

**COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME
(CDDH)**

**Rapport du CDDH sur le traitement et la résolution efficace d'affaires concernant
des conflits interétatiques¹**

¹ Le CDDH rappelle que la question des requêtes interétatiques est également examinée dans le cadre des négociations en cours sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme. Il souligne que, dans la mesure où il peut être pertinent, le contenu du présent projet est sans préjudice de ces négociations.

RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

Le CDDH propose au Comité des Ministres de² :

- **Affirmer** le caractère spécial et l'importance considérable de la procédure interétatique prévue à l'article 33 de la Convention permettant à un État Partie de saisir la Cour d'une violation alléguée de la Convention, notamment pour se plaindre de problèmes systémiques et de pratiques administratives dans un autre État Partie en vue de défendre l'ordre public européen dans le cadre de la responsabilité collective prévue par la Convention, et pour dénoncer les violations par un autre État Partie des droits de l'homme de ses ressortissants ou d'autres victimes ;
- **Appeler** les États membres qui sont Parties à des procédures interétatiques et à des requêtes individuelles liées à se conformer pleinement à leurs obligations en vertu de l'article 38 tel qu'interprété par la Cour à tous les stades de la procédure ;
- **Inviter** la Cour à poursuivre sa réflexion sur ses méthodes de travail et à allouer des ressources humaines appropriées afin d'assurer un examen et un règlement efficaces et rapides des requêtes découlant de conflits interétatiques, qui impliquent souvent des violations des droits de l'homme à grande échelle, notamment en prenant en compte les conséquences de la cessation de la qualité de membre du Conseil de l'Europe de la Fédération de Russie à compter du 16 mars 2022 (Résolution CM/Res(2022)2), et Partie à la Convention européenne des droits de l'homme à compter du 16 septembre 2022 ;
- **Affirmer** le potentiel du règlement amiable notamment en vertu de l'article 39 de la Convention pour résoudre les affaires interétatiques pendantes devant la Cour sur la base du respect des droits de l'homme définis dans la Convention et ses Protocoles et **inviter** les États Parties concernés à envisager d'utiliser ce cadre sous la supervision active de la Cour ;
- **S'engager** à revoir les outils politiques à sa disposition pour stimuler le dialogue politique entre les États Parties aux affaires interétatiques, avec la contribution potentielle d'autres organes du Conseil de l'Europe tels que l'Assemblée parlementaire ainsi que la Secrétaire générale et la Commissaire aux droits de l'homme ;

Le CDDH :

- **Souligne** l'intérêt des États membres à l'égard d'une éventuelle clarification ultérieure de la jurisprudence de la Cour sur la question de la qualité des États Parties pour introduire une requête en vertu de l'article 33 de la Convention, et l'étendue de la compétence de la Cour.

² Ces éléments constituent également le Projet de Déclaration du Comité des Ministres sur le traitement et la résolution efficace d'affaires concernant des conflits interétatiques (CDDH(2022)R97 Addendum 2).

- **Exprime** l'intérêt des États membres en ce qui concerne l'application future par la Cour des conditions de recevabilité concernant l'épuisement des voies de recours internes et le délai de quatre mois, tels que prévus à l'article 35 § 1 de la Convention, aux requêtes interétatiques.
- **Se félicite** des mesures de gestion des affaires de la Cour visant à accélérer le traitement des requêtes interétatiques au stade de la recevabilité, à savoir la communication immédiate d'une requête interétatique à l'État défendeur ainsi que l'examen au cas par cas de la nécessité du dessaisissement rapide, le cas échéant, d'une affaire interétatique par une chambre en faveur de la Grande Chambre.
- **Note qu'il est souhaitable** que la Cour :
 - supervise et évalue l'impact des mesures de gestion des affaires susmentionnées en vue de leur application cohérente et de leur développement ultérieur ;
 - maintient la possibilité pour les États Parties concernés de demander la tenue d'une audience sur la recevabilité dans le cadre d'une modification proposée de l'article 51 § 5 du Règlement de la Cour ;
 - évalue l'efficacité de la pratique et des modalités consistant à ajourner l'examen des requêtes individuelles qui sont considérées comme liées ou sous réserve d'une appréciation globale à effectuer dans une décision dans le cadre d'une requête interétatique et, le cas échéant, sur la base de cette évaluation, formaliser cette pratique dans le Règlement de la Cour ;
 - supervise et évalue l'efficacité des mesures destinées à adapter le traitement des requêtes interétatiques en fonction de critères géographiques, temporels ou des questions juridiques soulevées ;
 - veille, dans le cadre de ses réflexions sur les amendements au Règlement de la Cour, à la clarté et à la prévisibilité en ce qui concerne l'obligation pour les États Parties à une procédure interétatique de traduire les documents mentionnés dans leurs observations écrites dans l'une des langues officielles de la Cour ;
 - évalue les effets de la fixation de délais pour l'échange d'observations entre les Parties sur la satisfaction équitable, afin de raccourcir le délai entre l'arrêt sur le fond et l'arrêt sur la satisfaction équitable ;
 - envisage, dans les affaires où elle a constaté l'existence d'une pratique administrative contraire à la Convention, la possibilité d'inscrire dans le Règlement de la Cour la pratique consistant à demander au gouvernement requérant de soumettre une liste clairement identifiable des victimes individuelles dès le début de la procédure de satisfaction équitable sans préjudice de compléter la liste ultérieurement, si nécessaire ;
 - évalue des effets que la création d'une unité « Conflits » au sein du Greffe, chargée du traitement des affaires liées aux conflits interétatiques entre l'Ukraine et la Russie, la Géorgie et la Russie et l'Arménie et l'Azerbaïdjan, a eu sur le traitement efficace de ces affaires.

I. Introduction

1. Dans son mandat pour 2022-2025, le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) a été chargé par le Comité des Ministres de présenter, avant le 31 décembre 2022, un « rapport sur le traitement et la résolution efficace d'affaires concernant des conflits interétatiques, y compris d'éventuelles propositions au Comité des Ministres³. » Le présent document constitue ce rapport.

2. Le CDDH rappelle le Rapport d'activité 2020-2021 sur le traitement et la résolution efficace d'affaires concernant des conflits interétatiques⁴, qui a été adopté le 28 octobre 2021 par le Comité d'experts sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme (DH-SYSC) sous l'autorité du CDDH conformément à son mandat. Ce document contient les recherches et analyses de base pour les conclusions et propositions incluses dans le présent rapport.

3. Actuellement, 19 requêtes interétatiques sont pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour »), la majorité d'entre elles concernant des situations de conflit, y compris des conflits armés entre États membres. Il y a également environ 11 000 requêtes individuelles pendantes que la Cour considère comme liées à ces requêtes interétatiques ou à un différend interétatique. Ces requêtes représentent environ 14% du nombre total de requêtes individuelles pendantes, qui s'élevait à 78 500 au 1^{er} août 2022.

4. Les affaires relatives à des différends interétatiques impliquent souvent des violations graves et massives des droits de l'homme, dans de nombreux cas de personnes vulnérables. La réponse efficace aux violations des droits de l'homme à grande échelle est une responsabilité du Conseil de l'Europe dans son ensemble, y compris de la Cour, et la Convention, avec ses mécanismes uniques de requêtes individuelles et interétatiques, constitue un atout unique à sa disposition. Ces affaires sont complexes et leur traitement exige des ressources et du temps pour les juges et le Greffe, ainsi que pour les États membres concernés. Cela risque de compromettre l'efficacité à long terme du système de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme (« la Convention »). La très grande importance de ces affaires exige que la Cour, soutenue par les États Parties et le Conseil de l'Europe dans son ensemble, prenne les mesures nécessaires pour assurer leur examen et leur règlement efficaces et rapides.

