

Strasbourg, le 25 mars 2011

DH-PS(2011)R2
Addendum I

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

COMITE D'EXPERTS SUR UNE PROCEDURE SIMPLIFIEE
D'AMENDEMENT DE CERTAINES DISPOSITIONS DE LA
CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME
(DH-PS)

Projet d'éléments pour le Rapport intérimaire d'activité du CDDH

2^e réunion
Strasbourg, 9-11 mars 2011

Projet d'éléments pour le Rapport intérimaire d'activité du CDDH

A. Introduction

Le mandat occasionnel du CDDH exige de celui-ci qu'il soumette au Comité des Ministres, le 15 avril 2011, un Rapport intérimaire d'activité sur des propositions spécifiques pour des mesures nécessitant des amendements à la Convention. Le texte devrait inclure des propositions, avec différentes variantes, pour un mécanisme de filtrage au sein de la Cour européenne des droits de l'homme et des propositions pour rendre possible de simplifier la modification des dispositions concernant les questions organisationnelles.¹

Le présent document contient certains des éléments déjà adoptés par le DH-GDR lors de sa 6^e réunion (9-11 mars 2011) pour transmission au CDDH. Ils figurent à nouveau ici afin de fournir un contexte aux éléments qui se rapportent spécifiquement aux travaux du DH-PS. Ce comité n'a adopté que les éléments pertinents dans son travail, mis en évidence dans le présent document.

¹ Voir doc. CDDH(2010)002, « Décisions du Comité des Ministres sur les suites à donner à la Déclaration d'Interlaken et Mandats du CDDH et des instances subordonnées impliquées dans le suivi de la Déclaration ».

B. Projet d'éléments pour le Rapport intérimaire d'activité du CDDH

I. INTRODUCTION

1. Le Comité des Ministres a demandé au CDDH de lui soumettre le 15 avril 2011 un Rapport intérimaire d'activité sur des propositions spécifiques pour des mesures nécessitant des amendements à la Convention, y compris des propositions, avec différentes variantes, pour un mécanisme de filtrage au sein de la Cour européenne des droits de l'homme et des propositions pour permettre de simplifier la modification des dispositions concernant les questions organisationnelles.²

2. Le CDDH travaille sur la réforme du système de la Convention depuis 1999, avant la Conférence de Rome de 2000. Ces travaux peuvent être divisés en trois phases : la première, de 2000 à 2004, a abouti à un train de mesures sur la réforme incluant le Protocole n° 14 ; la deuxième, de 2004 à 2009, a impliqué l'examen de la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations liées à la réforme, ainsi que le suivi du rapport du Groupe des Sages, et a abouti au Rapport d'activité du CDDH et à son Avis sur les questions qui devaient être abordées lors de la Conférence d'Interlaken ; la troisième phase, en cours, concerne le suivi de la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken.

3. La Conférence et la Déclaration d'Interlaken ont eu un impact positif et significatif sur les travaux du CDDH, travaux qui ont également été facilités par l'entrée en vigueur du Protocole n° 14. Certaines questions actuellement à l'étude se sont déjà posées dans le passé mais, pour diverses raisons, y compris l'incertitude quant à leur opportunité et quant à l'existence d'une volonté politique à leur égard, elles n'ont pas été examinées en détail, les débats se limitant à des prises de position préliminaires.

4. Alors que les principales questions à l'ordre du jour du CDDH restent souvent complexes et sensibles le nouvel environnement d'après-Interlaken a permis au CDDH de faire des progrès. Il est ainsi en mesure, dans le présent rapport, de décrire la manière dont ses travaux ont avancé depuis la Conférence d'Interlaken, de présenter, dans leurs grandes lignes, les éventuelles mesures en cours d'examen, et enfin de décrire la manière dont il entend parachever son mandat par la présentation d'un Rapport final pour le 15 avril 2012.

