comment les affaires répétitives devront être traitées en vertu du système proposé a également été soulevée.

6. Toute introduction du critère devra prendre en compte la variété des systèmes juridiques nationaux afin de le rendre applicable dans tous les Etats membres.

7. Il a également été suggéré que la combinaison de cette proposition et du principe « *de minimis non curat praetor* » pourrait conduire à la constitution d'un modèle de « traitement au choix » des requêtes.

8. Le CDDH note que les informations relatives aux tendances récentes au regard du nombre de requêtes pendantes et aux prévisions de la Cour pour le traitement à venir des requêtes clairement irrecevables peuvent avoir des implications pour une évaluation de la nécessité de cette proposition (pour davantage de détails, il convient de se référer au paragraphe 34 du rapport final).

Annexe IV

**RAPPORT DU CDDH SUR DES MESURES DESTINEES
A FAIRE FACE AU NOMBRE DE REQUETES
PENDANTES DEVANT LA COUR**

1. AUGMENTER LA CAPACITE DE LA COUR
A TRAITER LES REQUETES

A. Introduction**I. La déclaration d'Interlaken et le mandat occasionnel du CDDH**

1. Le paragraphe 6.c.ii. de la Déclaration d'Interlaken « recommande, 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. » (soulignement ajouté).⁵¹ En outre, le paragraphe 7.c.i. de la Déclaration d'Interlaken « appelle le Comité des Ministres à examiner la possibilité de confier les affaires répétitives à des juges responsables du filtrage ».

2. Le Comité directeur pour les droits de l'homme a par conséquent reçu le mandat 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 [...]. Pour exécuter cette partie du mandat, un Rapport final sera présenté au Comité des Ministres avant le 15 avril 2012 ; un rapport intérimaire d'activité sera soumis avant le 15 avril 2011. »⁵² (soulignement ajouté). Ce mandat a ensuite été réitéré, suite à la Conférence d'Izmir, et l'échéance pour la présentation des résultats a été avancée au 31 mars 2012.⁵³

3. Lors de la 73e réunion du CDDH (6-9 décembre 2011), le greffe de la Cour a fourni au CDDH des informations relatives aux tendances récentes au regard du nombre de requêtes pendantes et aux prévisions de la Cour pour le traitement à venir des requêtes clairement irrecevables. Pour les quatre mois entre le 31 août 2011 et le 31 décembre 2011, le nombre total d'affaires pendantes devant une formation judiciaire est passé de 160 200 à 151 600. La raison prépondérante à cela a été une diminution du nombre des

⁵¹ 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. »

⁵² Voir document CDDH(2010)001.

⁵³ Voir document CM/Del/Dec(2011)1114/1.5.

affaires pendantes devant un juge unique, qui sont passées de 101 800 à 92 050.⁵⁴ Le greffe considère cette tendance comme durable à long terme, sous réserve de l'attribution de ressources supplémentaires, et compte maintenant résoudre l'arriéré des affaires clairement irrecevables d'ici la fin de l'année 2015. Cette information, qui sera examinée de manière plus détaillée ci-dessous, a clairement des implications profondes pour la réponse du CDDH et l'interprétation de son mandat.

II. Où l'accent des réformes devrait-il être placé ?

4. Fin 2005, première année pour laquelle les chiffres pertinents sont officiellement disponibles, **89 900** requêtes étaient pendantes, **45 500** d'entre elles ayant été présentées au cours de l'année et 28 565 décisions ayant été prises, dont 27 613 déclarant la requête irrecevable ou la rayant du rôle. Cinq ans plus tard, fin 2011, dernière année complète pour laquelle les chiffres sont disponibles, **151 600**⁵⁵ requêtes étaient pendantes, **64 500** d'entre elles ayant été présentées à une formation judiciaire au cours de l'année et 52 188 décisions ayant été prises, dont 50 677 déclarant la requête irrecevable ou la rayant du rôle.⁵⁶

5. En partant de l'hypothèse qu'il y a, à présent, 20 juges nommés par le Président de la Cour en qualité de juges uniques qui consacrent environ 25 % de leur temps aux affaires de juge unique, il a été suggéré que moins de 11 % de l'ensemble du temps consacré aux activités judiciaires est consacré à ces affaires.⁵⁷

6. Toutefois, comme il a été indiqué plus haut, 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, ont récemment commencé à avoir un effet plus important que celui qui était escompté. Au 31 août 2011, le nombre d'affaires pendantes devant un juge

⁵⁴ Le nombre d'affaires pendantes devant une Chambre a également diminué mais celui de celles devant un Comité a augmenté.

⁵⁵ Dans un souci de clarté, il devrait être noté que le nombre de requêtes pendantes ne peut pas être assimilé à l'« arriéré ». même dans un état souhaité d'équilibre entre les arrêts et décisions rendus par la Cour et les requêtes introduites [voir la Déclaration d'Interlaken, point i)], il y aura inévitablement un nombre non négligeable de requêtes pendantes correspondant au produit du nombre des requêtes introduites et de la durée moyenne des procédures. Il peut être mentionné qu'en présumant que le nombre de requêtes entrantes demeure plus ou moins au même niveau, par exemple 50 000 affaires de juge unique et 15 000 affaires de comité et de chambre par an, et en partant de l'hypothèse qu'une durée souhaitable de la procédure serait de un an pour les affaires de juge unique et de deux ans et demi pour les affaires de comité et de chambre, dans un état d'équilibre, il y aurait quand même 50 000 affaires de juge unique et 37 500 affaires de comité et de chambre pendantes. Seules les requêtes au-delà de ces chiffres peuvent être considérées comme faisant partie de l'arriéré.

⁵⁶ Voir l'analyse des statistiques de la Cour pour 2010, disponible sur l'internet. Il faut noter que la base sur laquelle la Cour publie les différentes statistiques a changé au fil du temps. En particulier, les chiffres précédemment utilisés pour « les requêtes pendantes devant une formation juridictionnelle » et « les requêtes allouées à une formation juridictionnelle » seraient légèrement plus bas que ceux actuellement donnés pour « les requêtes pendantes » et « les requêtes déposées », et ce respectivement pour chaque année ; si la base actuelle avait alors été utilisée, les chiffres pour 2005 auraient ainsi été moins élevés. Ces données s'entendent donc uniquement à des fins d'illustration.

⁵⁷ Voir doc. DH-GDR(2010)017, rapport de la 4^e réunion du DH-GDR (15-17 septembre 2011), annexe III.

unique a atteint un record de 101 800 ; 21 400 décisions de juge unique ayant été rendues depuis le début de l'année. Au cours des quatre mois suivants, 25 530 décisions de juge unique supplémentaires ont été rendues, et le nombre d'affaires pendantes est retombé à 92 050.⁵⁸ La Cour estime que l'augmentation du nombre des décisions rendues, augmentation qui demeure largement sous son propre contrôle, peut être non seulement maintenue, mais augmentée.

7. La Cour attribue 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 présentées contre les cinq pays à l'encontre desquels il y a le plus grand nombre de requêtes déclarées irrecevables⁵⁹, et aux améliorations introduites dans les méthodes de travail, tout particulièrement par la section de filtrage. (Il devrait également être relevé que la section de filtrage a bénéficié du renfort d'environ quarante juristes détachés, vingt d'entre eux de la Fédération de Russie.) Le but du filtrage est d'enregistrer rapidement et de manière simple et immédiate les affaires qui, de prime abord, sont manifestement irrecevables, en procédant immédiatement au plus grand nombre possible d'étapes d'enregistrement d'affaires, y compris, pour les affaires de juge unique, la rédaction de la décision à la suite de l'examen initial.⁶⁰ L'effet combiné de ces développements a largement dépassé la plupart des attentes quant aux bénéfices potentiels du système de juge unique : alors que, dans un premier temps, la Cour avait estimé que la mise en œuvre d'un tel système permettrait de rendre 32 000 décisions par an, elle en a en réalité rendu 46 930 en 2011 et s'attend à en rendre encore plus en 2012 et au-delà.

8. Sur cette base, le greffe a 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. Cette projection repose sur une augmentation des ressources disponibles du greffe de la Cour. Selon le greffe, l'augmentation du nombre de décisions de juge unique a été obtenue sans enlever du temps juridictionnel à l'accomplissement d'autres tâches.

9. La discussion du CDDH sur le filtrage a, au fil du temps, également 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. Bien qu'il soit sans aucun doute important de s'assurer que les affaires clairement irrecevables reçoivent une réponse rapide, il a été relevé qu'une réforme du mécanisme de filtrage ne peut pas en elle-même libérer les ressources suffisantes pour permettre à la Cour de traiter cette partie de la charge de travail qui est la plus importante du point de vue tant du

⁵⁸ Le nombre de décisions de filtrage a atteint en 2010 un accroissement record de 25%. En 2011, l'accroissement du nombre de décisions de ce type a été de 37 % par rapport à l'ensemble de 2010.

⁵⁹ A savoir la Fédération de Russie, la Turquie, la Roumanie, l'Ukraine et la Pologne.

