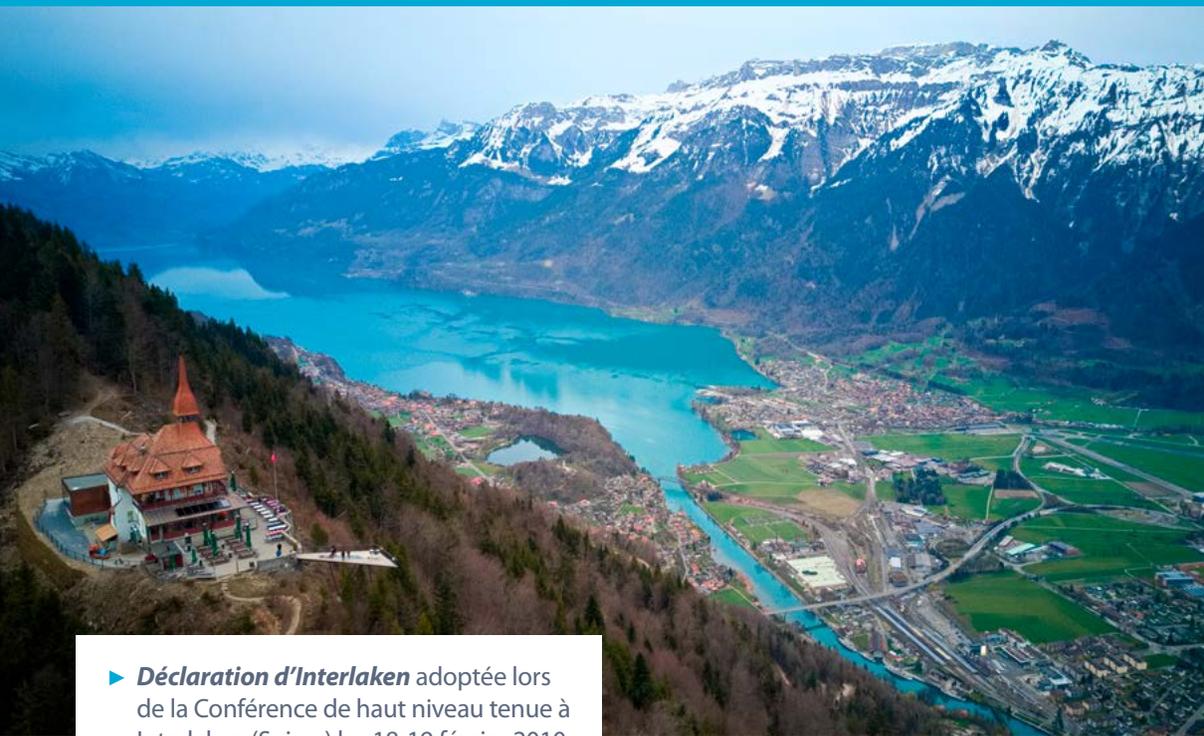


LE PROCESSUS D'INTERLAKEN



- ▶ **Déclaration d'Interlaken** adoptée lors de la Conférence de haut niveau tenue à Interlaken (Suisse) les 18-19 février 2010
- ▶ Contribution du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) à l'évaluation prévue par la Déclaration d'Interlaken
- ▶ Observations de la Cour européenne des droits de l'homme sur la Contribution du CDDH
- ▶ Décisions de suivi adoptées lors de la Session ministérielle du 4 novembre 2020

EUROPEAN CONVENTION
ON HUMAN RIGHTS



CONVENTION EUROPÉENNE
DES DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

LE PROCESSUS D'INTERLAKEN

**Mesures prises de 2010 à 2019
pour garantir la mise en œuvre effective
de la Convention européenne
des droits de l'homme**

Conseil de L'Europe

Edition anglaise :

THE INTERLAKEN PROCESS

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie de ce document doit être adressée à la Direction de la communication (F 67075 Strasbourg Cedex).

Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Direction Générale Droits de l'Homme et État de droit.

Mise en page : SPDP, Conseil de l'Europe
© Conseil de l'Europe, novembre 2020
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Préface



Au moment où nous commémorens le 70^e anniversaire de la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil de l'Europe clôt un processus ayant duré dix ans, destiné à renforcer l'efficacité et la pérennité du système de la Convention dans son ensemble.

Le *Processus d'Interlaken*, initié en 2010 par la *Déclaration d'Interlaken*, était une réponse aux difficultés rencontrées par la Cour européenne des droits de l'homme pour faire face à l'afflux croissant de requêtes. L'ensemble des mesures de réforme mises en oeuvre au long de la décennie suivante ont permis à ce système international unique de protection des droits de l'homme de demeurer pleinement effectif.

Le *Processus d'Interlaken*, piloté par le Comité des Ministres, s'est appuyé sur les efforts menés par la Cour elle-même, notamment la mise en oeuvre par cette dernière de la procédure de l'arrêt pilote, le filtrage efficace des requêtes et le traitement accéléré des affaires répétitives sur la base d'une jurisprudence bien établie. Les États Parties à la Convention ont également pris part à cet effort collectif, en renforçant les connaissances et la formation sur les standards de la Convention, avec des juridictions nationales prenant davantage en compte la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Ces accomplissements sont significatifs, mais les progrès réalisés ne doivent pas nous amener à baisser la garde. Des problèmes persistent et évoluent, d'autres font leur apparition et il est dès lors essentiel que nos États membres non seulement exécutent les arrêts de la Cour, mais aussi mettent en place et entretiennent des mécanismes nationaux effectifs pour prévenir des violations des droits de l'homme sur leur territoire. Il s'agit-là de leur responsabilité, en vertu du principe de subsidiarité.

C'est pourquoi je me félicite des travaux en cours, au sein du Comité directeur pour les droits de l'homme, sur la mise en œuvre des décisions pertinentes du Comité des Ministres. Son Groupe ad hoc chargé de mener à bien les négociations en vue de l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme accomplit également un travail important en vue de parachever la cohérence de l'architecture européenne de protection des droits de l'homme – une question qui a fait l'objet d'une attention suivie tout au long du Processus d'Interlaken.

La présente publication vise à servir de source d'inspiration pour les autorités de nos Etats membres et les instances pertinentes du Conseil de l'Europe. J'espère qu'elle sera également utile aux autres organisations internationales et aux représentants de la société civile.



Marija Pejčinović Burić
Secrétaire Générale

TABLE DES MATIÈRES

➤ DÉCLARATION D'INTERLAKEN <i>adoptée lors de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, 18-19 février 2010</i>	6
➤ CONTRIBUTION DU COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME (CDDH) À L'ÉVALUATION PRÉVUE PAR LA DÉCLARATION D'INTERLAKEN	19
➤ OBSERVATIONS DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME SUR LA CONTRIBUTION DU CDDH A L'ÉVALUATION DU PROCESSUS DE RÉFORME D'INTERLAKEN	115
➤ DÉCISIONS DE SUIVI ADOPTÉES LORS DE LA SESSION MINISTÉRIELLE, ATHÈNES, 4 NOVEMBRE 2020	127

DÉCLARATION D'INTERLAKEN

adoptée lors de la Conférence de haut niveau
sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme
(Interlaken, Suisse, 18-19 février 2010)

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

1. Exprimant le ferme attachement des Etats parties à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention ») et à la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») ;
2. Reconnaisant la contribution extraordinaire de la Cour à la protection des droits de l'homme en Europe ;
3. Rappelant l'interdépendance entre le mécanisme de contrôle de la Convention et les autres activités du Conseil de l'Europe dans les domaines des droits de l'homme, de l'Etat de droit et de la démocratie ;
4. Saluant l'entrée en vigueur du Protocole n° 14 à la Convention, le 1^{er} juin 2010 ;
5. Notant avec satisfaction l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne qui prévoit l'adhésion de l'Union européenne à la Convention ;
6. Soulignant la nature subsidiaire du mécanisme de contrôle institué par la Convention et notamment le rôle fondamental que les autorités nationales, à savoir les gouvernements, les tribunaux et les parlements, doivent jouer dans la garantie et la protection des droits de l'homme au niveau national ;
7. Notant avec une profonde préoccupation que le nombre de requêtes individuelles introduites devant la Cour et l'écart entre les requêtes introduites et les requêtes traitées ne cessent d'augmenter ;
8. Considérant que cette situation nuit gravement à l'efficacité et à la crédibilité de la Convention et de son mécanisme de contrôle et qu'elle menace la qualité et la cohérence de la jurisprudence ainsi que l'autorité de la Cour ;
9. Convaincue qu'au-delà des améliorations déjà réalisées ou envisagées, des mesures additionnelles sont indispensables et urgentes pour :
 - i. parvenir à un équilibre entre les arrêts et décisions rendus par la Cour et les requêtes introduites ;

- ii. permettre à la Cour de réduire l'arriéré d'affaires et de statuer sur les nouvelles affaires, en particulier quant il s'agit de violations graves des droits de l'homme, dans des délais raisonnables;
 - iii. assurer l'exécution pleine et rapide des arrêts de la Cour ainsi que l'efficacité de la surveillance de l'exécution par le Comité des Ministres ;
10. Considérant que la présente Déclaration cherche à établir une feuille de route pour le processus de réforme vers une efficacité à long terme du système de la Convention ;

La Conférence

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Plan d'Action

A. Droit de recours individuel

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

B. Mise en œuvre de la Convention au niveau national

4. La Conférence rappelle la responsabilité première des Etats parties de garantir l'application et la mise en œuvre de la Convention, et, en conséquence, appelle les Etats parties à s'engager à :
 - a) continuer à renforcer, le cas échéant en coopération avec leurs institutions nationales des droits de l'homme ou d'autres organes, la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention et d'assurer l'application de ceux-ci ;
 - b) exécuter pleinement les arrêts de la Cour, en assurant que les mesures nécessaires seront prises pour prévenir de futures violations similaires ;
 - c) tenir compte des développements de la jurisprudence de la Cour, notamment en vue de considérer les conséquences qui s'imposent suite à un arrêt concluant à une violation de la Convention par un autre Etat partie lorsque leur ordre juridique soulève le même problème de principe ;
 - d) garantir, au besoin par l'introduction de nouvelles voies de recours, qu'elles soient de nature spécifique ou qu'il s'agisse d'un recours interne général, que toute personne qui allègue de manière défendable que ses droits et libertés reconnus dans la Convention ont été violés bénéficie d'un recours effectif devant une instance nationale et, le cas échéant, d'une réparation appropriée ;
 - e) considérer la possibilité de détacher des juges nationaux et, le cas échéant, d'autres juristes indépendants de haut niveau au Greffe de la Cour ;
 - f) veiller au suivi de la mise en œuvre des recommandations du Comité des Ministres adoptées pour aider les Etats parties à respecter leurs obligations.
5. La Conférence souligne la nécessité de renforcer et d'améliorer le ciblage et la coordination d'autres mécanismes, activités et programmes existants du Conseil de l'Europe, y compris le recours par le Secrétaire Général à l'article 52 de la Convention.

C. Filtrage

6. La Conférence :

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

D. Requêtes répétitives

7. La Conférence :

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

c) appelle le Comité des Ministres à :

- i. examiner la possibilité de confier les affaires répétitives à des juges responsables du filtrage (cf. ci-dessus C) ;
- ii. établir une approche coopérative incluant l'ensemble des parties prenantes du Conseil de l'Europe, en vue de présenter des options possibles à un Etat partie auquel un arrêt de la Cour demanderait de remédier à un problème structurel révélé par un arrêt.

E. La Cour

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

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

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

- a) éviter de réexaminer des questions de fait ou du droit interne qui ont été examinées et décidées par les autorités nationales, en accord avec sa jurisprudence selon laquelle elle n'est pas un tribunal de quatrième instance ;
- b) appliquer de façon uniforme et rigoureuse les critères concernant la recevabilité et sa compétence et à tenir pleinement compte de son rôle subsidiaire dans l'interprétation et l'application de la Convention ;
- c) donner plein effet au nouveau critère de recevabilité qui figure dans le Protocole n° 14 et à considérer d'autres possibilités d'appliquer le principe *de minimis non curat praetor*.

10. En vue d'augmenter son efficacité, la Conférence invite la Cour à continuer d'améliorer sa structure interne et ses méthodes de travail et à faire, autant que possible, usage des outils procéduraux et des ressources à sa disposition. Dans ce contexte, elle encourage la Cour, notamment à :
- a) faire usage de la possibilité de demander au Comité des Ministres de réduire à cinq le nombre de juges des Chambres, prévue par le Protocole n° 14 ;
 - b) poursuivre sa politique d'identification des priorités pour le traitement des affaires et à continuer d'identifier dans ses arrêts tout problème structurel susceptible de générer un nombre significatif de requêtes répétitives.

F. Surveillance de l'exécution des arrêts

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

G. Procédure simplifiée d'amendement de la Convention

12. La Conférence appelle le Comité des Ministres à examiner la possibilité de mettre en place, par le biais d'un Protocole d'amendement, une procédure simplifiée pour tout amendement futur de certaines dispositions de la Convention qui sont d'ordre organisationnel. La procédure simplifiée pourrait notamment être réalisée par le biais :
- a) d'un Statut pour la Cour ;
 - b) d'une nouvelle disposition dans la Convention, similaire à celle figurant à l'article 41 lit. d du Statut du Conseil de l'Europe.

Mise en œuvre

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONTRIBUTION DU COMITÉ DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME (CDDH) À L'ÉVALUATION PRÉVUE PAR LA DÉCLARATION D'INTERLAKEN

Note

Il est rappelé que la Déclaration d'Interlaken (2010) a invité le Comité des Ministres à décider, avant la fin de l'année 2019, si les mesures adoptées au cours du processus de réforme du système de la Convention européenne des droits de l'homme s'étaient révélées suffisantes pour assurer un fonctionnement durable du mécanisme de contrôle de la Convention ou si des changements plus fondamentaux s'avéraient nécessaires¹. Le CDDH a été chargé de rédiger une Contribution à cette évaluation prévue par la Déclaration d'Interlaken.

Lors de sa 90^e réunion (27-30 novembre 2018), le CDDH a adopté un avant-projet de table des matières et a donné des orientations à son Secrétariat pour la préparation de sa Contribution². Le Comité d'experts sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme (DH-SYSC) a adopté un projet de cette Contribution lors de sa 5^e réunion en octobre 2019³. La présente Contribution du CDDH à l'évaluation prévue par la Déclaration d'Interlaken a été adoptée par le CDDH lors de sa 92^e réunion (26–29 novembre 2019).

¹ Voir la Déclaration d'Interlaken du 19 février 2010 de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, mise en œuvre du Plan d'action, point 6.

² Voir le document CDDH(2018)R90, § 24 (i) et Annexe VII.

³ Voir document DH-SYSC(2019)R5.

RÉSUMÉ

1. La contribution extraordinaire du système de la Convention à la protection et à la promotion des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe, ainsi que son rôle majeur pour le maintien de la sécurité démocratique et l'amélioration de la bonne gouvernance à travers le continent, ont été soulignés à maintes reprises lors du processus d'Interlaken.

2. Avec pour toile de fond l'augmentation constante du volume du contentieux devant la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour), les États Parties à la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) ont engagé un nouveau processus de réforme du système de la Convention lors d'une Conférence de haut niveau qui s'est tenue à Interlaken en 2010. La Déclaration d'Interlaken adoptée lors de cette Conférence a invité le Comité des Ministres à décider, avant la fin de l'année 2019, si les mesures prises au cours du processus de réforme pour une efficacité à long terme du système de la Convention étaient suffisantes pour assurer un fonctionnement durable du mécanisme de contrôle de la Convention ou si des changements plus fondamentaux s'avéraient nécessaires.

3. Le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) a été chargé par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de procéder à une évaluation à mi-parcours du processus de réforme d'Interlaken. Cette évaluation figure dans son rapport de 2015 sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme ». Par la suite, il a été invité à rédiger la présente Contribution à l'évaluation susmentionnée prévue par la Déclaration d'Interlaken. Il a examiné la question en trois chapitres. En premier lieu, il s'est intéressé aux mesures prises pour assurer une mise en œuvre effective de la Convention au niveau national, dans la phase précédant le dépôt des requêtes devant la Cour (A.). Ensuite il a traité des mesures prises concernant les requêtes pendantes devant la Cour (B.). Enfin, il a évalué les mesures prises pour assurer une exécution efficace des arrêts de la Cour (C.). Des conclusions ont été tirées, au terme de cet examen.

4. La mise en œuvre de la Convention au niveau national a été améliorée par des mesures générales qui sensibilisent tous les acteurs des États membres aux normes de la Convention et dispensent une formation relative à ces normes. Au cours du processus d'Interlaken, l'accessibilité des normes de la Convention dans les États membres a été améliorée grâce à l'accroissement du nombre de traductions d'arrêts significatifs de la Cour, de leurs résumés et d'autres documents d'information. En outre, de nombreux acteurs du système de la

Convention dispensent des formations sur les normes de la Convention et ciblent de plus en plus les besoins des différents professionnels du droit et des autorités responsables de l'application des lois.

5. La mise en œuvre de la Convention au niveau national peut être encore améliorée par des mesures concrètes visant à prévenir des violations spécifiques de la Convention ou à fournir un recours effectif au niveau national lorsque de telles violations se sont produites. Des mécanismes sont maintenant en place dans la plupart des États membres pour vérifier la compatibilité des projets de loi avec les normes de la Convention, mais les principes généraux développés par la Cour dans la jurisprudence concernant d'autres États devraient encore être davantage pris en compte. Les tribunaux nationaux tiennent de plus en plus compte de l'évolution de la jurisprudence de la Cour dans l'application de la Convention. Le Protocole n° 16 à la Convention, élaboré au cours du processus de réforme et entré en vigueur en août 2018, permet aux juridictions nationales des États membres qui l'ont ratifié de demander à la Cour de donner un avis consultatif sur une question liée à la Convention, sous réserve de certaines conditions préalables.

6. Un facteur clé pour une mise en œuvre nationale réussie de la Convention est l'existence de recours internes effectifs qui soient en mesure de fournir une réparation adéquate d'une violation d'un droit de la Convention dès le niveau national évitant ainsi aux requérants de saisir la Cour de Strasbourg. Toutefois, malgré la création concluante de recours internes dans beaucoup d'États, il demeure nécessaire de les mettre en place ou de les améliorer dans un certain nombre d'États. Étant donné que le nombre toujours élevé de requêtes répétitives nuit au bon fonctionnement de la Cour, la mise en œuvre nationale de la Convention reste l'un des principaux défis du système de la Convention. Cette mise en œuvre, conforme au principe de subsidiarité, devrait également être favorisée par la ratification, par les deux États qui n'y ont pas encore procédé, du Protocole n° 15 à la Convention. Ce protocole d'amendement, également élaboré au cours du processus d'Interlaken, introduira certains changements dans la procédure devant la Cour, afin de l'accélérer et de la faciliter, ainsi que dans les critères de recevabilité.

7. Les institutions nationales indépendantes de protection des droits de l'homme (INDH), la société civile et d'autres acteurs pertinents, tout comme les activités de coopération du Conseil de l'Europe devraient contribuer davantage à la mise en œuvre nationale de la Convention. En général, ces acteurs, notamment les INDH, devraient disposer de conditions appropriées pour jouer leur rôle de manière indépendante et sans obstacles injustifiés.

8. En ce qui concerne les mesures prises concernant les requêtes pendantes devant la Cour, celle-ci est parvenue à en réduire considérablement leur nombre malgré le nombre toujours élevé de nouvelles requêtes. La Cour a pleinement exploité les possibilités offertes par le Protocole n° 14 à la Convention, qui permet l'attribution de requêtes à des formations judiciaires plus réduites, et a continué à rationaliser les procédures.

9. Le nombre d'affaires pendantes révèle que deux défis majeurs subsistent : la réduction du nombre toujours élevé de requêtes répétitives et celle du nombre élevé de requêtes non répétitives et potentiellement bien fondées.

10. En ce qui concerne l'arriéré d'affaires répétitives, des efforts supplémentaires sont nécessaires de la part de tous les acteurs du système de la Convention. Les États devraient mettre en place des recours internes effectifs dès que possible, notamment lorsque des problèmes systémiques se présentent qui entraînent un grand nombre de requêtes similaires. Les arrêts de la Cour devraient être exécutés rapidement, grâce le cas échéant, à une assistance ciblée notamment de la part du Service de l'exécution des arrêts. La Cour, le Comité des Ministres et les États devraient continuer de s'efforcer d'optimiser leur interaction afin de traiter efficacement ce type d'affaires. S'agissant de l'arriéré d'affaires non répétitives et potentiellement bien fondées, qui soulèvent souvent de nouvelles questions quant à l'interprétation de la Convention, il convient de mettre à la disposition de la Cour les ressources nécessaires de sorte que, soutenue par de nouvelles mesures visant à rationaliser ses procédures, elle puisse traiter correctement cet arriéré.

11. Concernant les requêtes inter-étatiques, leur nombre croissant et l'ampleur des questions qu'elles soulèvent sont source de difficultés spécifiques, en particulier concernant certains aspects procéduraux ou encore les modalités d'établissement des faits. Ces questions nécessitent cependant un examen plus approfondi avant de pouvoir tirer des conclusions.

12. Dans ce contexte, il convient de rappeler que, lors du processus de réforme, le CDDH a analysé un certain nombre de propositions visant des modifications importantes de la procédure devant la Cour, mais n'en a retenu aucune. La conclusion formulée dans son rapport intérimaire de 2015 – constat qui est partagé par la Cour –, selon laquelle les défis auxquels le système est confronté sont mieux traités dans son cadre actuel, est donc toujours valable. Le système a démontré sa capacité, à l'intérieur de ce cadre, à s'adapter et à améliorer considérablement son efficacité.

13. Afin de renforcer l'autorité de la Cour en sauvegardant son indépendance et en attirant en son sein des personnalités de la plus haute compétence au poste de juge, le CDDH suggère au Comité des Ministres d'adopter une Déclaration soulignant à la fois l'importance d'empêcher les représailles déguisées à l'encontre des anciens juges à la fin de leur mandat et l'importance de permettre aux anciens juges de retrouver un poste adéquat dans leur pays, tout en respectant la diversité des systèmes constitutionnels dans les États membres. Il est en outre hautement nécessaire de veiller à ce que l'indépendance de la Cour et le caractère contraignant de ses arrêts soient respectés par tous les acteurs du système de la Convention.

14. Par ailleurs, le CDDH encourage le Comité des Ministres à réitérer son soutien politique à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, essentielle pour la cohérence de la protection des droits de l'homme en Europe.

15. Les différentes mesures prises, avant tout par les États membres, au cours du processus d'Interlaken en ce qui concerne l'exécution des arrêts de la Cour ont permis de réaliser de réels progrès pour assurer à la fois l'exécution complète, efficace et rapide des arrêts de la Cour au niveau national, ainsi qu'un contrôle plus efficace et transparent de ceux-ci par le Comité des Ministres.

16. Les capacités nationales à exécuter rapidement les arrêts ont été améliorées, permettant la transmission plus rapide de plans d'action approfondis qui indiquent les mesures envisagées et / ou prises pour exécuter un arrêt. Les mécanismes étatiques de coordination des différentes mesures nécessaires pour assurer l'exécution se sont également améliorés, notamment par la désignation de coordonnateurs chargés des concertations nécessaires dans le processus d'exécution, mais leur autorité et leurs ressources devraient être renforcées. Une amélioration de la circulation de l'information après la réception des plans d'action augmenterait l'efficacité du processus d'exécution. S'agissant en particulier de la mise en place de recours internes effectifs lors de l'exécution d'un arrêt afin d'éviter de nouvelles violations similaires de la Convention, de nombreuses réformes importantes ont été adoptées, mais il est encore nécessaire, comme cela a été indiqué ci-dessus, d'améliorer les recours internes. Le rôle croissant des parlements nationaux dans le soutien du processus d'exécution doit être salué et encouragé.

17. Le processus de surveillance de l'exécution des arrêts par le Comité des Ministres a été amélioré à la suite de l'entrée en vigueur de nouvelles méthodes de travail en 2011. L'introduction d'un système de

priorisation des affaires dans le processus d'exécution (surveillance soutenue et standard) a permis au Comité des Ministres de se concentrer sur des affaires plus complexes. La publication plus rapide des documents pertinents a accru la transparence du processus ; leur accessibilité devrait être encore accrue, par exemple par la traduction et la diffusion rapides des décisions pertinentes du Comité. Le Comité des Ministres reste engagé dans un dialogue plus intense avec les États défendeurs, notamment en donnant des orientations dans ses décisions et résolutions. En ce qui concerne en particulier les mesures prises pour assurer une exécution rapide des requêtes répétitives, le Comité a favorisé l'efficacité des recours internes, notamment en réponse aux procédures d'arrêt pilote et a permis, à quelques exceptions près, de renvoyer de nombreuses requêtes répétitives vers des recours internes nouvellement créés.

18. Un bon échange d'informations avec d'autres acteurs, notamment la Cour, l'Assemblée parlementaire et le Commissaire aux droits de l'homme, peut considérablement soutenir le processus d'exécution. La poursuite du développement des programmes et activités de coopération, qui apportent une assistance technique aux États Parties pour l'exécution des arrêts, est essentielle et nécessite un financement adéquat.

19. Les défis persistants en matière de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour comprennent notamment l'absence de volonté politique d'exécuter un arrêt et des raisons techniques liées à la complexité ou à la portée des mesures d'exécution requises, y compris notamment des affaires impliquant des questions d'extraterritorialité, ou à leurs incidences financières. Dans bon nombre de ces affaires, il est nécessaire de trouver les moyens de compléter l'assistance technique offerte par un levier politique approprié.

20. Enfin, le fait que le dialogue entre l'ensemble des acteurs du système de la Convention se soit considérablement intensifié constitue un élément positif fondamental du processus d'Interlaken.

21. En conclusion, le processus de réforme d'Interlaken, soutenu par les effets du Protocole n° 14 et les contributions de tous les acteurs, a été crucial pour le système et a conduit à des avancées significatives, qui présagent également de sa capacité à faire face aux nouveaux défis et à consolider et développer les progrès réalisés. Il n'apparaît donc pas nécessaire de procéder à une nouvelle révision majeure du système. Ce qui semble important, c'est plutôt de laisser ce système, tel qu'il résulte du processus d'Interlaken et du Protocole n° 14 et avec les ressources suffisantes que les États Parties se sont engagés à lui procurer, exprimer

pleinement son potentiel. Le dialogue entre l'ensemble des acteurs du système de la Convention devrait se poursuivre et créer les synergies nécessaires permettant à tous ces acteurs de jouer leurs rôles respectifs dans le cadre de leur responsabilité partagée de mise en œuvre de la Convention. Garantir l'efficacité à long terme du système de la Convention est un travail en cours qui requiert un engagement total et des efforts continus de la part de tous les acteurs concernés.

INTRODUCTION

22. L'évaluation du processus de réforme tendant à l'efficacité à long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention), qui doit être réalisée conformément à la Déclaration d'Interlaken, constitue une étape supplémentaire dans le contexte plus large de la réforme du système de la Convention. Depuis que la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) a commencé ses travaux en 1959, les États membres du Conseil de l'Europe ont adopté plusieurs protocoles à la Convention, dans le but d'améliorer et de renforcer son mécanisme de contrôle. En 1998, en particulier, le Protocole n° 11 à la Convention est entré en vigueur. Il prévoyait un système entièrement juridictionnel de traitement des requêtes, remplaçant ainsi la structure d'origine à deux niveaux, composée de la Cour et de la Commission, par une Cour permanente. L'augmentation constante du nombre d'affaires a par ailleurs été prise en considération par le Protocole n° 14, entré en vigueur en 2010. Cet instrument prévoit notamment la constitution de formations juridictionnelles moins importantes pour traiter des affaires manifestement irrecevables ainsi que des affaires répétitives bien fondées⁴.

23. En 2010, une première Conférence intergouvernementale sur l'avenir de la Cour à Interlaken a marqué le début du processus de nouvelles réformes dit processus d'Interlaken. La Déclaration d'Interlaken cherchait à établir une feuille de route pour le processus de réforme tendant à l'efficacité à long terme du système de la Convention⁵. Il a notamment invité le Comité des Ministres à décider, avant la fin de l'année 2019, si les mesures adoptées au cours du processus de réforme, en particulier les mesures d'application du Protocole n° 14 et du Plan d'action d'Interlaken, s'étaient révélées suffisantes pour assurer un fonctionnement durable du mécanisme de contrôle de la Convention ou si des changements plus fondamentaux s'avéraient nécessaires⁶.

24. Depuis la Conférence d'Interlaken, les mesures proposées pour garantir l'efficacité à long terme du système de la Convention ont été développées dans les Déclarations adoptées lors de quatre autres

⁴ Voir le texte et les informations complémentaires sur ces protocoles sur le site Web du Bureau des traités du Conseil de l'Europe.

⁵ Voir la Déclaration d'Interlaken du 19 février 2010 de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, PP 10.

⁶ Voir la Déclaration d'Interlaken, Mise en œuvre du plan d'action, point 6.

Conférences à haut niveau tenues à Izmir (2011)⁷, Brighton (2012)⁸, Bruxelles (2015)⁹ et Copenhague (2018)¹⁰.

25. Selon son mandat pour le biennium 2018-2019, le Comité d'experts sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme (DH-SYSC), sous la supervision du CDDH, est invité à :
« Contribuer à l'évaluation prévue par la Déclaration d'Interlaken, avant la fin de 2019, en vue de formuler des propositions au Comité des Ministres sur la question de savoir si les mesures adoptées jusqu'ici se sont révélées suffisantes pour assurer un fonctionnement durable du système de la Convention ou si des changements plus fondamentaux s'avèrent nécessaires (échéance : 31 décembre 2019)¹¹. »

26. À la suite de la Conférence de haut niveau sur la réforme du système de la Convention qui s'est tenue à Copenhague les 12 et 13 avril 2018, les Délégués des Ministres, lors de leur 1317^e réunion du 30 mai 2018, ont invité le CDDH à examiner plusieurs autres sujets abordés dans le présent rapport. Ces sujets portent sur l'arriéré des affaires de la Cour, la facilitation des règlements amiables ou des déclarations unilatérales ; les affaires relatives aux différends interétatiques et enfin la situation des juges de la Cour après la fin de leur mandat¹².

27. Le processus d'Interlaken a mis l'accent, en particulier, sur la responsabilité partagée, notamment de la Cour et des États Parties, en ce qui concerne la mise en œuvre de la Convention. Le présent rapport évalue en trois chapitres le caractère suffisant des mesures visant à

⁷ Voir la Déclaration d'Izmir des 26 et 27 avril 2011 de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme.

⁸ Voir la Déclaration de Brighton des 19 et 20 avril 2012 de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme.

⁹ Voir la Déclaration de Bruxelles du 27 mars 2015 de la Conférence de haut niveau sur « La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, une responsabilité partagée ».

¹⁰ Voir la Déclaration de Copenhague des 12 et 13 avril 2018 de la Conférence de haut niveau sur « Poursuite de la réforme du système de la Convention européenne des droits de l'homme - Un meilleur équilibre et une protection améliorée ».

¹¹ Voir le mandat donné au DH-SYSC par le Comité des Ministres, tel qu'adopté par le Comité des Ministres lors de sa 1300^e réunion, les 21-23 novembre 2017, document CM(2017)131-addfinal. Ces travaux sont effectués à la lumière des résultats obtenus dans le cadre des autres activités en cours du DH-SYSC, à savoir la préparation d'un projet de rapport sur la place de la Convention européenne des droits de l'homme dans l'ordre juridique européen et international et le suivi des décisions que pourrait prendre le Comité des Ministres suite à la présentation, en décembre 2017, du rapport du CDDH sur le processus de sélection et d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme.

¹² Voir plus en détail CDDH(2019)R91, § 25.

assurer le fonctionnement durable du système de la Convention adopté au cours du processus de réforme d'Interlaken. Il présente les différents niveaux auxquels une mise en œuvre effective de la Convention doit être assurée. En premier lieu, il aborde cette mise en œuvre au niveau national et les moyens de prévenir et de remédier aux violations de la Convention avant que les requêtes ne soient introduites devant la Cour (A.) Il couvre ensuite le stade des requêtes pendantes devant la Cour (B.) et traite enfin de l'exécution des arrêts de la Cour (C.) Des conclusions en sont tirées¹³.

28. Dans ses différentes sections, le rapport prend en compte les mesures spécifiques que les Conférences de haut niveau successives ont jugées importantes pour parvenir à l'objectif du processus de réforme visant à assurer l'efficacité à long terme du système de la Convention. Il décrit le suivi effectué par les différents acteurs du système de la Convention quant aux mesures demandées et les résultats obtenus. Il s'agira en outre de déterminer si les mesures adoptées jusqu'à présent dans le processus de réforme se sont révélées suffisantes pour assurer un fonctionnement durable du système de la Convention ou si de nouveaux changements sont nécessaires, tout en tenant compte du fait, souligné par le CDDH¹⁴, qu'il a déjà été partiellement répondu à cette question dans les précédents rapports du CDDH.

29. En conséquence, le présent rapport s'appuie sur l'évaluation à mi-parcours du processus de réforme figurant dans le rapport 2015 du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme »¹⁵. Il prend également en compte les développements ultérieurs tels qu'ils résultent notamment des rapports des États membres sur la mise en œuvre de la Convention au niveau national, des rapports de la Cour sur les nouvelles mesures prises dans le cadre du processus de réforme ainsi que des rapports annuels du Comité des Ministres sur sa surveillance de l'exécution des arrêts¹⁶.

¹³ Le CDDH a adopté le projet de table des matières du présent rapport lors de sa 90^e réunion (27-30 novembre 2018), voir CDDH(2018)R90, § 24 (i) et Annexe VII.

¹⁴ Voir CDDH(2018)R90, § 24 ii).

¹⁵ Voir le rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », adopté le 11 décembre 2015 (voir également le document CM(2015)176-add1final).

¹⁶ Voir à ce sujet les instructions du CDDH à ce sujet, CDDH(2018)R90, §§ 22-24 et CDDH(2019)R91, §§ 19-21.

A. LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION AU NIVEAU NATIONAL – PRÉVENIR ET REMÉDIER AUX VIOLATIONS DE LA CONVENTION

30. La mise en œuvre de la Convention au niveau national peut être améliorée, d'une part, par des mesures générales qui sensibilisent aux normes de la Convention et assurent une formation à leur égard. D'autre part, des mesures plus concrètes peuvent être prises également au niveau national par les États membres pour prévenir des violations spécifiques de la Convention, ou pour fournir des recours dès le niveau national, contre les violations ayant eu lieu. En outre, le Conseil de l'Europe peut jouer un rôle important pour soutenir et encourager les États membres dans cette tâche.

I. Sensibilisation et formation des autorités nationales et des autres acteurs du système de la Convention aux normes de la Convention

1. L'accessibilité des normes de la Convention

31. Les autorités nationales et les autres acteurs du système de la Convention seront mieux informés des normes de la Convention si celles-ci leur sont plus facilement accessibles, particulièrement lorsque les informations sont disponibles dans la langue nationale de chacun de ces acteurs. Par conséquent, la traduction des arrêts et des décisions importants de la Cour, ou de leurs résumés, dans les langues nationales a été encouragée à plusieurs reprises au cours du processus de réforme, en tant que moyen important pour assurer une meilleure mise en œuvre de la Convention au niveau national¹⁷.