5. Le présent Rapport est le troisième que le CDDH présente depuis la Conférence d'Interlaken du 18-19 février 2010. Il fait suite à son Premier rapport (juin 2010) et au Rapport final (novembre 2010) sur des propositions de mesures qui résultent de la Conférence d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention. Ainsi que ces deux rapports précédents l'ont précisé, le CDDH a, conformément à son mandat, examiné depuis le début des propositions de mesures qui nécessitent des amendements à la Convention en parallèle avec celles qui n'en nécessitent pas.

² Voir doc. CDDH(2010)002, « Décisions du Comité des Ministres sur les suites à donner à la Déclaration d'Interlaken et Mandats du CDDH et des instances subordonnées impliquées dans le suivi de la Déclaration ». Le mandat occasionnel du CDDH figure également à l'Annexe I.

6. Les travaux ont eu lieu premièrement dans deux comités d'experts subordonnés, à savoir le DH-PS sur une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la Convention et le DH-GDR sur la réforme de la Cour, ce dernier comité ayant en pratique de toutes les autres questions pertinentes.³ Le CDDH a reçu des informations importantes et détaillées de la part du greffe concernant en particulier la mise en œuvre du Protocole n° 14 par la Cour et notamment les nouvelles procédures du juge unique et de comité de trois juges. Suite à l'appel de la Déclaration d'Interlaken et du mandat occasionnel reçu par le CDDH, le DH-GDR a procédé à une consultation de représentants de la société civile et des institutions nationales des droits de l'homme. Elle a eu lieu à Strasbourg le 9 février 2011 et a notamment permis de discuter des questions contenues dans le présent Rapport.⁴

7. Le CDDH note que le présent Rapport ne sera soumis que peu de temps avant la Conférence d'Izmir (26-27 avril 2011) qui sera organisée par la Présidence turque du Comité des Ministres en vue du suivi d'Interlaken.

II. CONTEXTE

8. Si l'on peut espérer que le Protocole n° 14, entré en vigueur le 1^{er} juillet 2010, offrira un certain répit à la Cour européenne des droits de l'homme, il n'en demeure pas moins que la situation de celle-ci, au vu de la masse d'affaires, a continué de se détériorer depuis la Conférence d'Interlaken. Au 31 décembre 2010, un total de 139.650 requêtes était en instance devant une formation juridictionnelle, soit une augmentation de 17% au cours de l'année. Malgré le fait que ses ressources n'ont pas augmenté, la Cour a de nouveau accru sa production de décisions et d'arrêts, en résolvant un total de 41.183 affaires, soit 16% de plus que l'année précédente. L'augmentation du nombre des requêtes pendantes dépasse ainsi, de nouveau, celle de la production de la Cour en nombre et en taux. Le ratio entre les décisions d'irrecevabilité et les arrêts est de 15 à 1, contre environ 14 à 1 en 2009. Au rythme actuel de la production (et en imaginant fictivement qu'aucune nouvelle requête ne serait introduite), il faudrait près de 20 ans à la Cour pour juger toutes les requêtes actuellement pendantes devant les chambres et les comités et un peu moins de deux ans et demi pour celles pendantes devant les juges uniques.⁵

9. Rappelant que la Cour a été créée par les Hautes Parties contractantes pour assurer le respect de leurs engagements à l'égard de la Convention, le système de celle-ci impose, sous sa forme actuelle, le respect de deux principes fondamentaux dans la recherche de solutions au problème du volume d'affaires devant la Cour. Le premier est le droit de recours individuel, élément unique du système de la

³ Le calendrier des réunions figure à l'Annexe II.

⁴ Le programme et la liste des participants figurent à l'Annexe III.

⁵ Ce calcul est basé sur les chiffres provenant de la Cour pour 2010. A la fin de cette période il y avait 51.250 affaires en instance devant les chambres et les comités et 88.400 devant le juge unique ; pendant cette période, 20.607 arrêts et 38.576 décisions ont été rendus. Etant donné que le système de juge unique – théoriquement plus efficace – n'a été pleinement en vigueur que pour la moitié de cette période, on peut présumer que la production de décisions d'irrecevabilité augmentera d'une certaine manière pour l'année 2011 et que, par conséquent, le temps nécessaire pour décider des affaires en instance devant un juge unique diminuera (encore une fois, en supposant de manière fictive qu'aucune nouvelle requête manifestement irrecevable n'arriverait).