⁶⁰ Cette approche a également bénéficié du traitement des affaires de Comité et de Chambre, qui sont communiquées immédiatement à l'Etat défendeur à la suite d'une identification initiale en tant que telles.

respect des droits de l'homme que du temps nécessaire pour la traiter. En effet, tandis que les requêtes clairement irrecevables qui font l'objet du filtrage sont les plus nombreuses, mais peuvent être réglées rapidement, la partie la plus lourde de la surcharge consiste en des affaires qui ne peuvent pas être déclarées irrecevables sans un examen supplémentaire, requièrent une analyse plus approfondie et peuvent conduire à la constatation d'une violation de la Convention. Il a en outre été argué que la politique de hiérarchisation de la Cour a, en réalité, laissé des affaires répétitives qui ne sont pas prioritaires (34 000) ainsi que de nombreuses autres affaires non répétitives d'un degré de priorité moyen (environ 20 000) avec peu de perspectives de jugement dans un délai raisonnable. Cette inquiétude a été accrue par la dernière information du greffe sur le filtrage. Le CDDH rappelle également la Déclaration d'Interlaken, dans laquelle les États étaient convaincus que «des mesures additionnelles sont indispensables et urgentes pour [...] permettre à la Cour de réduire l'arriéré d'affaires et de statuer sur les nouvelles affaires, en particulier quand il s'agit de violations graves des droits de l'homme, dans des délais raisonnables » et la Déclaration d'Izmir, qui a considéré que « les propositions [...] devraient également permettre à la Cour de se prononcer sur des affaires répétitives dans un délai raisonnable ».

10. La récente diminution du nombre des requêtes pendantes devant un Juge unique et l'augmentation considérable du nombre de décisions de Juge unique rendues sont, bien entendu, des développements qui sont extrêmement bienvenus. Bien qu'il convient d'attendre de voir si les attentes de la Cour seront réalisées, cela semble être une bonne perspective que la Cour ne soit plus, dans un futur prévisible, surchargée par des affaires clairement irrecevables. Il est également peu probable qu'un nouveau mécanisme de filtrage, dont l'introduction nécessiterait un protocole d'amendement à la Convention (voir ci-dessous), pourrait entrer en vigueur ou, au moins, avoir déjà des effets d'ici la date fixée par la Cour en 2015 pour la résolution de son arriéré. Le CDDH a par conséquent décidé de refléter ces circonstances en déplaçant l'accent qui est actuellement mis dans le présent rapport sur les mesures éventuelles pour augmenter la capacité de filtrage de la Cour, vers les mesures éventuelles pour augmenter la capacité de la Cour à traiter d'une manière générale les requêtes.

11. Conformément au mandat du CDDH, le présent rapport conserve toutefois une analyse détaillée d'un nouveau mécanisme alternatif de filtrage et des propositions le concernant, présentées du fait que les récents développements sont apparus pour beaucoup comme suggérant qu'il ne serait pas forcément nécessaire de donner un effet immédiat à de telles propositions. Le CDDH considère plutôt que ces propositions devraient être mises en œuvre dans le cadre du cycle actuel de réforme de la Cour mais en fonction des besoins, pour le cas où les attentes du greffe ne seraient finalement pas atteintes et que d'autres approches seraient nécessaires. A cet égard, le CDDH envisage deux situations pour lesquelles il peut être considéré nécessaire de recourir à un nouveau mécanisme de filtrage : si les résultats attendus ne sont pas atteints ou si, quels que soient les effets du système du juge unique et des réformes internes de la Cour qui y sont associées, il est estimé opportun d'introduire un nouveau système, par exemple si le temps pris par la Cour pour traiter d'autres affaires est devenu trop long. Certaines délégations estiment que la seconde situation prévaut déjà.

B. Augmenter la capacité décisionnelle générale de la Cour

12. L'ensemble de la charge de la Cour consiste en des requêtes pendantes soit devant des juges uniques (décisions pour des requêtes clairement irrecevables), soit devant des comités de trois juges (principalement des arrêts dans des affaires répétitives) et des chambres (principalement des arrêts dans des affaires non répétitives). Si des efforts doivent être faits pour augmenter la capacité de la Cour à rendre des arrêts, la question se pose de savoir si ces efforts devraient être consacrés aux comités ou aux chambres, ou aux deux. Il y a trois manières, qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre, selon lesquelles cette capacité peut être augmentée : augmenter la capacité du greffe, augmenter le nombre de juges ou redéployer les juges existants et les membres du greffe.

13. A cet égard, les données statistiques sur le nombre des requêtes attribuées, par an, à un comité ou à une chambre, et sur le nombre de requêtes éliminées par un comité ou par une chambre seraient très utiles afin de déterminer quelle partie de la capacité décisionnelle de la Cour devrait être renforcée et afin de voir, au moins en tant qu'estimation approximative, quel niveau de croissance de la productivité serait nécessaire pour atteindre l'équilibre entre le nombre de requêtes entrantes et le nombre de requêtes traitées.⁶¹

14. Une question supplémentaire est celle de savoir si l'augmentation du nombre de juges ou uniquement celle du personnel du greffe serait une manière efficace d'augmenter la capacité décisionnelle générale de la Cour. Comme relevé précédemment, les attentes de la Cour pour le traitement de l'arriéré des affaires clairement irrecevables dépendent d'une augmentation de la taille du greffe, tout comme la récente chute du nombre d'affaires pendantes devant les juges uniques est due, au moins en partie, au renforcement du greffe par le biais d'un détachement de juges nationaux. Toutefois, il doit également être noté que la Cour ne s'attend pas à ce que l'amélioration des méthodes de travail introduites dans la section de filtrage du greffe puisse libérer des ressources judiciaires pour d'autres tâches et en même temps permettre la résolution de toutes les affaires pendantes devant un juge unique d'ici 2015.

15. Avant même l'annonce par la Cour, il avait par conséquent été suggéré qu'un groupe de juges temporaires pourrait être établi permettant de renforcer la capacité décisionnelle générale de la Cour lorsque cela est nécessaire. 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

⁶¹ Selon les informations récemment fournies par le greffe, en 2011, 9 250 requêtes ont été attribuées à une Chambre et 7 950 à un Comité. Au cours de la même période, 3 000 requêtes ont fait l'objet d'une décision par une Chambre et 2 150 par un Comité (voir le document DH-GDR(2012)005 Addendum).

- 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.

16. Une proposition alternative est d'introduire une nouvelle catégorie de juges (à l'origine proposée en tant que nouveau mécanisme de filtrage, voir les paragraphes 34-36 ci-dessous) qui traiteraient exclusivement des affaires répétitives et – à moins qu'un nouveau mécanisme de filtrage ne soit adopté – des affaires de juge unique. Cela permettrait aux juges permanents de consacrer plus de temps aux affaires de chambre. En ce qui concerne la proposition ci-dessus, 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 jurisconsultes possédant une compétence notoire," comme cela est exigé des juges permanents par l'article 21 § 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. Certains Etats ont argué que la représentation proportionnelle des Etats membres ne serait pas nécessaire pour cette catégorie de juge, bien que d'autres aient été en désaccord. Parallèlement, il a été suggéré que la Cour devrait être impliquée dans le processus de sélection des candidats appropriés. 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.

17. Il a été soutenu que ces deux propositions peuvent avoir les avantages suivants :
- a. cela rendrait possible de parvenir à un équilibre global entre les entrées et les sorties des affaires de chambres, permettant à la Cour de réduire l'arriéré et de statuer sur les nouvelles affaires dans un délai raisonnable ;
 - b. il s'agirait d'un mécanisme souple, dans la mesure où tous juges supplémentaires ne seraient mobilisés qu'à titre transitoire et en fonction des besoins et pourraient renforcer la capacité de la Cour à traiter de toutes sortes d'affaires ;
 - c. cela n'aurait des conséquences budgétaires que s'il y est recouru, et tant qu'il y serait recouru, et il n'y serait recouru que si le Comité des Ministres y affecte les moyens financiers nécessaires ;
 - d. les juges supplémentaires, étant engagés pour une durée déterminée, constitueraient ensuite un lien fort utile entre le système de la Convention et les systèmes juridiques nationaux.

18. En faveur de la première proposition, il est soutenu que les juges permanents n'auraient probablement que peu de temps pour traiter des affaires de chambre de catégorie inférieure, étant donné l'ampleur de l'arriéré et le taux d'arrivée de nouvelles affaires de chambre, à première vue recevables, et cela même si la responsabilité du filtrage, pour certaines, était attribuée au greffe et/ou à des juges additionnels ayant compétence pour le filtrage et les affaires répétitives. En outre, il a été suggéré qu'il pourrait s'avérer difficile de recruter des juges pour ne traiter que d'affaires répétitives et éventuellement manifestement irrecevables.