32. La plupart des États membres traduisent systématiquement les arrêts de la Cour, ou leurs résumés, dans leur langue nationale¹⁸. Ils

¹⁷ Voir la Déclaration de Bruxelles du 27 mars 2015 de la Conférence de haut niveau sur « La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée », partie f) et g) ainsi que la partie B.1.a) ; la Déclaration de Brighton, § 9 d) i) et ii) et § 9 h) ; la Déclaration d'Izmir des 26 et 27 avril 2011 de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, partie B.1.d) ; et la Déclaration de Copenhague des 12 et 13 avril 2018 de la Conférence de haut niveau sur « La réforme en cours du système de conventions de la Cour européenne des droits de l'homme - Un meilleur équilibre, une protection améliorée », § 16 d) ; ainsi que le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention Européenne des Droits de l'Homme » adopté le 11 décembre 2015, §§ 43, 45 et 72 ii) b. Voir précédemment la Recommandation Rec(2002)13 du Comité des Ministres sur la publication et la diffusion dans les États membres du texte de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme du 18 décembre 2002.

¹⁸ Conformément aux discussions tenues au sein du CDDH, la jurisprudence de la Cour ne doit pas être traduite par le biais d'outils de traduction automatique, voir document DH-

diffusent souvent ces traductions, ainsi que des informations sur la Convention, la Cour et sa jurisprudence via des bases de données nationales¹⁹. En outre, la Cour a mis en place un programme de traduction de la jurisprudence financé par le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme et par certains États membres. Dans le cadre de ce programme, 3500 traductions ont été effectuées avec des fonds de projet et 14,000 par des partenaires tels que des gouvernements, des associations du barreau, des centres de formation judiciaire et des organisations de la société civile dans plus de trente langues non officielles autres que le français et l'anglais²⁰. La base de données HUDOC de la Cour contient désormais non seulement la jurisprudence de la Cour dans les langues officielles anglais et/ou français, mais aussi des traductions non officielles de celle-ci²¹. La création de bases de données nationales librement accessibles, la publication et la diffusion gratuite de résumés de la jurisprudence de la Cour et la traduction, également, des arrêts et décisions concernant d'autres États membres dans les langues nationales, tout comme la création de liens vers la base HUDOC de la Cour et la mise en place de bases de données sur les sites Web nationaux officiels constituent de bonnes pratiques à encourager et à suivre²².

33. La Cour a en outre publié une série de 80 fiches thématiques qui donnent un aperçu de la jurisprudence pertinente relative à divers sujets. Un certain nombre de ces fiches ont été traduites dans des langues non officielles avec l'appui des gouvernements nationaux concernés ; ils sont tous disponibles sur le site Web de la Cour²³. La Cour a en outre publié plusieurs guides de jurisprudence sur différents articles de la Convention dans un certain nombre de langues²⁴, ainsi que des documents d'information concernant les critères de recevabilité d'une requête²⁵.

SYSC-III(2019)02 (qui contient les commentaires des États membres concernant l'Annexe I, § 8) et document CDDH(2019)R91-Add, Annexe I, § 8 / document CM/Rec(2019)5, adopté par le Comité des Ministres lors de la 1357e réunion des Délégués des Ministres.

¹⁹ Voir le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles, document CM(2019)149, §§ 17-22 et 75-76.

²⁰ Voir le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour la mise en œuvre des parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles, document CM(2019)149, § 84; Le processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2016 du 1er septembre 2016, §§ 32-35; et le Rapport du CDDH sur « L'avenir à long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme » adopté le 11 décembre 2015, § 43.

²¹ Voir : <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=caselaw/HUDOC&c&c=fr>.

²² Voir le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles, document CM(2019)149, § 83.

²³ Voir <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets&c=fr>. Voir aussi « Le processus d'Interlaken et la Cour, rapport 2014 », document DD(2015)74, point 6.

²⁴ Voir le site web de la Cour pour des liens vers les différents Guides sur la jurisprudence.

²⁵ Voir également le chapitre B.I.2.(a) ci-dessous.

34. Au cours du processus de réforme, des appels répétés ont été lancés pour renforcer la coopération avec les institutions nationales des droits de l'homme et les autres organes compétents, en vue d'une meilleure mise en œuvre de la Convention au niveau national²⁶. Dans certains États membres, les institutions nationales des droits de l'homme jouent un rôle important, en fournissant des informations sur la Convention, principalement via leurs sites Web²⁷.

2. Formation relative aux normes de la Convention

35. Le rôle primordial de la formation des professionnels du droit et des agents chargés de l'application des lois à la mise en œuvre de la Convention a été constamment souligné dans le cadre du processus de réforme. Les États Parties ont notamment insisté sur la nécessité d'intensifier les efforts au niveau national pour sensibiliser les membres des parlements et pour améliorer la formation des juges, des procureurs, des avocats et des fonctionnaires nationaux à la Convention et à sa mise en œuvre, y compris en ce qui concerne l'exécution des arrêts, en veillant à ce qu'elle fasse partie intégrante de leur formation professionnelle et continue, le cas échéant, par le biais du Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (HELP) du Conseil de l'Europe, ainsi que des programmes de formation de la Cour et des publications de celle-ci²⁸.

36. Au regard de cette nécessité et compte tenu des développements importants en matière d'enseignement universitaire et de formation professionnelle aux droits de l'homme intervenus dans les 47 États membres du Conseil de l'Europe, le CDDH a été chargé de mettre à jour une importante recommandation dans ce domaine, la Recommandation Rec(2004)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle²⁹. En juin 2019 il a adopté un

²⁶ Voir la Déclaration d'Interlaken, citée ci-dessus, partie B.4.a); la Déclaration de Brighton, citée ci-dessus, § 4; la Déclaration de Bruxelles, citée ci-dessus, préambule, point 7, et partie B.2.a), f) et j); et la Déclaration de Copenhague, citée ci-dessus, § 14.

²⁷ Voir le rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre des parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles, document CM(2019)149, §§ 14 et 18.

²⁸ Voir la Déclaration de Bruxelles précitée, partie B.1.b) - c); Voir également la Déclaration de Brighton, précitée, § 9.v) - vi); la Déclaration d'Izmir, précitée, partie B.1.c); et la Déclaration de Copenhague précitée, § 16 c). La Cour a également exprimé son accord avec cette idée. Voir les Observations de la Cour sur le rapport du CDDH sur l'avenir à long terme du système de la Convention de février 2016.

²⁹ Voir document CM(2017)131-addfinal ; voir également la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 2039(2014) sur « La Convention européenne des droits

nouveau projet de recommandation sur le sujet, qu'il a transmis au Comité des Ministres, accompagné d'une sélection de bonnes pratiques nationales³⁰. Le 16 octobre 2019, a été adoptée la Recommandation CM/Rec(2019)5 du Comité des Ministres aux États membres sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle³¹.

37. En outre, le programme HELP du Conseil de l'Europe propose notamment un nombre croissant de cours en ligne sur la Convention via sa plate-forme de formation en ligne, visent à fournir des formations à jour et sur mesure sur les questions liées à la Convention dans les différents domaines de compétence des professionnels du droit. Le réseau HELP d'institutions nationales de formation pour les juges, les procureurs et les avocats dans les 47 États membres du Conseil de l'Europe encourage également la formation des professionnels du droit aux questions liées à la Convention et présente les meilleures pratiques à cet égard³². Les activités de HELP sont étroitement coordonnées avec d'autres activités existantes du Conseil de l'Europe³³ liées à la formation, notamment avec les travaux susmentionnés du CDDH sur la mise à jour de la Recommandation Rec(2004)4 ou avec la mise en place d'une Plate-forme interactive en ligne sur les droits de l'homme et les entreprises en coopération avec le CDDH, auteur d'une Recommandation sur ce sujet³⁴.

de l'homme : le besoin de renforcer la formation des professionnels du droit », adoptée lors de la 1204e réunion des Délégués des Ministres, les 2 et 3 juillet 2014, § 3.

³⁰ Voir le projet CM/Rec (2019)... du Comité des Ministres aux États membres sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle, CDDH(2019)R91 Addendum 1 et le document CDDH(2019)R91, §§ 17-18.

³¹ Voir le document CM/Rec(2019)5 adopté par le Comité des Ministres lors de la 1357e réunion des Délégués des Ministres.

³² Voir le site Web du programme HELP, disponible à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/en/web/help/about-help>. Voir les appels pour une formation professionnelle plus ciblée déjà dans le Rapport du CDDH sur « L'avenir à long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, §§ 44 et 197 ii); et le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir, document CM(2012)167 (= CDDH(2012)R76 Addendum I), §§ 38 et 41.

³³ Voir un appel à l'amélioration de la coordination des autres mécanismes, activités et programmes existants du Conseil de l'Europe, dans la Déclaration d'Interlaken, précitée, partie B.5.

³⁴ Voir la Recommandation CM/Rec(2016)3 du Comité des Ministres aux États membres sur les droits de l'homme et les entreprises, adoptée le 2 mars 2016. La plate-forme interactive en ligne sur les entreprises et les droits de l'homme est disponible à l'adresse suivante : <http://help.elearning.ext.coe.int/course/index.php?categoryid=228>.

38. La Cour organise régulièrement des sessions de formation et des visites d'étude pour les juges et les avocats³⁵. De plus, le détachement de juges nationaux, de procureurs et d'autres experts juridiques hautement qualifiés auprès du Greffe de la Cour offre à ces professionnels du droit une bonne opportunité d'acquérir les connaissances et les compétences nécessaires pour travailler sur des affaires relatives à la Convention. Les Conférences de haut niveau successives ont appelé les États Parties à continuer de promouvoir ces détachements temporaires³⁶, qui ont commencé au début de l'année 2009 et qui sont très appréciés par la Cour³⁷. Au cours des dernières années, une trentaine de personnes ont été détachées chaque année auprès du Greffe de la Cour, en plus d'une dizaine de juges nationaux en formation qui ont été envoyés à la Cour par l'intermédiaire du Réseau européen de formation judiciaire³⁸. Ces professionnels du droit contribuent également à réduire l'arriéré de la Cour³⁹. En raison de la nature du travail de la Cour, il semble préférable que ces détachements durent au moins deux ans⁴⁰.

39. Dans les États membres, un certain nombre de mesures de formation professionnelle sur les normes de la Convention à l'intention des professionnels du droit sont mises en place, par exemple par le bureau de l'Agent du Gouvernement, le ministère de la Justice et les plus hautes juridictions, mais aussi par des institutions judiciaires nationales et des barreaux ainsi qu'en coopération avec les institutions nationales des droits de l'homme⁴¹.

³⁵ Voir pour plus de détails, par exemple, « Le processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2014 », document DD(2015)74, point 8.

³⁶ Voir la Déclaration de Brighton, précitée, § 20 b) ; la Déclaration de Bruxelles, précitée, Plan d'action, B.1.f) ; et la Déclaration de Copenhague, précitée, § 53.

³⁷ Voir, par exemple, le discours introductif de l'ancien président de la Cour, Guido Raimondi, dans : Dialogue entre juges 2016, p. 37.

³⁸ Voir pour plus de détails sur le régime de détachement, entre autres, Le processus d'Interlaken et la Cour, Rapport de 2016, précité, § 30 ; « Le processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2015 », document DD(2015)1045, point 5 ; et « Le processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2014 », document DD(2015)74, point 3.

³⁹ Voir le chapitre B.I.5. ci-dessous.

⁴⁰ Voir également pour les expériences pertinentes au sein du Service de l'exécution des arrêts, le chapitre C.II.2.2.(g) ci-dessous.

⁴¹ Voir le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles, document CM(2019)149, §§ 22 -32.

II. Mesures concrètes visant à prévenir et à remédier aux violations de la Convention au niveau national

1. Mesures prises au niveau législatif, exécutif ou judiciaire

(a) La mise en place de voies de recours internes efficaces

40. Le caractère subsidiaire du système de la Convention est énoncé à l'article 13 de la Convention. Les États Parties doivent prévoir un recours interne effectif devant une autorité nationale pour examiner un grief défendable fondé sur la Convention ; le requérant doit épuiser cette voie de recours avant de présenter sa requête à la Cour (article 35 § 1 de la Convention)⁴². Les Conférences de haut niveau successives ont souligné l'importance particulière de mettre en place ou d'améliorer encore les recours internes existants pour les violations présumées de la Convention, en particulier dans les situations de graves problèmes systémiques ou structurels⁴³.

41. Comme cela sera indiqué ci-après, un recours interne effectif a une incidence importante sur le nombre de requêtes pendantes devant la Cour, en ce qu'il empêche un grand nombre de requêtes similaires (répétitives) devant la Cour⁴⁴. Pour la même raison, une importance particulière est attachée lors du processus d'exécution des arrêts révélant des problèmes systémiques ou structurels à l'établissement de recours internes effectifs, comme cela est également exposé ci-après⁴⁵.

42. Au cours du processus d'Interlaken, les États ont mis en place de nombreux recours internes pour remédier aux diverses allégations de violations de la Convention, notamment des recours en indemnisation pour la durée excessive des procédures judiciaires internes ou de la détention provisoire, pour des conditions de détention inappropriées ou pour non-exécution des décisions de justice internes et ont également interprété les recours internes existants de manière à prévenir une violation de la Convention⁴⁶.

⁴² Voir Kudła c. Pologne [GC], no 30210/96, § 152, 26 octobre 2000 ; et Sürmeli c. Allemagne [GC], no 75529/01, § 98, 8 juin 2006, avec autres références.

⁴³ Voir la Déclaration d'Interlaken, précitée, le Plan d'action, points B.4.d) et F.11; la Déclaration d'Izmir, précitée, partie B.1.a.); la Déclaration de Brighton, précitée, §4; la Déclaration de Bruxelles, précitée, point B.1. e) et la Déclaration de Copenhague, précitée, §§13 et 16 a).

⁴⁴ Voir le chapitre B.I.5.(c) ci-dessous.

⁴⁵ Voir le chapitre C.II.3. ci-dessous.

⁴⁶ Pour de nombreux exemples à ce sujet, voir le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles, document CM(2019)149, §§ 44-48 et 59-60; le Projet d'éléments additionnels résultant de la Déclaration de Copenhague qui devraient être reflétés dans le futur rapport de suivi d'Interlaken,

43. Néanmoins, il a été maintes fois constaté qu'il était toujours nécessaire d'améliorer encore les recours internes⁴⁷. La question des recours effectifs devrait donc rester au cœur de toute activité de soutien à la mise en œuvre nationale de la Convention et aux travaux thématiques des comités compétents du Conseil de l'Europe, en particulier ceux impliquant des représentants des systèmes judiciaires nationaux⁴⁸.

(b) Compatibilité des (projets de) lois avec la Convention

44. On peut, en outre, prévenir efficacement les violations de la Convention par la vérification de la compatibilité des projets de loi et des lois en vigueur avec la Convention, dont l'importance a été soulignée dans le processus de réforme⁴⁹.

45. Un important instrument non-contraignant du Comité des Ministres à cet égard est la Recommandation (2004)5 sur la vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes fixées par la Convention européenne des droits de l'homme⁵⁰.

document CDDH-BU(2019)R101 Addendum du 12 juin 2019, §§ 18-21, provisoirement adopté par le CDDH à sa 91e réunion (18-21 juin 2019), voir CDDH(2019)R91, §§ 25-28; et pour d'autres exemples concrets, chapitre C.I.2. ci-dessous.

⁴⁷ Voir déjà le Rapport final du CDDH sur des mesures nécessitant des amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, 15 février 2012, CM(2012)39-add1 (= CDDH(2012)R74 Addendum I), en particulier le § 8; le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, §§ 48-51 et 72; ainsi que la Cour, voir les Observations de la Cour sur le rapport du CDDH sur l'avenir à long terme du système de la Convention de février 2016, § 3.

⁴⁸ Voir déjà le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, § 72.

⁴⁹ Voir la Déclaration d'Interlaken, précitée, partie B.4 ; la Déclaration de Brighton, précitée, 9.c) ii); la Déclaration de Bruxelles, précitée, B.1.d); et la Déclaration de Copenhague précitée, point 16.b). Voir également le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme » pour des propositions détaillées à cet égard, précité, § 197 ; ainsi que les Observations de la Cour sur le rapport du CDDH sur l'avenir à long terme du système de la Convention de février 2016, § 3.

⁵⁰ Il existe d'autres recommandations sur diverses mesures visant à améliorer la mise en œuvre de la Convention au niveau national, préparées par le CDDH et adoptées par le CM : Recommandation n° R(2000)2 du Comité des Ministres aux États membres sur le réexamen ou la réouverture de certaines affaires au niveau interne suite à des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme; Recommandation Rec(2002)13 du Comité des Ministres aux États membres sur la publication et la diffusion dans les États membres du texte de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme; Recommandation Rec(2004)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle; Recommandation CM/Rec(2004)6 du Comité des Ministres aux États membres sur l'amélioration des recours internes; Recommandation CM/Rec(2008)2 du Comité des Ministres aux États membres sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme; Recommandation CM/Rec(2010)3 du Comité des Ministres aux États membres sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures. Le CDDH et le DH-GDR ont également

46. Les rapports des États sur les mesures qu'ils ont prises à cet égard au cours du processus de réforme ont montré que la pratique consistant à vérifier la compatibilité des projets de loi avec la Convention est bien établie dans de nombreux États. La compatibilité des projets de loi avec la Convention et la jurisprudence de la Cour est souvent soumise à des mécanismes de vérification nationaux à plusieurs niveaux⁵¹. Le contrôle systématique des projets de loi est généralement effectué au niveau exécutif, puis au niveau parlementaire, impliquant même la participation de la Cour constitutionnelle. Les structures nationales des droits de l'homme sont également consultées, y compris, le cas échéant, les institutions nationales des droits de l'homme. Dans certains États, ces institutions ont pour mission de donner un avis sur la compatibilité d'un projet de loi avec la Convention⁵². Des « lignes directrices de compatibilité » destinés aux fonctionnaires des ministères nationaux et aux membres du Parlement (notamment les commissions parlementaires) ont été mises en place dans un certain nombre d'États. Ces lignes directrices peuvent être utilisées pour évaluer la compatibilité avec la Convention au cours du processus de rédaction ou la modification d'une loi, ou encore lors de l'évaluation de la compatibilité des pratiques administratives⁵³. Dans la mesure où la Convention fait, d'une manière ou d'une autre, partie intégrante de l'ordre juridique interne de tous les États Parties à la Convention, garantir la compatibilité avec la Convention est inhérent au processus législatif.

préparé un Guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes, qui a été adopté par le Comité des Ministres le 18 septembre 2013, disponible à l'adresse suivante : https://www.echr.coe.int/Documents/Pub_coe_domestic_remedies_FRA.pdf.

⁵¹ Voir le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles, document CM(2019)149, § 38; voir également l'Aperçu de l'échange de vues tenu par le DH-SYSC lors de sa 1ère réunion (25-27 avril 2016) sur la vérification de la compatibilité de la législation avec la Convention (modalités, avantages, obstacles), document DH-SYSC(2016)013-Rev, §§ 8-9.

⁵² Aperçu de l'échange de vues tenu par le DH-SYSC lors de sa 1ère réunion (25-27 avril 2016) sur la vérification de la compatibilité de la législation avec la Convention (modalités, avantages, obstacles), document DH-SYSC(2016)013-Rev, §§ 8-9; voir également la Compilation de contributions écrites relatives aux mécanismes pour garantir la compatibilité des lois avec la Convention (modalités, avantages, obstacles), document DH-SYSC(2016)006-REV; et des Informations sur la Recommandation Rec(2004)5 du Comité des Ministres aux États membres sur la vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes fixées par la Convention européenne des droits de l'homme, extraites des rapports nationaux sur la mise en œuvre de la Déclaration de Brighton, document DH-SYSC(2016)002-REV. Voir également les Principes de Paris 3 (b) : Les institutions nationales ont, notamment, les attributions suivantes : ... Promouvoir et assurer l'harmonisation des lois, des règlements et des pratiques en vigueur sur le plan national avec les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, auxquels l'État est partie, et leur mise en œuvre effective.

⁵³ Voir le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles, document CM(2019)149, § 42.

47. L'examen de la compatibilité des lois et pratiques administratives en vigueur avec la Convention incombe généralement aux cours suprêmes et / ou aux cours constitutionnelles, qui sont habilitées à les déclarer invalides en cas de non-respect de la Convention ou, du moins, à fournir des orientations fondées sur la Convention en vue de les modifier⁵⁴.

48. Dans la majorité des États membres, aucun mécanisme spécial n'a été mis en place pour évaluer le caractère approprié et l'efficacité des mécanismes de vérification de la compatibilité. Cependant, il existe une forme d'évaluation dans le cadre du processus d'exécution⁵⁵.

49. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a également pris des initiatives pour renforcer le rôle des parlements dans la mise en œuvre de la Convention au niveau national⁵⁶.

50. Le CDDH s'est félicité de la pratique bien établie dans les États membres, consistant à vérifier la compatibilité des projets de loi avec la Convention. Il a toutefois souligné qu'il conviendrait de développer des moyens d'assurer une identification meilleure et plus précoce des lois et pratiques administratives existantes qui seraient contraires à la Convention⁵⁷.

⁵⁴ Voir le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles, document CM(2019)149, §§ 43-48 et 98-101; Voir également le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, § 42; et l'Aperçu de l'échange de vues tenu par le DH-SYSC lors de sa 1ère réunion (25-27 avril 2016) sur la vérification de la compatibilité de la législation avec la Convention (modalités, avantages, obstacles), document DH-SYSC(2016)013-Rev, § 30.

⁵⁵ Voir l'Aperçu de l'échange de vues tenu par le DH-SYSC lors de sa 1ère réunion (25-27 avril 2016) sur la vérification de la compatibilité de la législation avec la Convention (modalités, avantages, obstacles), document DH-SYSC(2016)013-Rev, § 59. La question de la compatibilité de la législation avec la Convention concerne également les mesures prises par les États membres pour renforcer les capacités nationales d'exécution des arrêts de la Cour à la lumière de la Recommandation CM/Rec(2008)2 sur des moyens efficaces à mettre en œuvre pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, voir le Guide de bonnes pratiques pour la mise en œuvre de cette Recommandation, document CM(2017)92-add3final (= CDDH(2017)R87 Addendum I).

⁵⁶ Voir le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, la note de bas de page 67. Pour un résumé des activités organisées, voir « L'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme : la Déclaration de Brighton et au-delà », doc. 13719, rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur : M. Yves Pozzo di Borgo (France, PPE / DC), § 41. Premier séminaire régional sur le rôle des parlements nationaux dans la mise en œuvre des normes de la Convention européenne des droits de l'homme a eu lieu à Tbilissi (Géorgie) du 21 au 22 septembre 2015.

⁵⁷ Voir le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles, document CM(2019)149, § 92.

51. Le CDDH a, en outre, estimé que les États devraient également prendre en considération les principes généraux développés dans l'ensemble de la jurisprudence, y compris, le cas échéant, les arrêts rendus contre d'autres États, afin de mettre pleinement et efficacement en œuvre la Convention au niveau national⁵⁸. Dans de nombreux États, les arrêts et les décisions concernant d'autres États sont de plus en plus pris en compte et, dans certains États, l'obligation de tenir compte de l'évolution de la jurisprudence de la Cour et de tirer les conclusions des arrêts et des décisions concernant d'autres États est même inscrite dans la loi⁵⁹.

(c) Application directe de la Convention par les juridictions nationales

52. L'application directe de la Convention par les juridictions nationales ou la référence directe à la jurisprudence de la Cour constitue l'un des moyens efficaces des États pour mettre en œuvre et prévenir les violations de la Convention, moyens maintes fois évoqués durant le processus de réforme⁶⁰.

53. De nombreux États ont signalé que la Convention a été incorporée dans leur droit interne et peut donc être directement invoquée par les parties à un litige et appliquée par les juridictions nationales⁶¹.

⁵⁸ Voir le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme » adopté le 11 décembre 2015, §§ 24, 71 i) ; Voir également le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir, document CM(2012)167 (= CDDH(2012)R76 Addendum I) ; la Contribution de la Cour à la Conférence de haut niveau de Bruxelles, 26 janvier 2015, § 5; l'Avis préliminaire de la Cour établi en vue de la Conférence de Brighton, adopté par la Cour plénière le 20 février 2012, document DD(2012)205E, § 26; et le Rapport final du CDDH sur les mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, document CDDH(2012)R74 Addendum II, § 8v, 4ème point.

⁵⁹ Voir le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, § 38; Voir également le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir, document CM(2012)167 (= CDDH(2012)R76 Addendum I), §§ 71-84 et 91.

⁶⁰ Voir la Déclaration d'Interlaken, précitée, Plan d'action, partie B.4.c); la Déclaration de Bruxelles, précitée, préambule, point 10 et partie B .; et la Déclaration de Brighton, précitée, parties A.7 et 9.c.iv); ainsi que le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles, document CM(2019)149, § 93.

⁶¹ Voir le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Brighton, document CM(2016)104-add1 (= CDDH(2016)R85 Addendum I), § 22.

Alors que les États Parties n'ont pas d'obligation juridique de se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les affaires auxquelles ils ne sont pas parties⁶², les juridictions nationales peuvent, le cas échéant, tenir compte de l'évolution de la jurisprudence de la Cour et tirent également des conclusions des arrêts rendus contre d'autres États⁶³. Grâce à des références directes dans leurs arrêts, dans certains États, les juridictions supérieures sensibilisent les tribunaux nationaux et favorisent l'harmonisation des pratiques judiciaires nationales avec la jurisprudence de la Cour et les exigences de la Convention, ce qui contribue à prévenir des violations similaires⁶⁴. Ces références ont été facilitées par la traduction et la diffusion des arrêts et des publications pertinents décrites ci-dessus⁶⁵. La traduction et la diffusion sont très souvent mises en œuvre à l'initiative de l'Agent du Gouvernement⁶⁶.

(d) Demandes d'avis consultatif de la Cour

54. Recevoir un avis consultatif de la Cour sur une question liée à la Convention soulevée devant les juridictions nationales peut également servir à prévenir des violations de la Convention déjà au niveau national.

55. La question de l'extension de la compétence de la Cour pour donner des avis consultatifs aux juridictions nationales a été examinée depuis 2005. Après l'élaboration par le CDDH de propositions spécifiques à cet égard après la Conférence d'Izmir⁶⁷, ce dernier a été chargé, après

⁶² Voir le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, § 197.

⁶³ Voir le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir, document CM(2012)167 (= CDDH(2012)R76 Addendum I), §§ 72, 75. Sur l'importance de cet élément dans la prévention des requêtes répétitives, voir également le chapitre C.I.1. ci-dessous.

⁶⁴ Voir le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles, document CM(2019)149, §§ 43-46. Voir une proposition selon laquelle les juridictions nationales supérieures adopteront une pratique consistant à résumer dans une partie de leur jugement les arguments des droits de l'homme présentés devant eux et les motifs de leur rejet, arguments qui pourraient alors être plus facilement entérinés par la Cour ; les propositions du CCBE pour la réforme du mécanisme de la CEDH du 28 juin 2019 soumises au CDDH, Recommandation A.1.

⁶⁵ Voir le chapitre A.I.1. ci-dessus.

⁶⁶ Voir le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Brighton, document CM(2016)104-add1 (= CDDH(2016)R85 Addendum I), § 23.

⁶⁷ Voir la Déclaration d'Izmir, précitée, Plan de suivi, point D.1. et 2; et les propositions du CDDH dans son Rapport final sur les mesures nécessitant un amendement de la Convention européenne des droits de l'homme, 15 février 2012, document CM(2012)39-add1 (= CDDH(2012)R74 Addendum I).

la Conférence de Brighton, de rédiger un protocole facultatif à la Convention dans ce but⁶⁸. Le Protocole n°16 à la Convention et son rapport explicatif ont finalement été adoptés par les Délégués des Ministres en juillet 2013⁶⁹.

56. Le 1er août 2018, le Protocole n° 16 à la Convention est entré en vigueur dans les dix États membres qui l'ont, pour l'instant, signé et ratifié⁷⁰. Selon son article 1, ce Protocole permet aux plus hautes juridictions des États membres d'adresser à la Cour des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis dans la Convention et ses protocoles. Jusqu'à présent, la Cour a rendu un seul avis consultatif⁷¹ et une deuxième demande d'avis consultatif a été acceptée par la Cour.

57. Il est possible que l'entrée en vigueur du Protocole n° 16 puisse augmenter à court terme la charge de travail de la Cour, même si la Cour peut, le cas échéant, refuser les demandes d'avis consultatifs (voir l'article 2 du Protocole n° 16). À plus long terme, l'objectif du Protocole est d'aboutir à ce que davantage d'affaires soient traitées rapidement au niveau national sans qu'il soit nécessaire de faire appel au mécanisme de la Convention⁷².

(e) Échange d'informations et d'expériences sur la mise en œuvre de la Convention

58. Enfin, favoriser l'échange d'informations et de bonnes pratiques concernant la mise en œuvre de la Convention au niveau national peut améliorer la mise en œuvre de la Convention. Dans ce contexte, les « points de contact » nationaux en matière de droits de l'homme au sein des autorités exécutives, judiciaires et législatives compétentes sont pertinents, ainsi que cela a été suggéré par la Conférence de Bruxelles. Les États avaient également appelé à la création de réseaux entre ces « points de contact » par le biais de réunions, d'échanges d'informations, d'auditions et de la transmission de rapports annuels ou thématiques ou de lettres d'information⁷³. Depuis lors, des réseaux de personnes de

⁶⁸ Voir la Déclaration de Brighton, § 12.d); et document CDDH(2012)R77 Addendum I et Addendum II. La Cour a été invitée à donner son Avis sur le projet de Protocole n° 16, adopté le 6 mai 2013.

⁶⁹ 1176e réunion des Délégués des Ministres, 10 juillet 2013.

⁷⁰ Voir le site web du Bureau des traités du Conseil de l'Europe pour le texte et les informations complémentaires sur le Protocole n° 16 à la Convention, STCE n° 214.

⁷¹ Avis consultatif relatif à la reconnaissance en droit interne d'un lien de filiation entre un enfant né d'une gestation pour autrui pratiquée à l'étranger et la mère d'intention [GC], demandée par la Cour de cassation française (Requête no P16-2018-001), 10 avril 2019.

⁷² Voir le document CDDH(2019)25, § 15.

⁷³ Voir la Déclaration de Bruxelles, précitée, partie B.2.i).

contact ou des comités et / ou groupes de travail interministériels ont été mis en place dans plusieurs États. L'Agent du Gouvernement joue souvent un rôle important au sein de ces réseaux⁷⁴.

59. Au niveau intergouvernemental, la Conférence de Bruxelles a invité les États Parties à favoriser l'échange d'informations et de pratiques optimales avec d'autres États, en particulier pour la mise en œuvre de mesures générales⁷⁵. Le CDDH, ainsi que le réseau des Agents du Gouvernement, échangent régulièrement des informations relatives à la mise en œuvre de la Convention et à l'exécution des arrêts de la Cour. Cela aide les États membres à développer leurs capacités nationales et facilite leur accès aux informations pertinentes⁷⁶. Comme on peut le voir ci-dessous, les échanges d'information entre les cours suprêmes nationales se poursuivent au sein du Réseau des cours supérieures⁷⁷. Comme indiqué ci-dessous, des informations sont également échangées entre les États membres au cours des débats thématiques qui ont lieu au sein du Comité des Ministres⁷⁸.

2. Mesures prises pour renforcer le rôle de la société civile et des institutions nationales des droits de l'homme

60. L'importance de la participation des institutions nationales des droits de l'homme (INDH) et de la société civile à une mise en œuvre efficace de la Convention au niveau national a été constamment soulignée par divers acteurs du processus de réforme⁷⁹.

⁷⁴ Voir le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles, document CM(2019)149, § 78.

⁷⁵ Voir la Déclaration de Bruxelles, précitée, partie B.2.e).

⁷⁶ Voir, par exemple, le dernier mandat du DH-SYSC pour le biennium 2018-2019, adopté par le Comité des Ministres lors de sa 1300e réunion, 21-23 novembre 2017, document CM(2017)131-addfinal et document DH-SYSC(2018)01; Voir également l'Aperçu de l'échange de vues tenu par le DH-SYSC lors de sa 1ère réunion (25-27 avril 2016) sur la vérification de la compatibilité de la législation avec la Convention (modalités, avantages, obstacles), document DH-SYSC(2016)013-Rev. Pour plus d'informations sur ces échanges de vues entre la DG-GDR et le DH-SYSC, voir la page Web spécifique disponible à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/fr/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/echr-system/implementation-and-execution-judgments>.

⁷⁷ Voir chapitre B.III.1. ci-dessous.

⁷⁸ Voir chapitre C.II.2.(h) ci-dessous.

⁷⁹ Voir la Déclaration d'Interlaken, partie B.4.a); la Déclaration de Brighton, précitée, § 4; la Déclaration de Bruxelles, précitée, préambule, point 7, et partie B.2.a), f) et j); et la Déclaration de Copenhague précitée, §§ 14, 18. Voir aussi le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme » adopté le 11 décembre 2015, §§ 58 et 195 i). ; et le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir, document CM(2012)167 (= CDDH(2012)R76 Addendum I), § 153; La contribution des structures nationales des droits de l'homme à la mise en œuvre de la Convention avait déjà été soulignée dans le rapport du Groupe des Sages au Comité des Ministres de 2006, voir le document CM(2006)203.

61. Les États ont été invités, en particulier, à envisager la création d'une institution nationale des droits de l'homme indépendante, conformément aux Principes de Paris des Nations Unies, lorsqu'ils ne disposent pas d'une telle institution⁸⁰. Il ressort de l'évaluation des mesures prises par les États membres concernant la mise en œuvre des parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles que des institutions nationales des droits de l'homme indépendantes ont maintenant été mises en place dans la majorité des États. Ces institutions nationales des droits de l'homme se conforment totalement ou partiellement aux Principes de Paris⁸¹.

62. Le CDDH a conclu que les États devraient s'efforcer de créer les conditions appropriées pour que les INDH puissent mener à bien leurs activités et jouer leur rôle de manière indépendante et sans obstacles injustifiés. En outre, les États qui ont indiqué que, compte tenu de la taille du pays ou du nombre limité de violations de la Convention, il ne semblait pas indispensable de créer une telle institution, pourraient envisager de reconsidérer leur approche de la question et éventuellement identifier une telle institution parmi les organismes déjà existants⁸². Le CDDH prépare actuellement une révision de la Recommandation n° R(97)14 du Comité des Ministres aux États membres relative à l'établissement d'institutions nationales indépendantes pour la promotion et la protection des droits de l'homme⁸³.

63. Une mise en œuvre effective au niveau national exige l'engagement et l'interaction d'un large éventail d'acteurs afin que les législations et autres mesures, ainsi que leur mise en œuvre soient pleinement conformes à la Convention. Cela inclut en particulier les membres du Gouvernement, les fonctionnaires, les parlementaires, les juges et les procureurs, mais aussi les institutions nationales des droits de l'homme, la société civile, les universités et les établissements de formation ainsi que les représentants des professions juridiques⁸⁴.

⁸⁰ Voir la Déclaration de Brighton, précitée, partie 9.c.i); la Déclaration de Bruxelles, précitée, partie B.1.g); et la Déclaration de Copenhague, précitée, § 18; ainsi que le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, § 197 ix). Les Principes de Paris des Nations Unies sont disponibles à l'adresse suivante : <https://www.ohchr.org/fr/professionalinterest/pages/statusofnationalinstitutions.aspx>.

⁸¹ Voir le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles, document CM(2019)149, §§ 52-53, 99; Voir également le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Brighton, document CM(2016)104-add1 (= CDDH(2016)R85 Addendum I), §§ 14-17.

⁸² Voir le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles, document CM(2019)149, § 99.

⁸³ Voir le document CDDH(2019)R91, § 38.

⁸⁴ Voir également la Déclaration de Copenhague, précitée, § 14 et la Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la

3. Mesures prises par le Conseil de l'Europe

64. Le Conseil de l'Europe peut jouer un rôle important en assistant et en encourageant la mise en œuvre de la Convention au niveau national en fournissant une assistance technique lorsque les États Parties en font la demande. Au cours du processus de réforme, il a été souligné que cette assistance technique diffusait les bonnes pratiques et élevait les standards de respect des droits de l'homme en Europe⁸⁵.