5. Huit des requêtes interétatiques pendantes devant la Cour sont dirigées contre la Fédération de Russie. Il y a environ 2663 requêtes individuelles pendantes liées aux requêtes interétatiques contre la Fédération de Russie⁵. Ce dernier a cessé d'être Partie à la Convention le 16 septembre 2022 à la suite de la [Résolution CM/Res\(2022\)3](#) sur les conséquences juridiques et financières de la cessation de l'adhésion de la Fédération de Russie au Conseil de l'Europe adoptée par le Comité des Ministres le 23 mars 2022 et la Résolution de la Cour du 22 mars 2022⁶. Bien que la Cour demeure compétente pour traiter les requêtes dirigées contre la Fédération de Russie concernant les actions ou les omissions susceptibles de constituer une violation de la Convention qui surviendraient jusqu'au 16 septembre 2022, des questions se posent quant au traitement des requêtes interétatiques contre la Fédération de Russie et des requêtes individuelles liées à celles-ci. Il est prévu que la Cour élabore une stratégie pour le traitement des affaires contre ou concernant la Fédération de Russie. Le CDDH attend avec

³ [CM\(2021\)131-addfinal](#)

⁴ [DH-SYSC\(2021\)R6 Addendum](#)

⁵ [DH-SYSC-IV\(2022\)05REV](#) Rapport statistique sur les requêtes liées aux conflits fourni par le Greffe de la Cour.

⁶ [Résolution](#) de la Cour européenne des droits de l'homme sur les conséquences de la cessation de la qualité de membre du Conseil de l'Europe de la Fédération de Russie à la lumière de l'article 58 de la Convention européenne des droits de l'homme ; [Résolution CM/Res\(2022\)3](#).

intérêt des informations sur cette stratégie notamment en ce qui concerne l'absence de participation de la Fédération de Russie aux procédures devant la Cour dans les affaires pendantes contre elle, car de manquement crée un obstacle majeur au bon fonctionnement des procédures interétatiques.

6. L'examen par le CDDH du traitement des affaires liées à des conflits interétatiques a consisté à explorer les moyens de renforcer la capacité de la Cour à les traiter plus efficacement. Dans cette tâche, le CDDH a été guidé par le principe selon lequel la véritable mesure de l'efficacité n'est pas seulement la quantité d'arrêts et de décisions rendus chaque année, mais aussi le degré auquel la Cour est en mesure de remplir le rôle qui lui est dévolu par la Convention, à savoir assurer le respect par les États Parties de leurs obligations en vertu de la Convention, conformément à l'article 19.

7. Le CDDH a pleinement tenu compte de la [Déclaration](#) adoptée par la Conférence de haut niveau réunie à Copenhague les 12 et 13 avril 2018, qui a souligné la nécessité de ne pas limiter la compétence de la Cour et de prendre en considération les spécificités de ces catégories d'affaires, notamment en ce qui concerne l'établissement des faits.⁷

8. Le CDDH souligne le caractère spécial et importance considérable de la procédure prévue à l'article 33 de la Convention à la lumière de l'objet spécifique d'une requête interétatique. Tout État Partie peut saisir la Cour de toute violation alléguée des dispositions de la Convention et de ses Protocoles par un autre État Partie. L'État Partie requérant peut se plaindre de problèmes systémiques dans un autre État Partie en vue de protéger l'ordre public européen ; dénoncer des violations par un autre État Partie des droits de l'homme de ses ressortissants ou d'autres victimes ; ou invoquer la compétence de la Cour pour établir l'existence d'un ensemble de violations par un autre État Partie, y mettre fin et empêcher qu'elles ne se reproduisent.

9. La plupart des conclusions du CDDH s'appuient sur les mesures de gestion des affaires et les initiatives organisationnelles déjà prises ou envisagées par la Cour et visent à encourager leur développement ultérieur sur la base d'une évaluation de leur efficacité. Étant donné qu'un certain nombre de ces mesures sont mises en œuvre dans le cadre de procédures interétatiques pendantes, la Cour sera en mesure d'évaluer leurs effets une fois que les procédures concernées auront été achevées. Certaines des propositions du CDDH visent à renforcer l'engagement des États Parties à s'acquitter pleinement de leur obligation de coopérer avec la Cour en vertu de l'article 38 de la Convention. Les propositions du CDDH sont fondées sur le respect du principe de subsidiarité et des rôles et responsabilités des États Parties et des organes de la Convention consacrés par le Préambule et les articles 1, 19, 32 et 46 de la Convention.

II. Questions procédurales

10. Le nombre croissant de requêtes interétatiques et le nombre très élevé de requêtes individuelles pendantes portant sur la même question sous-jacente que dans les requêtes interétatiques constituent un défi sérieux pour l'efficacité du système de la Convention, qui pourrait et devrait être traité par des mesures ciblées appropriées. Le CDDH a analysé les mesures de gestion des affaires que la Cour a prises ou envisage de prendre afin d'assurer un traitement efficace de ces affaires dans un délai raisonnable. Le CDDH tire des conclusions sur le développement de ces mesures et sur d'autres questions qu'il a examinées au cours de son mandat.

⁷ Para.54(c).

a. *Recevabilité des requêtes interétatiques*

i. Conditions de recevabilité (au sens étroit)

11. Le CDDH a analysé les conditions de recevabilité applicables aux requêtes interétatiques et individuelles. Les motifs d'irrecevabilité prévus à l'article 35 §§ 2 et 3 de la Convention et le critère de la preuve de la qualité de victime de l'article 34 de la Convention ne s'appliquent pas aux requêtes interétatiques.

12. Les conditions de recevabilité applicables aux requêtes interétatiques reflètent l'objectif spécifique de la requête interétatique dans le système de la Convention, comme l'affirme la jurisprudence de la Cour. Les requêtes interétatiques visent à protéger les droits fondamentaux des individus. En introduisant une requête interétatique, un État ne cherche pas à faire valoir ses propres droits, mais porte plutôt devant la Cour une violation alléguée de l'ordre public européen. La requête interétatique offre également la possibilité à un État Partie de dénoncer les violations par un autre État Partie des droits de l'homme de ses ressortissants ou d'autres victimes.

13. Le CDDH n'est pas d'accord avec la suggestion selon laquelle la différence de conditions de recevabilité pour les requêtes interétatiques et individuelles déposées en relation avec les mêmes événements crée des niveaux plus élevés de protection des droits de l'homme pour les individus lorsque leurs droits sont invoqués par le biais de requêtes interétatiques. Par conséquent, il a rejeté les propositions visant à introduire des critères de recevabilité plus restrictifs pour les requêtes interétatiques fondées sur la coexistence de requêtes interétatiques et individuelles introduites en rapport avec les mêmes événements.

14. Le CDDH exprime son intérêt quant à l'application future par la Cour des conditions de recevabilité concernant l'épuisement des voies de recours internes et le délai de quatre mois, tels que prévus à l'article 35 § 1 de la Convention, aux requêtes interétatiques.

ii. Qualité pour agir en vertu de l'article 33 de la Convention

15. À la lumière de ce qui précède, le CDDH propose au Comité des Ministres d'affirmer le caractère spécial de la procédure en vertu de l'article 33 de la Convention à la lumière de l'objectif spécifique d'une requête interétatique, tel que souligné par la Cour dans sa jurisprudence.