19. En faveur de la seconde proposition, d'autres ont suggérés qu'une augmentation de la capacité décisionnelle générale de la Cour peut être atteinte par le biais d'un nouveau mécanisme de filtrage (voir ci-dessous) et/ou la seconde proposition, et qu'il n'est ainsi pas nécessaire de confier des tâches spécifiques de filtrage à des juges supplémentaires. En outre, nommer des juges additionnels ayant un statut comparable à celui des juges permanents serait plus coûteux.

20. A l'encontre des deux propositions, il a été suggéré qu'elles ne correspondraient pas au principe existant dans la Convention d'un juge par Etat partie. En outre, si les propositions étaient mises en œuvre, il ne pourrait pas être garanti que toutes les requêtes traitées par des chambres impliqueraient un traitement par le juge élu au titre de l'Etat défendeur.

21. Le CDDH n'a pas non plus été en mesure d'examiner si les ressources judiciaires de la Cour et du greffe pourraient être redéployées de manière à permettre une augmentation de sa capacité décisionnelle générale. Cette question peut mériter un examen approfondi à l'avenir, y compris, bien entendu, par la Cour elle-même.

22. L'on peut également se demander si l'amélioration de l'efficacité des méthodes de travail pour le filtrage ne pourrait pas, au moins en partie, permettre que des ressources actuellement consacrées au filtrage soient libérées pour le traitement des affaires de comité et de chambre, plutôt que de continuer à consacrer toutes ces ressources aux affaires clairement irrecevables.

23. Le CDDH rappelle que la question de la capacité décisionnelle générale ne s'est vue que récemment attribuer une importance particulière, du fait du caractère récent des informations concernant la productivité de la Cour des décisions de juge unique et la possibilité d'éliminer l'arriéré des requêtes manifestement irrecevables. Dans ce nouveau contexte, certains aspects importants des propositions n'ont pas été résolus et nécessiteraient des clarifications supplémentaires. De la même manière, les propositions faites n'excluent pas nécessairement la possibilité d'approches alternatives, qui peuvent également mériter d'être examinées.

C. Un nouveau mécanisme de filtrage

24. Ainsi que cela est noté précédemment, le CDDH a décidé de maintenir ses propositions pour un nouveau mécanisme de filtrage, étant entendu que bien qu'elles n'apparaissent plus indispensables dans l'immédiat, il peut à l'avenir s'avérer nécessaire de les réactiver si l'impact des nouvelles méthodes de travail de la Cour ne devait pas répondre aux attentes de la Cour.

I. Qu'est-ce que le filtrage et pourquoi est-il important ?

25. Le filtrage est la tâche qui conduit à disposer définitivement des requêtes manifestement irrecevables, en ne laissant à la Cour que les requêtes soulevant des questions de fond. Le filtrage a traditionnellement été distinct de la tâche de tri actuellement menée par le greffe, consistant à procéder à l'examen initial des requêtes et à leur affectation provisoire aux différentes formations juridictionnelles (chambre, comité, juge unique).

26. Pour la Cour, les travaux de filtrage sont inéluctables ; il s'agit là d'une tâche que tout système se doit de mener. Le filtrage est important dans la mesure où tous les requérants, y compris ceux dont les requêtes sont clairement irrecevables, doivent pouvoir légitimement s'attendre à ce que leur affaire soit traitée par la Cour dans un délai raisonnable. Le fait de recevoir une décision de la Cour est un élément important du droit de recours individuel. Pour un nombre important de requérants, il n'est pas satisfait à cette attente et le droit de recours individuel est ainsi sapé.

27. Le but d'un nouveau mécanisme de filtrage, tel que proposé dans cette section, serait d'augmenter la capacité de traitement de la Cour afin de lui permettre de gérer plus efficacement son volume d'affaires. En gardant à l'esprit le fait que les requêtes irrecevables représentent environ 90 % des décisions prises par la Cour et environ 65 % des requêtes en suspens.⁶²

28. Pour davantage d'informations sur la manière dont le filtrage est opéré dans le cadre actuel, il convient de se reporter au précédent rapport du DH-GDR figurant à l'Annexe IV du rapport intérimaire d'activité du CDDH sur les mesures nécessitant des amendements à la Convention.⁶³

II. Qui doit filtrer ? – Différents modèles pour un éventuel futur nouveau mécanisme

29. Plusieurs modèles ont été proposés pour aborder le problème de filtrage. Il convient de noter d'emblée que toutes les options proposées visent à offrir les avantages essentiels suivants :

⁶² Le premier chiffre vient des statistiques de la Cour pour les années récentes ; le dernier représente la proportion d'affaires pendantes qui ont préalablement été identifiées par le greffe comme irrecevables

⁶³ Voir doc. CDDH(2011)R72 Addendum I. Il convient de noter que l'estimation du rendement potentiel de décisions contenue dans le présent document n'est à présent plus à jour.

- a. elles renforceraient la capacité de la Cour à traiter efficacement les requêtes clairement irrecevables et permettrait de parvenir à un équilibre entre les entrées et les sorties de telles requêtes pour tous les Etats membres et de réduire l'arriéré d'affaires, tout en permettant peut-être également que les juges actuels se consacrent davantage aux requêtes recevables ;
- b. les juges permanents existants seraient alors en mesure de se concentrer sur des affaires plus complexes et de fond, en particulier sur des requêtes recevables *prima facie* et sur le développement de la jurisprudence ;
- c. donner à un juge davantage de temps pour travailler sur une affaire pourrait réduire significativement le risque d'une jurisprudence divergente ;
- d. il a été suggéré que le fait de libérer les juges permanents du travail relatif aux requêtes irrecevables rendrait leur fonction plus attrayante, ce qui aurait un effet bénéfique sur la qualité des candidats à ce poste ;
- e. chaque modèle autoriserait un certain degré de flexibilité pour répondre aux besoins de la Cour à un moment donné.

30. Les propositions suivantes relatives à la question de savoir qui devrait être chargé du filtrage, ont été faites.

a. Le greffe

31. Il a été suggéré que des juristes confirmés du greffe devraient être habilités à statuer définitivement sur les affaires clairement irrecevables. Plus spécifiquement, les rapporteurs non judiciaires existants se verraient attribuer la compétence qui est actuellement celle des juges uniques, qui est de « déclarer une requête introduite en vertu de l'article 34 irrecevable ou la rayer du rôle lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire. La décision est définitive. Si le juge unique ne déclare pas une requête irrecevable ou ne la rayer pas du rôle, ce juge la transmet à un comité ou à une chambre pour examen complémentaire » (cf. article 27 de la Convention). Selon le rapport explicatif du Protocole n°14, « (c)ela 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 ». ⁶⁴

32. Le Président de la Cour nommerait de tels « responsables du filtrage » de la même manière qu'il procède actuellement à la nomination des rapporteurs non judiciaires. La mission s'inscrirait généralement à court terme et ne constituerait pas nécessairement un travail à plein temps. Ils exerceraient leurs fonctions sous l'autorité du Président de la Cour et feraient partie du greffe, ainsi que cela est fixé à l'article 24 paragraphe 2 de la Convention en ce qui concerne les rapporteurs (non judiciaires). Il semblerait approprié que ces « responsables du filtrage », lorsqu'ils siègent en tant que tels, n'aient à examiner aucune requête contre leur Etat d'origine, ⁶⁵ comme c'est actuellement le cas pour les juges uniques (voir l'article 26 paragraphe 3 de la Convention).

⁶⁴ Voir le paragraphe 67 du rapport explicatif du Protocole n°14.

⁶⁵ Il conviendra de définir quel Etat doit être considéré comme l'état d'origine.

33. Les avantages suggérés en faveur de ce système sont les suivants :
- a. Les juristes confirmés du greffe sont impartiaux et indépendants vis-à-vis des parties et disposent des qualifications et de l'expérience nécessaires pour statuer définitivement dans les affaires clairement irrecevables, y compris une connaissance approfondie de la jurisprudence de la Cour, dans la mesure où ils supervisent déjà la préparation des décisions d'irrecevabilité pour les soumettre à un juge unique.
 - b. Les juristes du greffe seraient immédiatement et pleinement opérationnels, ce qui ne serait pas le cas pour les autres options.
 - c. La suppression du niveau de décision supplémentaire (le juge unique) réduirait le temps et les ressources consacrés à des dossiers clairement irrecevables. L'avis du juge unique diffère de celui du rapporteur dans moins de 1 % des cas⁶⁶.
 - d. Le nouveau mécanisme de filtrage n'impliquerait aucun coût supplémentaire à taux de traitement constant (à moins que l'on envisage de rémunérer les « responsables du filtrage » davantage que les rapporteurs non judiciaires). Toutefois, quel que soit le mécanisme de filtrage choisi, une plus grande efficacité de la Cour passera nécessairement par un renforcement supplémentaire du greffe (c'est-à-dire de la capacité de préparation des dossiers de la Cour) (voir également le titre D.I. ci-dessous).
 - e. La part des ressources de la Cour consacrée à des affaires clairement irrecevables se trouverait réduite au minimum.
 - f. En bref, cette approche serait la plus souple et la plus efficace en termes de coûts.