65. Le Comité des Ministres a adopté et mis en ligne en mai 2014 une Boîte à outils pour informer les agents publics sur les obligations de l'État en application de la Convention européenne des droits de l'homme, préparée par le CDDH⁸⁶. Cette Boîte à outils fournit des informations pratiques destinées à guider les agents publics dans diverses situations de la vie quotidienne auxquelles ils peuvent être confrontés. Plus précisément, le groupe cible de cette Boîte à outils comprend les fonctionnaires de l'appareil judiciaire et les responsables du maintien de l'ordre public et l'administration pénitentiaire, mais aussi tout fonctionnaire en contact avec le public, dont les actions peuvent soulever des questions liées aux droits garantis par la Convention.

66. Des activités de coopération dans le cadre de Plans d'action par pays et / ou thématiques ont été mises en œuvre dans un certain nombre d'États membres⁸⁷. En ce qui concerne les ressources disponibles pour les programmes d'assistance technique, le CDDH a conclu qu'un soutien avait été exprimé aux activités facilitant la mise en œuvre de la Convention dans tous les États membres par le biais d'activités d'assistance technique ciblées de manière stratégique sur l'exécution des arrêts de la Cour, du programme HELP et des activités éducatives de la Cour⁸⁸.

67. Le CDDH a en outre estimé que, pour maximiser l'impact et éviter les doubles emplois, une meilleure orientation et coordination de diverses activités d'assistance du Conseil de l'Europe visant à promouvoir la mise en œuvre de la Convention est nécessaire⁸⁹.

protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe, adoptée par le Comité des Ministres le 28 novembre 2018, lors de la 1330e réunion des Délégués des Ministres.

⁸⁵ Voir la Déclaration de Brighton, précitée, parties A.8, 9.e) et 9.f), g) et i).

⁸⁶ Disponible à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/fr/web/echr-toolkit>.

⁸⁷ Voir le site web du Bureau de la Direction Générale des Programmes du Conseil de l'Europe, disponible à l'adresse suivante : <https://www.coe.int/fr/web/programmes/action-plans1>.

⁸⁸ Voir le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, § 63.

⁸⁹ Voir le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, §§ 60, 74 ; voir également la Contribution de la Cour à la Conférence de haut niveau à Bruxelles, 26 janvier 2015, § 3.

68. L'importance de la coopération entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne a également été soulignée dans le processus de réforme, en particulier pour garantir la mise en œuvre effective des programmes communs et la cohérence entre leurs priorités respectives⁹⁰. Dans ce contexte, le programme HELP comporte un programme commun appelé « HELP in the EU », financé à la fois par l'UE et le Conseil de l'Europe, qui vise à contribuer à une protection accrue des droits fondamentaux dans les États membres de l'UE dans divers domaines spécifiques à travers des activités ainsi que par la formation et la formation des formateurs⁹¹. Les manuels publiés conjointement par la Cour et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) sur des sujets liés au droit européen des droits de l'homme constituent un autre exemple de coopération fructueuse à cet égard⁹².

B. LES REQUÊTES DEVANT LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

I. Mesures pour traiter l'engorgement de la Cour

1. Contexte

69. La préoccupation suscitée par le grand nombre de requêtes introduites devant la Cour et l'écart croissant entre ce nombre de requêtes introduites et celui des requêtes traitées a été depuis le début le point central du processus de la réforme du système de la Convention. Cette situation était considérée comme nuisant à l'efficacité et à la crédibilité de la Convention et de son mécanisme de contrôle. Conformément à la Déclaration d'Interlaken, des mesures supplémentaires étaient indispensables et urgentes pour permettre à la Cour de réduire son arriéré d'affaires et de statuer sur les nouvelles affaires dans des délais raisonnables⁹³.

⁹⁰ Voir la Déclaration de Brighton, précitée, partie A.9.i). Pour plus d'informations, voir également le site web du Bureau de la Direction générale des programmes du Conseil de l'Europe pour la coopération de l'UE, disponible à l'adresse suivante: <https://www.coe.int/fr/web/programmes/eu-cooperation>; et le portail en ligne des programmes conjoints du Conseil de l'Europe et de l'UE, disponible à l'adresse suivante: <https://pjp-eu.coe.int/fr/web/portal/home>.

⁹¹ Voir plus d'informations et un résumé du projet sur la page Web du programme commun « HELP in the EU », disponible à l'adresse suivante : www.coe.int/en/web/help/help-in-the-eu.

⁹² Des manuels ont été publiés sur le droit européen en matière de non-discrimination, sur le droit européen relatif à l'asile, aux frontières et à l'immigration, sur le droit européen en matière de protection des données, sur le droit européen relatif aux droits de l'enfant et sur le droit européen relatif à l'accès à la justice, voir le site web de la Cour pour des liens vers ces manuels.

⁹³ Voir la Déclaration d'Interlaken adoptée lors de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme le 19 février 2010, points 7-9.

70. Avant le début du processus d'Interlaken en 2010, 119 300 requêtes étaient pendantes devant la Cour à la date du 31 décembre 2009. Le nombre de requêtes pendantes s'élevait à 151 600 au 31 décembre 2001 avant de diminuer significativement pour se stabiliser à 59 700 requêtes à la date du 30 septembre 2019⁹⁴. Concernant les formations judiciaires devant lesquelles des requêtes étaient pendantes, au 31 décembre 2009, 44 400 requêtes étaient pendantes devant une Chambre et 74 900 étaient susceptibles d'être déclarées irrecevables⁹⁵ devant un Comité ou un juge unique, tandis qu'au 30 septembre 2019, 19 600 requêtes étaient pendantes devant une Chambre (ou Grande Chambre), 34 700 devant un Comité et 5 400 devant un juge unique⁹⁶.

71. Entre fin 2009 et fin 2018, le nombre de nouvelles requêtes attribuées chaque année à une formation judiciaire a varié entre 40 500 (en 2015) et 65 800 (en 2013)⁹⁷. Bien qu'on ne puisse pas établir de tendance claire, le nombre de requêtes attribuées à une formation judiciaire a, en règle générale, diminué depuis 2014 par rapport aux années précédentes⁹⁸. Un nombre important de requêtes attribuées chaque année à une formation judiciaire est manifestement irrecevable (entre 51% en 2016 et 78 % en 2017)⁹⁹.

2. Accès à la Cour et bonne administration de la justice

72. Au cours du processus d'Interlaken, les États Parties ont souligné à plusieurs reprises qu'il était nécessaire d'examiner les conditions d'accès des requérants à la Cour et de garantir une bonne administration de la justice afin de faire face à l'engorgement de la Cour¹⁰⁰.

⁹⁴ Voir le document du Greffe de la Cour sur « L'évolution de la charge de travail de la Cour sur 10 ans – données statistiques pour le CDDH » du 27 février 2019, document CDDH(2019)08, point II.

⁹⁵ Voir l'Analyse statistique de la Cour européenne des droits de l'homme de 2009, p. 6.

⁹⁶ Voir l'Analyse statistique de la Cour européenne des droits de l'homme de 2018, p. 6 ; et pour une analyse plus détaillée du carnet de commandes de la Cour, chapitre B.1.5.(a) ci-dessous.

⁹⁷ Voir document CDDH(2019)08, p. 4.

⁹⁸ Il faut garder en mémoire, cependant, que le faible nombre de requêtes entrantes attribuées à une formation judiciaire résulte en partie de la nouvelle approche adoptée à l'égard de l'article 47 du Règlement de la Cour, qui énonce les exigences requises pour qu'une requête puisse être attribuée à une formation judiciaire. (Voir l'Analyse statistique de la Cour, p. 4).

⁹⁹ Voir document CDDH(2019)08, point I.

¹⁰⁰ Voir notamment, la Déclaration de Bruxelles, partie B.1.a).

(a) Informations sur le champ d'application de la protection offerte par la Convention et sur la procédure d'introduction des requêtes

73. Ce n'est pas seulement dans l'intérêt de la Cour, mais également dans celui des requérants potentiels que ces derniers n'introduisent pas devant la Cour des requêtes n'ayant aucune chance d'aboutir. Les États Parties ont donc insisté, lors du processus de réforme, sur le fait que les requérants potentiels devaient « avoir accès à des informations sur la Convention et la Cour, en particulier sur la portée et les limites de la protection de la Convention, la compétence de la Cour et les critères de recevabilité¹⁰¹ ».

74. Au cours du processus de réforme, la Cour a considérablement actualisé et enrichi les informations adressées à cet effet notamment aux requérants et à leurs représentants. Sur les pages web¹⁰² destinées aux « requérants », elle fournit des informations portant sur le dépôt d'une requête, sur la manière d'introduire valablement une requête devant la Cour, y compris les critères à respecter concernant le formulaire de requête, ainsi que sur l'article 47 révisé du Règlement de la Cour. Elle met également à disposition des informations de base relatives à la portée et aux limites de la protection que la Cour est en mesure de fournir. Concernant les conditions de recevabilité, les pages web fournissent une « check-list sur la recevabilité » pour permettre aux requérants potentiels de vérifier s'ils remplissent les principales conditions de recevabilité pour pouvoir saisir la Cour. Peu après la Conférence d'Interlaken, la Cour a, en outre, préparé puis mis à jour un « Guide pratique sur la recevabilité », principalement destiné aux avocats qui souhaitent saisir la Cour¹⁰³ et dont la responsabilité de fournir des informations adéquates sur les chances de succès de leurs requêtes a également été soulignée par le CDDH¹⁰⁴. Par ailleurs, deux vidéos sur les conditions de recevabilité sont disponibles. Ces données sont complétées par des informations portant sur la procédure d'examen d'une requête par la Cour, y compris un moteur de recherche « État de la procédure - State of Proceedings (SOP) » permettant de s'informer de l'état d'avancement d'une requête¹⁰⁵.

¹⁰¹ Voir pour ce résumé la Déclaration de Bruxelles, partie B.1.a).

¹⁰² Voir <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants&c=fre>

¹⁰³ Voir Le processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2012, document DD(2012)959, point 6. Voir pour un Guide intitulé « La Cour européenne des droits de l'homme – Questions/réponses destinées aux avocats », préparé par le Conseil des barreaux européens (CCBE) en coopération avec la Cour, également chapitre B.III.3 ci-dessous.

¹⁰⁴ Voir le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme » adopté le 11 décembre 2015, § 83.

¹⁰⁵ Voir également au sujet de ce moteur de recherche « Le processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2016 », 1er septembre 2016, § 22.

75. Il convient de noter que les pages destinées aux requérants sur le site web de la Cour contenant toutes les informations nécessaires pour introduire valablement une requête sont disponibles dans au moins une des langues officielles de chaque État membre depuis 2014¹⁰⁶. Des documents clés tels que le « Guide pratique sur les conditions de recevabilité » pourraient être traduits dans d'autres langues avec le concours des Gouvernements et d'autres partenaires divers¹⁰⁷.

76. De même, les États membres ont déployé des efforts considérables au cours de la dernière décennie pour s'assurer que les informations sur la portée de la protection de la Convention et la procédure de requête soient accessibles aux requérants potentiels. La plupart des États Parties fournissent des informations dans les langues nationales ainsi que des liens vers les pages pertinentes des sites internet de la Cour et du Conseil de l'Europe¹⁰⁸, sur les sites internet de leurs ministères de la Justice ou des Affaires étrangères. Dans un certain nombre d'États, des informations sur la Convention et sur la Cour sont présentées dans les langues nationales sur plusieurs autres sites web nationaux, y compris ceux du Bureau de l'Agent du Gouvernement, du barreau national et / ou des institutions nationales des droits de l'homme¹⁰⁹.

(b) Changement des règles et pratiques procédurales

77. Dès le début du processus de réforme, la Conférence d'Interlaken a invité le Comité des Ministres à « examiner toute mesure supplémentaire de nature à contribuer à une bonne administration de la justice et, en particulier, les conditions dans lesquelles l'introduction de nouvelles règles ou pratiques d'ordre procédural pourraient être envisagées, sans toutefois dissuader l'introduction des requêtes bien fondées. »¹¹⁰. Au cours du processus de réforme, le Comité des Ministres a examiné en détail, avec l'aide du CDDH, un grand nombre de mesures à cet effet ; les propositions retenues ont notamment abouti à l'élaboration du Protocole n° 15 à la Convention. La Cour a, pour sa part, également examiné et adopté des mesures lui permettant de mieux traiter les requêtes qui lui sont présentées.

¹⁰⁶ Voir « Le processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2014 », document DD(2015)74, points 5 et 6 (uniquement en anglais).

¹⁰⁷ Voir « Le processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2014 », document DD(2015)74, point 6 (uniquement en anglais).

¹⁰⁸ Voir <https://www.coe.int/fr/web/human-rights-convention/home>.

¹⁰⁹ Voir plus en détail le Rapport sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles, document CM(2019)149, §§ 11-21 et 81-83, et pour la Compilation des rapports nationaux sur la mise en œuvre de la Déclaration de Bruxelles documents CDDH(2018)23 and CDDH(2019)21.

¹¹⁰ Voir la Déclaration d'Interlaken du 19 février 2010 sur la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, Plan d'action, A.3.

(i) Le contenu d'une requête individuelle (article 47 révisé du Règlement de la Cour)

78. Afin de mieux gérer l'afflux des requêtes qui lui sont présentées, la Cour plénière a révisé les règles relatives aux contenus nécessaires d'une requête individuelle. La version révisée de l'article 47 du Règlement de la Cour, qui est entré en vigueur le 1er janvier 2014, visait à faciliter le filtrage et le traitement ultérieur des requêtes en adoptant une approche plus stricte pour interpréter ce qui constitue une requête valide. En résumé, les requérants doivent remplir tous les champs du nouveau formulaire de requête de la Cour et y joindre tous les justificatifs nécessaires à l'examen de la requête¹¹¹. Si un requérant ne se conforme pas à l'article 47, la requête ne sera pas attribuée à une formation de la Cour pour décision (sauf exceptions limitées, voir article 47 § 5)¹¹². Par ailleurs, en vertu de l'article 47 § 6 révisé, le délai de six mois prévu à l'article 35 § 1 de la Convention pour l'introduction d'une requête suite à une décision nationale définitive, ne correspond qu'à la date d'envoi de la requête complète répondant aux exigences de l'article 47 (précédemment, l'envoi d'un courrier exposant l'objet de la requête était suffisant pour respecter le délai de six mois)¹¹³.

79. L'examen des incidences de cette révision de l'article 47 a montré qu'elle avait permis un allègement de la charge de travail de la Cour et facilité le traitement rapide des requêtes. Moins de requêtes entrantes ont été transmises à une formation judiciaire¹¹⁴ et un meilleur traitement des requêtes entrantes, qui sont plus faciles à analyser et à traiter dès lors qu'elles sont présentées sur des formulaires de requêtes dûment complétés, sur lesquels les requérants doivent brièvement présenter leur affaire¹¹⁵. Enfin, la réforme a permis à la Cour de décider de la

¹¹¹ Voir le Processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2013, document DD(2013)906E, point 14 ; le Processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2014, document DD(2015)74, point 12 ; et le Rapport sur la mise en œuvre de l'article du règlement modifié concernant l'introduction de nouvelles requêtes (Rapport sur l'Article 47) préparé par le Greffe de la Cour (février 2015), partie I.

¹¹² Voir ces exceptions plus en détail dans le Rapport sur la mise en œuvre de l'article du règlement modifié concernant l'introduction de nouvelles requêtes (Rapport sur la l'Article 47) préparé par le Greffe de la Cour (février 2015), partie II.B.

¹¹³ Voir le Processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2014, document DD(2015)74, point 12 ; et le Rapport sur la mise en œuvre de l'article du Règlement modifié concernant l'introduction de nouvelles requêtes (Rapport sur la l'Article 47) préparé par le Greffe de la Cour (février 2015), partie II.C.

¹¹⁴ Voir au sujet de ce développement, le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme » adopté le 11 décembre 2015, §§ 76 et 84). En 2014, environ 23 % des nouvelles requêtes entrantes n'étaient pas conformes aux dispositions de l'article 47 révisé (voir le Processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2014, document DD(2015)74, point 12).

¹¹⁵ Voir le Rapport sur la mise en œuvre de l'article du règlement modifié concernant l'introduction de nouvelles requêtes (Rapport sur l'Article 47) préparé par le Greffe de la Cour (février 2015), partie II.D.

communication de requêtes aux Gouvernements défendeurs sans devoir préparer un exposé complet des faits¹¹⁶.

(ii) Changements des procédures prévus par le Protocole n° 15 à la Convention

80. Afin de donner un effet à certaines dispositions de la Déclaration de Brighton¹¹⁷ visant à maintenir l'efficacité du système de la Convention, notamment en modifiant la procédure devant la Cour, le CDDH, sur instruction du Comité des Ministres, a élaboré un projet d'amendement du protocole à la Convention, futur Protocole n° 15¹¹⁸.

81. Ce protocole prévoit, en particulier, les modifications suivantes à la Convention concernant l'accès à la Cour et une bonne administration de la justice : il réduit le délai prévu à l'article 35 § 1 de la Convention dans lequel une requête doit être introduite devant la Cour après la décision nationale définitive. Il facilite, en outre, le rejet d'une requête individuelle considérée comme irrecevable lorsque le requérant n'a subi aucun préjudice important (article 35 § 3 b) de la Convention) en supprimant la seconde condition actuelle d'un tel rejet, à savoir que l'affaire doit avoir été dûment examinée par un tribunal national¹¹⁹. Par ailleurs, l'article 30 de la Convention est modifié de manière à supprimer le droit des parties de s'opposer au dessaisissement d'une affaire par une Chambre au profit de la Grande Chambre. Cela vise à accélérer la procédure devant la Cour dans des affaires qui soulèvent une question grave affectant l'interprétation de la Convention ou s'écartant de la jurisprudence existante et qui doivent donc, en définitive, être tranchées par la Grande Chambre¹²⁰.

¹¹⁶ Voir paragraphe 116 ci-dessous.

¹¹⁷ Voir en particulier les paragraphes 15.a), 15.c) et 25.d) de la Déclaration de Brighton.

¹¹⁸ Voir pour les travaux du CDDH, de son Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR) et de son Groupe de rédaction B (GT-GDR-B) sur le futur Protocole n° 15, notamment, le Rapport explicatif du Protocole n° 15, Introduction, §§ 1-4 et le Rapport de la 76e réunion du CDDH, document CDDH(2012)R76, §§ 3-6, 9 et 12 avec des références supplémentaires, Addendum III et Addendum IV. Voir pour les résultats escomptés du Protocole n° 15, notamment, le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », adopté le 11 décembre 2015, § 85.

¹¹⁹ Voir pour cette proposition, le Rapport final du CDDH sur des mesures nécessitant des amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, 15 février 2012, CM(2012)39-add1 (= CDDH(2012)R74 Addendum I), §§ 24-27 et Annexe III, Section 4 ; et pour d'autres propositions concernant l'application du principe *minimis non curat praetor* (« la Cour n'a pas à s'occuper de questions insignifiantes »), également CDDH(2012)R74 Addendum II, § 8 iv.

¹²⁰ Voir le site internet du Bureau des traités du Conseil de l'Europe pour le texte du Protocole n° 15 et le rapport explicatif l'accompagnant.

82. Les effets de ce protocole sur le fonctionnement efficace du système de la Convention ne peuvent pas encore être évalués dans la mesure où ce protocole, ouvert à la signature le 24 juin 2013, n'est toujours pas entré en vigueur¹²¹.

(iii) Autres changements procéduraux envisagés qui n'ont pas été retenus

83. Le CDDH, à la demande du Comité des Ministres, a examiné un grand nombre d'autres mesures éventuelles dans le but de réglementer l'accès à la Cour et de garantir une bonne administration de la justice, notamment afin de régler le problème du très grand nombre de requêtes manifestement irrecevables introduites devant la Cour¹²². Après un examen attentif de ces mesures, elles n'ont finalement pas été retenues.

84. La Déclaration d'Izmir a invité le Comité des Ministres à poursuivre, notamment, l'examen de la question du paiement de frais par les requérants pour saisir la Cour¹²³. Le CDDH a préparé un rapport examinant, les aspects pratiques et l'utilité de divers modèles de systèmes de frais. Tout en notant que des frais pourraient dissuader les requérants d'introduire une requête manifestement irrecevable, l'analyse a révélé les incidences administratives et budgétaires d'un tel système ainsi qu'un risque de traitement inégal entre les requérants et de dissuader de manière discriminatoire l'introduction de requêtes bien fondées¹²⁴. La Cour elle-même a fait part de son opposition à l'instauration de frais, tant pour des raisons de principe que pour des raisons pratiques¹²⁵.

85. Le CDDH a également examiné si le fait de rendre obligatoire la représentation par un avocat dès le début de la procédure devant la Cour pourrait dissuader l'introduction de requêtes manifestement irrecevables et en améliorer la qualité. Le CDDH a cependant conclu qu'il n'était pas prouvé qu'une telle mesure puisse produire l'effet escompté et a estimé qu'en l'absence d'une disposition prévoyant l'aide juridictionnelle pour les

¹²¹ Voir le site internet du Bureau des traités du Conseil de l'Europe pour l'état des signatures et des ratifications du Traité 213. À la date du 30 août 2019, deux des quarante-sept États Parties à la Convention (Bosnie-Herzégovine et l'Italie) n'avaient pas encore ratifié le Protocole n° 15.

¹²² Voir, entre autre, le Rapport final du CDDH sur des mesures nécessitant des amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, 15 février 2012, CM(2012)39-add1 (= CDDH(2012)R74 Addendum I), en particulier §§ 7 ss.

¹²³ Voir la Déclaration d'Izmir du 26/27 avril 2011 sur la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, Plan de suivi, A.2. et Mise en œuvre, 2.a.

¹²⁴ Voir CM(2012)39-add1 (= CDDH(2012)R74 Addendum I), précité, §§ 8-14 et Annexe III, Section 1.

¹²⁵ Voir l'Avis préliminaire de la Cour, établi en vue de la Conférence de Brighton, adoptée par la Cour Plénière le 20 février 2012, document DD(2012)205, § 30.

personnes ayant des revenus insuffisants, elle aurait un impact sur le droit de recours individuel. Il y aurait également des implications budgétaires substantielles pour les États membres qui, à l'heure actuelle, n'accordent pas d'aide juridictionnelle aux requérants pour saisir la Cour¹²⁶. La Cour a également expliqué qu'elle était opposée à l'introduction de la représentation juridique obligatoire tant pour des raisons de principe que pour des raisons pratiques¹²⁷.

86. Par ailleurs, le CDDH a examiné la proposition d'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 manifestement irrecevables. Cependant, le CDDH a noté qu'une telle sanction tendrait à surcharger la Cour de tâches supplémentaires et qu'elle ne serait pas en mesure d'en faire exécuter directement le paiement. De surcroît, il n'est pas prouvé que de telles requêtes, qui sont traitées rapidement, soient très nombreuses¹²⁸.

87. Quant à la proposition de conférer un pouvoir discrétionnaire à la Cour de choisir les affaires à examiner afin de faciliter la gestion de la charge de travail et de se concentrer sur les affaires de la plus haute priorité, le CDDH a noté que cela restreindrait significativement le droit de recours individuel et impliquerait un niveau élevé de mise en œuvre de la Convention sur le plan national, ce qui n'est pas le cas partout à l'heure actuelle¹²⁹.

88. Le CDDH a également examiné des propositions visant à introduire de nouveaux critères de recevabilité pour les requêtes introduites devant la Cour, et notamment l'introduction d'un critère relatif aux affaires qui ont été dûment examinées par les autorités nationales. Une requête serait irrecevable si elle posait essentiellement la même question que celle déjà examinée par une juridiction interne appliquant la Convention, sauf si la juridiction en question s'est manifestement trompée dans son interprétation ou application de la Convention. Le CDDH a estimé que la proposition mettait l'accent sur la nature

¹²⁶ Voir CM(2012)39-add1 (= CDDH(2012)R74 Addendum I), précité, §§ 15-18 et Annexe III, Section 2.

¹²⁷ Voir l'Avis préliminaire de la Cour, établi en vue de la Conférence de Brighton, précité, document DD(2012)205, § 30.

¹²⁸ Voir plus en détail le document CM(2012)39-add1 (= CDDH(2012)R74 Addendum I), précité, §§ 19-23 et Annexe III, Section 3.

¹²⁹ Voir plus en détail le document CM(2012)39-add1 (= CDDH(2012)R74 Addendum I), précité, §§ 47-50 et Annexe IV, Section 3 ; et en ce qui concerne la préférence de la Cour pour l'adoption, le cas échéant, d'un critère en vertu duquel, lorsqu'il existe une jurisprudence bien établie, elle n'examinerait l'affaire quant au fond en formation de chambre que si le respect des droits de l'homme au sens de l'article 37 de la Convention l'imposait, voir l'Avis préliminaire de la Cour établi en vue de la Conférence de Brighton, précité, document DD(2012)205E, § 34.

subsidaire du contrôle juridictionnel mené par la Cour. Toutefois, ce critère limiterait considérablement l'accès du requérant à la Cour sans pour autant en réduire la charge de travail¹³⁰.

89. Enfin, le CDDH a examiné la proposition d'une « clause de caducité » en vertu de laquelle les requêtes qui n'ont pas été communiquées au gouvernement défendeur pour observations au bout d'une certaine période, pourraient être automatiquement rayées de la liste des affaires de la Cour. Le CDDH a noté que cela pourrait libérer des ressources destinées à des affaires plus graves. Cependant, le CDDH ainsi que la Cour, ont souligné que le fait de rayer les affaires automatiquement sans aucun examen juridictionnel serait incompatible avec l'idée d'accès à la justice et avec le droit de recours individuel¹³¹. La proposition visant à introduire une procédure dite « de requête représentative » devant la Cour est présentée ci-dessous dans le cadre des mesures concernant les affaires répétitives¹³².

(c) Protection contre les représailles

90. L'accès à la Cour et une bonne administration de la justice nécessitent, le cas échéant, une protection contre les représailles pour les requérants et leurs représentants qui saisissent la Cour. En mai 2017 le Secrétaire Général a mis en place, sous sa supervision directe, une procédure spécifique concernant les défenseurs des droits de l'homme coopérant avec le Conseil de l'Europe. Le mécanisme est destiné à aider les défenseurs des droits de l'homme qui estiment avoir fait l'objet de représailles du fait de leur coopération avec le Conseil de l'Europe¹³³. En outre, la Cour peut accorder une protection dans le cadre d'une requête pendante spécifique, notamment en prononçant des mesures provisoires¹³⁴.

¹³⁰ Voir plus en détail le document CM(2012)39-add1 (= CDDH(2012)R74 Addendum I), précité, §§ 28-32 et Annexe III, Section 5. La Cour a également exprimé des doutes qu'un tel critère, ou tout autre critère de recevabilité améliorerait sa surcharge, voir l'Avis préliminaire de la Cour, établi en vue de la Conférence de Brighton, précité, document DD(2012)205E, §§ 31-32.

¹³¹ Voir plus en détail le document CM(2012)39-add1 (= CDDH(2012)R74 Addendum I), précité, §§ 43-46 et Annexe IV, Section 2; et l'Avis préliminaire de la Cour, établi en vue de la Conférence de Brighton, précité, document DD(2012)205E, § 33.

¹³² Voir chapitre B.I.5.(c) ci-dessous.

¹³³ Voir plus en détail les pages internet du Secrétaire Général : Procédure du Cabinet concernant les défenseurs des droits de l'homme et sa révision en août 2019 ; ainsi que le Rapport du Secrétaire Général pour la Session ministérielle à Helsinki, 16-17 mai 2019, Relever les défis à venir – Renforcer le Conseil de l'Europe, p. 17.

¹³⁴ Pour l'application de mesures provisoires au sens de l'article 39 du Règlement de la cour et des exemples d'affaires dans lesquelles de telles mesures ont été appliquées, voir la fiche thématique sur les mesures provisoires de Janvier 2019 préparée par l'Unité de la presse du greffe de la Cour.

91. La protection des défenseurs des droits de l'homme en général se trouve, par ailleurs, au cœur du mandat du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Cette protection fait partie des travaux de supervision par pays effectués par le Commissaire¹³⁵. De même, l'Assemblée parlementaire a notamment adopté plusieurs résolutions et recommandations visant à protéger les défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe, y compris les requérants et les avocats introduisant des requêtes auprès de la Cour¹³⁶.

3. Filtrage des requêtes

92. Le « filtrage » est le terme employé pour signifier le processus d'identification et de prise de décision quant aux requêtes manifestement irrecevables. Conformément au Protocole n° 14, il est effectué par des juges uniques assistés de membres expérimentés du Greffe dénommés rapporteurs non-judiciaires¹³⁷. Des propositions pour renforcer le filtrage sont destinées à répondre à l'arriéré des requêtes pendantes devant les juges uniques et à permettre aux juges de la Cour de consacrer tout, ou au moins la grande majorité de leur temps de travail à des affaires plus importantes¹³⁸.

93. Les Conférences d'Interlaken et d'Izmir ont, d'une part, invité la Cour à mettre en place, à court terme, un mécanisme au sein de la Cour susceptible de garantir un filtrage efficace. D'autre part, elles ont invité le Comité des Ministres à examiner, comme une mesure à long terme, la mise en place d'un système plus performant au sein de la Cour, qui nécessiterait, le cas échéant, des amendements à la Convention¹³⁹.

94. À ce sujet, la Cour a mis en place en 2011 un nouveau mécanisme de filtrage à savoir, une Section de filtrage chargée de centraliser le traitement des affaires provenant des pays qui sont les plus importants pourvoyeurs de requêtes. Cette Section procède à un tri immédiat des requêtes afin d'assurer qu'elles sont toutes affectées à la bonne formation judiciaire, qu'il s'agisse de les soumettre à un juge unique, à un Comité ou à une Chambre. En outre, la Section de filtrage

¹³⁵ Voir plus en détail le site web dédié aux défenseurs des droits de l'homme sur le site du Commissaire aux droits de l'homme.

¹³⁶ Voir notamment la Résolution de l'Assemblée parlementaire 2225(2018) et la Recommandation 2133(2018), toutes deux intitulées « Assurer la protection des défenseurs des droits de l'homme dans les États membres du Conseil de l'Europe », adoptées le 26 juin 2018, contenant d'autres références à des travaux connexes.

¹³⁷ Voir l'article 27 de la Convention et la règle 18A du Règlement de la Cour.

¹³⁸ Voir le document CM(2012)39-add1 (= CDDH(2012)R74 Addendum I), précité, § 39.

¹³⁹ Voir la Déclaration de Copenhague, point 6, Plan d'action, point C.6.c), et Mise en œuvre du Plan d'action, point 5; et la Déclaration d'Izmir du 26/27 avril 2011 de la Conférence à haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, Plan de suivi, point C.1-3, et Mise en œuvre, points 2.a. et 3.

traite immédiatement la plupart des affaires destinées à être examinées par un juge unique. Par cette centralisation des ressources et par la rationalisation des méthodes de travail, la Cour a réussi à réduire considérablement le temps de traitement des affaires et son arriéré d'affaires en attente d'un examen¹⁴⁰. La simplification des méthodes de travail a ensuite été appliquée à toutes les Sections de la Cour. En conséquence, alors qu'au début du mois de septembre 2011 plus de 101000 affaires étaient pendantes devant un juge unique¹⁴¹, l'arriéré de ce type d'affaires a été traité en 2015, comme cela avait été prévu par la Cour. À compter de ce moment, la Cour n'a traité que des nouvelles affaires entrantes devant un juge unique sur la base du critère « une requête entrante / une sortante » en l'espace de quelques mois¹⁴².

95. Le CDDH, à la demande du Comité des Ministres, a proposé par ailleurs trois options pour un nouveau mécanisme de filtrage, les trois nécessitant un amendement à la Convention. Elles figurent dans son Rapport final sur les mesures nécessitant des amendements à la Convention européenne des droits de l'homme du 15 février 2012. Premièrement, des juristes expérimentés du Greffe seraient autorisés à prendre des décisions finales concernant des affaires manifestement irrecevables. Deuxièmement, le filtrage pourrait être confié à une nouvelle catégorie de juges. Troisièmement, les deux options pourraient être combinées en confiant à des membres spécifiques du Greffe la compétence de traiter des affaires provisoirement identifiées comme irrecevables pour des raisons purement procédurales en vertu de l'article 35 §§ 1 et 2 de la Convention et en créant une nouvelle catégorie de juge filtrant pour traiter les affaires provisoirement identifiées comme irrecevables en vertu de l'article 35 § 3¹⁴³.

96. Toutefois, le CDDH n'a pas seulement pris note des incidences budgétaires qu'entraînerait l'implication de juges supplémentaires ; il a aussi estimé qu'il était peu probable qu'un nouveau mécanisme de filtrage, qui exigerait l'entrée en vigueur d'un protocole d'amendement à la Convention, puisse prendre effet ou, à tout le moins, avoir encore un impact important à la date envisagé de 2015 pour l'élimination par la Cour de son arriéré d'affaires de juge unique¹⁴⁴. Ce type de mécanisme de filtrage n'a, dès lors, pas été mis en place.

¹⁴⁰ Voir plus en détail le Bilan de la section de filtrage (2011) élaboré par le greffe de la Cour.

¹⁴¹ Voir le document CM(2012)39-add1 (= CDDH(2012)R74 Addendum I), précité, § 34; et « Le processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2014 », document DD(2015)74, point 10.iv).

¹⁴² Voir « Le processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2015 », document DD(2015)1045, pts 1-2.

¹⁴³ Voir le document CM(2012)39-add1 (= CDDH(2012)R74 Addendum I), précité, §§ 40 et 42 et Annexe IV, Section 1.

¹⁴⁴ Voir le document CM(2012)39-add1 (= CDDH(2012)R74 Addendum I), précité, §§ 35-37 et 41.

4. Ordre d'examen des requêtes – politique de priorisation claire

97. Dès avant le début du processus d'Interlaken, la Cour avait adopté, en juin 2009, une politique de priorisation afin de déterminer l'ordre dans lequel les affaires entrantes devaient être traitées. Conformément à l'article 41 du Règlement de la Cour, tel qu'amendé, la Cour s'est éloignée, au moins en principe, de son approche consistant à traiter l'affaire la plus ancienne en premier et traite d'abord les affaires importantes et urgentes. La Cour a établi sept catégories de requêtes, les classant des plus urgentes concernant les requérants vulnérables (Catégorie I) aux affaires manifestement irrecevables traitées par un juge unique (catégorie VII). À la suite de la révision de sa politique de priorisation, la Cour a apporté quelques modifications à ses catégories de priorité en mai 2017¹⁴⁵.

98. Les États Parties ont salué à maintes reprises la poursuite de la politique de priorisation qui avait aidé la Cour à mieux traiter sa charge de travail en consacrant une part substantielle de ses ressources juridiques aux affaires les plus importantes et les plus graves¹⁴⁶. Le CDDH a notamment soutenu, au cours des dernières années, l'évolution considérable de la politique et de la gestion des affaires de la Cour et les

¹⁴⁵ Voir la politique de priorisation de la Cour « Securing the long-term effectiveness of the supervisory mechanism of the European Convention on Human Rights: the Court's action in 2018-2019 », document CDDH(2019)25 (uniquement en anglais), § 26 ; le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme » adopté le 11 décembre 2015, § 76 v). Un rapport explicatif de la politique de priorisation (révisée) de la Cour est disponible sur le site internet de la Cour (http://www.echr.coe.int/Documents/Priority_policy_FRA.pdf). Les affaires classées en catégorie de priorité I sont des affaires urgentes couvrant notamment des risques pour la vie ou la santé du requérant, privation de liberté du requérant en conséquence directe de la violation alléguée de droits consacrés par la Convention, autres circonstances liées à la situation personnelle ou familiale du requérant, en particulier lorsque le bien-être des enfants est en jeu, application de l'article 39 du règlement). Les affaires classées en catégorie de priorité II sont des affaires soulevant des questions susceptibles d'avoir une incidence sur l'efficacité du système de la Convention (notamment problème structurel ou situation endémique que la Cour n'a pas encore eu l'occasion d'examiner, procédure de l'arrêt pilote) ou affaires soulevant une question importante d'intérêt général (notamment une question grave susceptible d'avoir des répercussions majeures sur les systèmes juridiques nationaux ou sur le système européen). Les affaires classées en catégorie de priorité III sont des affaires, répétitives ou non, qui comportent *prima facie* des griefs principaux portant sur les articles 2, 3, 4 ou 5 § 1 de la Convention (droits les plus fondamentaux, « core rights ») et qui ont donné lieu à des menaces directes pour l'intégrité physique et la dignité de la personne humaine. La catégorie IV concerne des affaires potentiellement bien fondées sur le terrain d'autres articles. Les affaires classées en catégorie V concernent des requêtes soulevant des questions déjà traitées dans un arrêt pilote/de principe (affaires relevant d'une jurisprudence bien établie de la Cour, « WECL »). Les affaires classées en catégorie VI concernent des requêtes dont il a été déterminé qu'elles posent un problème de recevabilité. Enfin, la catégorie VII couvre des requêtes manifestement irrecevables.