16. Le CDDH a discuté de la question de la qualité pour agir au titre de l'article 33 de la Convention, et notamment de la nécessité de faire une distinction entre, d'une part, le droit procédural d'un État Partie d'introduire une requête interétatique concernant les droits substantiels d'entités qui n'ont pas qualité pour introduire une requête individuelle auprès de la Cour et, d'autre part, le motif de recevabilité de la qualité de victime dans une requête individuelle introduite au titre de l'article 34.

17. Au moment de la rédaction du présent rapport, la Cour n'a statué que dans une seule affaire concernant cette question. Elle a estimé que la question ne relève d'aucun des critères de recevabilité énoncés à l'article 35 de la Convention et qu'il s'agit plutôt d'une question de compétence de la Cour au titre de l'article 32 § 2 de la Convention. La Cour a jugé que l'article 33 ne l'habilite pas à examiner une requête interétatique alléguant une violation des droits de la Convention à l'égard d'une personne morale qui n'a pas qualité pour introduire une requête individuelle. La Cour n'a pas compétence pour connaître d'une telle affaire.⁸

⁸ [Slovénie c. Croatie \(déc.\) \[GC\]](#), n° 54155/16, §§43-45 ; 79.

18. Le CDDH restera attentif aux éventuelles clarifications ultérieures de la jurisprudence de la Cour sur la question de la qualité des États Parties pour introduire une requête en vertu de l'article 33 de la Convention. Il souligne l'intérêt des États Parties dans ce domaine, notamment en ce qui concerne l'étendue de la compétence de la Cour.

iii. Autres aspects

19. Le CDDH note certaines mesures de gestion des affaires prises par la Cour pour accélérer le traitement des requêtes interétatiques au stade de la recevabilité. Il s'agit notamment de la communication immédiate d'une requête interétatique à l'État défendeur en vertu de l'article 51 § 1 du Règlement de la Cour, et du dessaisissement rapide d'une affaire interétatique par une chambre en faveur de la Grande Chambre en vertu de l'article 30 de la Convention et de l'article 72 du Règlement, compte tenu de la priorité et de la nature sensible de telles affaires.⁹

20. La deuxième pratique a été suivie pour six requêtes interétatiques. Le délai entre l'introduction d'une requête interétatique et le dessaisissement de la Grande Chambre a été plus court pour les requêtes introduites plus récemment.¹⁰ Le CDDH estime qu'une évaluation de l'efficacité de cette pratique ainsi que de celle de la communication immédiate des affaires interétatiques serait utile pour l'application cohérente et le développement ultérieur par la Cour de ses pratiques de gestion des affaires et de ses méthodes de travail. Par conséquent, il convient d'accueillir favorablement ces pratiques et d'inviter la Cour à entreprendre cette évaluation.

21. Le CDDH a également discuté d'une recommandation du Comité sur les méthodes de travail adopté par la Cour plénière de « veiller à ce que la Cour reste flexible si elle souhaite traiter les questions de recevabilité et de fond des requêtes interétatiques, lorsqu'elles sont étroitement liées ». ¹¹ Il a également discuté de la conclusion connexe de la Cour concernant un éventuel amendement de l'article 51 § 5 du Règlement de la Cour « afin de préciser que la chambre n'est pas liée par une demande des Parties de tenir une audience de recevabilité » tout en « tenant compte de l'article 29 § 2 de la Convention ». ¹²

22. Des décisions séparées sur la recevabilité et le fond ont constitué la pratique prédominante de la Cour en ce qui concerne les requêtes interétatiques, conformément à l'article 29 § 2 de la Convention. Cette disposition laisse à la Cour le pouvoir discrétionnaire de décider, dans des cas exceptionnels, de statuer en même temps sur la recevabilité et sur le fond. L'article 51 § 5 du Règlement de la Cour, qui prévoit qu'une audience sur la recevabilité a lieu si un ou plusieurs des États Parties concernés le demandent, est en harmonie avec l'article 29 § 2 de la Convention. Une audience sur la recevabilité décidée par la Cour à la demande des États Parties concernés ne réduit pas le pouvoir discrétionnaire de la Cour d'appliquer

⁹ Voir les propositions sur un traitement plus efficace dans les affaires interétatiques du Comité sur les méthodes de travail, version rédigée du rapport adoptée par l'Assemblée plénière de la Cour le 18 juin 2018, [CDDH\(2019\)22](#), §§ 14,19, 32/1 ; document disponible uniquement en anglais.

¹⁰ La chambre a décidé en mai 2018 de se dessaisir en faveur de la Grande Chambre des requêtes suivantes : Ukraine c. Russie, n° 20958/14, 13 mars 2014 ; Ukraine c. Russie (IV) n° 42410/15, 27 août 2015 ; Ukraine c. Russie (V) no. 8019/16, 13 mars 2014 ; et Ukraine c. Russie (VI), n° 70856/16, 27 août 2015 ; voir [CEDH 173 \(2018\)](#), 9.05.2018. La chambre a décidé en mai 2021 de se dessaisir en faveur de la Grande Chambre des requêtes suivantes : Arménie c. Azerbaïdjan n° 42521/20, 27 septembre 2020 et Azerbaïdjan c. Arménie n° 47319/20, 27 octobre 2020 ; voir [CEDH 145 \(2021\)](#), 12.05.2021. En ce qui concerne la requête Arménie c. la Turquie n° 43517/20, la chambre a décidé en octobre 2021 de ne pas se dessaisir en faveur de la Grande Chambre. La demande du gouvernement requérant de réviser la décision de la Chambre est pendante devant la Chambre.

¹¹ [CDDH\(2019\)22](#), §§ 15-17;32/1.

¹² [CDDH\(2019\)22](#), §§ 15-18.

l'article 29 § 2 de la Convention mais contribue plutôt à l'évaluation par la Cour de la nécessité de rendre une décision conjointe sur la recevabilité et sur le fond.

23. Le CDDH est conscient qu'une audience sur la recevabilité implique une procédure préliminaire, avec le temps nécessaire à l'échange des observations écrites des États Parties et à la tenue de l'audience. Dans le cadre d'une éventuelle modification de l'article 51 § 5 du Règlement de la Cour comme expliqué ci-dessus pour clarifier que la décision finale appartiendrait à la Cour et compte tenu du caractère exceptionnel d'une décision conjointe sur la recevabilité et le fond, le CDDH estime que les États Parties concernés devraient néanmoins avoir la possibilité de demander une audience sur la recevabilité.

b. Priorité aux affaires interétatiques

24. La [Déclaration](#) de Copenhague a confirmé la pratique actuelle de la Cour selon laquelle, lorsqu'une affaire interétatique est pendante, les requêtes individuelles soulevant les mêmes questions ou découlant des mêmes circonstances ne sont, en principe et dans la mesure du possible, pas tranchées avant que les questions de nature plus générales résultant des procédures interétatiques aient été déterminées dans l'affaire interétatique.¹³