34. Il a été suggéré qu'il devrait être considéré comme un désavantage que les décisions d'irrecevabilité ne soient plus prises par des juges, ce qui représenterait un pas en arrière dans le caractère systématiquement juridictionnel que le Protocole n° 11 avait donné aux prises de décision au sein du mécanisme de contrôle de la Convention. Avec cette option, la décision ultime de savoir si une affaire particulière recevrait ou non un traitement juridictionnel resterait entre les mains du greffe.

b. Un nouveau type de juge

35. Il a été suggéré que le filtrage devrait être confié à une nouvelle catégorie de juges (dont la principale fonction serait toutefois de traiter des affaires répétitives, voir le paragraphe 16 ci-dessus).

36. Pour ce système, les avantages suivants ont été suggérés :
- a. Les décisions de la Cour devraient être prises par des juges. Le personnel non-judiciaire devrait se cantonner aux travaux préparatoires.
 - b. Toute décision d'irrecevabilité prise par le mécanisme de filtrage étant définitive et mettant un terme à l'affaire présentée par le requérant, il est important que celui-ci reçoive une décision d'un juge, ce qui a un impact extérieur plus grand et

⁶⁶ Ce chiffre a été confirmé par le greffe.

- ce qui serait nettement plus acceptable qu'une décision prise par un fonctionnaire administratif redevable vis-à-vis d'un supérieur hiérarchique.
- c. La mise en place d'une instance juridictionnelle de filtrage permettrait à chaque requérant d'exercer son droit, en vertu de l'article 34 de la Convention, de recevoir une décision d'un juge. Le système de la Convention montrerait ainsi qu'il réserve un traitement égal à toutes les requêtes enregistrées.
 - d. Les requérants, dont les droits sont censés être protégés par le système, ont droit à un certain degré de traitement égal vis-à-vis des Hautes Parties contractantes. Puisque la décision définitive prise dans une affaire à l'encontre d'une Haute Partie contractante est de nature juridictionnelle, les requérants devraient aussi recevoir des décisions d'irrecevabilité qui soient de nature juridictionnelle.
 - e. Presque deux-tiers des requêtes irrecevables –actuellement déferées aux comités et aux juges uniques- sont manifestement mal-fondées. Dans la mesure où ces requêtes peuvent toucher des aspects difficiles et de fond relatifs aux droits de la Convention, il serait plus approprié qu'elles soient traitées par un mécanisme de nature juridictionnelle.
 - f. Une efficacité maximale serait obtenue si des personnes ayant une expérience juridictionnelle entreprenaient les travaux de filtrage, alors que le personnel du greffe peut ne pas avoir d'expérience de travail au sein d'un système juridictionnel national, ou du moins pas d'expérience récente.
 - g. Des juges du filtrage supplémentaires, engagés en cette qualité pour une durée déterminée, constitueraient par la suite un lien fort utile entre le système de la Convention et les systèmes juridiques nationaux.
 - h. Le système actuel inclut un élément de double contrôle impliquant le juge unique et le rapporteur non-judiciaire, ce qui serait préservé par le nouveau système proposé.
37. Les inconvénients suivants ont été suggérés :
- a. Une nouvelle catégorie de juge ne serait pas immédiatement opérationnelle.
 - b. Il peut y avoir là un risque de divergence de pratique entre juges de filtrage et juges permanents.
 - c. Des préoccupations ont également été exprimées sur les conséquences budgétaires d'une telle approche.
 - d. Il peut s'avérer difficile de recruter des juges amenés à traiter uniquement des affaires clairement irrecevables *prima facie* (et éventuellement répétitives).
 - e. Le dossier de l'affaire ne serait pas nécessairement dans une langue comprise par le juge.

c. Une variante

38. Cette proposition combinerait les options impliquant le greffe et une nouvelle catégorie de juges. Des membres spécifiques du greffe se verraient attribuer la compétence de traiter des requêtes qui ont été provisoirement identifiées comme manifestement irrecevables pour des raisons purement procédurales en vertu de l'article 35 paragraphes 1 et 2 de la Convention. Seuls des membres du greffe spécifiquement

désignés devraient être autorisés à traiter de telles affaires et devraient être en mesure de les soumettre à une formation judiciaire à tout moment, s'ils devaient l'estimer nécessaire. En outre, une nouvelle catégorie de juge de filtrage serait créée pour traiter des affaires provisoirement identifiées comme irrecevables en vertu de l'article 35 paragraphe 3 de la Convention, avec les affaires répétitives.

39. Les arguments en faveur d'un tel système sont notamment qu'il préserverait le principe de prise de décision judiciaire pour les affaires dans lesquelles un avis est nécessaire sur le fond de la requête, mais pas pour celles qui ne remplissent manifestement même pas les exigences formelles les plus basiques pour la recevabilité.

40. Les éventuels inconvénients sont notamment ceux qui figurent aux paragraphes 33 et 36 ci-dessus, en ce qui concerne les options impliquant le greffe ou une nouvelle catégorie de juges en dehors du greffe. Certains experts estiment que les affaires clairement irrecevables devraient être traitées de la même manière au regard des critères de recevabilité pertinents, le facteur décisif étant qu'il s'agit d' « *affaires parfaitement claires, dans lesquelles l'irrecevabilité de la requête s'impose d'emblée* »⁶⁷

III. Autres questions

41. La compétence de tout nouveau mécanisme de filtrage incluerait au moins celle des juges uniques de déclarer les requêtes irrecevables ou de les rayer du rôle de la Cour, lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire.

42. Il est constant que le personnel du greffe ne devrait pas décider des requêtes répétitives ni rendre des arrêts sur le fond, et que les décisions sur des affaires répétitives devraient continuer à être prises par des comités de trois juges. Certaines délégations ont estimé que seuls des juges d'un statut équivalent à celui des juges permanents de la Cour devraient être en mesure de rendre des arrêts, notamment dans des affaires répétitives, dont les questions sous-jacentes ne devraient pas indument être considérées comme étant sans importance. Des avis divergents ont été exprimés quant à la question de savoir si une réforme est nécessaire ; certains estimant que la procédure existante du comité de trois juges peut suffire, d'autres relevant l'arriéré substantiel et croissant d'affaires répétitives.

43. Le greffe conserverait la responsabilité première du tri des requêtes et de la préparation des projets de décisions.

44. Afin de garantir l'efficacité, les décisions de tout nouveau mécanisme de filtrage devraient être définitives, tel que cela est le cas, dès à présent, pour celles des juges uniques.

45. Il ne devrait pas y avoir un retour à l'ancien système à deux niveaux (Cour/Commission) : le nouveau mécanisme de filtrage ferait partie de la Cour.

⁶⁷ Se référer au paragraphe 67 du rapport explicatif du Protocole n° 14.

D. Remarques finales

I. Budget

46. Toute mesure pour augmenter la capacité de la Cour, que ce soit pour le filtrage ou pour le traitement des affaires en général, qui implique soit du personnel du greffe supplémentaire soit des juges supplémentaires, ou les deux, aura évidemment des conséquences budgétaires. Le fait que la Cour ait été récemment en mesure d'augmenter le nombre de décisions rendues par les juges uniques peut être dû à la combinaison (relativement) sans coût de réformes internes et du renforcement du greffe par du personnel détaché. Cela ne signifie toutefois pas que de tels moyens vont demeurer disponibles à l'avenir, ni qu'ils seront nécessairement appropriés pour augmenter la capacité générale de traitement des affaires de la Cour. Il devrait également être rappelé que le greffe a déjà annoncé que certaines ressources supplémentaires seraient requises afin que la Cour soit en mesure d'atteindre l'objectif de traiter toutes les affaires actuellement pendantes devant les juges uniques avant 2015.

47. Il a été souligné que si des juristes expérimentés du greffe se voient attribuer la compétence de rejeter les affaires clairement irrecevables, tel que cela est décrit dans l'option a sous le titre C.II. ci-dessus, cela n'aura pas nécessairement de conséquences budgétaires. A moins que le greffe soit simultanément renforcé (ou que des ressources consacrées à d'autres travaux soient transférées, ce qui serait clairement non souhaitable), il est toutefois peu probable que cette approche générerait une augmentation significative du nombre de décisions de juge unique.

48. Comme cela a été noté plus haut, des préoccupations ont été exprimées à l'égard des conséquences budgétaires de la création d'une nouvelle catégorie de juges. Il a toutefois été suggéré que si les options b. ou c. du titre C.II. étaient choisies, les juges du filtrage seraient moins nombreux que les juges permanents et leur rémunération correspondrait à celle du personnel confirmé du greffe plutôt qu'à celle des juges permanents, les conséquences budgétaires de cette approche seraient limitées.

49. Dans tous les cas, il serait intéressant d'examiner, sur la base d'une analyse complète des ressources actuelles, des méthodes de travail et de la production de la Cour, si un accroissement du personnel du greffe contribuerait ou non à l'allègement du problème, dans la mesure où le greffe est déjà responsable du tri et de l'élaboration de décisions à soumettre aux juges uniques.