Convention en tant que mécanisme international de protection des droits de l'homme et auquel les Etats membres ont réaffirmé leur attachement dans la Déclaration d'Interlaken. Le second est la juridictionnalisation du mécanisme de règlement des plaintes instaurée par le Protocole n° 11. Ces deux principes pris ensemble donnent à chaque individu qui a introduit une requête en bonne et due forme le droit au traitement de son cas par un juge international ou, pour les affaires qui ne sont pas manifestement irrecevables, par un groupe de ces juges.

10. Le CDDH examine actuellement trois propositions principales qui peuvent être décrites comme suit :

- mise en place d'un nouveau mécanisme de filtrage au sein de la Cour, allant au-delà de la procédure existante de juge unique ;
- introduction d'un système de frais pour les requérants devant la Cour ;
- introduction d'une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la Convention. Une éventuelle modalité pour cela pourrait être un Statut pour la Cour⁶.

III. PROPOSITIONS

i. Nouveau mécanisme de filtrage pour la Cour⁷

[...]

ii. Procédure d'amendement simplifiée de certaines dispositions de la Convention

a.⁸ La Déclaration d'Interlaken a appelé le Comité des Ministres à :
« examiner la possibilité de mettre en place, par le biais d'un Protocole d'amendement, une procédure simplifiée pour tout amendement futur de certaines dispositions de la Convention qui sont d'ordre organisationnel. La procédure simplifiée pourrait notamment être réalisée par le biais :

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

b. Ce libellé a été largement repris dans le mandat occasionnel initial pour le CDDH (voir Annexe I).

c. Faisant suite à la demande formulée par le CDDH dans son premier Rapport, la GT-SUIVI, Interlaken a néanmoins précisé que la question pourrait être abordée

⁶ La portée exacte des travaux du CDDH sur cette question est définie dans le mandat du DH-PS : voir doc. CM/Del/Dec(2010)1090/1.10/annexe8.

⁷ Il convient de noter que cette section du présent Rapport est basée sur les informations dont disposait le DH-GDR lors de sa 5^e réunion (1 – 3 décembre 2010), autrement dit lors de l'adoption de son projet de Rapport sur cette question. Cette section du présent Rapport est basée sur un résumé du projet de rapport précédent, reproduit dans son intégralité à l'Annexe IV.

[⁸Numérotation provisoire des paragraphes utilisée uniquement aux fins du présent projet de texte pour faciliter sa consultation.]

dans une perspective plus large. Cela est reflété dans le mandat du DH-PS, ce comité étant chargé notamment de :

« i. procéder à un examen approfondi de propositions pour des mesures aptes à simplifier les amendements des dispositions de la Convention, au moyen d'une procédure qui serait introduite par un Protocole d'amendement à la Convention ;

ii. examiner en particulier la possibilité d'inclure les éléments suivants dans un éventuel statut et/ou dans de nouvelles dispositions de la Convention :

- certaines dispositions contenues dans la Section II de la Convention européenne des droits de l'homme, le cas échéant révisées ;
- certaines dispositions du Règlement de la Cour, le cas échéant modifiées;
- d'autres questions, y compris certaines dispositions figurant dans d'autres traités pertinents ; »

d. Sur la base de ce mandat, le CDDH a identifié les priorités suivantes pour ses travaux : (i) simplification de la procédure d'amendement de certaines dispositions figurant actuellement dans la Convention, (ii) renforcement du statut normatif de certaines dispositions ou matières qui sont actuellement en dehors de la Convention et qui seraient ainsi « gradées » et (iii) modification éventuelle de certaines de ces dispositions ou matières. Il a également estimé que les droits et les libertés substantifs contenus dans la Convention et ses protocoles additionnels ne devraient pas faire l'objet d'examen.

e. En poursuivant ces objectifs, le CDDH a identifié provisoirement les dispositions du Titre II de la Convention qui pourraient faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement. Il s'agit des suivantes :