25. Un exemple de cette approche est le traitement des requêtes individuelles contre l'Ukraine ou la Russie ou les deux pays en relation avec le conflit en Ukraine de l'Est qui ont été introduites avant les événements de 2022. La Cour a estimé qu'une question clé à déterminer dans ces requêtes est celle de savoir si l'Ukraine ou la Russie exercent leur juridiction sur les questions faisant l'objet du recours conformément à l'article 1 de la Convention, question sur laquelle elle comptait se prononcer dans la requête interétatique pertinente Ukraine c. Russie. Pour gagner le plus de temps possible, la Cour a décidé que toute requête individuelle liée qui n'est pas déclarée irrecevable ou rayée d'emblée sera communiquée au(x) gouvernement(s) défendeur(s) approprié(s) pour observations, parallèlement à l'affaire interétatique. Après avoir reçu les observations des gouvernements et les observations des requérants en réponse, elle a l'intention d'ajourner chaque affaire, dans l'attente d'un arrêt dans l'affaire interétatique, afin que les dossiers soient complets et prêts pour une décision ou un arrêt contre l'Ukraine, la Russie ou les deux dès que possible par la suite.¹⁴

26. Le CDDH souhaiterait également savoir si la pratique de l'ajournement de l'examen des requêtes individuelles est suivie pour les requêtes liées à d'autres requêtes interétatiques en cours. Si tel est le cas, dans l'intérêt de la clarté et de la prévisibilité des procédures, les requérants devraient être informés de toute décision d'ajournement de l'examen de leurs requêtes et de tous les développements pertinents concernant leurs affaires. Le problème/la question qui est à définir dans l'affaire interétatique pertinente avant les requêtes individuelles liées devrait également être clairement communiqué(e). Une pratique générale d'ajournement des requêtes individuelles ne devrait pas empêcher la Cour de se prononcer sur le fond des requêtes individuelles lorsque cela est justifié à la lumière de la base factuelle des affaires respectives, des arguments avancés par les requérants ou les gouvernements défendeurs et quand des questions d'une nature plus générales sont éventuellement soulevées dans des procédures de requêtes individuelles.

27. La pertinence de demander des observations aux requérants et aux États Parties concernés lorsque la Cour a l'intention d'ajourner chaque requête individuelle après avoir reçu les observations n'est pas immédiatement évidente. En effet, il conviendrait garder à l'esprit que

¹³ Para.45.

¹⁴ [ECHR 432 \(2018\)](#), 17.12.2018

la préparation d'observations par les États Parties exige du temps et des ressources. En outre, l'État défendeur peut souhaiter compléter ses observations une fois que la question d'une nature plus générale aura été tranchée dans l'affaire interétatique.

28. Le CDDH note qu'il serait souhaitable que la Cour évalue la pratique et les modalités de l'ajournement des requêtes individuelles sous réserve d'une décision dans le cadre d'une requête interétatique et, le cas échéant, sur la base de cette évaluation, formalise cette pratique dans le Règlement de la Cour.

c. Mesures spéciales en cas d'afflux massif de requêtes

29. Le CDDH prend note de l'instruction pratique récente édictée par le président de la Cour au titre de l'article 32 du règlement de la Cour sur le traitement des requêtes en cas d'afflux massif de requêtes individuels en vertu de l'article 34 de la Convention¹⁵. Des mesures spéciales peuvent être prises face à la réception d'un grand nombre de requêtes similaires, notamment « [...] le greffier, sous l'autorité du président de la Cour, peut décider, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, de suspendre provisoirement l'enregistrement d'une partie ou de l'ensemble de ces requêtes, en attendant qu'une formation judiciaire statue dans une ou plusieurs affaires de principe sur la manière de traiter les requêtes en question. »¹⁶

30. Lorsque les requêtes en question reposent sur des faits similaires et/ou concernent des griefs similaires, le greffier peut, si nécessaire, demander que la présentation des requêtes soit coordonnée au niveau national et que des requêtes groupées soient resoumises dans un délai déterminé, sous un format particulier⁴. Une requête qui n'a pas été resoumise comme indiqué peut ne pas être examinée par la Cour.¹⁷ L'instruction pratique peut aussi contenir des dispositions spécifiques sur la date d'introduction de la requête et la communication de la Cour avec les requérants.¹⁸

31. Le CDDH note que les mesures spéciales introduites par l'instruction pratique peuvent s'appliquer aux requêtes individuelles que la Cour considère comme étant liées à une affaire interétatique. Au moment de la rédaction du présent rapport, le CDDH n'a pas eu connaissance du recours à de telles mesures spéciales dans des affaires relatives à des conflits interétatiques. Le CDDH restera attentif aux communications futures de la Cour concernant la mise en œuvre de l'instruction pratique.

d. Ajustement du traitement des requêtes interétatiques en fonction de critères géographiques ou temporels ou des questions juridiques soulevées

32. La Cour a divisé géographiquement deux requêtes introduites par l'Ukraine contre la Russie afin de rendre leur traitement plus efficace ; les requêtes relatives aux événements en Ukraine de l'Est et dans le Donbass ont été séparées des requêtes concernant les événements en Crimée.¹⁹ Peu après que la Chambre s'est dessaisie des quatre requêtes au profit de la

¹⁵ Voir mise à jour du Règlement de la Cour entré en vigueur le 3 octobre 2022, page 74

¹⁶ Section II § 2, Instruction pratique

¹⁷ Section II § 3, Instruction pratique. D'autres instructions sur l'introduction de requêtes groupées et requérants multiples se trouvent dans l'instruction pratique sur l'introduction de l'instance

¹⁸ Section III et IV, page 74

¹⁹ [ECHR 173 \(2018\)](#), 9.05.2018.

Grande Chambre, celle-ci a décidé de les regrouper en deux requêtes, l'une concernant la Crimée et l'autre concernant l'Ukraine de l'Est.²⁰

33. Cette dernière affaire a été jointe à deux autres requêtes, à savoir la requête interétatique déposée par l'Ukraine contre la Russie concernant l'enlèvement présumé de trois groupes d'enfants dans l'est de l'Ukraine et leur transfert temporaire en Russie et la requête interétatique des Pays-Bas contre la Russie concernant le crash du vol MH17 de Malaysia Airlines au-dessus de l'Ukraine de l'Est le 17 juillet 2014.²¹

34. Dans la décision de recevabilité dans l'affaire Ukraine c. Russie concernant la Crimée, la Cour a limité son examen aux griefs formulés par le gouvernement requérant concernant l'allégation spécifique de l'existence d'un ensemble de violations des droits de l'homme au cours d'une période déterminée.²²

35. La Cour a adopté une recommandation du Comité sur les méthodes de travail pour poursuivre la pratique consistant à adapter le traitement des affaires interétatiques, le cas échéant, en fonction de critères géographiques, temporels ou des questions juridiques soulevées, afin d'assurer un traitement plus efficace et plus rapide.²³

36. Le CDDH note que la jonction de requêtes déposées par différents États Parties soulève la question de savoir si des décisions de recevabilité distinctes doivent être attendues pour chaque État partie. D'autres questions pratiques concernent le fait de savoir si les États Parties concernés sont censés collaborer les uns avec les autres lors de la soumission de leurs observations.