50. L'évaluation adéquate du rapport efficacité/coût de chaque option, que ce soit pour l'augmentation de la capacité générale de la Cour à traiter les affaires ou pour un nouveau mécanisme de filtrage, sera nécessaire le moment venu. Cette tâche ne peut toutefois pas être entreprise à présent, tant que les diverses options n'auront pas été définies plus clairement, mais devrait être une condition requise à toute décision définitive sur les options à retenir ou à rejeter.

II. Base juridique

51. Toutes les propositions précitées, que ce soit pour l'augmentation de la capacité générale de la Cour à traiter les affaires ou pour un nouveau mécanisme de filtrage, nécessiteraient d'amender la Convention.

2. L'INSERTION D'UNE CLAUSE D'EXTINCTION

A. Introduction

1. Un grand nombre de requêtes restent pendantes devant la Cour durant des années sans être traitées sur le fond. Depuis la mise en place de la politique de hiérarchisation de la Cour, c'est particulièrement le cas des requêtes qui sont le moins prioritaires⁶⁸. Une nouvelle règle procédurale pourrait être mise en place pour préciser plus rapidement le sort de ces requêtes. Une requête serait notamment automatiquement rayée des rôles au terme d'un délai enclenché au moment de son introduction, sauf si, au cours de ce délai, la Cour a notifié l'affaire au gouvernement et l'a invité à soumettre ses observations. Ce délai pourrait être, par exemple, de 12 mois, 18 mois ou deux ans. Il a toutefois été suggéré que ce délai serait peut-être trop court, étant donné que le temps moyen pris pour communiquer des affaires qui sont de prime abord recevables est aujourd'hui de 37 mois. Il a en outre été suggéré, dans l'intérêt d'une certaine souplesse, que cette échéance pourrait être révisée de manière périodique et adaptée à la situation en vigueur.

B. Arguments en faveur

2. Les arguments suivants ont été avancés en faveur de la proposition :
- a. Cette disposition procédurale serait compatible avec la politique de hiérarchisation mise en place par la Cour. Elle permettrait de faire face aux conséquences de la politique de hiérarchisation actuelle, qui, compte tenu de l'arriéré croissant d'affaires, amènera inévitablement un grand nombre d'affaires à rester indéfiniment pendantes devant la Cour, sans réelle possibilité d'être traitées, tout au moins dans un délai raisonnable. Le traitement de ces affaires serait ainsi plus équitable et plus transparent.
 - b. Les requêtes concernées incluraient certaines de celles qui figurent parmi les catégories les moins prioritaires au regard de la politique de hiérarchisation, qui auraient été classées positivement dans ces catégories dans le cadre d'un examen initial pratiqué au sein de la Cour. Cette

⁶⁸ Les catégories de priorité de la Cour sont les suivantes : I, affaires urgentes ; II, affaires soulevant des questions susceptibles d'avoir une incidence sur l'efficacité du système de la Convention ou affaires soulevant une question importante d'intérêt général ; III, affaires portant sur les articles 2, 3, 4 ou 5§1 de la Convention ; IV, affaires potentiellement bien fondées sur le terrain d'autres articles ; V, affaires répétitives ; VI, requêtes identifiées comme soulevant un problème de recevabilité ; et VII, requêtes manifestement irrecevables. Voir également : http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/2792F7B7-40C8-4574-9D97-AB757F366D47/0/Priority_policyPublic_communication_FR.pdf

proposition permettrait à la Cour de gagner du temps pour le consacrer au traitement d'affaires plus graves.

- c. Les requérants seraient informés de l'issue de leur demande plus rapidement qu'à l'heure actuelle. Cela éviterait d'entretenir, chez un requérant dont l'affaire n'a aucune chance d'aboutir, le faux espoir que tend à faire naître l'absence prolongée de traitement de l'affaire par la Cour. La proposition garantirait ainsi le traitement de toutes les requêtes, y compris de celles des catégories inférieures de la politique de hiérarchisation, dans un délai raisonnable.
- d. Compte tenu des ressources limitées disponibles au sein de la Cour, un renforcement de la politique de hiérarchisation en ce sens optimiserait l'utilisation des ressources de la Cour.
- e. Un tel système pourrait servir de « laboratoire » pour la future mise en place d'un modèle de « traitement au choix » des requêtes, si tant est que cela soit considéré souhaitable.

C. Arguments contre la proposition

3. Les arguments suivants ont été avancés contre la proposition :

- a. La proposition prévoit que certaines requêtes seront automatiquement rayées des rôles de la Cour sans aucun examen juridictionnel, ce qui pourrait être perçu comme contraire à l'État de droit et au droit de requête individuelle garanti par l'article 34 de la Convention. La mise en place d'une clause d'extinction conduira le Greffe à choisir les affaires examinées par la Cour. Le tri sera parfois effectué par des agents moins expérimentés du Greffe. Il n'est pas sûr que la clause d'extinction sera uniquement appliquée aux catégories inférieures de la politique de hiérarchisation ; même les affaires répétitives bien fondées pourront se voir affectées. La mise en place d'une clause d'extinction aura en fait pour conséquence que certains requérants ne pourront bénéficier d'une décision d'un juge pour des raisons dont ils ne sont pas responsables (c'est-à-dire à cause de l'incapacité générale de la Cour de traiter toutes les requêtes introduites).
- b. Les requérants ne recevraient pas tous de décision motivée de la Cour. Le fait d'informer les requérants, même d'une manière succincte, des raisons pour lesquelles leur affaire est déclarée manifestement mal fondée peut permettre de prévenir l'introduction d'autres requêtes et obligera les mandataires en justice à expliquer à leurs clients pourquoi ils ont introduit une requête auprès de la Cour, alors qu'ils auraient dû savoir que celle-ci avait très peu de chances d'aboutir.
- c. La proposition ne permettrait pas d'alléger la charge de travail du greffe, puisqu'il serait chargé du tri des affaires, ce qui comporte, conformément aux méthodes de travail en vigueur, la rédaction de projets de décisions de juge unique. En effet, il a été suggéré que la mise en oeuvre de cette proposition demanderait que la Cour examine s'il faut ou non que les

juges eux-mêmes soient responsables du tri. Cela pourrait détourner leur attention d'autres questions qui, en d'autres circonstances, auraient été considérées comme plus importantes.

- d. Selon cette proposition, la décision finale sur la priorité à accorder à l'affaire nécessiterait d'être prise par un juge selon cette proposition. Dès lors, il est difficile de voir comment l'élaboration par le greffe de telles décisions exigerait moins de travail que l'élaboration de décisions de juge unique conformément à l'actuel système.
- e. L'application d'une clause d'extinction pourrait nuire à l'autorité de la Cour, surtout si l'opinion publique la soupçonne d'utiliser ce mécanisme pour ne pas avoir à traiter de certaines affaires délicates du point de vue politique ou juridique.
- f. La mise en place d'une clause d'extinction pourrait avoir des effets contraires au but poursuivi, dans la mesure où elle pourrait amener la Cour à consacrer une plus grande partie de ses moyens à se prononcer sur des affaires moins importantes, afin d'être sûre que la clause d'extinction sera aussi peu appliquée que possible. La proposition pourrait ainsi avoir des effets indésirables, conduisant la Cour à communiquer davantage d'affaires mais moins bien préparées.
- g. La proposition ne semble pas tenir compte du fait que la mise en place des juges uniques a considérablement modifié le traitement par la Cour des requêtes des catégories les moins prioritaires. Grâce aux juges uniques, les requêtes de ce type ne resteront plus indéfiniment pendantes devant la Cour, sans réelle possibilité d'être tranchées. Elles seront traitées par la Cour en deux mois.
- h. Il serait contraire au principe de sécurité juridique que de rendre variable le délai permettant d'enclencher la clause d'extinction et conduisant à rayer une affaire du rôle. Cet aspect pourrait néanmoins être atténué si les variations étaient introduites après un certain préavis.
- i. La clause d'extinction serait plus qu'un laboratoire pour parvenir à un système ou un autre de « traitement au choix » ; elle introduirait effectivement un tel système.

D. Autres questions soulevées

4. La proposition est liée à la manière dont sont traitées les requêtes manifestement irrecevables et, par là, au débat sur la mise en place d'un nouveau mécanisme de filtrage. De fait, la proposition actuelle met l'accent sur le tri des requêtes par le Greffe, alors qu'il reste à déterminer s'il appartiendra au Greffe ou au juge unique de décider si une affaire restera dormante jusqu'à ce qu'elle soit automatiquement rayée des rôles par l'effet de la clause d'extinction. Il a été suggéré que l'on peut s'attendre à ce que la clause d'extinction soit avant tout pertinente pour les affaires dans lesquelles le Greffe aura estimé qu'une requête précise était peu prioritaire. Il existe donc un lien intrinsèque entre cette proposition et la proposition formulée dans le document consacré au nouveau mécanisme de filtrage, qui vise à donner à certains membres du Greffe le pouvoir de liquider les

requêtes clairement irrecevables, ce qui permettrait également d'informer plus rapidement les requérants de l'issue de leur affaire que ce n'est le cas à l'heure actuelle.