¹⁴⁶ Voir la Déclaration d'Izmir du 26/27 avril 2011 de la Conférence à haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, point 2 ; la Déclaration de Brighton des 19/20 avril 2012 de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, § 20 a) i) ; et la Déclaration de Copenhague des 12 et 13 avril 2018 lors de la Conférence de haut niveau sur « la poursuite de la réforme du système de la Convention de la Cour européenne des droits de l'homme, – un meilleur équilibre, une protection améliorée », § 50.

mesures menant vers une approche plus systémique et ciblant les problèmes¹⁴⁷. La Cour a néanmoins été encouragée, à un stade ultérieur, en coopération et dans le cadre d'un dialogue avec les États Parties, à continuer d'explorer tous les moyens de gérer sa charge de travail en suivant une politique de priorisation claire¹⁴⁸.

5. Mesures pour traiter efficacement des catégories d'affaires spécifiques

(a) Analyse de l'arriéré d'affaires devant la Cour

99. A la suite de la Déclaration de Copenhague¹⁴⁹, le Comité des Ministres a invité le CDDH à inclure dans son présent rapport « une analyse exhaustive de l'arriéré d'affaires de la Cour, en identifiant et en examinant les causes de l'afflux d'affaires provenant des États Parties afin que les solutions les plus appropriées puissent être trouvées au niveau de la Cour et des États Parties »¹⁵⁰. Cela devra servir de base pour analyser les perspectives de la Cour d'aboutir à une répartition équilibrée de sa charge de travail¹⁵¹. Le CDDH a mené des travaux préparatoires à ce sujet¹⁵² notamment sur la base de données statistiques fournies par le Greffe de la Cour, en particulier aux fins de cette analyse¹⁵³, ainsi que des informations statistiques exhaustives mise à disposition sur le site internet de la Cour¹⁵⁴.

100. Le nombre d'affaires pendantes est énoncé ci-dessus¹⁵⁵.

¹⁴⁷ Voir le Rapport du CDDH « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », adopté le 11 décembre 2015, § 89.

¹⁴⁸ Voir la Déclaration de Copenhague, précitée, § 50.

¹⁴⁹ Voir la Déclaration de Copenhague, précitée, § 54 a).

¹⁵⁰ Voir la 1317^e réunion des Délégués, décisions à la suite de la 128^e Session du Comité des Ministres qui s'est tenue à Elseneur (Danemark) les 17–18 mai 2018. Documents de référence : CM/PV(2018)128-prov, CM/PV(2018)128-add, CM(2018)OJ-prov5, SG(2018)1, CM/Inf(2018)10, CM/Inf(2018)11, CM(2018)18-add1.

¹⁵¹ Voir la Déclaration de Copenhague, précitée, § 54 a).

¹⁵² Voir le Projet d'éléments additionnels résultant de la Déclaration de Copenhague qui devraient être reflété dans le futur rapport de suivi d'Interlaken du CDDH, CDDH-BU(2019)R101 Addendum du 12 juin 2019, §§ 4-45, adopté provisoirement par le CDDH lors de sa 91^e réunion (18-21 juin 2019), voir CDDH(2019)R91, §§ 25-28.

¹⁵³ Voir « L'évolution de la charge de travail de la Cour sur 10 ans – Données statistiques pour le CDDH », février 2019, document CDDH(2019)08.

¹⁵⁴ Voir <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=reports&c=fre> et, notamment, l'Analyse statistique annuel (plus récemment, l'Analyse statistique de la Cour européenne de droits de l'homme 2018), contenant un aperçu des statistiques de l'année concernée et des informations générales et spécifiques au pays sur le développement de la charge de travail de la Cour.

¹⁵⁵ Voir les paragraphes 70 et 71.

101. En ce qui concerne l'évolution de la charge de travail de la Cour concernant les différents États membres, les statistiques montrent que cette charge est inégalement répartie entre eux. Au 31 décembre 2009, 61,7 % du nombre total de requêtes pendantes devant la Cour étaient introduites contre 5 des 47 États membres¹⁵⁶. Cette situation n'a pas sensiblement changé depuis. Au 31 décembre 2018, 68,7 % des requêtes pendantes étaient introduites contre les mêmes 5 des 47 États membres¹⁵⁷.

102. En ce qui concerne la charge de travail totale de la Cour par catégorie de priorités¹⁵⁸, au 31 décembre 2018, 1,5 % du total des 56 350 requêtes pendantes était classé dans la catégorie de priorité I ; 0,4 % dans la catégorie II ; 34,8 % dans la catégorie III ; 30,9 % dans la catégorie IV ; 23,8 % dans la catégorie V et enfin 8,5 % dans les catégories VI-VII¹⁵⁹. En conséquence, le défi consistant à réduire l'arriéré des affaires de Chambre non-répétitives (catégorie IV) et celui des « affaires prioritaires » relevant des trois premières catégories (notamment la catégorie III)¹⁶⁰ reste d'actualité.

103. L'analyse des principaux thèmes des requêtes pendantes devant la Cour révèle qu'au 1er janvier 2019, cinq thèmes représentaient à eux seuls 54% de l'ensemble des requêtes pendantes devant une formation judiciaire¹⁶¹. Ces thèmes sont relatifs, d'une part, à des problèmes systémiques dans un petit nombre d'États membres, à savoir les conditions de détention, la non-exécution des décisions de justice internes et la durée des procédures devant les juridictions nationales. D'autre part, ils concernent des événements spécifiques ayant donné lieu à un grand nombre de requêtes devant la Cour, à savoir des questions liées à des situations de conflit entre des États membres et aux événements survenus en Turquie en juillet 2016. Au 1er janvier 2009, ces thèmes (dans la mesure où les événements sous-jacents aux requêtes avaient déjà eu lieu) représentaient déjà 45 % des requêtes

¹⁵⁶ La majorité des affaires pendantes concernaient la Fédération de Russie (28,1 %), la Turquie (11,0 %), l'Ukraine (8,4 %), la Roumanie (8,2 %) et l'Italie (6,0 %), voir l'Analyse statistique de la Cour européenne des droits de l'homme 2009, p. 8.

¹⁵⁷ La majorité des affaires pendantes concernaient la Fédération de Russie (20,9 %), la Roumanie (15,1 %), l'Ukraine (12,9 %), la Turquie (12,6 %) et l'Italie (7,2 %), voir l'Analyse statistique de la Cour européenne de droits de l'homme 2018, p. 8 et le Communiqué de presse sur la conférence de presse annuelle de la Cour du 24 janvier 2019.

¹⁵⁸ Voir la politique de priorité de la Cour et les différentes catégories de priorité au chapitre B. I.4. ci-dessus.

¹⁵⁹ Voir l'Analyse statistique de 2018 de la Cour européenne des droits de l'homme, p. 9.

¹⁶⁰ Voir l'Analyse statistique de 2018 de la Cour européenne des droits de l'homme, p. 5; voir également la contribution de la France à la compilation des contributions reçues des États membres, document CDDH(2019)12.

¹⁶¹ Dans cette partie, les requêtes pendantes (51 600) ne tiennent pas compte des requêtes pendantes devant un juge unique (4 750).

pendantes devant une formation judiciaire¹⁶². Alors que le nombre des requêtes concernant la durée des procédures judiciaires ou la non-exécution de décisions de justice internes a d'abord augmenté puis diminué entre 2009 et 2018, le nombre des requêtes concernant les conditions de détention et celui des requêtes résultant de situations de conflit entre des États a considérablement augmenté au cours de la même période ; en outre les événements survenus en Turquie en juillet 2016 ont conduit à une nouvelle catégorie de thème en ce qui concerne les requêtes pendantes¹⁶³.

104. Ces chiffres montrent que si une solution a pu être trouvée, au cours de cette période pour ce qui est de certains problèmes largement répandus, d'autres problèmes systémiques sont apparus. En outre, il ressort clairement des statistiques que le nombre des requêtes concernant de tels problèmes a considérablement diminué dès lors qu'un recours interne effectif, pour régler le problème, a été mis en place dans l'État concerné¹⁶⁴. En outre, des événements exceptionnels tels que ceux survenus en Turquie en juillet 2016 - qui, au 31 décembre 2018, représentaient 6 % du nombre total de requêtes pendantes devant une formation judiciaire - peuvent rapidement avoir une incidence substantielle sur la charge de travail de la Cour.

105. En ce qui concerne l'arriéré des affaires de la Cour pendantes devant les différentes formations judiciaires les statistiques susmentionnées montrent que la vaste catégorie des affaires manifestement irrecevables affectées à un juge unique, traitées dès leur réception, représente désormais moins de 10 % des affaires pendantes devant une formation judiciaire. Quant à la proportion de plus de 50 % du nombre total d'affaires pendantes qui ont été renvoyées devant un Comité, les statistiques montrent qu'une partie substantielle de ces requêtes résulte de problèmes systémiques liés à seulement quelques thèmes (actuellement, ce sont notamment les conditions de détention potentiellement contraires à l'article 3 de la Convention) générant un plus grand nombre de requêtes contre un nombre relativement restreint d'États membres. Pour ce qui est de la proportion d'environ 40 % du nombre total d'affaires pendantes devant une Chambre (ou la Grande

¹⁶² Voir le document CDDH(2019)08, p. 5.

¹⁶³ Voir le document CDDH(2019)08, p. 5.

¹⁶⁴ En particulier, le nombre de requêtes relatives aux conditions de détention a considérablement diminué en ce qui concerne l'Italie et la Hongrie après la mise en place de recours internes effectifs pour remédier à ce problème. En ce qui concerne les requêtes pendantes concernant la non-exécution de décisions de justice internes, les requêtes pendantes contre la Fédération de Russie ont considérablement diminué suite à l'introduction d'un recours interne. De même, des États comme la Bulgarie, la Grèce, la Fédération de Russie et la Turquie ont vu le nombre de requêtes relatives à la durée des procédures judiciaires diminuer après la mise en place d'un recours interne, voir document CDDH(2019)08, p. 6-9.

Chambre), elle couvre des requêtes potentiellement bien fondées qui ne sont pas couvertes par une jurisprudence bien établie. Cependant, ce pourcentage varie selon la classification des affaires. Les Gouvernements défendeurs peuvent, en effet, avoir une évaluation différente de celle de la Cour du nombre de requêtes ne relevant d'une jurisprudence bien établie (WECL), notamment lorsque la procédure dite de WECL élargie est appliquée¹⁶⁵. En règle générale, elles ne sont pas éligibles à un traitement groupé ou plus sommaire et nécessitent donc beaucoup plus de ressources.

(b) Mesures concernant les affaires manifestement irrecevables
(de juge unique)

106. Comme cela a été indiqué ci-dessus, malgré le nombre important de nouvelles requêtes identifiées comme étant manifestement irrecevables, le nombre de ces requêtes a considérablement diminué, passant de 74 900 (2009) et plus de 100 000 (2011) à 4 750 (2018). Cela a été rendu possible grâce à l'utilisation du potentiel de la procédure du juge unique introduite par le Protocole n° 14, ainsi que par le biais de la mise en place de la Section de filtrage et la rationalisation des méthodes de travail au sein de la Cour pour cette catégorie d'affaires, y compris un système de flux de travail hautement automatisé développé par le Service informatique du Greffe¹⁶⁶. La conclusion du CDDH à la fin de 2015, selon laquelle aucune autre mesure ne semblait nécessaire concernant le défi initial de l'arriéré des affaires manifestement irrecevables¹⁶⁷, peut donc être confirmée.

(c) Mesures concernant les affaires répétitives (de Comité)

107. Depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 14 à la Convention, les Comités de trois juges peuvent non seulement prendre des décisions de radiation et d'irrecevabilité, mais également rendre des arrêts sur le fond si la question sous-jacente à l'affaire fait déjà l'objet d'une jurisprudence bien-établie de la Cour (voir article 28 § 1 de la Convention). En ce qui concerne l'arriéré de telles affaires répétitives, le CDDH avait prévu dans son rapport de 2015 sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention que cet arriéré serait résorbé en 2018¹⁶⁸. Cependant, comme cela a été indiqué ci-dessus, à la fin de 2018, plus

¹⁶⁵ Voir paragraphe 111 ci-dessous.

¹⁶⁶ Voir plus en détail, notamment sur le fonctionnement du système d'organisation du travail de la Cour, le document CDDH(2019)25 (uniquement en anglais), §§ 22 et 33-36 et « Le processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2016 », cité ci-dessus, § 7.

¹⁶⁷ Voir le Rapport du CDDH sur « L'avenir à long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, §§ 76 iii) et 130 i).

¹⁶⁸ Voir le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, §§ 80 et 130 i).

de 50 % des affaires pendantes ont été confiées à un comité. Une partie substantielle de ces requêtes (prioritaires et non prioritaires) résulte de problèmes structurels liés à quelques thèmes seulement. Si le nombre d'affaires révélant des problèmes structurels liés à la durée des procédures judiciaires et à la non-exécution des décisions de justice internes qui existaient au début du processus d'Interlaken a effectivement diminué considérablement, le nombre d'affaires relatives à de nouveaux problèmes structurels (notamment les conditions de détention), à des requêtes répétitives concernant des situations de conflit entre des États ou aux événements exceptionnels survenus en Turquie en juillet 2016 a augmenté.

108. La Cour a pris plusieurs mesures pour remédier à l'arriéré des affaires répétitives. Encouragée par la Résolution Res(2004)3 du Comité des Ministres sur les arrêts qui révèlent un problème structurel sous-jacent¹⁶⁹, la Cour a développé, dans sa jurisprudence, une procédure d'arrêt pilote qui, à la suite d'un appel dans la Déclaration d'Interlaken¹⁷⁰, a été codifié en 2011 à l'article 61 du Règlement de la Cour. Cette procédure permet à la Cour d'identifier, dans un arrêt, à la fois la nature d'un problème structurel ou systémique ayant donné ou pouvant donner lieu à des requêtes similaires, ainsi que le type de mesures de réparation que la Partie contractante concernée est tenue de prendre au niveau interne en vertu du dispositif de l'arrêt. Pendant que la Partie contractante prend les mesures nécessaires, la Cour peut décider de surseoir à l'examen d'autres requêtes ayant les mêmes causes. Si les mesures de réparation adoptées sont suffisantes, la Cour peut mettre fin à l'examen d'autres requêtes (généralement nombreuses), par exemple en les déclarant irrecevables pour non-épuisement de nouvelles voies de recours internes ou en radiant les requêtes connexes au titre de l'article 37 de la Convention¹⁷¹.

109. À cet égard, il convient de noter que dans un cas exceptionnel et confrontée à l'inefficacité de l'exécution d'un arrêt pilote, la Cour a néanmoins décidé de ne plus poursuivre l'examen des affaires pendantes (qui représentaient alors presque un tiers des requêtes répétitives pendantes devant la Cour). Étant donné que ces affaires de suivi soulevaient des problèmes de nature financière et politique qui ne

¹⁶⁹ La Résolution Res(2004)3 a été adoptée par le Comité des Ministres le 12 mai 2004, lors de sa 114^e session.

¹⁷⁰ Voir la Déclaration d'Interlaken, Plan d'action, point 7. b).

¹⁷¹ Pour une description de la procédure, voir le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, § 25 ; la Réponse à la demande du Comité des Ministres de formuler des observations sur le rapport du CDDH sur l'exécution, du 9 mai 2014, § 15 ; et le Rapport du CDDH concernant l'opportunité et les modalités d'une « procédure de requête représentative » du 22 mars 2013, document CM(2013)33 (= CDDH(2013)R77-Add IV), §§ 3 et 8.

pouvaient être résolus que par l'État concerné et le Comité des Ministres, la Cour avait estimé qu'il incombait au Comité des Ministres de veiller à ce que l'arrêt pilote soit pleinement mis en œuvre par des mesures générales et par une réparation appropriée accordée aux requérants individuels¹⁷².

110. Conformément à la Déclaration de Brighton¹⁷³, le CDDH a également examiné si la « procédure de requête représentative », par laquelle la Cour pourrait déterminer un petit nombre de requêtes représentatives d'un groupe de requêtes dans lequel la même violation de la Convention est alléguée à l'encontre du même État défendeur, était souhaitable. Elle a estimé que tel n'était pas le cas. La Cour a constaté que de très nombreuses requêtes similaires posaient problème à la Cour, mais en termes de ressources plutôt que de disponibilité de réponses procédurales, notamment la procédure d'arrêt pilote¹⁷⁴.

111. En outre, à l'automne 2014, la Cour a mis en place la procédure dite « WECL » (jurisprudence bien établie), qui, s'appuyant sur un système de flux de travail informatique avancé, lui permet de traiter ces requêtes de manière simplifiée et rapide. Une version accélérée de la procédure WECL a été développée en 2015, ce qui a rendu plus rapide le traitement des groupes de requêtes en utilisant une automatisation accrue du processus de rédaction. Les affaires sont communiquées sans demander d'observations mais généralement avec une proposition de règlement amiable ; en cas de rejet, le gouvernement peut proposer une déclaration unilatérale reconnaissant une violation de la Convention et s'engageant à la réparer¹⁷⁵. En outre, en juin 2017, la Cour plénière a pris une décision de principe visant à accroître ses capacités en définissant plus largement les requêtes pouvant être considérées comme relevant d'une « jurisprudence bien établie » et, dès lors, de la compétence des Comités au lieu de celle des Chambres (affaires dites de « WECL élargie » (voir les articles 28 et 29 de la Convention))¹⁷⁶. La notion de « jurisprudence bien établie » ne renvoie donc pas seulement à la jurisprudence dans laquelle la question particulière a été traitée, à l'égard

¹⁷² Voir *Burmych et autres c. Ukraine (radiation)* [GC], nos 46852/13 et autres, 12 octobre 2017, concernant la non-exécution de l'arrêt pilote dans l'affaire *Yuriy Nikolayevich Ivanov c. Ukraine* (n° 40450/04, 15 octobre 2009) concernant un problème systémique de non-exécution ou d'exécution tardive des décisions de justice internes, combiné à l'absence de recours internes effectifs à cet égard. Voir également le document CDDH(2019)25 (uniquement en anglais), §§ 7-8.

¹⁷³ Voir la Déclaration de Brighton, précitée, § 20.d).

¹⁷⁴ Voir pour plus de détails le Rapport du CDDH concernant l'opportunité et les modalités d'une « procédure de requête représentative », précité, document CM(2013)33 (= CDDH(2013)R77 Addendum IV), §§ 22 et 32.

¹⁷⁵ Voir pour cette procédure, notamment, le document CDDH(2019)25, § 30.

¹⁷⁶ Voir plus des détails sur les affaires et la procédure de « WECL élargie » dans le document CDDH(2019)25 (uniquement en anglais), §§ 31-32.

de l'État concerné, par un arrêt de la Grande Chambre, ou - au niveau de la Chambre - par un arrêt pilote ou un arrêt de principe ou un arrêt définitif récent de la Chambre concernant la question spécifique dans l'État concerné. Selon la nouvelle interprétation, il peut également exister une jurisprudence bien établie lorsqu'il existe au moins trois arrêts récents et pertinents concernant différents États¹⁷⁷. Toutes les procédures WECL ont conduit à ce que des requêtes répétitives soient traitées plus rapidement¹⁷⁸. Cependant, en combinant la procédure WECL élargie avec une autre méthode de travail de la Cour récemment introduite (IMS1¹⁷⁹), il pourrait s'avérer nécessaire de reclasser une affaire en tant que non-WECL après réception par la Cour des informations complètes sur les faits. En outre, les difficultés pratiques, déjà rencontrées par certains États membres à l'égard de ces procédures, sont abordées lors des réunions régulières entre la Cour et les Agents du Gouvernement.

112. Les États Parties, sous la supervision et avec l'assistance du Comité des Ministres, ont mis en place avec succès un certain nombre de recours internes effectifs pour faire face aux problèmes systémiques au niveau national, conformément à la Recommandation Rec(2004)6 du Comité des Ministres aux États membres sur l'amélioration des recours internes¹⁸⁰. Les statistiques ci-dessus démontrent que chaque fois que cela se produisait, le nombre des requêtes répétitives à cet égard diminuait considérablement. Dans ce contexte, il était important que la Cour respecte sa pratique consistant à ajourner les affaires de suivi pendantes et à renvoyer les requérants au recours interne effectif nouvellement créé une fois celui-ci mis en place¹⁸¹. Les statistiques montrent en outre que, pour être efficace, l'introduction d'un recours interne compensatoire doit s'accompagner des réformes nécessaires pour prévenir la violation de la Convention en question ainsi que d'un financement budgétaire suffisant¹⁸². De plus, chaque fois que le nombre des règlements amiables et déclarations unilatérales a augmenté, cela a

¹⁷⁷ Voir le document intitulé « Follow-up to the CDDH Report on the Longer-Term Future of the system of the European convention on Human Rights – Information from the Court », document DD(2018)60, §§ 10-15.

¹⁷⁸ Voir à propos de ces procédures et de leur incidence sur le nombre d'affaires examinées, notamment le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, §§ 76 iv) ; le document CDDH(2019)25, §§ 28-30 ; Le processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2016, précité, § 8 ; et la Réponse de la Cour au « Rapport du CDDH contenant des conclusions et éventuelles propositions de mesures sur les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour », précité § 10.

¹⁷⁹ Voir paragraphe 116 ci-dessous.

¹⁸⁰ La Recommandation Rec(2004)6 du Comité des Ministres aux États membres sur l'amélioration des recours internes a été adoptée par le Comité des Ministres le 12 mai 2004, lors de sa 114e session.

¹⁸¹ Voir le document CDDH-BU(2019)R101 Addendum du 12 juin 2019.

¹⁸² Voir le document CDDH(2019)08, p. 8.

contribué à réduire l'arriéré de la Cour¹⁸³. Des problèmes pratiques rencontrés par les États membres en raison du nombre d'affaires communiquées en même temps sont abordés lors des réunions régulières entre les Agents du Gouvernement et la Cour.

113. Il résulte de ce qui précède que l'arriéré des requêtes répétitives pendantes devant un Comité reste un problème et qu'il doit être traité par tous les acteurs du système de la Convention. De manière générale, il convient de se féliciter de ce que la Cour ait constamment pris un certain nombre d'initiatives au cours des dernières années en vue d'optimiser les procédures, ce qui a conduit à une réduction importante de l'arriéré. La Cour devrait, dans le cadre d'un dialogue et d'une coopération étroites, notamment avec les Agents du Gouvernement, continuer à s'efforcer d'optimiser ses méthodes de travail afin de traiter ce type d'affaires. Il est important de s'assurer, dans le même temps, que les droits des parties à la procédure ne sont pas restreints par les procédures simplifiées et que la qualité des arrêts et des décisions de la Cour est maintenue.

114. L'optimisation des méthodes de travail concerne de la même manière le Service de l'exécution des arrêts de la Cour. Sous réserve des ressources nécessaires, ce dernier devrait mettre en œuvre d'autres programmes d'assistance ciblés visant à aider les États Parties à mettre en œuvre les arrêts de la Cour qui révèlent des problèmes systémiques ou à grande échelle. Les États Parties, en particulier, devraient veiller à une meilleure mise en œuvre de la Convention au niveau national, notamment en exécutant rapidement les arrêts de la Cour. Ils devraient notamment veiller à ce que des recours internes effectifs soient créés dès que possible en cas de problèmes systémiques, ces problèmes générant souvent un grand nombre d'affaires répétitives qui engorgent le système, et constituent ainsi un défi majeur pour le système de la Convention¹⁸⁴.

¹⁸³ Voir, par exemple, la situation en Italie, où les affaires concernant la non-exécution des décisions accordant une indemnité pour une durée excessive de procédures - un recours interne introduit par la loi dite Pinto - initialement accumulées et qui diminuent pour la première fois à la suite de règlements amiables conclus par les parties dans un grand nombre de requêtes, voir le document CDDH(2019)08, p. 8.

¹⁸⁴ Voir déjà le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, § 130 iv) ; document CDDH(2012)R74 Addendum II, § 8 ; et aussi l'Avis préliminaire de la Cour établi en vue de la Conférence de Brighton, précité, document DD(2012)205, § 35 ; et les Observations de la Cour sur le rapport du CDDH sur l'avenir à long terme du système de la Convention de février 2016, §§ 3-4.

(d) Mesures concernant les affaires non-répétitives (de Chambre et Grande Chambre)

115. La proportion d'environ 40 % du nombre total d'affaires pendantes devant une chambre de sept juges (ou devant la Grande Chambre de dix-sept juges), concerne des requêtes potentiellement bien fondées (prioritaires et non prioritaires) qui ne sont pas couvertes par une jurisprudence bien établie.

116. Afin d'accélérer la phase de communication des affaires de Chambre, la Cour a instauré, en mars 2016 une procédure de communication immédiate et simplifiée (IMSI). Au lieu de communiquer les requêtes au gouvernement défendeur avec un exposé détaillé des faits, la Cour transmet uniquement une indication concernant l'objet de la requête et des questions au sujet desquelles elle souhaite recevoir des observations des parties ; elle transmet ensuite le formulaire de requête et les pièces justificatives. Outre l'envoi de leurs observations, les gouvernements sont invités à présenter les éléments de l'affaire ; les requérants sont invités à répondre à la fois aux observations du Gouvernement et à son exposé des faits. La participation renforcée des parties à la préparation judiciaire des affaires est perçue comme l'un des aspects de la notion de responsabilité partagée qui sous-tend le système de la Convention¹⁸⁵. Il semble que cette procédure, qui peut également avoir pour effet d'encourager les parties à conclure un règlement amiable, a eu pour conséquence que les affaires de Chambre soient finalisées plus rapidement, par un arrêt ou par une décision¹⁸⁶. Elle a ensuite concerné également les « affaires WECL élargies »¹⁸⁷. Les modifications dans la rédaction de l'exposé des faits peuvent comporter le risque que des affaires qui n'auraient pas été communiquées selon la procédure normale le soient et qu'il soit nécessaire de les reclasser ultérieurement. Ainsi que cela a déjà été signalé, cette question et les difficultés déjà rencontrées par les États membres sont abordées par le biais d'un dialogue entre les Agents du Gouvernement et la Cour.

117. Par ailleurs, il est rappelé qu'à la suite de la Déclaration de Copenhague¹⁸⁸, les Délégués des Ministres ont invité le CDDH à inclure également dans le présent rapport, des propositions sur la manière de

¹⁸⁵ Comparer à cet égard le Rapport explicatif du Protocole n° 15 à la Convention, §§ 7-9, disponible sur le site web du Bureau des Traités du Conseil de l'Europe.

¹⁸⁶ Des affaires communiquées dans le cadre de la procédure IMSI se sont terminées par un arrêt ou une décision au bout de 16 mois en moyenne, à comparer avec les 28 mois dans le cadre de la procédure de communication standard (sur la période allant de 2016 à juin 2019), voir document CDDH(2019)25 (uniquement en anglais), § 5.

¹⁸⁷ Voir, en détail, Le processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2016, précité, §§ 9-11 ; et le document CDDH(2019)25 (uniquement en anglais), §§ 3-5.

¹⁸⁸ Voir la Déclaration de Copenhague, précitée, § 54 b).

faciliter le traitement rapide et efficace des affaires que les parties sont disposées à régler par un règlement amiable ou une déclaration unilatérale¹⁸⁹.

118. Le CDDH note, dans ce contexte que, depuis janvier 2019, la Cour a introduit une phase procédurale non-contentieuse spécifique, en vue de faciliter les règlements amiables et les déclarations unilatérales. Au cours de la phase procédurale non-contentieuse, une proposition de règlement amiable sera, le cas échéant, faite lors de la communication de toutes les requêtes aux Gouvernements défendeurs, sauf dans le cas où une affaire soulève des questions nouvelles ou, si pour une raison particulière, il n'est pas approprié de proposer un règlement amiable. Si aucun règlement amiable n'est conclu ou si l'affaire n'est pas radiée du rôle à la suite d'une déclaration unilatérale du Gouvernement, les parties sont invitées à échanger leurs observations dans une deuxième phase contentieuse¹⁹⁰. Cette scission des deux phases procédurales rend la conclusion des règlements amiables plus intéressante pour les Gouvernements dans la mesure où cela leur évite de rédiger des observations et un exposé des faits (dans le cadre de la procédure IMSI) pendant qu'ils mènent des négociations en vue d'un règlement amiable. Le CDDH estime que le règlement des différends par des règlements amiables est un élément important de tout système judiciaire et attend avec grand intérêt une analyse du fonctionnement de la procédure ainsi que son impact sur le nombre de règlements amiables conclus après une période de test d'un an¹⁹¹.

119. Par ailleurs, le Greffe a développé une « approche par projet », permettant une meilleure spécialisation des juristes du Greffe dans divers domaines de la jurisprudence de la Convention, dans le but de traiter les affaires plus efficacement¹⁹².

¹⁸⁹ Voir la 1317e réunion des Délégués, les décisions consécutives à la 128e Session du Comité des Ministres qui s'est tenue à Elsinor (Danemark) les 17-18 mai 2018, précitée. Voir pour les travaux préparatoires du CDDH à ce sujet le Projet d'éléments additionnels résultant de la Déclaration de Copenhague qui devraient être reflétés dans le futur rapport de suivi d'Interlaken, document CDDH-BU(2019)R101 Addendum du 12 juin 2019, §§ 46-60, adopté provisoirement par le CDDH lors de sa 91e réunion (18-21 juin 2019), voir CDDH(2019)R91, §§ 25-28. Voir également à ce sujet le document CDDH(2012)R74 Addendum II, § 8 iv) et v).

¹⁹⁰ Voir cette procédure en détail dans le document du Greffe de la Cour « Encourager la résolution des procédures devant la Cour par le biais d'une phase procédurale non-contentieuse », transmise au CDDH en vue du présent rapport (document CDDH(2018)R90, § 27), document CDDH(2019)09 (uniquement en anglais).

¹⁹¹ Voir le document CDDH-BU(2019)R101 Addendum, précité, §§ 59-60.

¹⁹² Voir plus en détail le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme » précité, §§ 81 et 89 ; et le Processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2016, précité, § 12.

120. Il résulte de ce qui précède que l'arriéré des affaires de Chambre, qui sont particulièrement importantes pour le développement du système de la Convention dans la mesure où elles soulèvent souvent de nouvelles questions portant sur l'interprétation et l'application de la Convention, constitue l'un des principaux défis auquel le système de la Convention doit faire face. Ces affaires ne sont pas, en règle générale, éligibles à un règlement groupé ou sommaire et de ce fait, nécessitent des ressources considérables pour garantir la qualité des arrêts et des décisions rendus dans ce type d'affaires¹⁹³.

(e) Mesures concernant des affaires liées aux conflits interétatiques

121. Il est rappelé qu'à la suite de la Déclaration de Copenhague¹⁹⁴, les Délégués des Ministres ont invité le CDDH à inclure également dans le présent rapport des « propositions sur la manière de traiter plus efficacement les affaires relatives aux différends interétatiques, ainsi que les requêtes individuelles découlant de situations de conflit entre États, sans pour autant limiter la compétence de la Cour, en tenant compte des spécificités de ces catégories d'affaires, notamment en matière d'établissement des faits¹⁹⁵ ».

122. Comme indiqué ci-dessus, le nombre de requêtes interétatiques et individuelles qui résultent de situations de conflit entre des États membres, a augmenté ces dernières années. Le 1er janvier 2019, plus de 8 500 requêtes individuelles, représentant 17% du nombre total de requêtes pendantes devant la Cour, étaient des requêtes individuelles résultant de situations de conflits interétatiques¹⁹⁶. Ainsi que la Déclaration de Copenhague le reconnaît, les situations de conflit et de crise en Europe sont sources de défis pour le système de la Convention¹⁹⁷.

123. La pratique actuelle de la Cour, lorsqu'une affaire interétatique est pendante, est que les requêtes individuelles soulevant les mêmes questions ou dérivant des mêmes circonstances ne font pas en principe, et dans la mesure où cela est possible, l'objet d'une décision avant que

¹⁹³ Voir le document CM(2012)39-add1 (= CDDH(2012)R74 Addendum I), précité, §§ 35-36 ; et le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme » précité, le Résumé et §§ 76 vi), 81-82 et 130 ii) et iii) ; cette évaluation est partagée par la Cour, voir par exemple, le Processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2016, précité, § 13.

¹⁹⁴ Voir la Déclaration de Copenhague, précitée, § 54 c).

¹⁹⁵ Voir la 1317e réunion des Délégués, décisions à la suite de la 128e Session du Comité des Ministres qui s'est tenue à Elsinor (Danemark) les 17-18 mai 2018, précitée.

¹⁹⁶ Voir le document CDDH(2019)08, p. 7.

¹⁹⁷ Voir la Déclaration de Copenhague, précitée, § 45.

les questions de nature plus générale résultant de la procédure interétatique aient été tranchées dans l'affaire interétatique¹⁹⁸.

124. Lors de sa 91e réunion (18-21 juin 2019), le CDDH a procédé à un échange de vues approfondi sur le sujet¹⁹⁹, sur la base d'un document préparé par son Bureau²⁰⁰ ainsi que des contributions des États membres envoyées avant la réunion²⁰¹ et d'un rapport sur des « Propositions sur la manière de traiter de manière plus efficace les différends interétatiques », de la Cour plénière soumis au CDDH²⁰². Le CDDH n'a pas encore adopté de texte à cet égard²⁰³. Il estime que ces questions nécessitent un examen plus approfondi. Par conséquent, il juge utile que le CDDH / DH-SYSC mène, au cours du prochain biennium, des travaux facilitant les propositions visant à garantir le traitement et le règlement efficaces des litiges relatifs à des différends interétatiques ainsi que des requêtes individuelles résultant de situations de conflit entre États, sans limiter pour autant la juridiction de la Cour, et en prenant en considération les caractéristiques propres à ces catégories d'affaires, notamment en ce qui concerne l'établissement des faits.

6. Structure organisationnelle de la Cour

(a) Mesures examinées qui modifient la structure organisationnelle de la Cour

125. Plusieurs mesures qui pourraient modifier la structure organisationnelle de la Cour ont été analysées en profondeur, en particulier dans les premières années du processus d'Interlaken. A la suite d'un appel des Conférences de haut niveau successives²⁰⁴, le Comité des Ministres a chargé le CDDH d'examiner la possibilité de mettre en place une procédure simplifiée pour tout amendement futur de certaines dispositions de la Convention qui sont d'ordre organisationnel, potentiellement par la mise en place d'un Statut pour la Cour ou d'une nouvelle stipulation dans la Convention, dans le but de rendre le système de la Convention plus flexible. Le CDDH est parvenu à la conclusion qu'il ne serait pas opportun d'élaborer un projet de Protocole pour introduire

¹⁹⁸ Voir la Déclaration de Copenhague, précitée, § 45.

¹⁹⁹ Voir CDDH(2019)R91, §§ 25-28.