37. Le CDDH estime que les informations dont il dispose concernant l'application de mesures visant à ajuster le traitement des requêtes interétatiques en fonction de critères géographiques ou temporels ou des questions juridiques soulevées sont plutôt limitées, ne couvrant que les cas mentionnés aux paragraphes 28-30 ci-dessus. Il note donc qu'il serait souhaitable que la Cour évalue l'efficacité de ces mesures dans ces affaires et leur éventuelle application à d'autres requêtes interétatiques. Cela n'empêche pas le pouvoir discrétionnaire de la Cour de prendre toute décision de procédure ou de gestion de l'affaire qu'elle juge appropriée.

e. Traduction de documents

38. Le CDDH a discuté d'une recommandation du Comité sur les méthodes de travail adoptée par la Cour plénière concernant « le contenu d'une requête interétatique et la procédure devant la Cour » consistant à « prévoir la présentation dès le départ par les Parties contractantes de traductions des documents auxquels elles se réfèrent dans leurs observations respectives dans l'une des deux langues officielles de la Cour et à modifier en conséquence l'article 46 § g [du Règlement de la Cour] ». ²⁴

39. Le CDDH note que l'article 46 § g du Règlement, dans sa version actuelle, ne concerne que l'État requérant. Compte tenu du temps et des ressources nécessaires à la traduction des documents, le CDDH estime que les documents auxquels les États Parties font référence dans leurs observations écrites devraient être traduits en fonction des besoins, à la demande de la Cour. Ce principe est conforme à l'article 34 § 4, c. En effet, il appartient à la Cour d'établir la nécessité de demander aux États Parties de fournir des traductions ou un résumé en anglais ou

²⁰ [ECHR 277 \(2018\)](#), 27.08.2018.

²¹ [ECHR 354 \(2020\)](#), 4.12.2020.

²² [Ukraine c. Russie \(déc\) \[GC\]](#), nos 20958/14 et 38334/18, § 236-248, 16 décembre 2020.

²³ [CDDH\(2019\)22](#), § 32/2.

²⁴ [CDDH\(2019\)22](#), §§ 8-10 ; 32/1.

en français de tout ou partie des documents auxquels ils se réfèrent dans leurs observations écrites, ou de tout autre document pertinent ou extrait de celui-ci.

40. Le CDDH soutient vivement les réflexions menées au sein de la Cour pour modifier l'article 46 § g du Règlement en vue de traiter les questions de traduction de documents. L'étendue des obligations de l'État requérant et de l'État défendeur devrait être définie séparément en tenant compte du principe de l'égalité des armes et de l'économie procédurale et selon l'évaluation des besoins et à la demande de la Cour. La traduction des documents devrait répondre aux besoins de chaque étape de la procédure. Par exemple, tant qu'une requête n'est pas communiquée à l'État défendeur, il ne semble pas particulièrement nécessaire de demander à l'État requérant de fournir des traductions de tous les documents relatifs à l'objet de la requête. Le Greffe devrait avoir une maîtrise suffisante de la langue concernée pour permettre à la Cour de lire ces documents tels qu'ils ont été fournis, et de déterminer quels documents doivent être traduits dans l'une de ses langues officielles par l'État requérant après la communication de la requête. Si la Cour a besoin de l'aide des États Parties pour procéder à cette détermination à tout moment de la procédure, elle peut demander aux États Parties de fournir un résumé dans l'une de ses langues officielles de tous les documents ou de certains documents auxquels ils se réfèrent dans leurs observations. Sur cette base, la Cour peut déterminer quels documents doivent être traduits intégralement par l'État requérant ou l'État défendeur, et dans quels délais. Il convient également de prendre en considération les conséquences du non-respect des requêtes de la Cour.

41. À la lumière de ce qui précède, le CDDH note qu'il est souhaitable d'assurer la clarté et la prévisibilité en ce qui concerne les obligations des États Parties dans les procédures interétatiques de traduire les documents mentionnés dans leurs observations écrites dans l'une des langues officielles de la Cour, à sa demande et en tenant dûment compte des besoins spécifiques de chaque étape de la procédure. Ceci est sans préjudice de l'obligation pour les États Parties de se conformer aux demandes de la Cour.

III. L'établissement des faits

42. Les affaires interétatiques soulèvent des difficultés exceptionnelles pour la Cour en ce qui concerne l'établissement et l'évaluation des preuves, en particulier lorsqu'elles concernent des conflits armés impliquant des milliers de personnes et se déroulant sur une longue période dans une vaste zone géographique. Dans les affaires concernant des allégations de pratiques administratives contraires à la Convention, il n'y a généralement pas eu d'examen de ces pratiques par les juridictions internes. La Cour est donc confrontée aux mêmes difficultés qu'une juridiction de première instance.²⁵

43. D'autres difficultés sont liées à la longueur des observations des Parties et des annexes dans certaines affaires interétatiques. Parfois, le gouvernement défendeur ne fournit pas les documents ou informations demandés par la Cour pour établir les faits ou obtenir des preuves ni participe aux procédures devant la Cour dans les affaires qui l'opposent, y compris celles qui découlent de conflits interétatiques. Dans d'autres affaires, les témoins convoqués par la Cour ne se présentent pas devant elle et la Cour n'a aucun moyen de les contraindre à comparaître. Il serait opportun de se pencher sur les raisons de la non-participation des témoins et sur les solutions possibles, notamment pour assurer leur sécurité.

44. Le CDDH a analysé ces difficultés à la lumière de la pratique de la Cour. Il note tout d'abord que la Cour établit les faits principalement sur la base de preuves documentaires. Elle

²⁵ [Ukraine c. Russie \(dec\) \[GC\]](#), n° 20958/14 et 38334/18, §254, 16 décembre 2020 ; [Géorgie c. Russie \(I\) \[GC\]](#), n°13255/07, §104, 3 juillet 2014.

examine tous les éléments dont elle est saisie, qu'ils proviennent des Parties ou d'autres sources, et, si nécessaire, se les procure *par elle-même*.²⁶ Il n'existe pas de barrières procédurales à la recevabilité des preuves ni de formules préétablies pour leur évaluation ; la Cour adopte les conclusions qui, à son avis, sont étayées par la libre évaluation de tous les éléments de preuve, y compris les déductions qui peuvent découler des faits et des arguments des Parties. La preuve peut découler de la coexistence d'inférences suffisamment fortes, claires et concordantes ou de présomptions de fait similaires irréfragables. Dans ce contexte, le comportement des Parties lors de l'obtention des preuves doit être pris en compte.²⁷ En outre, le degré de persuasion nécessaire pour parvenir à une conclusion particulière et, à cet égard, la répartition de la charge de la preuve sont intrinsèquement liés à la spécificité des faits, à la nature de l'allégation formulée et au droit de la Convention en jeu. La Cour est également attentive à la gravité qui s'attache à la constatation de la violation des droits fondamentaux par un État contractant.²⁸

45. La Cour n'a pas effectué de mission d'information dans les affaires interétatiques, depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 en 1998. Ces visites sont coûteuses, prennent du temps, allongent la durée des procédures et leur succès dépend souvent de la pleine coopération de l'État défendeur. Cela n'exclut toutefois pas la possibilité de réorganiser de telles visites d'information à l'avenir. Pour établir des preuves, la Cour s'appuie de plus en plus sur des auditions avec des témoins à Strasbourg. Cette approche garantit la neutralité du lieu et présente des avantages pratiques en ce qui concerne la disponibilité du personnel juridique, du matériel et des interprètes. Du point de vue de la Cour, il est rentable que les États Parties contribuent à l'organisation des visites d'information ou de convoquer des témoins à la demande ou au nom d'une partie, puisque cette dernière prend en charge les frais de leur comparution.