- art. 24 (2), concernant les rapporteurs [non-judiciaires] qui assistent les juges uniques.
- art 26 (1), dans la mesure où elle concerne la taille des formations judiciaires au delà de la formation de juge unique, en excluant leur type
- art. 26 (2), concernant la réduction de la taille des chambres
- art. 26 (5), concernant la composition de la Grande Chambre
- art. 27, dans la mesure où elle concerne la compétence des juges uniques, en excluant le principe de prise de décision judiciaire
- art. 28, dans la mesure où elle concerne la compétence des comités, en excluant le principe de prise de décision judiciaire
- art. 29, dans la mesure où elle concerne les décisions des chambres sur la recevabilité et le fond, en excluant le principe de prise de décision judiciaire
- art. 30 concernant le dessaisissement en faveur de la Grande Chambre
- art. 31 concernant les attributions de la Grande Chambre
- art. 39 (2)-(4) concernant les règlements amiables, en excluant le principe essentiel
- art. 42 concernant le caractère définitif des arrêts de chambre
- art 43 (2) et (3) concernant le renvoi devant la Grande Chambre, en excluant les motifs sur lesquels le collège de cinq juges doit accepter la demande de renvoi
- art. 44 (2) concernant le caractère définitif des arrêts de chambre
- art. 47 (3) concernant la procédure au Comité des Ministres pour demander des avis consultatifs

- art. 48 relatif à la compétence consultative de la Cour.

e.bis. Toutes les autres dispositions du Titre II ont été provisoirement identifiées comme ne se prêtant pas à une procédure simplifiée d'amendement.

f. Le CDDH a également conclu que les questions suivantes, qui ne figurent pas actuellement dans la Convention, (à savoir, le Règlement de la Cour et la jurisprudence de la Cour) se prêteraient à «monter en grade»: l'article 39 du Règlement de la Cour, concernant les mesures intérimaires ; la procédure d'arrêt pilote et les déclarations unilatérales. Il faudrait le faire dans chaque cas en introduisant le texte pertinent dans la Convention elle-même et en ajoutant également des dispositions plus détaillées dans un Statut (si telle était la méthode retenue pour introduire la nouvelle procédure d'amendement) ou dans le Règlement de la Cour. Le CDDH a reçu des propositions spécifiques pour introduire dans un Statut d'autres dispositions supplémentaires figurant dans le Règlement de la Cour. Compte tenu de son hiérarchisation des objectifs et des contraintes de temps rigoureuses dans lesquelles il travaille, le CDDH a toutefois conclu que l'examen de l'introduction éventuelle de dispositions supplémentaires du Règlement de la Cour ne pourrait pas être entreprise en pratique à l'heure actuelle.

g. Le CDDH a également entamé l'examen des diverses modalités possibles pour l'introduction d'une procédure simplifiée d'amendement, en se penchant sur l'étude de modèles qui illustrent les différentes approches suivantes : (i) une nouvelle disposition dans la Convention introduisant une procédure simplifiée pour amender le Titre II de la Convention, à l'exception de certaines dispositions spécifiques; (ii) *idem*, mais en ajoutant d'autres dispositions dans la Convention concernant les autres questions, à savoir les mesures provisoires, la procédure d'arrêt pilote et les déclarations unilatérales; (iii) un Statut, qui figurerait dans un Protocole à la Convention, et qui contiendrait certaines dispositions du Titre II et éventuellement les dispositions relatives aux autres questions susmentionnées, accompagné de nouvelles dispositions dans la Convention pour mettre en place le Statut et définir la procédure d'amendement de celui-ci et (iv) une approche globale qui incluerait des propositions pour réviser la Convention, instaurer un Statut et réviser le Règlement de la Cour, approche proposée par le professeur Helen Keller et autres. La possibilité d'un cinquième modèle, semblable au modèle (iii), mais incluant le Statut dans une Résolution que le Comité des Ministres serait habilité par la Convention à adopter et à modifier par une procédure simplifiée, a également été suggérée.