²⁰⁰ Voir le document CDDH-BU(2019)R101 Addendum, du 12 juin 2019, §§ 61-91 et Annexes I et II.

²⁰¹ Voir le document CDDH(2019)12.

²⁰² Voir la version expurgée du rapport adopté par la Cour plénière le 18 juin 2018, document CDDH(2019)22 (uniquement en anglais).

²⁰³ Notamment, §§ 61-91 du document CDDH-BU(2019)R101 Addendum n'ont pas été provisoirement adoptés, voir le document CDDH(2019)R91, §§ 25-28.

²⁰⁴ Voir la Déclaration d'Interlaken, Plan d'action, point 12 ; la Déclaration d'Izmir, précitée, Mise en œuvre, point 2.c) ; et la Déclaration de Brighton, précitée, § 37.

une procédure d'amendement simplifiée, notamment à la lumière des difficultés constitutionnelles auxquelles seraient confrontés certains États membres dans la mise en œuvre d'une telle procédure²⁰⁵.

126. Par ailleurs, le CDDH a examiné la procédure d'amendement du Règlement de la Cour et l'éventuelle « montée en grade » dans la Convention de certaines dispositions, notamment en ce qui concerne les mesures provisoires, la procédure d'arrêt pilote et les déclarations unilatérales. En ce qui concerne la procédure d'amendement du Règlement de la Cour qui, en vertu de l'article 25 d) de la Convention, relève de la compétence de la Cour plénière, plusieurs propositions ont été faites pour permettre une meilleure consultation des États Parties au sujet de tels amendements²⁰⁶. En réponse, en novembre 2016, la Cour a introduit le principe de consultation dans son Règlement. L'article 116 (ancien article 111) prévoit depuis que les parties contractantes, mais également les organisations possédant une expérience en matière de représentation des requérants et des associations des barreaux concernées, seront consultées sur toute proposition d'amendement du Règlement qui concerne directement la conduite des procédures²⁰⁷. Il n'est pas encore possible d'évaluer la manière dont le processus de consultation prévu par l'article 116 se déroulera à l'avenir et dans quelle mesure les commentaires reçus seront pris en compte. En ce qui concerne la « montée en grade » dans la Convention de certaines dispositions du Règlement de la Cour, le CDDH était divisé sur son intérêt²⁰⁸.

127. À plusieurs reprises, le CDDH a également examiné la question de savoir s'il était possible de désigner des juges supplémentaires à la Cour (par le biais d'un amendement de la Convention)²⁰⁹. Cette question n'a pas recueilli de consensus, ni sur la nécessité de désigner des juges supplémentaires à la Cour, ni sur les compétences dont ces juges

²⁰⁵ Voir le Rapport final du CDDH sur une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la Convention du 22 juin 2012, document CM(2012)105-add (= CDDH(2012)R75 Addendum I), en particulier § 33 ; et également le Rapport du CDDH contenant des conclusions et éventuelles propositions de mesures concernant la procédure pour la modification du Règlement de la Cour et l'éventuelle « montée en grade » dans la Convention de certaines dispositions du Règlement de la Cour du 21 novembre 2014, document CM(2014)151-add (= CDDH(2014)R82 Addendum I), § 2.

²⁰⁶ Voir le Rapport du CDDH contenant des conclusions et éventuelles propositions de mesures concernant la procédure pour la modification du Règlement de la Cour et l'éventuelle « montée en grade » dans la Convention de certaines dispositions du Règlement de la Cour du 21 novembre 2014, document CM(2014)151-add (= CDDH(2014)R82 Addendum I), §§ 1-20 ; et également le Rapport du CDDH « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, § 87.

²⁰⁷ Voir également le Rapport annuel 2016, Cour européenne des droits de l'homme, p. 10-11.

²⁰⁸ Voir le document CM(2014)151-add (= CDDH(2014)R82 Addendum I), §§ 21-26.

²⁰⁹ Voir pour les appels à examiner cette question la Déclaration d'Interlaken, Plan d'action, point 7.c) ; et la Déclaration de Brighton, précité, § 20.e).

devraient disposer, à savoir s'ils devraient traiter le filtrage des affaires répétitives, ou le cas échéant, aussi des affaires de Chambres. Il a notamment été avancé que, compte tenu des conséquences structurelles et budgétaires considérables d'une telle mesure, d'autres possibilités devraient être épuisées d'abord²¹⁰.

(b) Les ressources de la Cour

128. Les Conférences de haut niveau successives ont salué les changements des méthodes de travail opérés au sein du Greffe, qui ont permis une meilleure gestion des ressources budgétaires et humaines²¹¹ et ont reconnu l'importance de maintenir un budget suffisant pour que la Cour puisse relever les défis actuels et futurs²¹².

129. La Cour a apprécié le soutien supplémentaire dont elle a bénéficié au sein de son Greffe, sous la forme de mises à disposition de juges nationaux, de procureurs et d'autres experts juridiques hautement qualifiés. En plus de la dimension de formation professionnelle décrite ci-dessus²¹³, ces mises à disposition ont aidé la Cour à traiter son arriéré d'affaires²¹⁴.

130. Par ailleurs, un compte spécial a été créé pour la Cour et les fonds reçus des gouvernements donateurs ont notamment permis le recrutement temporaire de quelques juristes supplémentaires du Greffe qui ont contribué au traitement des affaires de Chambre²¹⁵.

131. La Cour a confirmé, à plusieurs reprises, qu'elle cherche continuellement à innover et à adapter ses méthodes de travail pour améliorer son processus de traitement des affaires, mais qu'elle aurait, en définitive, besoin de ressources humaines supplémentaires pour résorber l'arriéré d'affaires²¹⁶. Le CDDH avait déjà conclu en 2015, que

²¹⁰ Voir, notamment, le Rapport du CDDH sur la question d'entreprendre ou non d'amender la Convention en vue de permettre la nomination de juges supplémentaires à la Cour du 29 novembre 2013, document CM(2013)176 (= CDDH(2013)R79 Addendum III), notamment §§ 15-16 et le résumé des travaux antérieurs sur le sujet dans les §§ 1-14. S'agissant d'autres propositions non-retenues par le CDDH qui allaient encore plus loin en ce qui concerne la structure organisationnelle de la Cour, voir également le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, §§ 126-129.

²¹¹ Voir la Déclaration d'Izmir, précitée, point F.3., faisant suite à la Déclaration d'Interlaken, Plan d'action, point 10.

²¹² Voir la Déclaration de Copenhague, précitée, § 52.

²¹³ Voir chapitre A.I.2. ci-dessus.

²¹⁴ Voir, entre autres, le document CM(2012)39-add1 (= CDDH(2012)R74 Addendum I), précité, § 38 ; le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, § 75 ; et le Processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2016, précité, § 29.

²¹⁵ Voir le Processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2016, précité, § 31.

²¹⁶ Voir le Processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2016, précité, § 29 ; et également le document CDDH(2019)25, §§ 44-45.

« la question des ressources est fondamentale pour répondre à la plupart des défis qui figurent ci-dessus et poursuivre/mettre en œuvre les domaines identifiés »²¹⁷. En outre, il a indiqué qu'« il appartient aux États membres de veiller à ce que l'Organisation dispose de ressources suffisantes pour s'acquitter de ses missions, y compris le fonctionnement efficace de la Cour, et à ce que les fonctions souhaitées par l'Organisation soient en ligne avec les ressources qui lui sont attribuées »²¹⁸. Il a souligné qu'« au vu des résultats positifs générés jusqu'ici par les réformes de la Cour, le défi de la résorption de l'arriéré des affaires non-répétitives prioritaires et non prioritaires peut se présenter plutôt comme une question de moyens supplémentaires et de méthodes de travail plus efficaces sans nécessiter une nouvelle réforme d'envergure » et a insisté sur « l'importance d'assurer un examen approprié et de qualité de toutes les requêtes même dans le cadre de la résorption de cet arriéré »²¹⁹. Compte tenu, notamment, du développement de l'arriéré des affaires de Chambre (prioritaires et non prioritaires), la question des ressources reste pertinente.

II. Mesures garantissant l'autorité de la Cour et de sa jurisprudence

1. La sélection et l'élection des juges de la Cour

132. Les Conférences de haut niveau successives²²⁰ ainsi que la Cour elle-même²²¹, ont souligné qu'il était important pour garantir l'autorité de la Cour qu'elle soit composée de juges hautement qualifiés. Concernant la procédure de sélection des juges, le Comité des Ministres a adopté, en 2012, des Lignes directrices sur la sélection de candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme. Ces Lignes directrices ont été actualisées en 2014²²². Il a également créé un Panel

²¹⁷ Voir le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, § 204 ; voir également CM(2012)39-add1 (= CDDH(2012)R74 Addendum I), § 38.

²¹⁸ Ibid.

²¹⁹ Voir le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, Résumé.

²²⁰ Voir la Déclaration d'Interlaken, précitée, Plan d'action, point E.8.a) ; la Déclaration d'Izmir précitée, point 7 ; la Déclaration de Brighton, précitée, §§ 21-22 et 25 ; et la Déclaration de Copenhague, précitée, §§ 55-62.

²²¹ Voir l'Avis préliminaire de la Cour, établi en vue de la Conférence de Brighton, précité, document DD(2012)205, § 29 ; les Observations de la Cour sur le rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention, précité, § 5 ; l'Avis de la Cour relatif au Rapport du CDDH sur le Panel consultatif du 15 avril 2014, en particulier § 4 ; et également le document CDDH(2019)25, §§ 39-40.

²²² Voir les Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, du 29 mars 2012, tel que mise à jour le 26 novembre 2014 ; ainsi que le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, § 103.

consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme, à la fin de l'année 2010²²³, dont le fonctionnement a été revu par le CDDH en 2013²²⁴. Par ailleurs, concernant la procédure d'élection, l'Assemblée parlementaire a mis en place une nouvelle Commission générale sur l'élection des juges de la Cour européenne des droits de l'homme, en vue de renforcer la procédure.²²⁵

133. Dans le cadre du suivi du Rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention²²⁶, le CDDH a adopté, en 2017, un Rapport sur la sélection et l'élection des juges de la Cour européenne des droits de l'homme. Il a examiné en profondeur la procédure de sélection et d'élection des juges de la Cour ainsi que les conditions de recrutement et de travail à la Cour et la question des juges ad hoc. Il a conclu que des améliorations étaient encore possibles à l'ensemble de ces égards²²⁷.

134. Dans le cadre du suivi de la Déclaration de Copenhague, le Comité des Ministres a examiné, en coopération avec l'Assemblée parlementaire, et sur la base du rapport du CDDH de 2017, l'ensemble du processus de sélection et d'élection des juges de la Cour et a adopté, en janvier 2019, des décisions visant à garantir que les candidats les plus qualifiés et compétents soient élus²²⁸. Par ailleurs, le CDDH a été chargé d'examiner les « questions relatives à la situation des juges de la Cour européenne des droits de l'homme à la fin de leur mandat, mentionnée aux paragraphes 154 et 159 du Rapport du CDDH sur le processus de sélection et d'élection des juges de la Cour européenne des droits de l'homme »²²⁹. Le CDDH souligne l'importance de préserver l'indépendance de la Cour en protégeant les anciens juges de la Cour de représailles déguisées après la fin de leur mandat. Il estime qu'une Déclaration du Comité des Ministres soulignant l'importance de prévenir

²²³ Voir la Résolution du CM/Res(2010)26 du Comité des Ministres sur la création d'un Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme du 10 novembre 2010 et pour plus d'information sur le fonctionnement du Panel, voir : <https://www.coe.int/fr/web/dlapil/advisory-panel>.

²²⁴ Voir le Rapport du CDDH sur le réexamen du fonctionnement du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, document CDDH(2013)R79 Addendum II ; voir également l'Avis de la Cour relatif au rapport du CDDH sur le Panel consultatif du 15 avril 2014.

²²⁵ Voir plus d'information sur les pages web pertinentes de l'APCE.

²²⁶ Voir les conclusions précédentes du CDDH dans le Rapport sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, §§ 97, 100-109, 117 et 131.i).

²²⁷ Voir document CM(2018)18-add1, notamment § 35.

²²⁸ Voir pour une description du document de suivi CDDH(2018)R90, §§ 32-33.

²²⁹ Voir la 1317e réunion des Délégués, décisions à la suite de la 128e Session du Comité des Ministres tenue à Elsinore (Danemark) les 17-18 mai 2018, précitées.

de telles représailles serait souhaitable pour prévenir ce risque. Le CDDH souligne par ailleurs que la reconnaissance des états de service en tant que juge de la Cour après la fin de leur mandat, était également importante afin de garantir à la fois l'attractivité de la Cour pour des candidats hautement qualifiés et l'indépendance de la Cour qui pourrait en pâtir si un juge devait craindre de ne pas trouver un poste adéquat dans son pays à l'issue de ce mandat. Le CDDH considère, par conséquent, qu'il est souhaitable d'évoquer également cette question dans la Déclaration du Comité des Ministres mentionnée ci-dessus, tout en respectant la diversité des systèmes constitutionnels des États membres²³⁰. Il pourrait y être fait mention des bonnes pratiques en matière de reconnaissance des états de service des juges de la Cour, telles qu'elles figurent dans le rapport de recherche approfondi relatif à la « Reconnaissance en droit interne du service effectué dans des juridictions internationales »²³¹ mis à disposition par le Greffe de la Cour²³².

135. Enfin, l'entrée en vigueur du Protocole n° 15 introduira un nouveau paragraphe 2 à l'article 21 de la Convention destiné à modifier les conditions d'exercice de la fonction de juge. Les candidats devront être âgés de moins de 65 ans à la date à laquelle la liste de trois candidats est attendue par l'Assemblée parlementaire. Cette modification vise à permettre à des juges hautement qualifiés d'exercer leur fonction durant l'intégralité du mandat de neuf ans et de renforcer ainsi la cohérence de la composition de la Cour.

2. Clarté et cohérence de la jurisprudence de la Cour

136. Une jurisprudence claire et cohérente est une condition préalable à une mise en œuvre efficace de la Convention au niveau national, facilite l'exécution des arrêts de la Cour et aide à réduire le volume d'affaires de la Cour²³³. Les Conférences de haut niveau en ont unanimement souligné l'importance²³⁴.

²³⁰ Voir le document CDDH-BU(2019)R101 Addendum du 12 juin 2019, § 122, provisoirement adopté à ce sujet par le CDDH lors de sa 91e réunion (18-21 juin 2019), voir CDDH(2019)R91, §§ 25-28.

²³¹ Voir le document CDDH(2019)07 (uniquement en anglais) du 8 février 2019.

²³² Voir le Projet d'éléments additionnels résultant de la Déclaration de Copenhague qui devraient être reflétés dans le futur rapport de suivi d'Interlaken, document CDDH-BU(2019)R101 Addendum du 12 juin 2019, §§ 92-122, adopté provisoirement par le CDDH lors de sa 91e réunion (18-21 juin 2019), voir CDDH(2019)R91, §§ 25-28 et le document CM(2018)18-add1, §§ 31-32.

²³³ Voir, en particulier, le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, Résumé et §§ 20, 99, 111 et 131 iii).

²³⁴ Voir la Déclaration d'Interlaken, précitée, préambule ; la Déclaration d'Izmir, précitée, point 5 et Plan d'action, point F.2. ; la Déclaration de Brighton, précitée, §§ 12, 14-15, 23 et 25 ; la Déclaration de Bruxelles, précitée, point B.1. e) ; et la Déclaration de Copenhague, précitée, §§ 27 et 29-32.

137. De manière générale, le processus d'Interlaken a souligné l'importance d'une interprétation de la Convention reflétant les rôles respectifs de la Cour et des autorités nationales dans le système de la Convention ainsi que leur responsabilité partagée pour garantir les droits garantis par la Convention. D'une part, l'accent est mis sur le fait qu'en vertu de la jurisprudence de la Cour, les États Parties, conformément au principe de subsidiarité, ont la principale responsabilité de garantir ces droits. Ce faisant, ils jouissent, en outre, d'une marge d'appréciation, sous le contrôle de la Cour²³⁵. Au moment de son entrée en vigueur, le Protocole n° 15 à la Convention mentionnera dans le préambule à la Convention une référence au principe de subsidiarité et à la doctrine de la marge d'appréciation. D'autre part, il a été noté que la Cour pourrait recourir davantage à la formulation d'orientations interprétatives générales plus claires concernant la compréhension de la Convention ainsi qu'à des indications plus claires quant aux éléments qui sont les sources directes du constat de violation²³⁶.

138. Par ailleurs, il convient d'éviter les incohérences dans la jurisprudence de la Cour, notamment entre les Chambres (de sept juges). La Grande Chambre (de dix-sept juges) joue un rôle important à ce sujet. Afin de renforcer ce rôle, le Protocole n° 15 à la Convention doit retirer aux parties le droit de s'opposer au dessaisissement par une Chambre au profit de la Grande Chambre (voir article 30 de la Convention)²³⁷. Les travaux du Jurisconsulte (voir article 18B du Règlement de la Cour) et de la Division de la recherche et de la bibliothèque du Greffe, placée sous sa supervision, ont été considérés comme un moyen approprié de régler cette question²³⁸.

²³⁵ Voir, en particulier, la Déclaration de Brighton, précitée, § 12.a) et b) ; ainsi que le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, §§ 17 (y compris les définitions), 96 et 99.

²³⁶ Voir le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, §§ 114, 131 iv) et 169 iv) ; ainsi que les Observations de la Cour sur le rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention, précitée, § 7.

²³⁷ Voir la Déclaration de Brighton, précitée, § 25.d) ; ainsi que le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, §§ 20, 113 et 131 iii) ; pour d'autres propositions qui n'ont pas été retenues à ce sujet, voir *ibid.*, §§ 121-125. Voir également l'Avis préliminaire de la Cour, établi en vue de la Conférence de Brighton, précité, document DD(2012)205, §§ 13-16 et la modification de l'article 72 du Règlement de la Cour, du 6 février 2013, qui prévoit que la Chambre se dessaisit au profit de la Grande Chambre lorsque la résolution d'une question soulevée dans une affaire dont elle est saisie pourrait avoir un résultat incompatible avec la jurisprudence de la Cour.

²³⁸ Voir le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, § 113 ; pour le point de vue de la Cour voir les Observations de la Cour sur le rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention, précitée, § 8. Voir pour la création, au sein du greffe de la Cour, d'une plate-forme interne de partage des connaissances sous la supervision du Jurisconsulte, document CDDH(2019)25, § 18.

139. Les efforts pour réduire le volume d'affaires de la Cour pourraient nuire à la clarté et à la qualité de raisonnement dans les arrêts et décisions²³⁹. La Cour a récemment décidé de traiter cette question au moyen d'un nouveau Manuel sur les règles de rédaction des arrêts et des décisions de la Cour²⁴⁰. Par ailleurs, la Cour a modifié sa pratique à la suite de la Déclaration de Bruxelles, selon laquelle la Cour, dans un souci de clarté de sa jurisprudence, devrait motiver de manière brève les décisions d'irrecevabilité rendues par un juge unique²⁴¹. A partir de juin 2017, les requérants ont reçu, à la place d'une lettre de décision, une décision de la Cour dans l'une de ses langues officielles, signée par un juge unique, accompagnée d'une lettre rédigée dans la langue nationale du requérant. La décision contient, dans de nombreux cas, une référence aux motifs d'irrecevabilité spécifiques²⁴². Le Greffe de la Cour a développé des outils informatiques en vue de limiter l'impact de ces changements sur la capacité de traitement des affaires de la Cour²⁴³. Cette mesure prise par la Cour contribue également à renforcer la cohérence générale du système international de protection des droits de l'homme, en réduisant le risque que la même affaire soit ensuite examinée par une autre instance internationale.

3. La Convention dans l'ordre juridique européen et international

140. Dans son rapport de 2015 sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », le CDDH a identifié la place de la Convention dans l'ordre juridique européen et international comme l'un des domaines essentiels pour garantir à plus long terme l'efficacité et la viabilité du système de la Convention²⁴⁴. Il a

²³⁹ Voir la Déclaration d'Interlaken, précitée, préambule ; et le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, § 111 ; pour d'autres réponses non-retenues hors des structures existantes, notamment l'institution d'un avocat général, voir *ibid.*, §§ 118-120.

²⁴⁰ Pour plus d'informations, voir document CDDH(2019)25 (uniquement en anglais), § 11.

²⁴¹ Voir la Déclaration de Bruxelles, citée ci-dessus, Plan d'action, point A.1.c) ; et également le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », adopté le 11 décembre 2015, §§ 111 et 131 iii). Voir pour les motifs invoqués par la Cour de ne pas motiver les décisions indiquant des mesures provisoires et de rejeter les demandes de renvoi d'une affaire à la Grande Chambre (voir la Déclaration de Bruxelles, précitée, Plan d'action, point A.1.d)), Le processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2016, précité, §§ 16-21 et Annexe II.

²⁴² Voir « Securing the long-term effectiveness of the supervisory mechanism of the European Convention on Human Rights: the Court's action in 2018-2019 », document CDDH(2019)25 (uniquement en anglais), § 12 (Voir également le document DD(2019)343-rev). La Cour peut prononcer des rejets globaux dans certains cas, par exemple lorsque les requêtes contiennent de nombreux griefs.

²⁴³ Voir Le processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2015, document DD(2015)1045, point 3 ; et Le processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2016, du 1er septembre 2016, § 15.

²⁴⁴ Voir le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, §§ 181 et 189.

élaboré un rapport sur ce sujet, relatif aux défis de l'interaction entre la Convention et d'autres secteurs du droit international, y compris le droit international coutumier, ceux de l'interaction entre la Convention et d'autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels les États membres du Conseil de l'Europe sont parties et ceux de l'interaction entre la Convention et l'ordre juridique de l'Union européenne et d'autres organisations régionales. L'objectif de ces travaux consiste à préserver l'efficacité du système de la Convention contre les risques de fragmentation de l'espace juridique européen et international dans le domaine de la protection des droits de l'homme, né d'interprétations divergentes²⁴⁵.

141. La question de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention est un élément important de la place de la Convention dans l'ordre juridique européen et de la cohérence de la protection des droits de l'homme en Europe. L'article 6 § 2 du Traité sur l'Union européenne, tel qu'amendé par le Traité de Lisbonne, prévoit que l'UE doit adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme. En outre, l'article 59 § 2 de la Convention, telle qu'amendée par le Protocole n° 14, prévoit la disposition relative à l'adhésion de l'UE à la CEDH. Des conférences de haut niveau successives ont unanimement souligné l'importance d'une rapide adhésion de l'UE à la Convention²⁴⁶. Le CDDH, en coopération avec la Commission européenne, a élaboré un projet d'accord d'adhésion fixant les modalités de la participation de l'UE au système de la Convention. En décembre 2014, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), a cependant jugé, dans son avis 2/13, que ce projet d'accord sur l'adhésion n'était pas compatible avec le droit de l'UE. D'éventuelles solutions aux diverses objections soulevées par la CJUE dans son avis sont actuellement en cours d'examen par les institutions de l'UE²⁴⁷. Cette question est pressante. Si cette adhésion n'intervient pas rapidement, il y a un risque de voir deux jurisprudences distinctes se développer en matière de droits de l'homme : celle de la Cour européenne de justice et celle de la Cour européenne des droits de

²⁴⁵ Voir DH-SYSC-II(2017)R1, § 9 ; DH-SYSC-II(2017)R2, § 15 (iii) ; ainsi que le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, §§ 13 et 203 iii).

²⁴⁶ Voir la Déclaration d'Interlaken, précitée, préambule ; la Déclaration d'Izmir, précitée, Plan d'action, point I ; la Déclaration de Brighton, précitée, § 36 ; la Déclaration de Bruxelles précitée, point 15 ; et la Déclaration de Copenhague, précitée, § 63.

²⁴⁷ Voir plus de détails sur les négociations d'adhésion ainsi que les risques d'un report de l'adhésion de l'UE à la Convention, entre autre, le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme » précité, §§ 177-181, 187 ii) et 193 ; et le rapport du CDDH sur la place de la Convention européenne des droits de l'homme dans l'ordre juridique européen et international, chapitre III 2.b.iii., 2.c. et 2.d.

l'homme. Cela créerait un nouveau clivage préjudiciable en Europe²⁴⁸. Le CDDH encourage le Comité des Ministres à réaffirmer son soutien politique à l'adhésion et à prendre les mesures appropriées pour éviter tout retard supplémentaire pour atteindre cet objectif important²⁴⁹.

III. Dialogue de la Cour avec les acteurs du système de la Convention

142. Le processus d'Interlaken, en tant que tel, n'est pas seulement à l'origine d'un important renforcement des échanges entre la Cour et les États Parties. Des Conférences de haut niveau successives ont souligné qu'un meilleur dialogue constructif et continu entre la Cour et les acteurs du système de la Convention était indispensable pour permettre à chacun de prendre ses responsabilités respectives dans la mise en œuvre de la Convention²⁵⁰.

1. Dialogue avec les juridictions nationales et d'autres tribunaux et organes internationaux

143. La Cour mène, avant tout, un dialogue judiciaire avec les tribunaux nationaux. Ce dialogue a lieu, notamment, par le biais d'arrêts de la Cour qui peuvent répondre expressément à l'interprétation de la Convention faite par les juridictions nationales dans leurs arrêts²⁵¹ ; le CDDH a estimé que ce dialogue pourrait être approfondi²⁵². En outre, la Cour poursuit le dialogue avec les cours suprêmes et/ou

²⁴⁸ Voir le Rapport du Secrétaire général préparé en vue de la Session ministérielle à Helsinki, 16-17 mai 2019.

²⁴⁹ Voir le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme » précité, § 190.

²⁵⁰ Voir la Déclaration de Brighton des 19/20 avril 2012 de la Conférence de haut niveau sur l'Avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, point B. 12.c) ; la Déclaration de Bruxelles du 27 mars 2015 sur la Conférence de haut niveau sur la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, une responsabilité partagée, Plan d'action, A.1. ; et la Déclaration de Copenhague adoptée lors de la Conférence de haut niveau à Copenhague les 12 et 13 avril 2018, §§ 33-41.

²⁵¹ Voir les Observations de la Cour sur le rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention de février 2016, § 7, dans lesquelles les requêtes de Lambert et autres c. France [GC], n° 46043/14, ECHR 2015 ; Animal Defenders International c. Royaume-Uni [GC], n° 48876/08, ECHR 2013 ; Kronfeldner c. Allemagne, n° 21906/09, 19 janvier 2012 ; et Al-Khawaja et Tahery c. Royaume-Uni [GC], n° 26766/05 et n° 22228/06, ECHR 2011 étaient citées en exemples. Voir également l'Avis préliminaire de la Cour, établi en vue de la Conférence de Brighton, adopté par la Cour plénière le 20 février 2012, document DD(2012)205, § 27.

²⁵² Voir le Rapport du CDDH « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme » adopté le 11 décembre 2015, § 115.

constitutionnelles nationales lors de visites de travail régulières²⁵³. Par ailleurs, le Président de la Cour rencontre systématiquement des membres des cours supérieures lors de ses déplacements officiels dans les États²⁵⁴. Les juges de la Cour organisent des formations, notamment à l'intention des juges nationaux dans leur pays d'origine²⁵⁵. La Cour continue également d'accueillir de nombreux groupes de juges chaque année, dans le contexte de programmes de formation professionnelle²⁵⁶.

144. Afin de renforcer le dialogue avec les juridictions nationales, la Cour a lancé, en octobre 2015, le Réseau des Cours Supérieures ("SCN") sous la responsabilité du Jurisconsulte. Le « SNC », dont la création a été saluée lors de Conférences successives²⁵⁷ ainsi que par le CDDH²⁵⁸ s'est considérablement développé et comptait en novembre 2019 86 juridictions de 39 États. Il permet d'échanger des informations sur la jurisprudence relative à la Convention et les questions connexes. La Cour, sur un site web dédié (l'intranet SCN) fournit aux membres des cours supérieures, l'accès à des documents qui ne relèvent pas du domaine public, tels que les notes analytiques du Jurisconsulte sur les nouvelles décisions et arrêts, ainsi que des rapports de recherches sur une série de sujets relatifs à la Convention et leur permet d'interroger le Jurisconsulte sur des questions spécifiques concernant la jurisprudence de la Convention. Les membres du SNC contribuent, pour leur part, aux études juridiques comparatives qui constituent une source précieuse de connaissances relatives au droit et à la pratique nationale²⁵⁹.

145. L'entrée en vigueur du Protocole n° 16 à la Convention le 1er août 2018, également appelé le « Protocole du dialogue », est une voie supplémentaire de renforcement du dialogue avec les cours nationales supérieures²⁶⁰. Ce protocole permet aux cours suprêmes des parties

²⁵³ Voir des exemples de ces visites de travail au cours des dernières années « Processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2016 » du 1er septembre 2016, § 25 ; et « Securing the long-term effectiveness of the supervisory mechanism of the European Convention on Human Rights: the Court's action in 2018-2019 », document CDDH(2019)25, § 17 (uniquement en anglais).

²⁵⁴ Voir « Le processus d'Interlaken, Rapport 2014 », document DD(2015)74, point 9.

²⁵⁵ Voir le « Processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2016 » du 1er septembre 2016, § 25.

²⁵⁶ Voir le document CDDH(2019)25, § 17.

²⁵⁷ Voir la Déclaration de Bruxelles, citée ci-dessus, Plan d'action, A.1.b) ; et la Déclaration de Copenhague, précitée, § 37.b).

²⁵⁸ Voir le Rapport du CDDH « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme » adopté le 11 décembre 2015, § 116.

²⁵⁹ Voir pour plus de détail le site web de la Cour sur le Réseau des Cours supérieures ; document CDDH(2019)25, § 16 ; Le processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2016 du 1er septembre 2016, §§ 23-24 ; et le Rapport du CDDH « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, §§ 116 et 131 v.).

²⁶⁰ Voir l'allocation du Président de la Cour, Dean Spielmann, lors de l'Audience solennelle de la Cour européenne des droits de l'homme à l'occasion de l'ouverture de l'année judiciaire, Strasbourg, 30 janvier 2015, dans le : « Dialogue entre juges, Cour européenne des droits de l'homme, Conseil de l'Europe, 2015 », p. 44 ; et document CDDH(2019)25, § 13.

contractantes qui ont ratifié le protocole de demander à la Cour d'émettre des avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits énoncés dans la Convention ou dans ses protocoles. Ainsi, il ne sert pas seulement à prévenir les violations de la Convention au niveau national, comme cela a été montré ci-dessus²⁶¹, mais également à favoriser le dialogue entre le mécanisme de la Convention et les ordres juridiques internes dans le cadre de requêtes concrètes introduites devant les tribunaux nationaux concernés²⁶².

146. Outre son dialogue continu avec les tribunaux nationaux, la Cour a, lors de réunions régulières, poursuivi son dialogue avec d'autres juridictions et instances internationales, que le CDDH a jugé important²⁶³, en particulier avec la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour interaméricaine des droits de l'homme et le Comité des droits de l'homme des Nations Unies²⁶⁴.

2. Dialogue avec les représentants des États membres

147. Tout au long du processus d'Interlaken, le dialogue entre la Cour (par le biais notamment de son Président et de son Greffier), et les États Parties a eu lieu lors des différentes Conférences de haut niveau organisées depuis 2010 à Interlaken, à Izmir, à Brighton, à Bruxelles et plus récemment à Copenhague, auxquelles la Cour plénière a contribué par des Observations écrites, ainsi que dans le cadre d'autres Conférences d'experts de haut niveau et de séminaires sur le système de la Convention²⁶⁵.

148. En ce qui concerne le dialogue portant sur les procédures devant la Cour, la Conférence de Copenhague a, en particulier, identifié les tierces interventions dans ces procédures (voir articles 36 §§ 1 et 2 de la Convention et article 44 du Règlement de la Cour) comme un moyen important pour engager un dialogue avec la Cour²⁶⁶. La transmission

²⁶¹ Voir chapitre A.II.1.(d) ci-dessus.

²⁶² Voir pour plus de détail le document CDDH(2019)25, §§ 13-16 et le Rapport du CDDH « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme » précité, §§ 116 et 131 v).

²⁶³ Voir le Rapport du CDDH « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme » précité, § 193.

²⁶⁴ Voir le Processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2016 du 1er septembre 2016, §§ 27-28; et « Processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2014 », document DD(2015)74, point 9.

²⁶⁵ Voir en détail, les contributions et participations de la Cour à diverses Conférences de haut-niveau sur le site internet de la Cour concernant la Réforme de la Cour ; et sa participation à d'autres Conférences, y compris le Séminaire organisé par la Présidence finlandaise du Comité des Ministres à l'occasion du 20e anniversaire de la Nouvelle Cour, le 26 novembre 2018, document CDDH(2019)25 (uniquement en anglais), § 21 et CDDH(2018)R90, §§ 34-35.

²⁶⁶ Voir la Déclaration de Copenhague, précitée, §§ 34 et 39-40.

d'observations par les États Parties autres que l'État défendeur dans des requêtes introduites devant la Cour et susceptibles d'aboutir à un arrêt qui pourrait avoir des conséquences pour ces États Parties permet un débat juridique plus large et aide la Cour à mieux comprendre le contexte d'une affaire et les questions relatives aux droits de l'homme qui sont en jeu²⁶⁷. L'intervention des États pourrait favoriser une mise en œuvre élargie des arrêts de la Cour au niveau national et, dans certains cas, inciter la Cour à clarifier sa propre jurisprudence concernant des questions juridiques importantes pour les États contractants. Les États Parties ont été encouragés à utiliser davantage les tierces interventions et à en accroître la coordination ; la Cour a, pour sa part, été invitée à encourager les tierces interventions en fournissant des informations appropriées sur le statut et le contenu des affaires qui pourraient soulever des questions de principe²⁶⁸. Des problèmes d'ordre pratique résultant, en particulier, de l'utilisation de la procédure IMSI qui pourraient empêcher les tierces interventions sont régulièrement discutés lors des réunions entre la Cour et les Agents du Gouvernement.

149. Plusieurs Conférences de haut niveau ont également souligné l'importance d'un dialogue continu entre la Cour et les Agents du Gouvernement qui représentent les États dans les procédures devant la Cour²⁶⁹. Des réunions entre, d'une part, les juges de la Cour et les membres de son Greffe et, d'autre part, les Agents du Gouvernement sont devenues plus fréquentes lors du processus d'Interlaken et se tiennent désormais deux fois par an. A la lumière de l'évolution récente des méthodes de travail de la Cour qui met en pratique la responsabilité partagée pour le système de la Convention dans les procédures devant la Cour (voir, notamment, la procédure de communication immédiate et simplifiée (IMSI) et la phase non-contentieuse des procédures), il est, en effet, essentiel que des échanges sur les expériences concernant ces nouvelles méthodes de travail et ces nouvelles procédures se tiennent régulièrement et que les Agents du Gouvernement soient consultés

²⁶⁷ Voir le document CDDH(2019)25 (uniquement en anglais), § 21 ; et le discours d'ouverture du Président de la Cour en fonction à ce moment-là, Guido Raimondi, lors de la 2017 Conférence de haut niveau d'experts « 2019 et au-delà - État des lieux et poursuite du processus d'Interlaken » (Kokkedal, Danemark, 22-24 novembre 2017).

²⁶⁸ Voir le Rapport final du CDDH sur les mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention Européenne des droits de l'homme, document CDDH(2012)R74 Addendum II, § 8 v) ; la Déclaration de Copenhague, précitée, §§ 39-40 ; ainsi que les conclusions de la séance restreinte sur l'augmentation des tierces interventions par les États membres lors de Conférence de haut niveau d'experts de 2017 à Kokkedal, Danemark, précitées.