46. La Cour attache souvent de l'importance aux rapports d'associations internationales indépendantes de protection des droits de l'homme ou aux sources gouvernementales, dont elle évalue la fiabilité en fonction de l'autorité et de la réputation de leurs auteurs, du sérieux des enquêtes sur lesquelles ils se fondent, de la cohérence de leurs conclusions et de leur éventuelle corroboration par d'autres sources.²⁹ La Cour prend également en considération les rapports des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales.³⁰ La Cour peut organiser une audience avec des témoins pour vérifier la véracité des éléments de preuve exposés dans les rapports d'organisations internationales.³¹ Les rapports ou déclarations d'observateurs internationaux, d'organisations non gouvernementales ou de médias, ou encore les conclusions d'autres juridictions nationales ou internationales, sont souvent pris en compte pour éclairer les faits ou corroborer les conclusions de la Cour.³²

47. Après avoir examiné les questions qui ont été soulevées au cours des travaux du CDDH sur l'admissibilité et la valeur probante des preuves et leur évaluation par la Cour, le CDDH affirme son soutien à la pratique évolutive de la Cour en matière d'auditions de témoins, comme expliqué ci-dessus, en notant que la disponibilité et la capacité de déplacement des témoins sont des considérations essentielles pour le choix du lieu de ces audiences. Les nouvelles

²⁶ [Irlande c. Royaume-Uni](#), n° 5310/71, § 160, 18 janvier 1978.

²⁷ [Zubayrayev c. Russie](#), n° 67797/01, § 71 et 77, 10 janvier 2008 ; [Tagayeva et autres c. Russie](#), n°. 26562/07 et al., § 586, 13 avril 2017.

²⁸ [Géorgie c. Russie \(I\) \[GC\]](#), no.13255/07, § 94, 3 juillet 2014 ; [Géorgie c. Russie \(II\) \(fond\) \[GC\]](#) n° 38263/08, § 59

²⁹ [Géorgie c. Russie \(I\) \[GC\]](#), n° 13255/07, § 138, 3 juillet 2014, ; [Géorgie c. Russie \(II\) \(fond\) \[GC\]](#) no. 38263/08, § 59, 21 janvier 2021.

³⁰ [Géorgie c. Russie \(II\) \(fond\) \[GC\]](#) n° 38263/08, §63, 21 janvier 2021 ; [Ukraine c. Russie \(déc\) \[GC\]](#), n° 20958/14 et 38334/18 § 125, 16 décembre 2020.

³¹ [Géorgie c. Russie \(II\) \(fond\) \[GC\]](#) n° 38263/08, § 74, 21 janvier 2021.

³² [Ukraine c. Russie \(déc\) \[GC\]](#), n° 20958/14 et 38334/18 § 257, 16 décembre 2020.

technologies permettant la participation à distance présentent des avantages significatifs pour l'organisation d'auditions de témoins qui ne sont pas physiquement présents à Strasbourg. Bien que toutes les décisions concernant les preuves soient à la discrétion de la Cour, le CDDH considère qu'une demande bien justifiée d'une partie pour une visite d'information ou une audience, y compris des informations sur leur pertinence, devrait être dûment prise en considération par la Cour.

48. Le CDDH souligne qu'il est important que les Parties à une procédure interétatique honorent leur obligation de fournir toutes les facilités nécessaires à la Cour en vertu de l'article 38 de la Convention, notamment en lui soumettant des preuves documentaires, en identifiant, localisant et assurant la présence des témoins aux audiences et en répondant aux questions posées par la Cour. Si une partie s'abstient de produire des preuves ou de fournir des informations demandées par la Cour ou de divulguer d'office des informations pertinentes, ou si elle s'abstient de toute autre manière de participer effectivement à la procédure, la Cour peut en tirer les conclusions qu'elle juge appropriées.

49. Dans ce contexte, le CDDH propose au Comité des Ministres d'appeler les États Parties dans les procédures interétatiques ou celles relatives à des différends interétatiques à se conformer à leurs obligations en vertu de l'article 38 de la Convention tel qu'interprété par la Cour.

IV. Satisfaction équitable

50. Le CDDH note qu'il y a eu de longs délais entre l'arrêt sur le fond des affaires interétatiques et l'arrêt sur la satisfaction équitable.³³ Afin de résoudre ce problème, la Cour a commencé à mettre en œuvre une nouvelle pratique consistant à fixer dans le dispositif de l'arrêt sur le fond un délai pour l'échange d'observations des Parties sur la satisfaction équitable.³⁴ Etant donné que cette pratique est récente, le CDDH note le souhait de la Cour d'évaluer ses effets en termes de raccourcissement du délai entre l'arrêt sur le fond et l'arrêt sur la satisfaction équitable.

51. La jurisprudence de la Cour a établi que le bénéficiaire d'une satisfaction équitable au titre de l'article 41 de la Convention dans les affaires interétatiques n'est pas l'État requérant mais les victimes individuelles.³⁵ La Cour évalue et décide de la satisfaction équitable en tenant compte du type de plainte déposée par le gouvernement requérant, de la possibilité d'identifier les victimes de violations et de l'objectif principal de la procédure, dans la mesure où cela peut être discerné dans la demande initiale adressée à la Cour.³⁶

52. Le CDDH a examiné la question de l'identification des victimes individuelles dans les procédures interétatiques dans lesquelles la Cour a constaté l'existence d'une pratique administrative contraire à la Convention. Il note que la Cour se base sur la détermination d'un groupe suffisamment précis et objectivement identifiable de personnes dont les droits ont été violés. La Cour demande au gouvernement requérant, dès le début de la procédure de satisfaction équitable, de présenter une liste clairement identifiable des victimes individuelles et au gouvernement défendeur de fournir toutes les informations et documents pertinents en sa

³³ Dans l'affaire Chypre c. Turquie (IV), n° 25781/94, 22.11.1994, l'arrêt sur le fond a été rendu le 10 mai 2001 tandis que l'arrêt sur la satisfaction équitable le 12 mai 2014. Dans l'affaire Géorgie c. Fédération de Russie (I), n° 3255/07, 26.03.2007, l'arrêt sur le fond a été rendu le 3 juillet 2014 et l'arrêt sur la satisfaction équitable le 31 janvier 2019.

³⁴ [Géorgie c. Russie \(II\) \(fond\) n° 38263/08](#), §16, 21 janvier 2021. [CDDH\(2019\)22](#), §§ 30, 32/4.

³⁵ [Chypre c. Turquie \(satisfaction équitable\) \[GC\]](#), n° 25781/94, §§ 43-45, 12 mai 2014 ; [Géorgie c. Russie \(I\) \(satisfaction équitable\)](#), n° 13255/07, § 22, 31 janvier 2019 ; [Slovénie c. Croatie \(déc.\) \[GC\]](#), n° 54155/16, § 67.