5. En outre, avant qu'une telle clause d'extinction soit appliquée, il conviendrait d'abord de définir clairement qui sélectionnera les affaires qui seront automatiquement rayées, et sur quels critères.

6. L'impact de la proposition semble dépendre largement de la durée du délai retenu pour la clause d'extinction. Si cette période est suffisamment longue (par exemple trois ans), le risque qu'une affaire recevable soit automatiquement rayée des rôles par suite de l'application de cette clause semble négligeable. En revanche, le choix d'une période plus longue rendrait moins convaincants les arguments avancés à l'appui de cette proposition.

7. Il reste cependant à déterminer si l'application d'une clause d'extinction donnerait lieu à une « décision » sur l'applicabilité ou la non-applicabilité des conventions pertinentes des Nations Unies en matière de droits de l'homme. La proposition pourrait par conséquent accroître la charge de travail du Comité des droits de l'homme et des autres organes des conventions des Nations Unies.

8. Le CDDH note que les informations relatives aux tendances récentes au regard du nombre de requêtes pendantes et aux prévisions de la Cour pour le traitement à venir des requêtes clairement irrecevables peuvent avoir des implications pour une évaluation de la nécessité de cette proposition (pour davantage de détails, il convient de se référer au paragraphe 34 du rapport final).

3. CONFÉRER À LA COUR LE POUVOIR DISCRETIONNAIRE DE CHOISIR QUELLE AFFAIRE EXAMINER

A. Introduction

1. La proposition vise à conférer à la Cour le pouvoir discrétionnaire de choisir quelle affaire examiner, à l'image des dispositions similaires appliquées par les juridictions internes suprêmes de certaines Parties contractantes. Dans ce cas, une requête ne serait pas examinée sans que la Cour ne prenne la décision favorable de traiter l'affaire.

B. Arguments en faveur

2. Les arguments suivants ont été avancés en faveur de la proposition :
- a. La mise en place d'un modèle de « traitement au choix » des requêtes rendrait la capacité décisionnelle judiciaire de la Cour plus gérable. Elle permettrait de traiter toutes les requêtes, jusqu'à leur conclusion, dans un délai raisonnable et prévisible.

- b. Cette approche permettrait à la Cour de se concentrer exclusivement sur le traitement des affaires les plus prioritaires. Elle contribuerait à assurer la cohérence d'une jurisprudence de la plus haute qualité.
- c. La proposition formalise, dans une certaine mesure, la pratique actuelle définie par la politique de hiérarchisation de la Cour. Elle ne va donc pas aussi loin qu'il y paraît. Le modèle de « traitement au choix » des requêtes n'exclut par conséquent pas automatiquement le droit de requête individuelle.
- d. Il n'est pas certain que d'autres propositions suffisent à établir un équilibre entre les requêtes reçues et celles qui sont examinées. Il est également improbable qu'elles soient suffisantes sans une augmentation significative du budget de la Cour.

C. Arguments contre la proposition

- 3. Les arguments suivants ont été avancés contre la proposition :
 - a. La proposition pourrait bouleverser le mécanisme actuel de la Convention et restreindre fortement le droit de recours individuel.
 - b. La proposition cherche avant tout à apporter une solution pour les nouvelles requêtes, alors que d'autres pratiques pourraient apparemment suffire à établir un équilibre entre les requêtes reçues et celles qui sont examinées. Mais elle n'apporte aucun remède à l'arriéré d'affaires qui doivent encore être examinées.
 - c. La proposition présuppose une mise en œuvre déjà importante à l'échelon national, ce qui n'est pas systématiquement le cas dans toutes les instances.
 - d. La proposition n'aidera pas à atténuer la charge de travail du greffe, dans la mesure où il sera toujours chargé de la première analyse de la requête. Comme les juges auront le choix dans le traitement des requêtes, ils devront toujours prendre note de toutes les informations fournies par le greffe.

D. Autres questions soulevées

4. Si la Cour se voit attribuer un large pouvoir discrétionnaire pour choisir les affaires à examiner, il a été suggéré que le critère en vertu duquel de telles décisions sont prises devrait être clairement stipulé (comme il est réglementé au niveau interne pour certaines des plus hautes juridictions nationales). Il est important de garantir que la sélection des requêtes soit faite objectivement et de manière indépendante par la Cour, afin d'éviter tout sorte de politisation des décisions.

5. L'introduction d'un modèle de traitement au choix des requêtes pourrait être accompagnée de l'élaboration d'un mécanisme qui permettrait à la Cour de renvoyer les affaires dans l'ordre juridique interne pour un examen complémentaire en conformité avec les normes de la Convention si ces affaires n'étaient pas choisies pour être examinées par la Cour de Strasbourg.

6. Même si elle est éventuellement destinée à être mise en œuvre à long terme, cette proposition pourrait être examinée parallèlement à d'autres qui impliquent des amendements significatifs.

7. Le CDDH note que les informations relatives aux tendances récentes au regard du nombre de requêtes pendantes et aux prévisions de la Cour pour le traitement à venir des requêtes clairement irrecevables peuvent avoir des implications pour une évaluation de la nécessité de cette proposition (pour davantage de détails, il convient de se référer au paragraphe 34 du rapport final).

Annexe V**RAPPORT DU CDDH SUR DES MESURES DESTINEES A RENFORCER LES
RELATIONS ENTRE LA COUR ET LES JURIDICTIONS NATIONALES****ETENDRE LA COMPETENCE DE LA COUR EN MATIERE
D'AVIS CONSULTATIFS****A. Introduction**

1. Lors de la 4^e réunion du DH-S-GDR (28-30 janvier 2009), les experts de la Norvège et des Pays-Bas ont soumis une proposition pour étendre la compétence de la Cour en matière d'avis consultatifs.⁶⁹ Cette proposition a été retenue dans l'Avis du CDDH sur les questions à couvrir lors de la Conférence d'Interlaken⁷⁰ mais n'a pas été mentionnée par la suite dans la Déclaration d'Interlaken. Elle a toutefois été incluse dans la Déclaration d'Izmir. Les Délégués ont, par conséquent, invité le CDDH « à donner ... un avis, en présentant ... les principaux arguments pratiques pour et contre, sur un système permettant aux plus hautes juridictions nationales de demander des avis consultatifs à la Cour concernant l'interprétation et l'application de la Convention, déjà à l'examen. »⁷¹ Il a été suggéré que cette proposition est aussi liée à l'approche stratégique à long terme énoncée dans la Déclaration d'Izmir et mentionnée dans les décisions des Délégués sur le suivi de la Déclaration susmentionnée.

2. La proposition norvégienne/néerlandaise présente les caractéristiques suivantes :
- a. Une demande d'avis consultatif pourrait être réservée aux cas révélant un éventuel problème systémique ou structurel.
 - b. Une demande ne pourrait être soumise que par une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne.
 - c. Une demande par une cour nationale devrait toujours être facultative.
 - d. La Cour devrait bénéficier d'une liberté totale d'appréciation pour refuser de traiter une demande, sans qu'elle ait à justifier sa décision.
 - e. Tout Etat partie à la Convention devrait avoir la possibilité de soumettre à la Cour des observations écrites sur les questions juridiques pertinentes.
 - f. La Cour devrait accorder la priorité aux demandes d'avis consultatifs.
 - g. Un avis consultatif ne devrait pas lier l'Etat partie dont la juridiction nationale en a fait la demande.
 - h. Le fait que la Cour ait donné un avis consultatif sur une question ne devrait en aucun cas restreindre le droit du requérant à adresser la même question à la Cour selon l'article 34 de la Convention.

⁶⁹ Voir doc. DH-S-GDR(2009)004.

⁷⁰ Voir doc. CDDH(2009)019 Add. I.

⁷¹ Voir doc. CM/Del/Dec(2011)1114/1.5, "autre", dans ce contexte signifie 'autre qu'un système de frais pour les requérants à la Cour' (Voir doc. DH-GDR(2011)011 REV.)

- i. L'extension de la compétence de la Cour à cet égard serait introduite dans la Convention.