²⁶⁹ Voir notamment la Déclaration de Brighton, précitée, point B. 12.c) iii) ; et la Déclaration de Copenhague, précitée, §§ 37.c).

lorsque de nouvelles méthodes de travail sont envisagées²⁷⁰. Par ailleurs, les membres du Greffe de la Cour se sont réunis avec les Agents du Gouvernement et d'autres interlocuteurs intéressés dans le contexte de procédures spécifiques d'arrêt pilote afin d'évoquer la manière de se conformer à la Convention en cas de problème systémique²⁷¹.

150. La Cour et le Comité des Ministres se sont engagés davantage dans un dialogue concernant la supervision de l'exécution des arrêts de la Cour lorsque cette dernière, dans ses arrêts (souvent en référence à l'article 46 de la Convention), donne des indications relatives au processus d'exécution. Le Comité des Ministres, pour sa part, rend compte des progrès effectués ou des problèmes rencontrés lors du processus d'exécution dans ses décisions et ses résolutions intérimaires, ce qui permet à la Cour de réagir à l'évolution de la situation²⁷². Par ailleurs, le Comité des Ministres invite régulièrement le Président de la Cour à un échange de vues, pour lequel la Cour prépare un rapport portant sur les réformes qu'elle a mises en œuvre ou qu'elle est en train d'examiner dans le cadre du processus d'Interlaken²⁷³. La Cour était représentée par un membre du Greffe lors des réunions du CDDH et de ses Groupes de rédaction, mandatés par le Comité des Ministres, lors desquelles de nombreuses questions concernant la réforme du système de la Convention ont été examinées, et a contribué aux travaux en cours par des commentaires écrits et, à la demande du Comité des Ministres, a fourni régulièrement son avis sur des rapports finaux du CDDH²⁷⁴.

²⁷⁰ Voir au sujet de ces échanges et du projet à élaborer lors d'une prochaine étape, un Groupe de travail composé d'Agents du Gouvernement et du greffe sur la coopération en matière de procédures CDDH(2019)25 (uniquement en anglais), § 19.

²⁷¹ Voir la réponse de la Cour du 20 octobre 2014 au « Rapport du CDDH contenant les conclusions et éventuelles actions sur les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la cour », § 14 ; et Le processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2014, document DD(2015)74, point 9.

²⁷² Voir pour d'autres échanges par le biais de diverses voies, entre les Sections de la Cour et le Service de l'exécution des arrêts, par exemple la réponse de la Cour du 20 octobre 2014 au « Rapport du CDDH contenant les conclusions et éventuelles actions sur les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour », § 13.

²⁷³ Voir, entre autre, Le processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2016 du 1er septembre 2016, cité ci-dessus et Le processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2015, document DD(2015)1045.

²⁷⁴ Voir, entre autre, les Observations de la Cour sur le Rapport du CDDH sur l'avenir à long terme du système de la Convention de février 2016, en particulier le § 1 ; la Réponse de la Cour du 20 octobre 2014 au « Rapport du CDDH contenant les conclusions et éventuelles actions sur les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour », précités, *ibid*.

3. Dialogue avec les représentants des requérants, la société civile et les institutions nationales des droits de l'homme

151. Toutes les Conférences de haut niveau ont souligné l'importance d'une consultation, notamment avec la société civile et les institutions nationales des droits de l'homme, lors du processus de réforme du système de la Convention, afin notamment de garantir une mise en œuvre effective de la Convention au niveau national²⁷⁵. La Cour rencontre régulièrement les représentants des requérants, notamment le Conseil des barreaux européen (CCBE) et des organisations de la société civile²⁷⁶. Conformément à l'appel adressé par le CDDH à la Cour visant à étudier les possibilités de coopération avec les organisations des professions juridiques pour améliorer les informations que celles-ci fournissent aux éventuels requérants sur les perspectives de réussite d'une requête²⁷⁷, la Cour coopère également avec la CCBE pour la publication et la mise à jour régulière d'un guide pratique à l'intention des avocats²⁷⁸.

²⁷⁵ Voir la Déclaration d'Interlaken, Mise en œuvre, point 2 ; la Déclaration d'Izmir, précitée, Mise en œuvre, point 6 ; la Déclaration de Brighton, précitée, §§ 4 et 20.g) ; la Déclaration de Bruxelles précitée, Préambule et Plan d'action, B.2.a), f) et i) ; et la Déclaration de Copenhague, précitée, §§ 14, 18 et 33.

²⁷⁶ Voir, par exemple, la Réponse de la Cour du 20 octobre 2014 au « Rapport du CDDH contenant les conclusions et éventuelles actions sur les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour », précitée, § 14 ; et le Processus d'Interlaken et la Cour, Rapport 2014, document DD(2015)74, point 9. Voir les propositions des représentants des requérants, notamment les propositions du 28 juin 2019 de la CCBE au CDDH, portant sur la réforme du mécanisme de la Cour. En outre, la Cour consulte désormais les organisations possédant une expérience en matière de représentation des requérants en cas de proposition visant à modifier les dispositions de son Règlement concernant directement la conduite des procédures (article 116 du Règlement de la Cour, voir § 126 ci-dessus).

²⁷⁷ Voir le Rapport du CDDH « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, § 83.

²⁷⁸ Voir les pages web dédiées aux requérants sur le site web de la Cour pour le Guide intitulé « La Cour européenne des droits de l'homme – Questions/réponses destinées aux avocats ». Voir pour plus de détails sur les informations fournies aux requérants sur le système de la Convention, chapitre B.1.2.a) ci-dessus.

C. L'EXÉCUTION DES ARRÊTS DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

152. La Déclaration d'Interlaken a souligné que l'exécution pleine, effective et rapide des arrêts définitifs de la Cour constituait un élément indispensable du système de la Convention²⁷⁹. Devant la situation critique que connaissait la Cour à l'époque, avec notamment une augmentation du nombre d'affaires pendantes de l'ordre d'un millier par an depuis 2005, la Déclaration d'Interlaken a exprimé une conviction claire : il devenait indispensable et urgent d'adopter des mesures supplémentaires pour que les arrêts soient pleinement et rapidement exécutés, et que le Comité des Ministres surveille efficacement cette exécution²⁸⁰. Cet aspect crucial du système de la Convention a constitué depuis un important volet du processus d'Interlaken.

I. Assurer la capacité des États à exécuter rapidement les arrêts

1. Évolutions générales

153. Les résultats du processus d'Interlaken sont à mesurer à l'aune de la situation existant au début du processus. L'une de ses réalisations majeures a été d'établir un cadre efficace en vue de l'intégration de la Convention et des arrêts de la Cour, en particuliers ceux rendus contre l'État lui-même, dans les systèmes juridiques nationaux. D'importants efforts ont été déployés pour améliorer la situation, notamment dans les années 1990 et 2000, avec l'intégration de la Convention en droit interne dans tous les États dualistes, amenant le Comité des Ministres à relever lors de la Conférence de Rome, en 2000, que la Convention avait des effets directs dans l'ordre juridique interne de la presque totalité des États membres²⁸¹ ; et dans sa série de recommandations aux États membres adoptée en 2004, que la Convention faisait désormais partie du droit interne dans tous les États membres²⁸².

154. S'agissant des arrêts de la Cour rendus contre l'État concerné, des efforts ont été déployés par les États comme au niveau du Conseil de l'Europe pour garantir l'effet direct de ces arrêts dans la pratique

²⁷⁹ Voir la Déclaration d'Interlaken, point 7.

²⁸⁰ Voir la Déclaration d'Interlaken, précitée, point 9.

²⁸¹ Voir le rapport du Secrétaire Général, Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme (Rome, 3 et 4 novembre 2000), document CM(2000)172 (Partie I), partie A, § 12.

²⁸² Voir la liste de recommandations dans le Rapport annuel 2017 du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (Rapport annuel sur l'exécution des arrêts), note de bas de page n° 2.

juridique nationale, afin que les tribunaux, les procureurs et les autres instances décisionnaires puissent les utiliser pour adapter rapidement leurs pratiques aux exigences de la Convention. Les références à ces efforts sont devenues fréquentes dans les résolutions finales du Comité des Ministres et ont simplifié le processus de surveillance. Si le problème révélé par la violation ne concerne que les pratiques nationales, les seules mesures d'exécution jugées nécessaires peuvent se limiter à la publication et à la diffusion des arrêts pertinents de la Cour. Un rapport présenté en 2000 à la Conférence de Rome par le Comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des droits de l'homme (DH-PR), mis en place par le Conseil de l'Europe, a confirmé que le développement de l'effet direct des arrêts de la Cour a fortement contribué à accélérer l'exécution²⁸³. Dans la même veine, des efforts ont été engagés par la suite pour mieux publier et diffuser les arrêts de la Cour²⁸⁴ – notamment à travers la Recommandation du Comité des Ministres Rec(2002)13 aux États membres sur la publication et la diffusion dans les États membres du texte de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme²⁸⁵.

155. Forts de ces avancées, les travaux menés dans le cadre du processus d'Interlaken ont notamment visé à renforcer le statut de la Convention, à améliorer les recours internes et à renforcer encore la capacité des États à exécuter rapidement les arrêts de la Cour²⁸⁶.

156. Cependant, la surveillance exercée par le Comité des Ministres et les conclusions de la Cour montrent que les violations constatées tiennent toujours fréquemment à des problèmes déjà pointés par une jurisprudence bien établie de la Cour, mais développée au sujet d'autres États, et qui aurait pu éviter de nombreuses violations si elle avait été prise en compte à temps par les juges, les procureurs ou la police au

²⁸³ Voir le document (H-Conf(2000)7).

²⁸⁴ Cette amélioration est régulièrement soulignée dans les Rapports annuels. Voir par exemple le Rapport annuel 2017, Annexe 6, § 13.

²⁸⁵ Recommandation Rec(2002)13 sur la publication et la diffusion dans les États membres du texte de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, adoptée par le Comité des Ministres le 18 décembre 2002 lors de sa 822^e session.

²⁸⁶ Citons par exemple la création en 2012 d'un droit de requête individuelle devant la Cour constitutionnelle turque, afin d'assurer un recours effectif et de stopper l'augmentation constante du nombre de requêtes à Strasbourg (voir le Rapport annuel 2013 du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, p. 176) et l'interprétation de la Cour constitutionnelle italienne créant, en 2011, le droit de rouvrir une procédure pénale, afin de donner effet aux arrêts de la Cour (voir la décision n° 113 de la Cour constitutionnelle italienne du 04/04/2011).

niveau national²⁸⁷. Afin d'éviter les requêtes superflues, il est urgent de s'assurer que les principes généraux établis dans la jurisprudence pertinente de la Cour sont pris en compte. Le processus d'Interlaken a également souligné de manière constante la nécessité de former les agents en charge de l'application de la loi à cet égard. Notons ici que la Cour tend de plus en plus à faire entrer dans la WECL (well-established case-law, jurisprudence bien établie) la jurisprudence développée dans des affaires contre un autre État (dites affaires « WECL élargie », voir ci-dessus)²⁸⁸.

2. La Recommandation CM/Rec(2008)2

157. Afin de soutenir les progrès en cours, le Comité des Ministres a adopté en 2008 la Recommandation CM/Rec(2008)2 sur les moyens internes efficaces pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme²⁸⁹.

158. La mise en œuvre de cette Recommandation a fait l'objet d'une très grande attention au cours du processus d'Interlaken. Un événement organisé à Tirana en décembre 2011 a livré un premier aperçu des pratiques existantes²⁹⁰. La Recommandation est rapidement devenue une importante source d'inspiration et le CDDH a entamé un nouveau suivi, aboutissant à la conclusion qu'il n'était pas nécessaire à ce stade de formuler de nouvelles recommandations, mais de poursuivre la mise en œuvre des recommandations existantes. À cette fin, le CDDH a publié en 2017 un Guide de bonnes pratiques²⁹¹.

159. Les principales réactions aux appels formulés dans la Recommandation, intervenues surtout au cours du processus d'Interlaken, ont été les suivantes : reconnaissance de la nécessité d'établir rapidement des plans d'action pour le processus d'exécution, et par conséquent nécessité d'un coordinateur national ; améliorations

²⁸⁷ Voir par exemple le Rapport annuel 2010 du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, Observations du Directeur général des droits de l'homme et des affaires juridiques, § 8.

²⁸⁸ Voir chapitre B.I.2.(c) ci-dessous.

²⁸⁹ Recommandation CM/Rec(2008)2 sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, adoptée par le Comité des Ministres le 6 février 2008 lors de la 1017e réunion des Délégués des Ministres.

²⁹⁰ Pour plus d'informations sur cette table ronde, voir « Des capacités internes efficaces pour une exécution rapide des arrêts de la Cour européenne », Tirana, 15 et 16 décembre 2011, sur : <https://www.coe.int/fr/web/execution/tirana-domestic-capacity-for-rapid-execution>.

²⁹¹ Voir le Guide de bonnes pratiques du CDDH sur la mise en œuvre de la Recommandation (2008)2 du Comité des Ministres sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, adopté par les Délégués des Ministres le 13 septembre 2017 lors de leur 1293e réunion, document CM(2017)92-add3final.

apportées à la publication et à la diffusion de la jurisprudence de la Cour et aux décisions pertinentes du Comité des Ministres ; développement des modalités de communication avec le Comité des Ministres, et participation accrue des parlements.

160. En ce qui concerne l'obligation de présenter rapidement des plans d'action, assortis d'un calendrier dans la mesure du possible, a été reconnue par les États en 2010 dans le cadre des nouvelles méthodes de travail du Comité des Ministres²⁹². Cette obligation s'est avérée cruciale, en particulier parce que, conformément aux nouvelles méthodes de travail, des plans d'action doivent être présentés dans les meilleurs délais, et six mois au plus tard après l'arrêt de la Cour.

161. Les plans d'action ont été en général soumis dans les délais, parfois avec du retard²⁹³. Les mesures prévues en cas de retard, à savoir avant tout des lettres de relance et des contacts accrus, se sont presque toujours avérées efficaces pour assurer la présentation des plans d'action requis. Le pourcentage de plans d'action présentés dans l'année suivant l'envoi d'une lettre de relance est globalement resté le même pendant tout le processus d'Interlaken : entre 20 et 25 %, sans qu'aucune tendance majeure ne ressorte²⁹⁴.

162. Les plans d'action ont globalement gagné en qualité au cours du processus d'Interlaken. Même si ces progrès restent difficiles à mesurer, la présentation des plans d'action a été harmonisée et leurs auteurs se sont de plus en plus attachés à y inclure toutes les données pertinentes, y compris, chaque fois que possible, un calendrier prévisionnel.

163. Plusieurs initiatives ont contribué à ces progrès dont la mise en place de structures de coordination renforcées entre autorités étatiques pour rassembler rapidement les décisionnaires concernés au niveau national, et communication améliorée avec le Secrétariat du Conseil de l'Europe, notamment le Service de l'exécution des arrêts. La plupart des

²⁹² Voir les décisions adoptées lors de la 1100e réunion CM-DH, 2 décembre 2010, point e) sur les « Mesures visant à améliorer l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, Propositions pour la mise en œuvre de la Déclaration et du Plan d'Interlaken ».

²⁹³ Voir les Rapports annuels du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, disponibles sur : <https://www.coe.int/fr/web/execution/annual-reports> ; et le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles, document CM(2019)149, §§ 100-102.

²⁹⁴ Voir les Rapports annuels du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, disponibles sur : <https://www.coe.int/fr/web/execution/annual-reports>, et notamment la synthèse offerte dans le Rapport annuel 2018, p. 67.

pays ont aujourd'hui désigné un coordinateur – l'Agent du Gouvernement devant la Cour le plus souvent –, chargé de recueillir les informations et d'engager les concertations/négociations nécessaires. Plusieurs formations ont également été organisées via le Service de l'exécution des arrêts²⁹⁵, ainsi que la présentation d'un Guide de rédaction (élément du vade-mecum mentionné dans la Recommandation (2008)2 pour favoriser l'exécution des arrêts de la Cour²⁹⁶).

164. En outre, en réponse aux appels des Conférences de haut niveau successives à consulter la société civile sur les moyens effectifs de mettre en œuvre leurs plans d'action²⁹⁷, plusieurs États Parties ont ouvert un dialogue avec les institutions nationales des droits de l'homme (INDH) dès le stade de la préparation des plans d'action et des rapports. Il a été rappelé que les INDH pouvaient soumettre des propositions au Comité des Ministres, conformément à la règle n° 9.2 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables²⁹⁸. Des États ont également signalé tenir des réunions ou de mettre en place, le cas échéant, des instances permanentes pour discuter de l'exécution des arrêts associant autorités exécutives et judiciaires, des parlementaires et, lorsque nécessaire, des représentants des INDH et de la société civile²⁹⁹. Quelques États membres ont en outre fourni des informations sur des mesures prises afin d'accélérer la transmission des plans d'action, des informations intermédiaires ou des bilans d'action et de clarifier davantage les rôles et obligations respectives des acteurs du processus d'exécution.

165. Pour préparer les plans d'action, des orientations sur les pratiques des États et du Comité des Ministres en matière d'exécution des arrêts revêtent une importance évidente. Le Guide de bonnes pratiques sur la mise en œuvre de la Recommandation (2008)2 s'est avéré utile dans d'autres contextes, notamment pour surmonter les nombreux problèmes que peut poser le paiement de la satisfaction

²⁹⁵ Voir par exemple la table ronde sur « Les plans et bilans d'action dans la procédure de surveillance à deux axes », Strasbourg, 13 et 14 octobre 2014 – communiqué de presse disponible sur le site web du Service de l'exécution des arrêts, dans « Salle de presse ».

²⁹⁶ Disponible également sur le site web du Service de l'exécution des arrêts, notamment via la page ci-dessus.

²⁹⁷ Voir la Déclaration d'Interlaken, précitée, Plan d'action, Mise en œuvre, point 2 ; la Déclaration d'Izmir, précitée, Mise en œuvre, par. 6 ; et la Déclaration de Bruxelles, précitée, Mise en œuvre du Plan d'action, point 5.

²⁹⁸ Voir le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles, document CM(2019)149, § 66 ; voir aussi les Règles du Comité des Ministres, adoptées par le Comité des ministres le 10 mai 2006 lors de la 964e réunion des Délégués des Ministres et modifiées le 18 janvier 2017 lors de la 1275e réunion des Délégués des Ministres.

²⁹⁹ Voir le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles, document CM(2019)149, § 80.

équitable. Le mémorandum sur ce sujet, « Contrôle du paiement des sommes allouées au titre de la satisfaction équitable : aperçu de la pratique actuelle du Comité des Ministres³⁰⁰ », fait actuellement l'objet d'une mise à jour. Cela permettra d'étudier la possibilité d'une « montée en grade » de ce mémorandum, suggérée par le CDDH dans le Guide susmentionné.

166. Les avis très positifs sur ce mémorandum et son utilité, ainsi que celle des différents guides de bonnes pratiques élaborés par le CDDH lui-même, soulignent l'urgence de produire un vade-mecum plus complet sur le processus d'exécution, comme le suggère la Recommandation (2008)2.

167. Concernant le suivi des plans d'action, incluant l'efficacité du dialogue subséquent et la transmission d'informations sur la mise en œuvre des plans d'action adoptés, le paiement de la satisfaction équitable ou les autres mesures de dédommagement individuel, plusieurs problèmes sont apparus.

168. Comme le révèle l'examen des décisions du Comité des Ministres, par exemple, il n'est pas rare que le Comité des Ministres doive prendre sur son temps de réunion pour inviter des États à fournir des informations qu'ils auraient facilement pu présenter d'office et bien en amont. Cela permettrait de centrer les réunions sur les évaluations, les recommandations et orientations éventuelles.

169. Les problèmes d'échanges d'informations susmentionnés sont également illustrés par la forte augmentation, au cours du processus d'Interlaken, des affaires de référence sous surveillance standard depuis plus de cinq ans. Ces affaires ne sont pas censées porter sur des problèmes structurels particulièrement graves ou complexes, et ne devraient donc pas rester sous surveillance aussi longtemps. Or, au nombre de 168 en 2011, elles étaient 549 en 2016. Depuis, les efforts redoublés auxquels appelait la Déclaration de Bruxelles en 2015 pour développer les échanges d'informations et renforcer la coopération entre le Service de l'exécution des arrêts et les autorités nationales ont accéléré les clôtures d'affaires de ce type ; le nombre d'affaires pendantes a commencé à baisser en 2017, pour atteindre 483 en 2018³⁰¹.

³⁰⁰ Mémorandum préparé par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (DG-HL), « Contrôle du paiement des sommes allouées au titre de la satisfaction équitable : aperçu de la pratique actuelle du Comité des Ministres », 15 janvier 2009, document CM/Inf/DH(2008)7-final.

³⁰¹ Voir le Rapport annuel 2018 du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, p. 18.

170. Les coordinateurs nationaux, les représentations permanentes et le Service de l'exécution des arrêts devraient donc développer leurs pratiques de communication de manière à faciliter autant que possible les échanges directs d'informations entre le Service, le coordinateur et les autorités nationales concernées.

171. La Déclaration de Bruxelles a souligné l'importance de donner les moyens et l'autorité appropriés aux Agents du Gouvernement ou autres agents publics chargés de la coordination de l'exécution des arrêts³⁰². La Déclaration de Copenhague a appelé les États Parties à développer et à déployer des ressources suffisantes au niveau national pour exécuter tous les arrêts de manière effective et rapide³⁰³. Il est urgent que ces appels soient entendus. Comme nous le verrons plus loin, il convient aussi de réexaminer les ressources du Service de l'exécution des arrêts – situation également abordée lors du processus d'Interlaken.

172. Concernant les voies de recours internes effectives, des progrès significatifs ont été accomplis au cours du processus d'Interlaken, en particulier dans le contexte de l'exécution des arrêts de la Cour. De nombreuses requêtes ont été réglées, ou ont cessé d'arriver jusqu'à Strasbourg, grâce aux voies de recours créées à la suite d'arrêts de la Cour. Il s'agissait assez souvent d'arrêts pilotes, relatifs à des problèmes structurels majeurs comme les mauvaises conditions de détention, la durée excessive des procédures ou la non-exécution des décisions de justice internes. Plusieurs réformes en cours sont également en passe de s'achever. Au cours du processus d'Interlaken, certains États ont créé ou amélioré des recours généraux devant leurs cours constitutionnelles, en vue de faire effectivement appliquer la Convention³⁰⁴. Afin d'accompagner les autorités nationales dans leurs efforts pour améliorer l'effectivité des recours, le CDDH a élaboré un Guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes, offrant une synthèse des exigences de la Convention et des bonnes pratiques étatiques, qui a été adopté par le Comité des Ministres en 2013³⁰⁵.

173. Comme nous l'avons vu plus haut, le nombre toujours élevé de requêtes répétitives portées devant la Cour montre qu'il reste nécessaire d'améliorer les voies de recours internes. Ce point devrait donc demeurer au cœur de toute activité destinée à soutenir l'application de la Convention au niveau national³⁰⁶.

³⁰² Voir la Déclaration de Bruxelles, précitée, Plan d'action, point B.2.c).

³⁰³ Voir la Déclaration de Copenhague, précitée, § 23.

³⁰⁴ Voir par exemple la Hongrie, la Lituanie, la Serbie, le Monténégro et l'Ukraine ; la création d'un droit de requête individuel devant la Cour constitutionnelle bulgare est actuellement en discussion.

³⁰⁵ Voir le Guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes, adopté par le Comité des Ministres le 18 septembre 2013.

³⁰⁶ Voir le chapitre A.II.1.(a), ci-dessus.

174. Les autres structures et procédures nécessaires à la bonne mise en œuvre de la Convention au niveau national en général, et à l'exécution des arrêts de la Cour en particulier, sont couvertes par les autres recommandations du Comité des Ministres. Ces recommandations concernent notamment la publication rapide et efficace des arrêts de la Cour contre l'État lui-même et de la jurisprudence pertinente au sujet d'autres États ; l'indépendance et la qualité des procédures d'évaluation de la conformité des projets de loi avec la Convention ; ou la formation professionnelle consacrée à la jurisprudence bien établie de la Cour, qui doit reposer sur une pratique de publication efficace et sur un réexamen régulier, après chaque violation constatée par la Cour, du caractère effectif des recours disponibles dans le domaine concerné³⁰⁷. Ces questions ont déjà été traitées plus haut³⁰⁸.

3. Développement du rôle des parlements nationaux

175. Lors du processus d'Interlaken, un vif intérêt a été accordé au développement du rôle des parlements nationaux dans le processus d'exécution – au-delà de leur mission, évidente, consistant à adopter de nouvelles lois lorsque nécessaire. Plusieurs recommandations en ce sens ont été adoptées et ont fait l'objet d'un suivi.

176. La mise en place de mécanismes parlementaires spéciaux pour surveiller et soutenir l'exécution des arrêts dans tous les États a été vivement recommandée, notamment dans les résolutions adoptées par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 2015 et 2017 à la suite des 8e et 9e rapports de sa Commission des questions juridiques et des droits de l'homme³⁰⁹. Il s'agit aussi d'un thème majeur des discussions sur le 10e rapport, en cours de préparation. En conséquence, plus de 20 États, et en dernier lieu la Géorgie en 2016, ont indiqué qu'un tel mécanisme a été mis en place. D'autres pays ont entamé une réflexion à ce sujet. Ce développement doit être davantage soutenu.

177. L'Assemblée parlementaire a par exemple appelé les parlements nationaux des États membres à mettre en place des structures pour garantir le suivi et le contrôle des obligations internationales en matière

³⁰⁷ Voir la liste des recommandations dans le Rapport annuel 2018 du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, p. 20.

³⁰⁸ Voir le chapitre A, ci-dessus.

³⁰⁹ Voir par exemple la Résolution 2075(2015) de l'Assemblée parlementaire, « La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme », adoptée le 30 septembre 2015 ; et sa Résolution 2178(2017), intitulée de même, adoptée le 29 juin 2017 et qui évoque d'autres textes adoptés.

de droits de l'homme, notamment découlant de la Convention. Dans ce contexte, l'Assemblée parlementaire a aussi recommandé que les parlements interrogent les gouvernements sur l'état d'exécution des arrêts de la Cour et exigent qu'ils présentent des rapports annuels sur ce sujet. Elle a également appelé les parlements à consacrer des débats à ce sujet et à encourager les groupes politiques à se concerter en vue d'assurer l'exécution des arrêts de la Cour³¹⁰.

178. Le Secrétariat de l'Assemblée parlementaire a par ailleurs entrepris d'améliorer la formation du personnel juridique parlementaire concernant les exigences de la Convention en général, et celles associées à l'exécution des arrêts en particulier. Les sessions de formation organisées à ce jour (2019) ont réuni du personnel juridique de 38 États membres³¹¹.

II. Assurer une surveillance efficace et transparente de l'exécution des arrêts par le Comité des Ministres

1. Évolutions générales

179. Le processus d'Interlaken a relancé l'amélioration et l'ajustement du processus de surveillance par le Comité des Ministres, au regard à la fois de la tendance générale à plus de dialogue, de transparence et d'interaction entre le suivi et la coopération dans les activités du Conseil de l'Europe, et du besoin spécifique de rendre l'exécution plus rapide et plus efficace.

180. Les nouvelles méthodes de travail adoptées en 2010, et entrées en vigueur en 2011, ont marqué l'une des toutes premières étapes de ce processus³¹². Leur principal objectif était de renforcer l'efficacité et la transparence, deux concepts étroitement liés.

³¹⁰ Voir la Résolution 2178(2017) de l'Assemblée parlementaire, précitée, point 10.

³¹¹ Projet mené par le Secrétariat de l'APCE – Division de soutien de projets parlementaires (PPSD).

³¹² Voir les décisions adoptées lors de la 1100e réunion CM-DH, 2 décembre 2010, point e) sur les « Mesures visant à améliorer l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, Propositions pour la mise en œuvre de la Déclaration et du Plan d'Interlaken ».

2. Nouvelles méthodes de travail

(a) Efficacité

181. À travers ses nouvelles méthodes de travail, le Comité des Ministres a adopté en 2010 un nouveau système de priorisation simple et transparent : la procédure de surveillance peut être « standard » ou « soutenue ». La surveillance soutenue, qui comporte chaque fois que nécessaire un examen détaillé des progrès accomplis, est avant tout réservée aux affaires interétatiques, à celles qui révèlent des problèmes complexes et importants – de nature structurelle ou non – et à celles qui appellent des mesures individuelles urgentes. Les arrêts pilotes relèvent automatiquement de la surveillance soutenue. Les autres affaires se voient appliquer la procédure standard, le Comité des Ministres se bornant à un minimum d'intervention. La procédure standard a été rendue possible par l'intégration croissante de la Convention au niveau national et par l'effet direct généralement donné aux arrêts de la Cour. Ces progrès ont permis de supposer que de nombreuses affaires pouvaient être résolues sans que d'importantes orientations ou autres actions ne soient requises de la part du Comité des Ministres : les conseils et l'aide nécessaires peuvent être fournis par le Service de l'exécution des arrêts³¹³.

(b) Transparence

182. Selon la pratique précédente, les informations présentées au Comité des Ministres n'étaient publiées qu'après sa réunion Droits de l'homme pertinente. Les observateurs ne pouvaient donc prendre connaissance des positions et documents des parties prenantes qu'à l'issue de la réunion et après l'adoption des décisions du Comité des Ministres. En vertu des nouvelles méthodes de travail, toute personne présentant des éléments au Comité des Ministres doit préciser, dès le départ, si elle requiert la confidentialité ; en l'absence d'une telle demande, les éléments sont immédiatement publiés. Il est donc facile aujourd'hui, notamment pour les parlements nationaux, les autorités étatiques concernées et la société civile, de suivre les procédures devant le Comité.

³¹³ À l'issue d'une période d'essai d'un an, le Comité, satisfait des nouvelles méthodes de travail (voir la décision prise lors de sa 1128^e réunion, le 2 décembre 2011), a décidé d'en poursuivre l'application. Elles ont été par la suite légèrement modifiées, notamment pour renforcer la transparence en publiant les affaires proposées pour examen bien avant les réunions concernées. Pour plus de détails sur le fonctionnement actuel, voir par exemple le Rapport annuel 2017.

183. Les décisions du Comité des Ministres sont publiées très rapidement après chaque réunion Droits de l'homme. Elles sont accompagnées de communiqués de presse et de tweets. Il convient cependant d'améliorer la diffusion et, le cas échéant, la traduction, de ces décisions.

184. Grâce au nouveau site web du Comité des Ministres et au système de publication HUDOC Exec, les pièces pertinentes des dossiers sont également immédiatement accessibles au public (y compris via des fils RSS) dès l'expiration des délais prévus par les Règles du Comité des Ministres³¹⁴. Un problème demeure souvent, toutefois : l'absence de bonnes traductions généralisées des décisions et résolutions intérimaires du Comité, pourtant prévues par la Recommandation (2008)2³¹⁵. Il serait utile d'examiner si les États membres peuvent partager les décisions et les résolutions intérimaires qu'ils ont traduites dans les langues nationales et si celles-ci peuvent être publiées dans la base de données HUDOC-Exec.

185. Les changements susmentionnés ayant renouvelé l'intérêt de la société civile pour l'exécution des arrêts, ce dont témoigne notamment la création du réseau « European Implementation Network (EIN) », le Service de l'exécution a organisé plusieurs formations destinées aux ONG souhaitant présenter des contributions de meilleure qualité³¹⁶.

186. Toutefois, la participation à la procédure devant le Comité des Ministres ne s'accompagne pas des mêmes garanties que devant la Cour, notamment concernant le secret des correspondances avec le Comité et la sécurité des requérants, de leurs avocats ou des ONG qui interviennent. Ce point inquiète d'autant plus que la situation s'avère délicate aujourd'hui en Europe, comme le montrent notamment les arrêts de la Cour, leur exécution ou les visites de la Commissaire aux droits de l'homme. Devant cette situation, le CDDH s'est vu confier la réalisation d'une étude sur l'impact des législations, politiques et pratiques nationales actuelles sur les activités des organisations de la société civile, des défenseurs des droits de l'homme et des institutions nationales

³¹⁴ Voir les Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables, adoptées par le Comité des Ministres le 10 mai 2006 lors de la 964e réunion des Délégués des Ministres et amendées le 18 janvier 2017, lors de la 1275e réunion des Délégués des Ministres.

³¹⁵ Voir le Guide de bonnes pratiques du CDDH sur la mise en œuvre de la Recommandation (2008)2 du Comité des Ministres sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, § 7 ; et le Rapport du CDDH sur les mesures prises par les États membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles, document CM(2019)149, §§ 74 et 112.

³¹⁶ Voir par exemple : <http://www.einnetwork.org/blog-five/2018/10/19/ein-delivers-first-thematic-training-for-ngos-on-ecthr-judgment-execution>.

des droits de l'homme³¹⁷, étude qui a conduit le Comité des Ministres à adopter une Recommandation spécifique aux États membres, CM/Rec(2018)11, sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe³¹⁸. Parallèlement, le Comité européen de coopération juridique (CDCJ) a été invité à examiner la nécessité d'une Convention européenne sur la profession d'avocat.

187. L'opportunité d'autoriser les requérants à présenter, de même que les ONG ou les requérants dans les procédures devant la Cour, des communications sur les mesures générales a été examinée en 2015, mais le CDDH a jugé à l'époque qu'une telle extension n'était pas nécessaire. La situation actuelle reste cependant une source d'inquiétude exprimée par le CCBE. Aujourd'hui, plusieurs gouvernements acceptent déjà les communications des requérants sur les mesures générales.

(c) Dialogue

188. Autre point majeur, le dialogue entre le Comité des Ministres et les États défendeurs est devenu de plus en plus visible et transparent, notamment grâce au rôle de guide assuré par les décisions et résolutions. Ce rôle tient non seulement à l'augmentation du nombre de décisions adoptées chaque année, mais aussi de leur qualité, puisqu'elles reposent sur une procédure plus transparente et ouverte et offrent des évaluations, recommandations, conseils et mises en garde plus détaillés et argumentés. En 2011, 97 examens plus approfondis des affaires ont été effectués par le Comité lors de ses réunions ; ce nombre était passé à 122 en 2018 (avec un pic à 157 en 2017³¹⁹). Les décisions soulignent aussi plus souvent qu'auparavant le soutien apporté aux États membres par les programmes de coopération du Conseil de l'Europe et les connaissances développées par ses organes de suivi et par les programmes de coopération intergouvernementaux. Dans les affaires sous surveillance soutenue, ce dialogue doit être activement poursuivi et approfondi, notamment dans les cas révélant des problèmes structurels

³¹⁷ Ces travaux ont été menés par le Groupe de rédaction sur la société civile et les institutions nationales de droits de l'homme (CDDH-INST) au cours du biennium 2017-2018. Voir notamment l'Analyse du CDDH de l'impact des législations, politiques et pratiques nationales actuelles sur les activités des organisations de la société civile, des défenseurs des droits de l'homme et des institutions nationales des droits de l'homme, document CM(2017)92-add5final (= CDDH(2017)87 Addendum IV).

³¹⁸ La Recommandation CM/Rec(2018)11 du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité de renforcer la protection et la promotion de l'espace dévolu à la société civile en Europe a été adoptée par le Comité des Ministres le 28 novembre 2018, lors de la 1330e réunion des Délégués des Ministres.

³¹⁹ Voir le Rapport annuel 2018 du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, E.1., p. 71.

majeurs, afin de limiter efficacement le nombre de requêtes répétitives introduites devant la Cour en assurant la mise en place rapide, dans la mesure du possible, de recours internes effectifs.