³⁶ [Chypre c. Turquie \(satisfaction équitable\) \[GC\]](#), n° 25781/94, §43, 12 mai 2014 ; [Géorgie c. Russie \(I\) \(satisfaction équitable\) \[GC\]](#), n° 13255/07, § 20, 29 janvier 2019 ; [Géorgie c. Russie \(II\) \(fond\) n° 38263/08](#), § 350, 21 janvier 2021.

possession.³⁷ Les Parties échangent leurs observations dans le respect du principe du contradictoire.³⁸

53. La Cour examine les listes de victimes soumises par le gouvernement requérant et peut estimer que certaines personnes ne peuvent pas être considérées comme des victimes ou ne pourraient pas se voir accorder une satisfaction équitable dans le cadre de cette procédure parce qu'elles avaient introduit des requêtes individuelles sur lesquelles la Cour a déjà statué.³⁹ L'argument selon lequel la Cour devrait identifier chaque victime individuelle des violations constatées par une procédure contradictoire a été rejeté par la Cour.⁴⁰ L'obligation de coopérer avec la Cour conformément à l'article 38 de la Convention s'applique aux deux Parties dans les procédures interétatiques ; le gouvernement requérant qui doit étayer ses prétentions, mais aussi le gouvernement défendeur à l'égard duquel une pratique administrative a été jugée contraire à la Convention.⁴¹

54. Le CDDH soutient la pratique de la Cour consistant à demander la liste des victimes au gouvernement requérant dans les affaires où elle a constaté l'existence d'une pratique administrative contraire à la Convention, au début de la procédure de satisfaction équitable. Elle a rejeté l'idée qu'une telle liste devrait être demandée à un stade plus précoce de la procédure, car cela est inutile et crée une charge injustifiée pour l'État requérant. Le CDDH note que, dans le cadre de la surveillance par le Comité des Ministres de l'exécution de l'arrêt dans une affaire interétatique, les États Parties concernés se sont mis d'accord sur les modalités de paiement de la satisfaction équitable, par l'État partie défendeur, par le biais d'un compte bancaire bloqué du Conseil de l'Europe. Cette démarche devrait être suivie de la présentation par l'État partie requérant d'une liste détaillée des victimes individuelles ainsi que d'informations sur les violations pertinentes subies et le montant de l'indemnisation due à chaque victime ainsi que le mécanisme à mettre en place pour la distribution des sommes allouées.⁴²

55. Le CDDH rappelle que la Cour a jugé que le devoir de coopérer avec la Cour en vertu de l'article 38 de la Convention est particulièrement important pour la bonne administration de la justice lorsque la Cour accorde une satisfaction équitable en vertu de l'article 41 de la Convention dans des affaires interétatiques, qui s'applique aux deux Parties (voir également paragraphe 48 ci-dessus).⁴³

56. À la lumière de ce qui précède, dans les affaires où la Cour a constaté l'existence d'une pratique administrative en violation de la Convention, le CDDH relève l'opportunité pour la Cour d'examiner la faisabilité d'inscrire dans le Règlement de la Cour la pratique consistant à demander au gouvernement requérant de soumettre une liste de victimes dès le début de la procédure de satisfaction équitable sans préjudice de compléter cette liste ultérieurement, si nécessaire. En outre, il propose au Comité des Ministres d'appeler les États Parties dans les procédures interétatiques et les requêtes individuelles liées à se conformer à leurs obligations au titre de l'article 38, tel qu'interprété par la Cour, au stade de la satisfaction équitable, notamment en ce qui concerne l'obligation de produire toutes les informations et tous les documents pertinents en leur possession.

³⁷ [CDDH\(2019\)22](#), §§ 31; 32/4.

³⁸ [Georgie c. Russie \(I\) \(satisfaction équitable\)](#), n° 13255/07, §§ § 159, 57, 31 janvier 2019.

³⁹ Ibid., § 70, note de bas de page 3.

⁴⁰ Ibid., §§ 63-65

⁴¹ Ibid., § 60, 29 janvier 2019 ; [Géorgie c. Russie \(II\) \(fond\)](#), n° 38263/08, § 351, 21 janvier 2021.

⁴² [CM/ResDH\(2022\)55](#) ; [CM/Notes/1428/H46-26](#), 9 mars 2022.

⁴³ [Géorgie c. Russie \(I\) \(satisfaction équitable\)](#) [GC], n° 13255/07, § 60, 29 janvier 2019 ; [Géorgie c. Russie \(II\) \(fond\)](#) no. 38263/08, § 351, 21 janvier 2021.

V. Règlement amiable

57. Le CDDH a fait le point sur les procédures interétatiques conclues à la suite de règlements ou d'accords politiques conclus entre les États Parties concernés ainsi que sur les règlements amiables conclus en vertu de l'ancien article 28 § b) et de l'actuel article 39.⁴⁴ Ces procédures, à l'exception d'une affaire, sont antérieures à l'entrée en vigueur du Protocole 11. Le CDDH note que, dans la majorité des affaires interétatiques pendantes devant la Cour, les allégations des États Parties concernent des violations des droits de l'homme à grande échelle dans des situations de conflit.

58. Plusieurs aspects de la procédure de règlement amiable de la Cour offrent la possibilité aux États Parties concernés de discuter et de convenir de diverses mesures visant à assurer des remèdes aux violations alléguées de la Convention. À cet égard, le CDDH note l'approche fondée sur le consentement et la confidentialité des négociations, le fait que toute procédure contradictoire consécutive aux négociations est menée séparément de la procédure de règlement amiable et dans le respect de la confidentialité de celle-ci, le fait que les communications écrites ou orales ou les offres de concession faites pour tenter d'obtenir un règlement amiable n'ont aucune conséquence sur toute procédure contentieuse ultérieure, et le délai généralement plus court nécessaire pour résoudre l'affaire par rapport à une procédure contentieuse. La Cour agit en tant que garante des droits de l'homme en ce qui concerne le règlement amiable ; elle ne raye pas automatiquement une affaire du rôle lorsqu'un règlement amiable a été conclu. Elle peut en effet décider, en vertu de l'article 37 § 1 de la Convention, de poursuivre l'examen de la requête si le respect des droits de l'homme tels que définis dans la Convention et ses Protocoles l'exige.

59. Conscient que la faisabilité de règlements amiables dans les affaires interétatiques pendantes dépend des allégations de chaque affaire et de la volonté politique des États Parties, le CDDH propose au Comité des Ministres d'affirmer le potentiel du cadre de règlement amiable de l'article 39 de la Convention pour les résoudre sur la base du respect des droits de l'homme tels que définis dans la Convention et ses Protocoles, et d'appeler les États Parties concernés à envisager d'utiliser ce cadre.

60. Diverses observations concernant le règlement amiable ont été formulées par des experts indépendants lors de la conférence sur « les affaires interétatiques sous la Convention européenne des droits de l'homme - expériences et défis actuels » organisée par la présidence allemande du Conseil de l'Europe les 12 et 13 avril 2021. L'un d'entre eux a proposé que la Cour rédige de manière proactive une feuille de route définissant les points clés et le calendrier des négociations, et examine le règlement proposé par les Parties à l'issue des négociations qu'elles ont menées de leur côté. L'expert a également suggéré que la Cour devrait préparer son Greffe à être proactif dans les affaires interétatiques, en reconnaissant et en agissant aux moments clés où des règlements amiables sont possibles. Dans le même ordre d'idées, une « commission de recherche » pourrait être mise en place, qui pourrait être suivie par des propositions de règlement dans les requêtes individuelles liées à des affaires interétatiques, sur la base des conclusions de l'affaire interétatique.⁴⁵

61. Un autre commentaire d'expert porte sur le règlement amiable des requêtes individuelles liées aux affaires interétatiques. Il interprète l'arrêt dans une affaire interétatique

⁴⁴ Grèce c. Royaume-Uni, n° 176/56, [Rapport de la Commission](#) (volume I), 26 septembre 1958, [Résolution \(59\) 12](#), 20 avril 1959, adoptée par le Comité des Ministres Droits de l'Homme (requête n°176/56) ; Grèce c. Royaume-Uni (II), n°299/57, [Rapport de la Commission](#), 8 juillet 1959 ; [Danemark, Norvège, Suède c. Grèce \(II\)](#), n°4448/70, [rapport de la Commission](#), 4 octobre 1976 ; [France, Norvège, Danemark, Suède et Pays-Bas c. Turquie](#), n°9940-44/82, [rapport de la Commission](#), 7 décembre 1985 (règlement amiable) ; [Danemark c. Turquie](#), n° 34382/97, 5 avril 2000.