B. Arguments en faveur de la proposition en général

3. Les arguments généraux suivants ont été avancés en faveur de la proposition d'extension de la compétence de la Cour en matière d'avis consultatifs :

- a. Cela pourrait contribuer à une diminution, à moyen ou long terme, de la charge de travail de la Cour, ce qui augmenterait son efficacité.
- b. La Cour aurait la possibilité de donner une orientation claire sur de nombreuses affaires susceptibles de porter sur la même question, constituant ainsi un outil procédural alternatif dans certaines affaires révélant des problèmes systémiques ou structureaux potentiels. Elle contribuerait ainsi à l'efficacité de la Cour.
- c. La procédure permettrait une clarification du droit à un stade plus précoce, augmentant les chances d'aboutir à un règlement du contentieux au niveau national et évitant ainsi l'arrivée d'un grand nombre de requêtes individuelles devant la Cour, réduisant ainsi la charge de la Cour.
- d. Un avis consultatif fournirait aux juridictions nationales une base solide pour juger de l'affaire, en particulier lorsque l'interprétation de la Convention paraît peu claire, et augmenterait la probabilité d'une acceptation de la décision par les parties ; cela pourrait renforcer l'autorité des juridictions et des autorités nationales chargées d'appliquer la Convention.
- e. La possibilité de résoudre un certain nombre d'affaires pendantes ou éventuelles soulevant la même question, tant au niveau national qu'au européen, pourrait justifier un délai au niveau national dans un cas d'espèce.
- f. Etant donné que l'affaire demeure au sein du système national, la responsabilité primaire continue de la juridiction nationale d'agir sur l'avis consultatif de la Cour, en accord avec le contexte légal, social et politique du pays concerné, pourrait avoir pour effet de renforcer l'autorité de la Cour et de sa jurisprudence dans les Etats membres tout en encourageant le dialogue entre la Cour et les juridictions nationales, renforçant par là le principe de subsidiarité.
- g. La proposition pourrait être poursuivie en parallèle, et non pas à la place de ou en concurrence avec, par exemple, les travaux sur le filtrage ou les frais. Comme pour le travail sur une procédure d'amendement simplifiée, cela relèverait d'une question de planification à long terme.
- h. La mise en œuvre de la proposition ne devrait pas impliquer de coûts ou charges administratives excessives, et ne créerait pas, en ce sens, de « dégâts »

C. Arguments contre la proposition en général

4. Les arguments généraux suivants ont été avancés contre la proposition d'extension de la compétence de la Cour en matière d'avis consultatifs.

- a. L'objectif de la proposition n'est pas clair et n'est peut-être pas approprié à l'état actuel du système de la Convention, qui se distingue à plusieurs égards d'autres systèmes juridictionnels prévoyant la possibilité de demander des avis consultatifs.
- b. Cela pourrait augmenter, plutôt que de la diminuer, la charge de travail de la Cour en créant un nouveau groupe d'affaires qui, autrement, n'auraient pas été présentées.
- c. La Cour est déjà surchargée et pourrait avoir des difficultés à absorber cette nouvelle compétence de manière satisfaisante.
- d. La Cour a déjà les moyens de traiter de nombreuses affaires révélant d'éventuels problèmes systémiques ou structurels et en traite régulièrement.
- e. Mettre en œuvre la proposition pourrait engendrer également une charge de travail additionnelle pour des juridictions nationales.
- f. Cela introduirait un retard dans les procédures internes car l'affaire devra être suspendue devant la juridiction nationale dans l'attente de l'avis de la Cour. Ceci serait inévitable et devra être pris en compte par les juridictions nationales lorsqu'elles décideront d'adresser ou non une demande à la Cour.
- g. L'autorité de la Cour pourrait être remise en question si la juridiction nationale ne suivait pas l'avis consultatif dans la mesure où celui-ci ne serait pas contraignant (voir également le paragraphe 18 ci-après).
- h. En fonction des caractéristiques du modèle qui sera choisi, la mise en œuvre d'un nouveau système risque de provoquer un conflit de compétences entre les cours constitutionnelles nationales et la Cour européenne des droits de l'homme.

D. Aspects principaux de la proposition - options et arguments en faveur et contre

5. Les éléments suivants sont les aspects principaux d'un système possible étendant la compétence de la Cour en matière d'avis consultatifs, découlant de la proposition norvégienne/néerlandaise. Sont tout d'abord présentés les aspects pour lesquels il y a un large accord (en supposant que la proposition soit adoptée), suivis de ceux pour lesquels les avis diffèrent, présentés avec différentes options (qui peuvent être alternatives ou cumulatives) pour chacun d'entre eux et comprenant les arguments avancés pour et contre ces derniers.⁷²

Aspects pour lesquels il y a un large accord

6. Il y a eu un large accord sur le fait que les demandes d'avis consultatifs devraient être limitées par référence à la nature de l'affaire y relative, afin d'éviter une prolifération des demandes qui encombrant la Cour. Deux options principales ont été suggérées : les cas révélant un éventuel problème systémique ou structurel (la proposition norvégienne/néerlandaise originale) et ceux concernant la compatibilité d'une législation, d'une réglementation ou d'une interprétation constante de la législation par un ordre de

⁷² Il devrait être observé que certains experts ont exprimé leurs vues sur ces questions tout en restant opposés ou tout en ayant des réserves quant à toute extension de la compétence de la Cour pour donner des avis consultatifs, au moins à ce stade.

juridiction avec la Convention. Ces options peuvent en réalité ne pas être exclusives l'une de l'autre : en effet, la première peut être simplement une version plus restrictive de la seconde, ou même la même idée de base exprimée différemment.

7. Sur la question de savoir quelle(s) autorité(s) nationale(s) pourraient demander un avis consultatif, il y a eu un large accord sur le fait qu'il devrait s'agir des juridictions des Etats membres dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, pour les raisons qui suivent. Les avis consultatifs sont de nature juridique et ne devraient être demandés que par une juridiction. Le fait de limiter la procédure aux plus hautes juridictions nationales introduirait une forme d'épuisement des voies de recours internes. Cela pourrait éviter une prolifération des requêtes qui encombrant la Cour. Permettre aux cours inférieures de demander un avis consultatif pourrait s'interposer dans le dialogue entre les juridictions nationales, qui devrait être réglé au niveau national avant que l'affaire soit déférée à Strasbourg. Il a également été suggéré que les gouvernements soient en mesure de demander des avis consultatifs, dans la mesure où ils peuvent souhaiter s'assurer de la conformité d'un projet de loi à la Convention (à l'instar de la compétence consultative prévue par la Convention américaine des Droits de l'Homme)⁷³; il a toutefois été argué que cela augmenterait le risque d'accroître la charge de travail de la Cour et que cela risquerait de transférer les différends justiciables à Strasbourg pour des raisons politiques.

8. Il a été suggéré que, à tout le moins, le gouvernement de l'Etat dont la juridiction nationale a demandé un avis consultatif devrait avoir la possibilité d'intervenir dans la procédure, dans la mesure où ce gouvernement devrait avoir la possibilité de présenter sa propre position sur le sujet de la demande (voir également le paragraphe 18 ci-dessous.) La position des parties dans les procédures internes peut également nécessiter un examen.

9. L'autorité nationale pertinente ne devrait pouvoir demander l'avis consultatif de la Cour qu'après un examen suffisant des circonstances de fait par la juridiction nationale (voir également le paragraphe 15 ci-après).

10. Il a été suggéré que l'autorité nationale pertinente devrait également fournir à la Cour de Strasbourg une indication de son avis sur la question pour laquelle elle a sollicité un avis consultatif.

11. Les demandes d'avis consultatifs de la part des autorités nationales pertinentes devraient être facultatives. Il ne serait approprié pour les autorités nationales pertinentes de demander un avis consultatif que dans le cas où elles auraient de sérieux doutes quant à la compatibilité d'une loi ou d'une jurisprudence nationale avec la Convention. Un

⁷³ En vertu de l'article 64 de la Convention américaine des droits de l'homme, « Les Etats membres de l'Organisation pourront consulter la Cour [interaméricaine des droits de l'homme] à propos de l'interprétation de la présente Convention ou de tout autre traité concernant la protection des droits de l'homme dans les Etats américains. De même les organes énumérés au Chapitre X de la Charte de l'Organisation des Etats Américains, réformée par le Protocole de Buenos Aires, pourront consulter la Cour au sujet de questions relevant de leur compétence particulière ».

individu concerné a toujours la possibilité de saisir la Cour (voir également le paragraphe 20 ci-dessous), qui conserverait la possibilité de se prononcer sur la question juridique.

12. La Cour pourrait accorder la priorité aux demandes d'avis consultatifs, qu'elles soient acceptées ou refusées. Cela pourrait garantir que les affaires soient réglées rapidement au niveau national et éviterait par conséquent aussi bien des retards dans les procédures internes qu'un grand nombre de plaintes adressées à la Cour. Ce n'est que dans l'hypothèse où les demandes d'avis consultatif ne relèvent pas de problèmes systémiques ou structurels ou d'affaires essentielles se rapportant à l'interprétation ou à l'application de la Convention qu'elles n'obtiendraient pas la priorité ; la priorisation dépendrait alors de la nature de l'affaire.

13. La compétence de donner un avis consultatif devrait être limitée à la Grande Chambre, comme c'est le cas des avis consultatifs donnés au Comité des Ministres, conformément à l'article 47 de la Convention. L'autorité des avis consultatifs serait ainsi renforcée.

14. Enfin, il pourrait être facultatif pour les Etats Parties de se soumettre à l'extension de la compétence de la Cour de donner des avis consultatifs. Cela permettrait aux autres Etats de voir comment le système fonctionne et se développe.