189. Dans le cadre de ses efforts pour mieux dialoguer avec les États, le Comité des Ministres a décidé le 16 janvier 2013 de mettre davantage en avant les évolutions positives au niveau national. Par conséquent, il a amélioré la présentation de ces évolutions dans ses rapports à compter de 2014 et adopté une politique de « clôtures partielles³²⁰ ». Elles permettent au Comité de clore des groupes d'affaires relatives à un problème commun de manière à marquer les progrès accomplis (dans la mesure où les problèmes en jeu constituent le cœur des affaires closes, et où l'examen des problèmes restants peut se poursuivre dans le contexte des affaires restantes du groupe). Auparavant, toutes les affaires relatives à tel ou tel problème général restaient à l'ordre du jour jusqu'à la résolution du problème, ce qui empêchait de saluer rapidement la progression des réformes. Afin d'acter plus rapidement les progrès accomplis, la politique de clôture partielle a été étendue en 2017 et 2018 à toutes les affaires répétitives dans lesquelles toutes les mesures individuelles ont été prises³²¹. Bien que cette nouvelle pratique puisse engendrer des « problèmes de traçabilité » (les groupes d'affaires recevant plusieurs noms successifs), cet effort pour fournir un retour plus rapide et plus nuancé a été globalement très apprécié.

190. Le dialogue engagé par le Comité est suivi et complété par le Service de l'exécution des arrêts (en particulier pour les affaires sous surveillance standard, que le Comité n'examine que rarement). Dans le contexte de ce dialogue, le Service peut apporter aux États une aide sous diverses formes, notamment en favorisant le partage de bonnes pratiques entre eux. De nombreuses Conférences se sont ainsi déroulées au cours du processus d'Interlaken pour permettre aux États de mettre en commun leurs expériences en matière de rédaction de plans d'action, de réouverture de procédures judiciaires ou de traitement de problèmes structurels majeurs comme la non-exécution de jugements internes, les mauvaises conditions de détention, la durée déraisonnable des procès ou les abus de la part des forces de sécurité. À cet égard, les différentes études comparatives réalisées par le CDDH au cours des dernières années ont constitué un outil précieux, tout comme le site web du CDDH spécialement consacré à la réouverture d'affaires³²².

³²⁰ Voir par exemple les observations du Directeur général des Droits de l'homme et de l'État de droit dans le Rapport annuel 2017.

³²¹ Voir le Rapport annuel 2017 du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, pp. 14 et 58.

³²² Voir le site web : <https://www.coe.int/fr/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/echr-system/implementation-and-execution-judgments/reopening-cases>.

(d) Synergies

191. Le dialogue et la transparence accrus dans les procédures du Comité des Ministres traduisent la prise de conscience d'une responsabilité partagée entre les nombreux acteurs de l'exécution des arrêts, bien mise en lumière par la Conférence de Bruxelles³²³.

192. Pour favoriser les synergies, les positions du Comité des Ministres, organe chargé de surveiller l'exécution des arrêts en vertu de la Convention, doivent être assez claires et précises pour offrir les orientations nécessaires et diffusées de manière à ce que les autres acteurs puissent en prendre rapidement connaissance. Ces points sont jugés essentiels, à juste titre, dans la Recommandation (2008)2.

193. Des mesures en faveur des synergies entre les différents acteurs au niveau du Conseil de l'Europe ont également été prises ; par exemple, le Comité des Ministres a tenu son débat de juin 2017, sur son Rapport annuel 2016, avec la participation de tous les départements du Conseil de l'Europe concernés³²⁴.

(e) Subsidiarité

194. Le processus d'Interlaken insistait fortement sur le principe de subsidiarité. L'importance de ce principe y compris pour le processus d'exécution a été soulignée dès le début, notamment dans le contexte de liberté de choix des États quant aux moyens à employer pour assurer l'exécution des arrêts et décisions de la Cour. Devant les résultats positifs obtenus, la Conférence de Bruxelles a salué les nouvelles méthodes de travail du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, adoptées en 2010, parce qu'elles renforçaient le principe de subsidiarité³²⁵. Comme nous l'avons vu, ces méthodes traduisent une grande confiance envers les procédures nationales de prises de décisions, à la fois à travers le système de plans d'action et la procédure à deux axes, laissant aux États une grande autonomie dans la gestion des affaires ordinaires.

(f) Outils

195. Afin de répondre au mieux aux attentes, le Comité des Ministres, au cours du processus d'Interlaken, a également examiné de près en 2013 la « boîte à outils » à sa disposition pour assurer l'exécution dans un délai approprié, en s'appuyant sur deux exercices antérieurs : devant

³²³ Voir la Déclaration de Bruxelles, précitée.

³²⁴ Voir le Rapport annuel 2017 du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, p. 12.

³²⁵ Voir la Déclaration de Bruxelles, précitée, point 6.

le Comité lui-même en 2003-2004 et devant le CDDH en 2008. Les premiers résultats de cet examen ont été publiés dans le Rapport annuel 2013³²⁶. Une fois recueillies les observations du CDDH et de la Cour, cette question et les réponses nécessaires ont été intégrées à la Déclaration de Bruxelles et au suivi de cette Déclaration.

196. Parmi les outils clés figure le rôle que le Comité des Ministres peut jouer pour donner une impulsion politique, à travers ses évaluations, ses critiques et ses suggestions, tout en offrant différentes formes de soutien, souvent à travers des avis d'experts ou des activités ou programmes de coopération apportant une formation et des connaissances juridiques. La Banque de développement du Conseil de l'Europe peut aussi contribuer à financer des projets pertinents, comme le remplacement de prisons vétustes par des établissements pénitentiaires neufs.

197. La période du processus de réforme d'Interlaken a également vu l'application, pour la première fois, de la procédure d'infraction³²⁷. Les conséquences de cette procédure restent à éclaircir. Les suites données par l'État défendeur au premier « arrêt pour infraction », feront figure de premier test³²⁸. On notera, toutefois, que le Comité a souligné à plusieurs reprises que l'obligation de se conformer aux arrêts de la Cour était une exigence pour être membre du Conseil de l'Europe³²⁹ et/ou que le refus continu d'exécuter les arrêts était en contradiction flagrante avec les obligations internationales de l'État, à la fois en tant que Haute Partie Contractante à la Convention et en tant qu'État membre du Conseil de l'Europe³³⁰. Lors des discussions portant sur l'efficacité à plus long terme du système de la Convention, une forte opposition s'est exprimée à

³²⁶ Voir le Rapport annuel 2013 du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, pp. 12 et 174-180.

³²⁷ Voir *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan* (recours en manquement) [GC], n° 15172/13, 29 mai 2019.

³²⁸ Le Comité des Ministres, lors de sa 1355e réunion (23-25 septembre 2019) (DH), a pris note du plan d'action mis à jour transmis par le gouvernement défendeur au sujet de l'affaire en question et des mesures individuelles et générales concrètes envisagées qui y figurent, voir document CM/Del/Dec(2019)1355/H46-2.

³²⁹ Voir la Résolution intérimaire CM/ResDH(2007)106 relative à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 8 juillet 2004 (GC) dans l'affaire *Ilaşcu et autres contre la Moldova et la Fédération de Russie*, adoptée par le Comité des Ministres le 12 juillet 2007 lors de la 1002e réunion des Délégués des Ministres, document CM/ResDH(2007)106.

³³⁰ Voir par exemple la Résolution intérimaire CM/ResDH(2014)185, Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Varnava, Xenides-Arestis et 32 autres affaires contre la Turquie*, adoptée par le Comité des Ministres le 25 septembre 2014 lors de la 1208e réunion des Délégués des Ministres, document CM/ResDH(2014)185.

l'égard d'éventuelles sanctions en cas de non-exécution des arrêts de la Cour par les États défendeurs³³¹.

(g) Ressources

198. Le renforcement du Service de l'exécution des arrêts demandé à la Conférence de Bruxelles a été rapidement obtenu. Les échos à ce jour indiquent qu'il a beaucoup contribué à développer une communication et un dialogue de qualité avec les autorités nationales pertinentes, et en particulier avec les bureaux des coordinateurs. Cependant, en vue d'améliorer encore l'exécution des arrêts, il paraît nécessaire de procéder à une nouvelle évaluation des besoins du Service. Quoi qu'il en soit, le détachement d'avocats/juges expérimentés auprès du Service est une expérience positive, et le nombre de personnes détachées a augmenté au cours du processus de réforme. D'après les expériences, compte tenu de la nature du travail au Service de l'exécution des arrêts, ces détachements devraient durer de préférence deux ans ou plus.

3. Défis

199. Le rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention (2015) indique que les principaux problèmes rencontrés dans l'exécution des arrêts de la Cour et nécessitant des mesures à long terme sont l'absence de volonté politique et des raisons techniques, dues à la complexité des mesures d'exécution requises ou à leurs implications financières³³².

200. Dans ce rapport, le CDDH conclut à la nécessité de compléter le soutien technique offert par un levier politique et de renforcer les procédures relatives à la mise en œuvre des arrêts liés à des violations graves et à grande échelle, commises dans un contexte de problèmes complexes qui appellent des solutions politiques et un règlement pacifique³³³.

201. Ces conclusions ont été largement reprises et développées dans les rapports annuels subséquents du Comité des Ministres. Parmi les difficultés constatées dans les rapports figurent également le ralentissement, voire le blocage de l'exécution du fait de désaccords entre institutions nationales, ou entre partis politiques, sur le fond des réformes requises et/ou sur la procédure à suivre. En outre, des

³³¹ Voir le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », adopté le 11 décembre 2015, § 168.

³³² Voir le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, notamment § 195 iii).

³³³ Voir *ibid.*, § 203.

problèmes se posent en cas d'absence de vision commune des mesures d'exécution requises après une évolution de la jurisprudence de la Cour, concernant par exemple l'étendue des obligations lorsque la compétence de l'État s'exerce avec ou sans contrôle territorial. Enfin, le refus d'adopter les mesures individuelles requises ou de payer la satisfaction équitable octroyée peut souvent être un indicateur des désaccords fondamentaux avec les conclusions retenues par la Cour dans l'affaire en cause.

202. Comme indiqué dans les rapports annuels subséquents, des efforts considérables ont été déployés dans le contexte du processus de surveillance pour renforcer les synergies avec les activités de coopération du Conseil de l'Europe et les connaissances disponibles, notamment en réponse à des problèmes majeurs d'ordre structurel ou présentant un autre type de complexité. On peut souligner dans ce contexte l'échange d'expériences lors de débats thématiques (consacrés aux conditions de détention en 2018 et aux enquêtes effectives sur les actions des autorités responsables de l'application des lois en 2019).

203. S'agissant des questions plus politiques, des efforts considérables ont également été réalisés pour engager les dialogues nécessaires³³⁴. Les Présidents des réunions Droits de l'homme en 2018 soulignent également que ces situations appellent des consultations et des discussions poussées, y compris aux plus hauts niveaux, ou l'implication d'acteurs extérieurs au Conseil de l'Europe. Ils se sont félicités que le dialogue n'ait été rompu dans aucune affaire, ce qui signifie que les efforts pour parvenir à des solutions se poursuivent. Toutefois, ces situations requièrent aussi un investissement politique et matériel significatif, pouvant exiger des activités de coopération et des mesures de confiance. Ils ajoutent que les problèmes liés aux « zones grises » ou aux « zones de conflits non résolus » en Europe continuent d'exiger la plus grande attention, y compris en ce qui concerne les questions liées à l'accès du Conseil de l'Europe à de telles zones³³⁵.

4. Traitement des affaires répétitives

204. Le traitement des affaires répétitives a fait l'objet d'une grande attention au cours du processus d'Interlaken. Comme nous l'avons vu, le CDDH a examiné plusieurs propositions. L'une consistait à créer une procédure de requête représentative devant la Cour en cas de nombreuses requêtes alléguant la même violation contre le même

³³⁴ Voir par exemple le Rapport annuel 2017, p. 9 (Introduction par les Présidents des réunions Droits de l'homme) et p. 11 (Observations du Directeur général des Droits de l'homme et de l'État de droit).

³³⁵ Voir le Rapport annuel 2018 du Comité des Ministres, précité, pp. 7-9.

État³³⁶. Autre piste étudiée : les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques³³⁷. Sur ce point, le CDDH a souligné l'importance que les États défendeurs assurent une exécution entière, rapide et effective, en coopérant pleinement avec le Comité des Ministres. Il a souligné à cet égard qu'outre les nouvelles possibilités ouvertes par le Protocole n° 14, l'expérience récente montrait le fort impact de voies de recours internes bien conçues pour remédier à ces situations, de tels recours permettant de régler les requêtes répétitives au niveau national. Dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts, le Comité des Ministres s'est, principalement, assuré de l'effectivité des recours internes.

205. Le potentiel de procédures d'arrêts pilotes bien conçues pour traiter le problème des affaires répétitives a également été relevé dans les rapports annuels du Comité des Ministres, et confirmé par l'exécution de nombreux arrêts pilotes, qui ont permis de régler des dizaines de milliers de requêtes à l'aide de recours internes nouvellement créés³³⁸. Pour conforter ces résultats, le Comité des Ministres met constamment les arrêts pilotes immédiatement à son ordre du jour, afin de veiller à ce que les plans d'action nécessaires soient élaborés avant l'expiration des délais. La principale exception à ce jour est l'arrêt pilote Yuriy Nikolayevich Ivanov c. Ukraine (au sein d'un groupe d'affaires aujourd'hui souvent nommé « groupe Burmych », après que la Cour a décidé en 2017 de renvoyer quelque 12 000 affaires au Comité des Ministres pour assurer une solution conforme à la Convention). La situation actuelle à cet égard est régulièrement surveillée par le Comité. Les progrès et les conséquences de cette approche novatrice face à l'absence d'effectivité d'exécution d'arrêts pilotes doivent être surveillés³³⁹.

³³⁶ Voir le rapport du CDDH sur l'opportunité et les modalités d'une « procédure de requête représentative », document CM(2013)33 (= CDDH(2013)R77 Addendum IV), et le chapitre B.I.5.(c), ci-dessus.

³³⁷ Voir le Rapport du CDDH contenant des conclusions et éventuelles propositions de mesures sur les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour, document CM(2013)93-add6 (= CDDH(2013)R78 Addendum III). Voir aussi le site web spécialement consacré à ces travaux : <https://www.coe.int/fr/web/human-rights-intergovernmental-cooperation/work-completed/states-obligations-and-domestic-remedies>.

³³⁸ Voir les rapports annuels du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, disponibles sur : <https://www.coe.int/fr/web/execution/annual-reports>.

³³⁹ Dans ses dernières décisions, le Comité des Ministres (DH) regrette l'absence de nouvelles mesures concrètes en vue de l'adoption de mesures institutionnelles, législatives et autres mesures pratiques pertinentes pour l'exécution de Yuriy Nikolayevich Ivanov, du groupe Zhovner et de Burmych et autres c. Ukraine (requêtes n°s 40450/04, 56848/00 et 46852/13) et réitère que le retard dans la mise en œuvre intégrale des mesures générales est très préoccupant compte tenu du délai fixé par la

206. Il faut noter, toutefois, que le nombre d'« arrêts article 46 » (c'est-à-dire comportant des recommandations sur les différents aspects de l'exécution) rendus par la Cour, et notamment d'arrêts pilotes, a considérablement décliné ces dernières années. 2018, par exemple, n'a vu que neuf arrêts « article 46 » et aucun arrêt pilote, en dépit du nombre toujours élevé de processus d'exécution sous surveillance soutenue en raison des importants problèmes complexes ou structurels révélés. La question de savoir s'il existe un lien quelconque entre cette tendance et la nouvelle procédure non-contentieuse devant la Cour pour traiter certains types d'affaires répétitives mérite une attention accrue.

207. La procédure de l'arrêt pilote Ivanov montre que le traitement de plus en plus simplifié des affaires répétitives entraîne un important effet secondaire. Le traditionnel établissement des faits, y compris pour les affaires répétitives, a souvent beaucoup aidé à mettre en lumière les causes de problèmes systémiques anciens³⁴⁰. Se pose aussi la question d'une réparation individuelle adéquate. Dans plusieurs constats de violation, il est nécessaire que les faits pertinents et le raisonnement juridique soient dûment exposés pour que les autorités nationales puissent offrir, au stade de l'exécution, une réparation adéquate, par exemple en cas de procès civil ou pénal inéquitable.

III. Développer les interactions avec les autres acteurs

208. Les interactions avec les autres acteurs reposent largement sur un échange d'informations efficace et sur le fort engagement de tous à contribuer, chacun dans son domaine de compétence, à l'exécution des arrêts – qui est une responsabilité partagée, comme affirmé à Bruxelles en 2015.

1. La Cour

209. La nécessaire séparation des pouvoirs entre le judiciaire et l'exécutif rendent complexes et sensibles les interactions entre le Comité des Ministres, le Service de l'exécution des arrêts et la Cour et son Greffe. La principale solution consiste à améliorer les échanges d'informations pour que chaque entité puisse accomplir sa mission en pleine connaissance des faits pertinents.

Cour au 12 octobre 2019, voir les décisions du Comité des Ministres adoptées lors de la 1355^e réunion, 23-25 septembre 2019 (DH), CM/Del/Dec(2019)1355/H46-28, § 7.

³⁴⁰ Concernant le groupe Burmych, ces informations étaient limitées, ce qui a conduit le Service de l'exécution des arrêts à mettre en place, avec le soutien du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme, un programme spécial de coopération associant des experts extérieurs afin de rechercher les racines du problème massif de non-exécution des arrêts des tribunaux nationaux qui se pose dans ce groupe.

210. Les efforts généraux d'amélioration de la transparence engagés par le Comité des Ministres au cours du processus d'Interlaken ont donc rendu plus facile, pour la Cour et son Greffe, de suivre les progrès accomplis dans l'exécution des affaires individuelles ou des groupes d'affaires ; ils ont été complétés par des contacts plus réguliers entre le Service de l'exécution des arrêts, les sections de la Cour et le Greffe. Le flux d'informations amélioré a aussi été appliqué à de nombreux arrêts pilotes et arrêts dits « article 46 », permettant à la Cour d'intervenir en temps voulu dans plusieurs processus d'exécution en cours.

211. Les nouvelles méthodes de travail auxquelles la Cour travaille actuellement comportent aussi des questions d'exécution, qui font l'objet d'un débat entre le Greffe et le Service de l'exécution des arrêts.

2. L'Assemblée parlementaire

212. L'Assemblée parlementaire s'intéresse de près à l'exécution des arrêts de la Cour depuis 2000 et prépare actuellement (septembre 2019) son 10^e rapport sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour. Les travaux de l'Assemblée ont toujours été parfaitement synchrones avec les exigences du Comité des Ministres, telles que formulées dans ses décisions et ses résolutions intérimaires, et ont aussi profité de l'amélioration des informations sur la surveillance de l'exécution des arrêts par le Comité des Ministres.

213. L'Assemblée apporte une contribution importante à l'exécution et dispose d'outils uniques, puisqu'elle est en contact direct avec les parlements des États membres. Elle peut donc ajouter une dimension importante au soutien à l'exécution.

214. Les principales contributions supplémentaires au cours du processus d'Interlaken, mises en avant ci-dessus mais clairement inspirées par l'Assemblée, ont été de nature différente. Premièrement, beaucoup est fait pour que les parlements s'impliquent davantage, le cas échéant, dans le contrôle, au niveau national, des progrès de l'exécution des arrêts, par exemple en demandant au gouvernement de rendre régulièrement compte des progrès des processus d'exécution, en créant des commissions spéciales ou à travers les questions au gouvernement. Deuxièmement, une formation renforcée est fournie aux conseillers juridiques parlementaires pour améliorer leur connaissance des questions liées à la Convention, y compris l'exécution des arrêts de la Cour et les exigences de l'article 46. Ces deux actions supplémentaires sont les bienvenues et complètent les comptes-rendus réguliers quant aux progrès du processus d'exécution d'affaires individuelles. Elles doivent donc être poursuivies.

3. Le Commissaire aux droits de l'homme

215. Au fil des ans, le bureau du Commissaire aux droits de l'homme s'est de plus en plus intéressé à l'exécution des arrêts et au soutien à cette exécution. Cette tendance a été très visible au cours du processus d'Interlaken ; beaucoup de rapports et de visites dans les pays ont été utilisés pour soutenir l'exécution. Dans le même temps, les constats du Commissaire ont beaucoup apporté au processus de surveillance du Comité des Ministres, et de nombreuses décisions montrent l'importance que le Comité des Ministres attache à ces constats. Le prestige du Commissaire et sa liberté d'action représentent des atouts majeurs pour le système ; en 2017, le Commissaire s'est également vu reconnaître le droit d'intervenir directement devant le Comité des Ministres sur des processus d'exécution spécifiques. Le Commissaire n'a pas encore utilisé ce droit à ce jour.

4. Activités de coopération

216. L'importance des activités de coopération a été constamment soulignée, et la Conférence de Brighton a notamment encouragé tous les États Parties à exploiter les possibilités d'assistance technique et à apporter et recevoir, sur demande, une assistance technique bilatérale dans un esprit de coopération ouverte. Plusieurs initiatives de ce type ont eu lieu.

217. Des efforts majeurs ont notamment été engagés, au sein du Secrétariat du Conseil de l'Europe, pour assurer une meilleure communication entre le Service de l'exécution des arrêts et les responsables des programmes de coopération, pour faire en sorte que les synergies soient pleinement exploitées. Les résultats sont visibles dans la conception et la mise en œuvre des grands plans d'action des pays, mais aussi d'autres programmes de coopération plus ciblés. Par ailleurs, la gestion des programmes directement liés aux droits de l'homme, à la prééminence du droit et à la Convention a été directement assurée par la Direction générale des droits de l'homme et de l'État de droit, ce qui a encore facilité les échanges rapides et l'exploitation des synergies. La contribution du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme a également représenté une aide importante, en permettant de répondre aux besoins urgents à travers une mise en place rapide des programmes. Dans la même veine, la capacité du Service de l'exécution des arrêts à offrir une aide rapide s'est également accrue.

218. Ces évolutions ont été fortement soutenues au cours du processus d'Interlaken, notamment par le Secrétaire Général. Toujours dans cet esprit, le Comité des Ministres lui-même a entrepris d'inviter plus fréquemment les États à faire appel à l'aide offerte par le Conseil de

l'Europe, sous forme d'avis d'experts, de formations ou même de financement par la Banque de développement du Conseil de l'Europe.

219. Par ailleurs, la Déclaration de Copenhague appelait les États Parties à prendre des mesures supplémentaires, si nécessaire, pour renforcer les capacités à exécuter de manière effective et rapide les arrêts au niveau national, y compris à travers la coopération interétatique. Elle invitait aussi le Comité des Ministres à examiner la nécessité de renforcer davantage la capacité à offrir rapidement et avec souplesse une assistance technique aux États Parties confrontés au défi de mettre en œuvre des arrêts de la Cour, en particulier des arrêts pilotes³⁴¹.

CONCLUSIONS GÉNÉRALES

220. Alors que le processus d'Interlaken touche à sa fin, un consensus se dégage sur le fait que le système de la Convention revêt une importance vitale pour l'Europe. En 2018, la Déclaration de Copenhague a souligné l'immense contribution du système de la Convention à la protection et au développement des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe depuis sa mise en place ainsi que le rôle central qu'il joue aujourd'hui dans le maintien de la sécurité démocratique et l'amélioration de la bonne gouvernance sur l'ensemble du continent³⁴². Elle réaffirme également l'attachement profond des États Parties à l'égard du droit de recours individuel devant la Cour, en tant que pierre angulaire du système de protection des droits et libertés énoncés dans la Convention³⁴³.

221. Le processus de réforme d'Interlaken, conforté par les effets du Protocole n° 14 qui est entré en vigueur en même temps que le lancement du processus, a été crucial au système. Il a conduit à des avancées significatives, qui augurent également de sa capacité à faire face à de nouveaux défis et à consolider et développer les progrès réalisés³⁴⁴. C'est pourquoi, le besoin d'une nouvelle révision importante

³⁴¹ Voir la Déclaration de Copenhague, précitée, §§ 23 et 25.

³⁴² Voir la Déclaration de Copenhague, précitée, § 2. Voir également les Décisions adoptées le 17 mai 2019 lors de la 129e Session du Comité des Ministres à Helsinki sur les moyens de « garantir l'efficacité du système de la Convention européenne des droits de l'homme », document CM/Del/Dec(2019)129/3, point 1.

³⁴³ Voir, entre autres, la Déclaration de Copenhague, précitée, §§ 1 et 48.

³⁴⁴ Voir également le Rapport du Comité des Ministres sur les moyens de garantir l'efficacité du système de la Convention Européenne des droits de l'homme pour sa 129e Session du Comité des Ministres à Helsinki (16-17 mai 2019), document CM(2019)70-final, § 42 ; la Déclaration de Copenhague, précitée, § 4, et l'Introduction des Présidents des réunions en matière des droits de l'homme du Comité des Ministres ainsi que l'Introduction des Présidents des réunions en matière des droits de l'homme du Comité des Ministres 12e Rapport annuel du Comité des Ministres sur la

du système n'est pas apparent. À la lumière des progrès ultérieurs, le CDDH ne voit pas de raison de s'écarter de son évaluation de 2015 selon laquelle les défis actuels, auxquels le système de la Convention est confronté, peuvent être relevés dans le cadre existant³⁴⁵. Ce qui semble important est plutôt de permettre au système de la Convention, tel qu'il résulte du processus d'Interlaken et du Protocole n° 14, de démontrer pleinement son potentiel, sous réserve des ressources suffisantes que les États Parties se sont engagées à mettre à disposition³⁴⁶.

222. Une autre réforme a mené à l'adoption du Protocole n° 15 qui n'a pas encore été ratifié par tous les États membres³⁴⁷, ainsi que du Protocole n° 16. Il convient de noter que la garantie d'une efficacité à long terme du système de la Convention implique une action continue qui requiert le plein engagement et des efforts soutenus de la part de toutes les parties concernées.

Mise en œuvre de la Convention au niveau national

223. Lors du processus d'Interlaken, des progrès significatifs ont été accomplis dans divers domaines pertinents pour améliorer la mise en œuvre de la Convention au niveau national. L'accessibilité des normes de la Convention dans les États membres a été facilitée grâce à la multiplication des traductions, dans les langues nationales, des arrêts significatifs de la Cour, de leurs résumés et d'autres documents d'information. Par ailleurs, une formation aux normes de la Convention est dispensée par de nombreux acteurs impliqués dans le système de la Convention et répond de plus en plus aux besoins des différents professionnels du droit et responsables de l'application des lois. L'application de ces mesures doit être poursuivie et renforcée par les États membres.

224. Concernant des mesures concrètes à prendre par les autorités nationales pour être en conformité avec la Convention, des mesures sont désormais en place dans un certain nombre de d'États membres pour vérifier la compatibilité entre un projet de loi et les normes de la

Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, p. 7.

³⁴⁵ Voir le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, Résumé et § ; cette évaluation était et est toujours partagée par la Cour, voir les Observations de la Cour sur le rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention de février 2016, § 4 et document CDDH(2019)25 (uniquement en anglais), § 44.

³⁴⁶ Voir l'engagement des États Parties à prendre toutes les mesures pour garantir un fonctionnement efficace du système de la Convention, y compris les ressources nécessaires, la Déclaration de Copenhague, précitée, § 4.

³⁴⁷ Voir paragraphe 82 ci-dessus.

Convention. Faisant suite aux travaux déjà accomplis, le CDDH/DH-SYSC pourrait recueillir des informations sur les bonnes pratiques, y compris sur « les directives de compatibilité » à l'attention des législateurs déjà développées par certains États. Il conviendrait de prendre davantage en considération les principes généraux développés par la Cour dans la jurisprudence portant sur d'autres États. Les tribunaux nationaux des États membres qui ont ratifiés le Protocole n° 16 à la Convention peuvent engager un dialogue direct avec la Cour en l'invitant à donner un avis consultatif sur une question relative à la Convention. Les effets de ce protocole, entré en vigueur en août 2018, sur la mise en œuvre effective de la Convention au niveau national, la relation entre les tribunaux nationaux et la Cour de Strasbourg ainsi que la charge de travail de cette dernière restent à évaluer.

225. Cependant, malgré les efforts considérables déployés par les États membres pour améliorer la mise en œuvre de la Convention au niveau national et malgré les progrès décrits ci-dessus, la mise en œuvre de la Convention au niveau national demeure l'un des principaux défis auquel se heurte le système de la Convention³⁴⁸. En dépit, notamment, de la mise en place réussie de recours internes dans un certain nombre d'États et de la réduction de la charge de travail de la Cour qui s'en est suivie, il est nécessaire de poursuivre l'amélioration de leur fonctionnement. La mise en place de recours effectifs et l'amélioration des recours existants, conformément aux normes de la Convention, devraient donc rester au cœur des activités de soutien à la mise en œuvre de la Convention au niveau national³⁴⁹. En outre, bien que des institutions nationales des droits de l'homme indépendantes aient été mises en place dans la plupart des États membres, il convient de leur assurer les conditions appropriées pour mener à bien leurs activités et jouer leur rôle de manière indépendante et sans obstacles injustifiées.

226. Conformément au principe de subsidiarité et la doctrine de la marge d'appréciation sous le contrôle de la Cour, la mise en œuvre nationale de la Convention devrait également être renforcée par la ratification du Protocole n° 15 à la Convention³⁵⁰ par les deux États qui ne l'ont pas encore fait³⁵¹ ainsi que des activités de coopération du Conseil de l'Europe.

³⁴⁸ Voir pour cette évaluation le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, § 34 ; et également les Observations de la Cour sur le Rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention de février 2016, § 3 ; et récemment la Déclaration de Copenhague, précitée, § 12.

³⁴⁹ Voir le chapitre A.II.1.(a) ci-dessus pour plus de références.

³⁵⁰ Voir le site internet du Bureau des traités et l'état des signatures et ratifications du Protocole n° 15.

³⁵¹ Voir les Décisions adoptées le 17 mai 2019 lors de la 129e Session du Comité des Ministres à Helsinki sur les moyens de garantir l'efficacité du système de la Convention européenne des droits

La situation de la Cour

227. En ce qui concerne le nombre de requêtes actuellement pendantes devant la Cour, il a été reconnu dans la Déclaration de Copenhague que depuis le début du processus d'Interlaken, la Cour a réussi à réduire considérablement le nombre de requêtes pendantes, malgré le nombre toujours élevé de nouvelles requêtes³⁵².

228. Il convient de se féliciter de ce que la Cour ait réussi à rationaliser les procédures devant elle. Après avoir liquidé l'arriéré des requêtes traitées par un juge unique, elle filtre en permanence les requêtes manifestement irrecevables ; elle veille à ce que les requêtes soulevant des questions qui font l'objet d'une jurisprudence bien établie de la Cour prennent moins de temps judiciaire et, enfin elle commence à appliquer un certain nombre de nouveaux outils de procédures permettant de traiter également de manière plus efficace les affaires non répétitives³⁵³. Il est primordial d'évaluer régulièrement le fonctionnement des nouvelles méthodes de travail.

229. Bien que d'autres modifications de procédure portant sur l'accès à la Cour et à une bonne administration de la justice figurent dans le Protocole n° 15 à la Convention (voir ci-dessus), il convient de noter qu'au cours du processus de réforme, le CDDH a examiné un grand nombre d'éventuelles, modifications à la procédure devant la Cour, certaines d'entre elles impliquant quelques changements profonds, mais ne les a finalement pas retenues. Cela reflète son évaluation selon laquelle le meilleur cadre pour relever les défis auxquels le système est confronté est bien le cadre actuel.

230. Le processus d'Interlaken a également vu se développer de manière considérable des informations sur le champ d'application de la protection fournie par la Convention. Ces informations ont été mises à la disposition des requérants, également dans les langues nationales, afin de faciliter la prise de décision éclairée quant à la soumission ou non d'une requête.

231. En dépit de résultats notables, la charge de travail de la Cour reste une cause de préoccupation sérieuse³⁵⁴, également en raison de

de l'homme, document CM/Del/Dec(2019)129/3, point 5 et document CDDH-BU(2019)R101 Addendum du 12 juin 2019, § 25.

³⁵² Voir la Déclaration de Copenhague, précitée, §§ 43-44 ; et également le document CDDH-BU(2019)R101 Addendum du 12 Juin 2019, § 23.

³⁵³ Voir le document CDDH(2019)12 (Estonie, Royaume-Uni). Pour quelques points concernant les nouvelles procédures adoptées par la Cour, voir le chapitre B ci-dessus.

³⁵⁴ Voir la Déclaration de Copenhague, citée ci-dessus, §§ 43-44 et 49 ; et le document CDDH-BU(2019)R101 Addendum du 12 juin 2019, § 23.

son incidence sur la durée des procédures. Deux défis essentiels demeurent : réduire l'arriéré des requêtes répétitives et réduire le nombre important de requêtes de Chambre qui sont à la fois potentiellement bien fondées et non-répétitives (prioritaires ou non-prioritaires).

232. Concernant l'arriéré des requêtes répétitives, des efforts supplémentaires sont nécessaires de la part de tous les acteurs du système de la Convention. Tout en reconnaissant les efforts et les progrès importants réalisés dans plusieurs États Parties, ils doivent assurer une meilleure mise en œuvre de la Convention au niveau national, y compris une exécution rapide des arrêts de la Cour. Ils doivent notamment garantir l'introduction, dans les meilleurs délais, de recours internes effectifs lorsque surviennent des problèmes systémiques. Tout comme le fait la Cour, en coopération avec les Agents du Gouvernement, le Service de l'exécution des arrêts de Cour devrait poursuivre ses efforts pour optimiser ses méthodes de travail afin de traiter cette catégorie de requêtes. Sous réserve des ressources nécessaires, cette dernière devrait mener d'autres programmes d'assistance spécifiques visant à aider les États Parties à mettre en œuvre les arrêts de la Cour révélant des problèmes systémiques ou à grande échelle³⁵⁵.

233. S'agissant de l'arriéré d'affaires non répétitives et potentiellement bien fondées qui revêtent une importance particulière pour le développement du système de la Convention, dans la mesure où elles soulèvent souvent de nouvelles questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention, la Cour devrait être encouragée à poursuivre ses efforts pour simplifier ses procédures en coopération avec les Agents du Gouvernement. Cependant, il faut tenir compte du fait que cette catégorie d'affaires ne permet généralement pas un traitement groupé ou plus sommaire. Comme cela a été répété à maintes reprises lors du processus d'Interlaken, la Cour doit disposer des ressources nécessaires pour traiter l'arriéré de cette catégorie d'affaires tout en veillant à la qualité des arrêts et des décisions rendus³⁵⁶.

³⁵⁵ Voir le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, § 130 iv) ; le document CDDH(2012)R74 Addendum II, § 8 ; le document CDDH-BU(2019)R101 Addendum, § 24 ; ainsi que l'Avis préliminaire de la Cour, établi en vue de la Conférence de Brighton, précité, document DD(2012)205, § 35 ; et les Observations de la Cour sur le rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention, février 2016, §§ 3-4.

³⁵⁶ Voir le document CM(2012)39-add1 (= CDDH(2012)R74 Addendum I), précité, §§ 35-36 ; le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, le Résumé et les §§ 76 vi), 81-82 et 130 ii) et iii) ; et CDDH-BU(2019)R101 Addendum, § 30 ; cette évaluation est partagée par la Cour, voir par exemple, Le processus d'Interlaken et la Cour, Rapport de 2016, précité, § 13.

234. Ceci vaut particulièrement pour les requêtes interétatiques en raison de leur complexité spécifique. Le CDDH estime que la question du traitement plus efficace de ces requêtes nécessite un examen plus approfondi. Par conséquent, il juge utile que le CDDH/DH-SYSC mène, au cours du prochain biennium, des travaux facilitant les propositions visant à garantir le traitement et le règlement efficaces des litiges relatifs à des différends interétatiques ainsi que des requêtes individuelles résultant de situations de conflit entre États, sans limiter pour autant la juridiction de la Cour, en prenant en considération les caractéristiques propres à ces catégories d'affaires, entre autres en ce qui concerne l'établissement des faits.

235. La situation d'engorgement de la Cour dans les domaines décrits ci-dessus et l'efficacité des mesures prises devraient être évaluées par la Cour en coopération avec les États membres.