⁴⁵ [Actes de la conférence](#), Helen Keller "Is there room for friendly settlements in inter-state cases?", pages 90-91.

comme un arrêt statuant sur des questions juridiques générales de la Convention et définissant les paramètres sur la base desquels les requêtes individuelles liées à l'affaire interétatique seraient tranchées. Dans cette conception, l'arrêt dans l'affaire interétatique servirait de nouveau type d'arrêt pilote, sur la base duquel les États Parties défendeurs concernés essaieraient de parvenir à des règlements amiables avec des demandeurs dans chaque affaire individuelle ; en cas d'échec, la Cour pourrait statuer sur les affaires dans le cadre d'une procédure abrégée.⁴⁶

62. Le CDDH considère que ces commentaires et propositions, à l'heure actuelle, restent en cours d'exploration au sein de la communauté des experts. Le CDDH restera attentif et ouvert à leur développement ultérieur.

VI. Mesures organisationnelles

63. Au printemps 2021, une Unité des conflits a été créée au sein du Greffe pour traiter les affaires découlant des trois principaux conflits interétatiques entre l'Ukraine et la Russie, la Géorgie et la Russie, et l'Arménie et l'Azerbaïdjan.

64. Le CDDH a procédé à un échange de vues sur l'Unité des conflits avec le Greffe. Il note que l'objectif de cette réorganisation est en partie de créer une plus grande cohérence et coordination dans le traitement des affaires concernant les conflits armés. L'échange d'expériences sur les pratiques juridiques et administratives entre les juristes et les assistants travaillant sur ces affaires devrait permettre un traitement plus efficace de celles-ci. Les groupes d'affaires concernant les conflits armés diffèrent quant à leur contexte factuel mais présentent de nombreux points communs et des questions d'évaluation similaires, tant sur le plan du droit que des faits, par exemple les questions de compétence de l'État, l'évaluation des preuves et les exigences imposées aux demandeurs pour étayer leurs demandes, ainsi que la relation entre la Convention et le droit humanitaire international. Il est prévu qu'à l'avenir, un juge rapporteur soit responsable de toutes les affaires concernant un conflit/projet particulier.

65. L'Unité a trois projets et équipes différents, un pour chaque conflit mentionné. Les équipes sont composées de juristes et d'assistants provenant de pays tiers ainsi que des pays concernés par le conflit, ces derniers étant nécessaires pour apporter des compétences linguistiques ainsi qu'une connaissance des systèmes juridiques nationaux et des circonstances. Actuellement, l'unité compte 14 juristes, dont sept travaillent à temps partiel sur d'autres types d'affaires. En outre, il y a huit secrétaires, dont la plupart servent également d'autres unités au sein du Greffe. La capacité totale de l'Unité (temps plein et temps partiel) correspond à neuf juristes et quatre secrétaires. Pour renforcer la capacité de traitement des affaires, les affaires interétatiques sont principalement confiées à des juristes expérimentés qui ne possèdent pas la nationalité d'une des Parties concernée et ne sont pas membres de l'Unité des conflits.

66. Le CDDH se félicite de l'initiative du Greffe de créer l'Unité des conflits, qui a le potentiel d'accélérer le traitement des affaires liées aux trois différends interétatiques pertinents. Il note qu'il est souhaitable que la Cour évalue l'impact de cette mesure organisationnelle et de son approche axée sur les projets ainsi que les besoins en ressources humaines de l'Unité en question pour relever de manière effective le défi de la charge de travail du Greffe.

⁴⁶ [Actes de la conférence](#) Geir Ulfstein, Andreas Zimmerman, page 107. Voir également les commentaires du Prof. Ulfstein dans le document DH-SYSC-IV(2022)04.

VII. Conclusions générales

67. Peu après la réunion de la Conférence de haut niveau à Copenhague en avril 2018, la Cour a envisagé plusieurs mesures visant à traiter plus rapidement et plus efficacement les requêtes interétatiques et les requêtes individuelles pendantes relatives à des conflits interétatiques. La Cour a commencé à mettre en œuvre certaines de ces mesures avec d'autres, notamment celles concernant d'éventuelles modifications du règlement de la Cour, qui sont toujours en cours d'examen.

68. Le présent rapport a analysé ces mesures, en soulignant leur potentiel de rationalisation et d'accélération du traitement des affaires, tout en présentant les considérations des États Parties quant à leur développement futur. Un certain nombre de ces mesures - telles que celles concernant la gestion des affaires interétatiques au stade de la recevabilité, leur priorisation, et leur traitement en fonction de critères géographiques et temporels ou des questions juridiques soulevées, la fonction d'enquête de la Cour, et l'identification des victimes - sont mises en œuvre dans les procédures interétatiques en cours. Par conséquent, le CDDH est d'avis que la Cour devrait évaluer les effets de ces mesures une fois que les procédures concernées auront été achevées. Une évaluation des effets de l'Unité des conflits, qui a été récemment créée au sein du Greffe, serait également pertinente pour renforcer l'efficacité du traitement des affaires concernant des conflits interétatiques.

69. La recevabilité et l'évaluation des preuves ainsi que l'établissement des faits étant considérés comme relevant de la compétence exclusive de la Cour, les propositions du CDDH dans ces domaines se concentrent sur le rôle des États Parties à la Convention pour soutenir la Cour dans la conduite efficace des procédures judiciaires. Les propositions visent à renforcer l'obligation des États Parties, en vertu de l'article 38 de la Convention, de coopérer avec la Cour, notamment en ce qui concerne la présentation de preuves documentaires, l'identification, la localisation et la présence des témoins aux audiences, et les réponses aux questions posées par la Cour. Le CDDH affirme également le potentiel du cadre de règlement amiable prévu par l'article 39 de la Convention pour résoudre les affaires interétatiques pendantes devant la Cour sur la base du respect des droits de l'homme tels que définis dans la Convention et les Protocoles.

70. Enfin, le CDDH rappelle les réflexions sur les violations à grande échelle résultant de conflits armés contenues dans son rapport de 2015 sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention, qui sont toujours pertinentes aujourd'hui.⁴⁷ La réponse aux violations à grande échelle relève de la responsabilité du Conseil de l'Europe dans son ensemble. Si la Cour traite des questions juridiques relatives à la Convention,⁴⁸ la dimension politique est laissée aux autorités politiques et aux organes et mécanismes européens existants. Le système de la Convention s'appuie sur la responsabilité collective du Conseil de l'Europe pour traiter les causes profondes et les conséquences de ces violations et explorer les voies du dialogue, y compris par le biais de mécanismes ad hoc. L'examen des moyens dont dispose le Conseil de l'Europe pour répondre à ce défi va au-delà des objectifs du présent rapport. Le CDDH réaffirme la nécessité pour le Comité des Ministres de revoir les outils politiques à sa disposition pour stimuler le dialogue politique entre les États Parties aux affaires interétatiques, ainsi que la contribution potentielle d'autres organes tels que l'Assemblée parlementaire, le Secrétaire Général et le Commissaire aux droits de l'homme.

⁴⁷ [CDDH\(2015\)R84 addendum 1](#), §§88, 130(v).

⁴⁸ La Cour peut aussi prononcer des mesures provisoires en vertu de l'article 39 § 1 du Règlement de la Cour, qui peuvent être notifiées au Comité des Ministres selon l'article 39 § 2.