15. Il a également été noté qu'il serait nécessaire d'introduire des garanties procédurales en concordance avec le principe de la sécurité juridique.

Aspects pour lesquels différentes options ont été proposées

16. Il y a des divergences quant au fait de savoir dans quelle mesure la Cour devrait prendre en considération les circonstances factuelles qui sont à l'origine de la demande d'avis consultatif. En tout état de cause, il est entendu que la Cour ne devrait pas procéder de son propre chef à une évaluation factuelle en lieu et place du tribunal national.

- a. D'une part, il conviendrait d'éviter des avis consultatifs dont la nature trop abstraite pourrait avoir des conséquences inattendues et dont la mise en œuvre effective au niveau nationale serait difficile.
- b. D'autre part, la notion même d'avis consultatif implique un certain degré de généralité. L'autorité de l'avis ne serait sapée que si la Cour le rédigeait en des termes trop généraux.

17. Différents avis ont été exprimés sur la question de savoir si la Cour devrait bénéficier d'une liberté d'appréciation pour refuser des demandes d'avis consultatifs.

- a. Les arguments exprimés en faveur étaient que la Cour devrait bénéficier d'une liberté d'appréciation totale de refuser, rendant le système aussi souple que possible et aidant à s'assurer que la Cour ne soit pas surchargée par la préparation des avis consultatifs. La condition que seules les affaires révélant un problème systémique ou structurel potentiel peuvent être le sujet d'une demande d'avis consultatif, ainsi que la procédure permettant de s'en occuper, devrait garantir que, surtout dans le moyen ou long terme, il n'y ait pas d'augmentation nette de la charge de travail de la Cour.

- b. Les arguments contre étaient notamment que lorsqu'une juridiction nationale a dûment considéré qu'il était approprié de communiquer une demande d'avis consultatif, la Cour ne devrait pas avoir la possibilité de refuser discrétionnairement d'examiner la demande : cela nuirait à la qualité du dialogue entre les deux juridictions. En outre, dans la situation délicate d'une jurisprudence divergente entre les sections de la Cour, une demande d'avis consultatif permettrait l'harmonisation de la jurisprudence de la Cour (cet argument étant également potentiellement pertinent d'une manière générale). L'existence d'un litige pendant relevant de la même question ne ferait pas obstacle à ce que la Cour rende un avis consultatif ; en effet, le traitement du litige en cause n'en sera qu'accélééré.

18. Les avis ont également divergé quant à savoir si la Cour devrait être obligée de donner des raisons pour un refus d'accepter une demande d'avis consultatif.

- a. D'une part, il a été avancé que l'autorité nationale pertinente a un droit de savoir pourquoi un avis consultatif n'est pas donné. Une explication contribuerait à établir un dialogue entre les juridictions. Les raisons du refus guideraient les juridictions nationales lorsqu'elles décideront si elles demandent un avis, en particulier si une demande a été refusée au préalable ; cela pourrait diminuer le nombre de demandes susceptibles d'être refusées. Même la Cour de justice de l'Union européenne donne de brèves raisons pour l'absence de réponse formelle à une demande pour une décision à titre préjudiciel.
- b. Par contre, exiger de la Cour qu'elle justifie ses refus augmenterait sa charge de travail ; il devrait tout au plus être facultatif pour la Cour de justifier un refus : ce devrait être le cas en particulier dans un système souple et facultatif. La Cour n'est pas tenue de justifier son refus de renvoyer une affaire devant la Grande Chambre. Il devrait être de même en ce qui concerne les refus de donner un avis consultatifs.

19. Il y a également eu des divergences quant au fait de savoir si d'autres acteurs intéressés, y compris d'autres Etats Parties à la Convention, devraient avoir la possibilité d'intervenir dans une procédure d'avis consultatif.

- a. En faveur de cette idée, il a été argué que les avis consultatifs se rapportent à l'interprétation d'un traité international et ont par là le potentiel d'avoir une incidence sur tous les Etats Parties, bien que le problème systémique sous-jacent soit peut-être basé sur des circonstances nationales spécifiques. Des interventions des Etats permettraient de renforcer la connaissance de la jurisprudence de la Cour au sein des Etats Parties en général et élargiraient l'impact de l'assistance de la Cour sur une question juridique spécifique. Elles aideraient la Cour à encadrer la question juridique et prévoiraient une meilleure appréhension de la situation dans les Etats Parties. Elles accroîtraient l'autorité de l'avis et de la jurisprudence en général, par le débat juridique suffisamment large qui les précèderaient. Les entités non-étatiques devraient aussi pouvoir demander l'autorisation d'intervenir. (D'un point de

vue pratique, la Cour devrait notifier aux gouvernements nationaux des affaires pendantes d'avis consultatifs ou, alternativement, publier ce type d'affaires sur son site internet. De plus, les interventions devraient être assujetties, dans ce contexte, à des délais stricts pour éviter de retarder la procédure.)

- b. Contre cette idée, il a été relevé que permettre à d'autres Etats Parties de faire des interventions pourrait entraîner un risque de créer une certaine asymétrie, étant donné que contrairement aux tierce interventions, les demandes d'avis consultatifs proviendraient des juridictions nationales. Autoriser ces interventions retarderait la procédure, retardant ainsi davantage les procédures internes.

20. Un point particulier de divergence porte sur la question des effets que l'avis consultatif devrait avoir dans les relations entre la Cour européenne des droits de l'homme, qui le rend, et l'autorité nationale qui le demande.

- a. Le fait que la Cour soit l'autorité centrale pour s'assurer de l'application uniforme de la Convention a été l'un des arguments en faveur d'avis ayant un effet contraignant. Si la demande émanait d'une juridiction et que l'avis était uniquement facultatif, cela reviendrait à faire perdre le gain potentiel attendu de la procédure d'avis, puisque le requérant saisirait probablement ultérieurement la Cour, qui aurait reconnu ses droits dans le cadre de la procédure d'avis. Un avis consultatif ayant un effet contraignant présenterait l'avantage de l'irrévocabilité. L'étendue de la nature de l'avis consultatif dépendrait de la nature de l'affaire : s'agissant d'un problème systémique/structurel, l'avis consultatif aurait un effet contraignant pour l'autorité qui sollicite l'avis ; s'agissant d'une interprétation de la Convention, l'avis aurait un effet contraignant général. Il est difficile d'envisager un avis consultatif n'ayant pas d'effet contraignant quand la demande est facultative ; cela impliquerait que l'autorité nationale pourrait appliquer une solution contraire à celle indiquée par la Cour, suite à laquelle l'individu déposerait certainement une requête à Strasbourg. Cela serait contraire à l'objectif du système. La nature non-contraignante de l'avis consultatif selon la procédure existante peut être justifiée par la nature politique de la décision finale, prise par le Comité des Ministres, dans laquelle des questions juridiques ne sont qu'une seule des considérations.
- b. Il peut être superflu de rendre l'avis consultatif formellement contraignant si l'autorité de l'avis découle dans l'ordre juridique interne du statut juridique de la décision prise ultérieurement par l'autorité ayant sollicité l'avis. Dans l'hypothèse où l'avis consultatif traite de l'application de la convention aux faits spécifiques de l'affaire devant la juridiction nationale, il pourrait ne pas être automatiquement applicable aux autres affaires. La Cour donnerait son avis sur une question concernant la Convention, elle ne déciderait pas de l'affaire avant la juridiction nationale. La « sanction » pour non-conformité à l'avis consultatif serait le constat d'une violation lors d'une requête individuelle ultérieure. Dès lors qu'il ne serait pas obligatoire pour la juridiction nationale de demander un avis consultatif, il semble néanmoins peu

probable que une juridiction nationale retarderait une procédure en demandant un avis pour ne pas le suivre. Les avis consultatifs rendus par la plupart des cours internationales ne sont pas juridiquement contraignants.

21. Il y a également eu des divergences quant à savoir s'il devrait y avoir des restrictions au droit des requérants d'adresser la même question à la Cour selon l'article 34 de la Convention.

- a. Les arguments en faveur étaient notamment que l'avis consultatif de la Cour ne devrait pas être contesté en substance par des requêtes individuelles se rapportant à la même question. Le droit de recours individuel pourrait être restreint lorsque l'avis consultatif est suivi par l'autorité qui l'a sollicité. Le fait de maintenir un droit de recours individuel non-restreint à la suite d'un avis consultatif se rapportant à la même affaire, affaiblirait l'objectif du système qui est de réduire le nombre de recours individuels à venir.
- b. Les arguments contre étaient notamment que le droit de recours individuel ne devrait pas être restreint, dans la mesure où il se trouve au cœur du système de la Convention et. Si son avis consultatif concerne l'interprétation de la Convention, la Cour ne devrait pas être empêchée d'évaluer les recours individuels concernant des situations concrètes. Si l'avis consultatif n'est pas suivi par l'autorité qui l'a sollicité, le requérant doit conserver son droit de présenter l'affaire à Strasbourg.

* * *