h. Dans le cadre de ces travaux, il faut encore résoudre la question de savoir si oui ou non le droit national, en particulier au niveau constitutionnel, pourrait interdire à un État de ratifier un Protocole à la Convention introduisant une procédure simplifiée d'amendement, ou d'accepter les amendements proposés sans soumission préalable au Parlement pour approbation. Il est clair que la situation à cet égard varie considérablement d'un État à l'autre. À la lumière des premières informations reçues de la part de 26 États membres, il apparaît que certains États pourraient éprouver des difficultés constitutionnelles vis-à-vis d'une procédure simplifiée d'amendement des dispositions de la Convention ou d'un Protocole contenant un Statut. Une procédure impliquant une période (pendant lesquelles les États pourraient soumettre des objections) entre l'adoption d'amendements par le Comité des Ministres et leur entrée en vigueur pourrait résoudre ces difficultés. Par ailleurs, le cinquième modèle

mentionné ci-dessus pourrait les résoudre également, même s'il peut se révéler problématique pour certains États.

h.bis. Quant à la procédure en soi, qui doit être transparente, le CDDH est arrivé aux conclusions préliminaires suivantes:

- des amendements pourraient être proposés par les États Parties ou par la Cour;
- le Comité des Ministres déciderait s'il y a lieu d'agir sur ces propositions;
- la Cour plénière, et éventuellement aussi l'Assemblée Parlementaire devraient être consultées pour des propositions formulées par les États Parties; la consultation du Commissaire aux droits de l'homme et de la société civile a également été suggérée;
- le Comité des Ministres ou, éventuellement, une Conférence des Parties à la Convention, devrait adopter des amendements;
- l'adoption par le Comité des Ministres doit se faire par consensus à savoir, unanimité dans le sens de l'article 20 (a) du Statut du Conseil de l'Europe.

h.ter. Le CDDH est conscient du fait qu'il pourrait être nécessaire de prendre en compte, dans le cadre des travaux menés par le DH-PS, certaines autres questions abordées principalement au sein du DH-GDR et du CDDH-UE⁹.

iii. Introduction d'un système de frais pour les requérants devant la Cour

[...]

iv. Autres questions

- i. [À compléter par le CDDH, notamment par rapport à la question des avis consultatifs.]

III. CONCLUSIONS

j. Depuis la Conférence d'Interlaken, le CDDH a fait des progrès considérables sur plusieurs questions importantes. Une fois qu'il aura terminé l'examen technique détaillé de ces questions et qu'il aura reçu des informations plus vastes qu'il attend d'autres sources, il espère parvenir à un consensus sur les propositions qu'il soumettra au Comité des Ministres dans son Rapport Final pour le 15 avril 2012.

k. S'agissant d'un nouveau mécanisme de filtrage, [...]

l. En ce qui concerne l'introduction d'un système de frais pour les requérants, [...]

m. En ce qui concerne la question d'une procédure simplifiée d'amendement, le CDDH a provisoirement identifié des dispositions du Titre II de la Convention qui pourraient faire l'objet d'une procédure simplifiée d'amendement et a conclu que certaines questions ne figurant pas actuellement dans la Convention se prêteraient à «monter en grade»: à savoir, l'article 39 du Règlement de la Cour sur les mesures provisoires, la procédure d'arrêt pilote et les déclarations unilatérales. Le point

⁹ A savoir, Group de travail informel du CDDH sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme avec la Commission européenne.

principal qui reste à résoudre concerne le choix de la modalité pour mettre en œuvre une procédure simplifiée d'amendement. [Bien que le CDDH espère résoudre cette question de point de vue technique, une décision politique pourrait s'avérer utile pour les travaux futurs.] Le CDDH note également qu'il n'a pas été en mesure d'exploiter tout le potentiel de son mandat, en raison du temps limité dont il a disposé pour ses travaux et de la complexité de ces derniers. Il n'a donc pas examiné en détail si d'autres dispositions du Règlement de la Cour se prêteraient à «monter en grade». Il note la proposition selon laquelle un tel examen pourrait avoir lieu à l'avenir dans un organisme distinct avec un mandat approprié.

n. Pour avancer dans ses travaux de mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken, le CDDH attend les réponses et contributions de la prochaine Conférence d'Izmir qui pourraient même aboutir à une éventuelle modification de son actuel mandat.