236. Afin de renforcer l'autorité de la Cour, tout en préservant son indépendance et en attirant des personnalités du plus haut niveau, le CDDH suggère au Comité des Ministres d'adopter une Déclaration soulignant à la fois l'importance de prévenir les représailles déguisées à l'encontre d'anciens juges au terme de leur mandat et de faire en sorte que d'anciens juges puissent retrouver un poste adéquat dans leur pays et bénéficier d'une reconnaissance appropriée de leur exercice à la Cour, tout en respectant la diversité des systèmes conventionnels en vigueur dans les États membres.

237. Il est dès lors de la plus grande importance de veiller à ce que l'indépendance de la Cour et le caractère contraignant de ses arrêts soient préservés et respectés par l'ensemble des acteurs du système de la Convention³⁵⁷.

238. Enfin, le processus de réforme a démontré l'importance, le cas échéant, d'accorder tant aux requérants qu'à leurs représentants qui ont saisi la Cour une protection contre d'éventuelles représailles.

239. En outre, le CDDH encourage le Comité des Ministres à réitérer son soutien politique en vue de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention.

³⁵⁷ Cela a récemment été souligné par le Comité des Ministres dans son Rapport sur les moyens de garantir l'efficacité du système de la Convention Européenne des droits de l'homme, pour sa 129e Session à Helsinki (16-17 mai 2019), document CM(2019)70-final, § 43.

Exécution des arrêts de la Cour

240. Concernant l'exécution des arrêts de la Cour, l'aperçu des mesures adoptées lors du processus d'Interlaken ci-dessus a montré les progrès considérables pour garantir à la fois exécution des arrêts de la Cour entière, efficace et rapide au niveau national et sa surveillance plus efficace et transparente par le Comité des Ministres. Le processus de surveillance démontre la capacité du système à aider les États membres à surmonter toutes sortes de problèmes dans le respect de la Convention ainsi qu'à maintenir la confiance mutuelle nécessaire à la bonne coopération entre États³⁵⁸.

241. L'assistance fournie par le Conseil de l'Europe, associée à des conseils et à la surveillance par des pairs au sein du Comité des Ministres, complétée par les activités du Service de l'exécution des arrêts et d'autres possibilités d'appui par le biais de programmes de coopération ou d'avis d'instances d'experts et qui visent à résoudre de nombreuses questions structurelles importantes et complexes révélées par les arrêts de la Cour a été cruciale pour les améliorations faites dans le contexte du processus d'Interlaken. La poursuite du développement de tels programmes et activités, y compris ceux du Service, adaptés aux besoins nationaux est indispensable, comme le révèlent les arrêts de la Cour et la surveillance de leur exécution par le Comité des Ministres. Il en va de même pour le développement ultérieur de programmes joints entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne afin de contribuer à une protection accrue des droits de l'homme, de la prééminence du droit et du respect des principes fondamentaux de la démocratie, y compris dans les États membres de l'Union européenne.

242. Cela dit, les Rapports annuels du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, mentionnent également un certain nombre de défis importants. Ceux-ci correspondent en grande partie à ceux identifiés par le CDDH³⁵⁹ dans son Guide de bonnes pratiques pour la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2008)2 du Comité des Ministres sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour, de 2017. En conséquence, il est nécessaire de renforcer le soutien et l'autorité du

³⁵⁸ Voir le 12e Rapport annuel du Comité des Ministres sur la Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme 2018, p. 7.

³⁵⁹ Voir le « Guide de bonnes pratiques sur la mise en œuvre de la Recommandation(2008)2 du Comité des Ministres sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme », document CM(2017)92-add3final (= CDDH(2017)R87 Addendum I), § 7.

coordinateur national pour l'exécution des arrêts et de ses actions et s'assurer d'un suivi de ces dernières. En outre, de nouvelles stratégies d'action coordonnées à haut niveau devraient être développées et, plus généralement, les synergies entre tous les acteurs impliqués devraient être renforcées afin de garantir la transmission de plans d'action complets et leur mise en œuvre dans le délai imparti. En outre, il est nécessaire de clarifier et de sensibiliser les acteurs nationaux pertinents concernant leurs rôles et responsabilités respectifs dans le processus d'exécution. Les difficultés d'interprétation de certains arrêts aux fins de l'identification des mesures requises ou des obstacles pratiques éventuels en matière de paiement de la satisfaction équitable doivent être surmontés. Par ailleurs, la conclusion du CDDH en 2015, selon laquelle il était nécessaire de renforcer la recherche de moyens et d'outils pour compléter le soutien technique disponible par des leviers politiques adéquats, le cas échéant en collaborant étroitement avec d'autres acteurs internationaux, semble ne pas avoir perdu sa pertinence malgré les efforts fournis³⁶⁰.

243. En outre, il est important d'encourager davantage, chaque fois que cela est nécessaire, le pouvoir judiciaire national à contribuer pleinement à l'exécution des arrêts de la Cour et à renforcer la contribution des Parlements à l'égard de l'exécution des arrêts de la Cour. Par ailleurs, il conviendrait d'accroître la transparence et l'accessibilité des travaux du Comité des Ministres (par exemple, par la traduction et la diffusion des décisions pertinentes, y compris par le biais de la base de données HUDOC Exec). Enfin, le besoin d'un levier politique approprié sous-tendant des solutions techniques s'est fait sentir³⁶¹. Plusieurs activités sont actuellement en cours dans tous les domaines mentionnés ci-dessus tant au niveau du Comité des Ministres que de celui du Secrétaire Général, de la Cour et des services pertinents du Secrétariat du Conseil de l'Europe, afin d'améliorer la situation. La récente Session du Comité des Ministres à Helsinki a clairement exprimé la volonté politique de tous les États de poursuivre les efforts en cours³⁶².

³⁶⁰ Voir le document CM(2017)92-add3final (= CDDH(2017)R87 Addendum I), précité, §§ 7-8 ; et également le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, § 155.

³⁶¹ Voir le document CM(2017)92-add3final (= CDDH(2017)R87 Addendum I), précité, §§ 7-8 ; et également le Rapport du CDDH sur « L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme », précité, § 155.

³⁶² Voir les Décisions du Comité des Ministres sur les moyens de garantir l'efficacité du système de la Convention Européenne des droits de l'homme, lors de sa 129e Session à Helsinki, 17 mai 2019, document CM/Del/Dec(2019)129/3.

244. Par ailleurs, concernant la surveillance de l'exécution des arrêts, il est nécessaire de poursuivre le développement des méthodes de travail, la coopération et l'échange d'informations entre les autorités nationales et le Service de l'exécution des arrêts. Enfin, il convient également de réexaminer la situation relative aux ressources du Service de l'exécution des arrêts.

Dialogue continu

245. Enfin, le processus d'Interlaken se caractérise par une intensification considérable du dialogue entre tous les différents acteurs du système de la Convention. Tout en permettant au système de la Convention de se mettre en place, ce dialogue doit se poursuivre et créer les synergies nécessaires qui permettront à tous les acteurs du système de jouer leurs rôles respectifs dans la responsabilité partagée pour la mise en œuvre de la Convention. Concernant, en particulier, des situations plus complexes, y compris des situations d'absence de volonté politique, un tel dialogue doit être le principal moyen d'avancer.

**OBSERVATIONS DE LA COUR
EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
SUR LA CONTRIBUTION DU CDDH
A L'ÉVALUATION DU
PROCESSUS DE RÉFORME D'INTERLAKEN¹**

¹ Telles qu'adoptées par la Cour plénière le 27 janvier 2020.

1. Le présent document, dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme (« la Cour ») présente ses observations sur la « Contribution du CDDH à l'évaluation prévue par la Déclaration d'Interlaken » (ci-après, « la contribution du CDDH »)² a été établi à la demande du Comité des Ministres³. La Cour félicite le CDDH et en particulier le DH-SYSC pour les travaux que l'un et l'autre ont menés tout au long de l'exercice biennal 2018-2019.

2. Dans la déclaration d'Interlaken (2010), le Comité des Ministres était invité à déterminer, avant la fin de l'année 2019, si les mesures adoptées dans le cadre du processus de réforme, notamment les mesures de mise en œuvre du Protocole no 14 et du Plan d'Action d'Interlaken, se seraient révélées suffisantes pour assurer le fonctionnement durable du mécanisme de contrôle de la Convention ou si des changements plus fondamentaux s'avèreraient nécessaires. Il est rappelé ici que, en ce qui concerne le défi que représente la charge de travail de la Cour, le CDDH a considéré qu'il n'était pas nécessaire de prendre des mesures supplémentaires pour l'absorption de l'arriéré d'affaires répétitives ou manifestement irrecevables⁴.

3. Le présent document doit être lu conjointement avec les autres contributions que la Cour a présentées relativement au processus de réforme depuis l'évaluation à mi-parcours réalisée par le CDDH en 2015, à savoir : i) les observations de la Cour sur le rapport du CDDH sur l'avenir à long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme (février 2016)⁵, ii) un rapport décrivant les mesures prises en 2017 (2017), et iii) un rapport décrivant les mesures prises en 2018 et au premier semestre 2019 (juin 2019).

4. La Cour estime que le processus de réforme d'Interlaken a été un exercice positif qui a permis aux États parties de réaffirmer leur engagement envers le système de la Convention comme envers la juridiction chargée de contrôler l'application de cet instrument. Dans chacune des cinq déclarations issues des conférences de haut niveau tenues pendant cette période, les États parties ont reconnu l'extraordinaire contribution de la Cour et du système de la Convention à la protection des droits de l'homme en Europe. Le processus de réforme a aussi eu pour effet un renforcement de la notion de responsabilité partagée qui sous-tend le système de la Convention.

² CM(2019)182-add 4, décembre 2019.

³ Voir le procès-verbal de la 1363e session (11 décembre 2019).

⁴ Voir <https://rm.coe.int/l-avenir-a-plus-long-terme-du-systeme-de-la-convention-europeenne-des/1680695ad3> (voir aussi le document CM(2015)176-add1final).

⁵ Observations de la Cour sur le rapport du CDDH sur l'avenir à long terme du système de la Convention, 2016.

À cet égard, on observe qu'est souligné dans les déclarations le rôle crucial qui incombe aux États parties dans la mise en œuvre de la Convention au niveau national et l'exécution effective des arrêts de la Cour. Enfin, la Cour elle-même a participé pleinement au processus de réforme, notamment en prenant de nombreuses mesures pour mieux faire connaître les standards de la Convention au niveau national et pour développer la diffusion de sa jurisprudence, en améliorant sa structure interne, ses méthodes de travail et l'efficacité de ses procédures, et en adoptant des démarches innovantes pour accroître son rendement et réduire son arriéré d'affaires. Elle a également renforcé un élément primordial, à savoir son dialogue avec les cours supérieures nationales.

5. En ce qui concerne la diffusion des standards de la Convention et de la jurisprudence, il y a lieu de citer le programme de traduction de la jurisprudence de la Cour et l'ouverture de la base de données HUDOC aux langues non officielles (paragraphe 32 de la contribution du CDDH), le développement des fiches thématiques et la publication de nouveaux guides sur la jurisprudence de la Cour relative aux différents articles de la Convention ainsi que de documents et de vidéos sur les conditions de recevabilité des requêtes (paragraphe 33 de la contribution du CDDH), l'organisation régulière de sessions de formation et de visites d'étude pour les juges et les juristes des États membres (paragraphe 38 de la contribution du CDDH), ou encore la publication de manuels de droit européen en coopération avec l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (paragraphe 68 de la contribution du CDDH). La Cour a également mis en place au niveau interne une plateforme de partage des connaissances (Knowledge Sharing Platform) qui a pour but d'offrir un « guichet unique » permettant aux membres du greffe d'accéder à toutes les informations relatives aux différents articles de la Convention, y compris la jurisprudence. Il est envisagé d'externaliser cette plateforme dans le courant de l'année 2020. La Cour souligne que ses activités de sensibilisation sont certes tout à fait nécessaires, mais aussi consommatrices de ressources, et qu'elles représentent autant de temps que les juges et le greffe ne consacrent pas au traitement des affaires.

6. Afin de faciliter encore la mise en œuvre de la Convention au niveau national et le dialogue judiciaire, la Cour a créé le Réseau des cours supérieures. Le développement considérable de ce réseau depuis ses débuts en octobre 2015 – il compte aujourd'hui 87 cours supérieures, de 39 États différents – atteste de l'intérêt qui existe au niveau national pour les informations relatives à la jurisprudence de la Cour.

7. Le processus de réforme d'Interlaken était centré sur le souci de faire face au grand nombre de requêtes portées devant la Cour et à l'arriéré

croissant d'affaires. La Cour a contribué, par l'établissement en février 2019 d'un rapport⁶ intitulé « L'évolution de la charge de travail de la Cour sur 10 ans – Données statistiques pour le CDDH », à l'analyse qu'a faite le CDDH de cet arriéré.

8. Comme l'a souligné le CDDH, les différentes mesures que la Cour met en œuvre ont permis une réduction spectaculaire du nombre d'affaires pendantes, qui est passé de 160 200 affaires lorsqu'il était au plus haut, en septembre 2011, à 60 150 au 1er novembre 2019 (paragraphe 70 de la contribution du CDDH). Il convient toutefois de souligner que cette évolution reflète principalement la réduction de l'arriéré d'affaires manifestement irrecevables (de 101 800 au 1er septembre 2011 à 6 200 en décembre 2019), permise par le recours à la procédure de juge unique et par la création de la section de filtrage en 2011. Grâce à ces mesures, la Cour est parvenue pendant les cinq dernières années à traiter conformément à la règle one in one out (une affaire traitée pour une affaire reçue) toutes les affaires de juge unique (paragraphe 94 de la contribution du CDDH). L'importance de ces mesures réside dans le fait qu'elles permettent à la Cour de consacrer plus de temps aux affaires nouvelles, difficiles et non répétitives. Toutefois, comme la Cour l'a souligné à plusieurs reprises, le droit d'introduire une requête individuelle demeure la pierre angulaire du système de la Convention et, bien que le filtrage soit essentiel pour les raisons exposées plus haut, il ne constitue pas un but en soi.

9. La Cour appelle l'attention du Comité des Ministres sur le nombre et la portée des mesures qu'elle a prises pour faire face au volume important d'affaires dont elle est saisie : i) traduction de la page de son site web destinée aux requérants dans au moins une langue officielle de chacun des États membres depuis 2014 (paragraphe 75 de la contribution du CDDH) ; ii) modification de l'article 47 de son règlement afin de gérer plus efficacement les nombreuses requêtes reçues (paragraphe 78 de la contribution du CDDH) ; iii) affinement de sa politique de priorisation (paragraphe 97 de la contribution du CDDH) ; et iv) mise en place d'un système de gestion du flux de travail automatisé, développé par le service informatique du greffe (paragraphe 106 de la contribution du CDDH). Elle estime toutefois utile de souligner que même si elle ne cesse de s'efforcer d'améliorer ses méthodes de travail, il y a des limites aux résultats qu'elle peut ainsi obtenir en termes de traitement de l'important volume d'affaires portées devant elle.

⁶ Voir « L'évolution de la charge de travail de la Cour sur 10 ans – Données statistiques pour le CDDH », 27 février 2019, document CDDH(2019)08

10. La Cour considère comme le CDDH qu'il faut que tous les acteurs du système de la Convention continuent de s'efforcer de réduire l'arriéré restant d'affaires répétitives (paragraphe 113 de la contribution du CDDH), soit quelque 34 600 affaires au 1er janvier 2020. La Cour ne pourra pas résoudre ce problème seule. En particulier, les États parties doivent traiter les problèmes structurels qui donnent lieu à l'introduction de ce type de requêtes. La Cour souligne à cet égard qu'il est essentiel que les États parties offrent aux justiciables des recours effectifs au niveau interne. Il est clair que l'existence de tels recours peut avoir un effet considérable sur le nombre de requêtes introduites auprès de la Cour. De son côté, elle a mis en place pour faire face aux affaires répétitives une procédure appelée « procédure WECL » (well-established case-law), puis une procédure « WECL fast-track » (paragraphe 111 de la contribution du CDDH). Cette démarche lui a permis de traiter les requêtes répétitives plus rapidement et plus efficacement. La procédure d'arrêt pilote reste aussi un outil important pour le traitement des violations structurelles ou systémiques.

11. La Cour doit encore faire face à la très lourde tâche de traiter des affaires de chambre qui sont particulièrement importantes pour le développement du système de la Convention car bon nombre d'entre elles soulèvent des questions nouvelles quant à l'interprétation et à l'application de la Convention (paragraphe 120 de la contribution du CDDH). Il y a actuellement un tout petit peu moins de 20 000 requêtes pendantes devant une chambre. Pour faire face à ces nombreuses requêtes, la Cour a mis en place de nouvelles méthodes et procédures de travail : la procédure de communication immédiate simplifiée (IMSI), appliquée depuis mars 2016, et une phase procédurale non contentieuse. La procédure non contentieuse a été appliquée à l'essai pendant toute l'année 2019, et l'essai va se prolonger jusqu'à la fin de l'année 2020. De même, le recours accru aux règlements amiables et, lorsqu'il y a lieu, aux déclarations unilatérales vise à offrir un redressement plus rapide et plus effectif aux requérants, ce qui permet à la Cour de concentrer ses ressources sur les requêtes qu'elle juge prioritaires. Dans cette optique, la Cour invite le Comité des Ministres à modifier son règlement intérieur afin de pouvoir contrôler également l'exécution des déclarations unilatérales. Elle souligne néanmoins qu'en l'état actuel de ses ressources, il lui est très difficile de traiter de manière satisfaisante l'arriéré d'affaires non répétitives.

12. La Cour a aussi développé le recours à la notion de « broader WECL » (WECL élargi), en vertu de laquelle les affaires de chambre non répétitives qui peuvent être tranchées sur la base de la jurisprudence bien établie sont traitées par un comité de trois juges (article 28 § 1 b) de la Convention). En 2018, 2 225 requêtes ont été classées « broader

WECL » ; pour 2019, le chiffre devrait être de 2 997. Il est encore trop tôt pour mesurer pleinement l'impact de ces nouvelles mesures, mais il est clair que, si elles ont indéniablement permis un traitement plus efficace des requêtes, elles ne permettront pas en elles-mêmes de résoudre les problèmes liés à l'arriéré restant.

13. La Cour continuera sans relâche de rechercher de nouveaux moyens de réduire son arriéré tout en s'efforçant de préserver sa capacité à traiter au moins les affaires les plus graves avec suffisamment de célérité. Ainsi par exemple, elle prépare un projet de « guichet unique » visant à établir un lien entre le filtrage et la plateforme de partage des connaissances dans le but, à terme, d'extraire automatiquement toutes les données pertinentes pour un grief donné. Il reste crucial que la Cour continue de faire évoluer son système et ses applications informatiques afin de conserver sa capacité à faire face au volume d'affaires entrantes. Il est important également qu'elle se tienne informée de l'évolution des technologies qui peuvent et qui doivent être exploitées à cette fin.

14. La Cour poursuivra également le dialogue qu'elle entretient avec les agents des gouvernements non seulement pour dégager et promouvoir les meilleures pratiques de résolution des problèmes structurels mais aussi pour rechercher d'autres stratégies de traitement des affaires « anciennes » non répétitives et des groupes d'affaires non répétitives qui peuvent se prêter à un règlement non contentieux. Dans cette perspective, il a été proposé de mettre en place un groupe de discussion auquel participeraient les agents des gouvernements. La Cour attache aussi une importance particulière au dialogue avec les représentants des requérants, avec des membres de la société civile et avec les institutions nationales de défense des droits de l'homme. Aux fins d'une approche harmonisée, elle s'est par ailleurs engagée dans une démarche de renforcement de sa coopération avec les organes de surveillance du Conseil de l'Europe.

15. Il n'y a toutefois pas de solution miracle à l'arriéré, et les améliorations que la Cour peut obtenir par la mise en place de nouvelles méthodes de travail sans mobiliser de ressources supplémentaires ne sont pas illimitées : la réduction continue de son budget ces dernières années, au moins en termes réels, a restreint sa capacité à améliorer encore le traitement des affaires. Bien qu'elle œuvre sans relâche, la Cour ne pourra pas réduire effectivement l'arriéré d'affaires si elle ne dispose pas d'un nombre suffisant de juristes pour traiter les affaires pendantes non répétitives. Elle a aussi besoin d'un nombre accru de juristes pour mettre en œuvre ses nouvelles compétences. Elle appelle les États parties à veiller à lui allouer, conformément aux engagements qu'ils ont pris en ce sens (paragraphe 52 de la déclaration de

Copenhague), des ressources suffisantes pour lui permettre de s'acquitter de sa tâche fondamentale, qui consiste à traiter et régler dans un délai raisonnable les affaires qui sont portées devant elle. Il ne faudrait pas que la crédibilité de l'institution et du système de la Convention soit mise à mal par la durée des procédures menées devant la Cour.

16. L'un des résultats concrets du processus d'Interlaken a été l'entrée en vigueur du Protocole no 16, qui a étendu la compétence de la Cour pour donner des avis consultatifs. Outre que cette procédure devrait faciliter le dialogue judiciaire entre la Cour et les cours supérieures nationales, il est à espérer qu'à terme, elle contribuera à une mise en œuvre plus effective des dispositions de la Convention et à la prévention des violations de la Convention au niveau national. Elle représente un changement « culturel » important dans la manière dont le système de la Convention fonctionne et dont il est perçu.

17. La bonne exécution des arrêts joue évidemment un rôle essentiel dans le système de la Convention non seulement en ce qu'elle assure leur effet direct mais aussi parce qu'elle réduit le nombre de requêtes ultérieures en éliminant à la racine les causes des violations. Cela vaut tout particulièrement pour les affaires dans lesquelles la Cour a appliqué la procédure d'arrêt pilote au vu des problèmes structurels et systémiques qui étaient en cause. Le dialogue qu'entretiennent la Cour et le service de l'exécution des arrêts est à encourager : il permet de réduire les chevauchements d'activités et de développer les synergies.

18. Les affaires concernant des conflits armés – en particulier les affaires interétatiques et le grand nombre de requêtes individuelles qui en découlent – constituent aussi un défi majeur pour la Cour (paragraphe 122 de la contribution du CDDH). Ces affaires sont particulièrement chronophages pour les juges comme pour le greffe. La Cour est en train de mettre en application les recommandations figurant dans le rapport que son propre Comité des méthodes de travail a établi sur l'amélioration du traitement des affaires interétatiques et qui a été adopté par son assemblée plénière en juin 2018. Une version abrégée de ce rapport a été communiquée au CDDH en juin 2019⁷. Le retour d'expérience sur le traitement des affaires interétatiques permettra d'évaluer et d'affiner les nouvelles méthodes de travail. La Cour rappelle que toutes les questions relatives au traitement des affaires interétatiques, y compris celles qui concernent la recevabilité des preuves et l'établissement des faits, relèvent exclusivement de sa compétence.

⁷ Voir la version abrégée du rapport adopté par l'assemblée plénière de la Cour le 18 juin 2018 (document CDDH(2019)22).

19. En ce qui concerne la question de la place de la Convention dans l'ordre juridique européen et international (paragraphe 140 de la contribution du CDDH), la Cour souligne que, dans tous les cas, il lui appartient toujours de déterminer, dans l'exercice indépendant de sa compétence judiciaire, la manière dont la Convention s'articule avec les autres branches du droit international. Elle considère également que le dialogue entre les différents mécanismes, universels ou régionaux, de protection des droits de l'homme est l'un des outils les plus puissants de garantie de la cohérence de la jurisprudence et de la pratique en la matière. Dans cet esprit, elle continue de tenir compte de la jurisprudence pertinente d'autres juridictions internationales, en particulier de la Cour internationale de Justice, de la Cour pénale internationale et de la Cour de justice de l'Union européenne. Par ailleurs, elle entretient des contacts étroits avec, notamment, la Cour interaméricaine des droits de l'homme, la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples et le Comité des droits de l'homme des Nations unies.

20. La Cour appuie l'appel à une amélioration de la procédure de sélection et d'élection de ses juges aux fins de l'obtention des meilleures candidatures (paragraphe 132 de la contribution du CDDH). Elle estime que la transparence est essentielle dans la sélection des candidats. En adoptant des mesures positives pour les juges dont les fonctions à la Cour ont pris fin, les États membres feraient en sorte de recueillir d'excellentes candidatures au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme.

21. À cet égard, la Cour salue les recommandations faites par le CDDH relativement à l'examen par le Comité des Ministres de la question de la situation des juges à l'issue de leur mandat (paragraphe 134 de la contribution du CDDH). L'indépendance et la qualité des juges de la Cour européenne des droits de l'homme doivent être une priorité absolue non seulement pour la Cour elle-même, mais aussi pour l'ensemble du Conseil de l'Europe. La Cour estime que le sujet ne doit pas être envisagé comme une problématique individuelle d'emploi pour les juges après leur mandat, mais comme une question d'indépendance institutionnelle. Il s'agit là d'un point crucial pour ce qui est du maintien de l'indépendance des juges, de la préservation de leur impartialité et ainsi de la garantie de la qualité des arrêts de la Cour. À cet égard, la Cour souligne l'existence de liens étroits entre l'indépendance des juges de la Cour et l'indépendance des juges internes, et elle estime essentiel de réserver un haut niveau de priorité et une diligence particulière au traitement de toutes les requêtes qui révèlent des menaces contre l'indépendance des juges internes. Les problèmes que rencontrent les anciens juges de la Cour à l'issue de leur mandat découlent en grande partie de ce qu'ils sont élus pour une durée non renouvelable de neuf ans. La Cour appelle le

Comité des Ministres à envisager d'adopter une recommandation relative à la reconnaissance, à l'issue du mandat des juges, de la période qu'ils ont passée à la Cour. Pour les personnes qui retournent dans le secteur public, par exemple, le temps passé en tant que juge à la Cour pourrait être pris en compte pour l'avancement de carrière. La recommandation proposée aurait pour but de renforcer l'indépendance fonctionnelle des juges de la Cour, de faire en sorte que les meilleurs candidats se présentent pour le poste de juge et de renforcer la subsidiarité. Quoiqu'il en soit, le retour à l'emploi au niveau national (que ce soit dans la magistrature, dans la fonction publique, à l'université, en tant qu'avocat, ou dans un autre domaine) ne devrait pas être mis en péril par une carrière de juge à la Cour. Il serait bon que la recommandation traite aussi les questions de l'emploi et de l'immunité des juges après l'expiration de leur mandat, ainsi que celle de la prévention des représailles déguisées. Le comité de la Cour sur le statut des juges est en train de mettre la dernière main à un rapport sur la situation des juges après l'expiration de leur mandat. Il prévoit de le soumettre à l'Assemblée plénière pour examen et détermination des mesures à prendre.

22. En ce qui concerne les mesures supplémentaires que les États parties pourraient prendre, la Cour appelle le Comité des Ministres à inviter les États qui ne l'ont pas encore fait à ratifier le Protocole no 15 à la Convention. Il y a lieu également d'encourager les États membres qui ne l'ont pas encore fait à ratifier le Protocole no 16.

23. La Cour se félicite par ailleurs de la réouverture récente, à l'initiative de la Commission européenne, des négociations relatives à l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme : cette adhésion est nécessaire pour consolider la place de la Convention dans l'ordre juridique européen.

24. La Cour partage la conclusion générale du CDDH selon laquelle le processus d'Interlaken a été déterminant pour le système de la Convention en ce qu'il a posé les fondations d'une évolution qui devrait permettre au système de répondre aux défis à venir sans qu'il soit nécessaire de lui faire subir une refonte complète. Le CDDH a reconnu que la Cour avait utilisé au maximum les ressources et les outils procéduraux dont elle dispose. Sa contribution retrace ainsi en détail le grand nombre d'initiatives et de réformes qui ont été entreprises pour optimiser les procédures et réduire l'arriéré. La Cour évalue constamment ces nouvelles procédures et méthodes de travail, en consultation avec les agents des gouvernements, et elle continuera à le faire, de même qu'elle continuera de rechercher de nouvelles solutions, notamment en exploitant les nouvelles technologies. Le CDDH a aussi reconnu que pour que les différentes réformes portent pleinement leurs

fruits, il faut que la Cour se voie attribuer des ressources suffisantes, ressources que les États parties se sont engagés à lui fournir.

25. En conclusion, si nous sommes en train de tourner une page de l'histoire du système de la Convention, il ne s'agit pas pour les différents acteurs de ce système de tomber dans l'optimisme béat. La Cour vient de célébrer son 60e anniversaire, en 2019, et à la veille du 70e anniversaire, en 2020, de la Convention européenne des droits de l'homme, elle ne peut que souscrire à l'affirmation du CDDH selon laquelle le système de la Convention reste d'une importance cruciale pour le maintien de la paix, de l'état de droit et de la démocratie en Europe. Pour autant, il faut aussi avoir conscience que ce système demeure fragile et qu'il reste menacé par un certain nombre de difficultés. Il ne faudrait pas que la mission fondamentale de la Cour, qui consiste à traiter et régler dans un délai raisonnable les affaires qui sont portées devant elle, soit mise en péril par une insuffisance de moyens. La clôture du processus d'Interlaken n'ôte rien à la nécessité pour les différents acteurs du système de la Convention, et en particulier pour la Cour et les États parties, de continuer à dialoguer ensemble.

**DÉCISIONS DE SUIVI ADOPTÉES LORS DE
LA SESSION MINISTÉRIELLE
ATHÈNES, 4 NOVEMBRE 2020**

130^e Session du Comité des Ministres (Visioconférence, Athènes, 4 novembre 2020)

Garantir l'efficacité à long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme : évaluation du processus d'Interlaken et voie à suivre

Décisions

Le Comité des Ministres,

À l'occasion du 70^e anniversaire de la Convention européenne des droits de l'homme (la « Convention »), soulignant la contribution extraordinaire du système de la Convention à la protection et à la promotion des droits de l'homme et de l'État de droit en Europe, et à la mise en œuvre de la Déclaration universelle des droits de l'homme, ainsi que son rôle central dans le maintien et la promotion de la stabilité démocratique sur l'ensemble du continent ;

Renouvelant son attachement ferme et durable au système de la Convention ;

Réaffirmant l'importance fondamentale du droit de recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme (la « Cour ») en tant que pierre angulaire du système de la Convention et la responsabilité des États défendeurs de résoudre les problèmes systémiques et structurels en matière de droits de l'homme identifiés par la Cour dans ses arrêts ;

Soulignant l'importance du principe de subsidiarité et de la doctrine connexe de la marge d'appréciation pour la mise en œuvre de la Convention au niveau national ainsi que de la notion de responsabilité partagée entre les États parties, la Cour et le Comité des Ministres pour s'assurer du bon fonctionnement du système de la Convention ;

Saluant les travaux entrepris par les États parties au sein du Conseil de l'Europe dans le cadre du Processus d'Interlaken qui ont contribué de manière significative à l'évolution opportune et tangible du système de la Convention ;

Saluant également les mesures efficaces adoptées au cours de cette décennie de réforme pilotée par le Comité des Ministres, en particulier les efforts de la Cour, qui comprennent la mise en œuvre par cette dernière de la procédure de l'arrêt pilote, son filtrage efficace des requêtes et son traitement accéléré des affaires répétitives sur la base d'une jurisprudence bien établie ;

Soulignant l'importance du dialogue entre la Cour et les juridictions nationales, y compris à travers le Réseau des cours supérieures, visant à assurer un échange d'informations sur la jurisprudence relative à la Convention, afin d'améliorer la compréhension de leurs rôles respectifs dans la mise en œuvre de leur responsabilité partagée en matière d'application de la Convention ;

Rappelant de plus les mesures adoptées par le Comité des Ministres, en particulier les nouvelles procédures qui ont renforcé l'efficacité et la transparence de sa surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour ;

Soulignant que les plus hauts niveaux de cohérence et clarté des arrêts de la Cour contribuent à la mise en œuvre effective et rapide de la Convention par les États parties ;

Soulignant aussi l'importance des institutions nationales des droits de l'homme, des institutions de Médiateur, des organismes de promotion de l'égalité et des autres structures des droits de l'homme dans la mise en œuvre de la Convention et la contribution précieuse des organisations de la société civile à la promotion et à la protection des droits consacrés par la Convention ;

Résolu à garantir l'efficacité continue du système de la Convention :

1. convient que, alors qu'aucune restructuration globale du mécanisme de la Convention ne s'avère nécessaire à l'heure actuelle, le Conseil de l'Europe dans son ensemble doit poursuivre ses efforts pour veiller à ce que le système de la Convention puisse continuer à faire face aux nombreux défis auxquels l'Europe est confrontée dans le domaine des droits de l'homme, y compris à travers une réponse efficace de la Cour aux requêtes pendantes ;

2. appelle tous les États parties à donner pleinement effet au principe de subsidiarité en s'acquittant de leurs obligations de garantir à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis dans la Convention, de se conformer aux arrêts de la Cour rendus à leur encontre, d'assurer la promotion et la mise en œuvre effective de la Convention, et de traduire et diffuser la jurisprudence de la Cour au niveau national ;

3. notant que le Protocole n° 15 a été ouvert à la signature il y a plus de sept ans, invite instamment l'État Partie qui ne l'a pas encore fait à le ratifier ;

4. invite les États parties à envisager de signer et de ratifier Protocole n° 16 à la Convention en vue de renforcer davantage encore l'interaction entre la Cour et les juridictions nationales, renforçant ainsi la mise en œuvre de la Convention, conformément au principe de subsidiarité ;

5. invite ses Délégués à examiner les aspects juridiques et pratiques de la proposition de la Cour de surveiller le respect par les États de leurs obligations en vertu de déclarations unilatérales ;

6. dans l'intérêt de l'effectivité et de la crédibilité du système de la Convention, appelle tous les acteurs de la Convention à continuer de garantir le niveau le plus élevé de qualification, d'indépendance et d'impartialité des juges de la Cour ; convient d'examiner les moyens additionnels d'assurer la reconnaissance du statut et de l'ancienneté des juges de la Cour, offrant ainsi des garanties supplémentaires pour préserver leur indépendance, y compris après la fin de leur mandat ; et invite les Délégués à évaluer à nouveau d'ici fin 2024, à la lumière de l'expérience acquise, l'efficacité du système actuel de sélection et d'élection des juges de la Cour ;

7. souligne l'importance d'allouer suffisamment de ressources à la Cour de manière qu'elle puisse accélérer le traitement des affaires pendantes ;

8. invite instamment tous les États membres à veiller à ce qu'il soit donné pleinement effet à la Recommandation CM/Rec(2008)2 du Comité des Ministres sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne ;

9. convient de continuer à renforcer l'efficacité du processus de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, notamment ses réunions Droits de l'Homme, en développant encore davantage ses méthodes de travail et les moyens disponibles, y compris par un recours approprié au levier politique pour traiter de cas de non-exécution ou de refus persistant d'exécuter les arrêts de la Cour, et convient de l'importance pour le Service de l'exécution des arrêts de disposer de ressources suffisantes ;

10. encourage dans ce contexte le développement d'une synergie accrue avec la Cour et avec les autres parties prenantes du Conseil de l'Europe, en particulier l'Assemblée parlementaire et la Commissaire aux droits de l'homme ;

11. souligne de même l'importance de maximiser la capacité du Conseil de l'Europe d'aider les États parties dans le processus d'exécution et dans la mise en œuvre de la Convention au niveau national, y compris par le biais de projets de coopération tel le Programme HELP (formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit), et par le biais de la promotion des synergies avec la plateforme de partage de connaissances développée par la Cour en vue de favoriser la prise de décisions de tribunaux nationaux conformes à la Convention ;

12. encourage les États parties qui ne l'ont pas encore fait à envisager d'établir ou de renforcer des institutions nationales des droits de l'homme efficaces, pluralistes et indépendantes ;
13. se félicite des contributions versées par les États parties sur le compte spécial mis en place par le Secrétaire Général, pour permettre à la Cour de traiter l'arriéré de l'ensemble des affaires bien fondées, et sur le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme, tout en encourageant le versement de contributions supplémentaires ;
14. souligne l'intérêt de la poursuite de la pratique des mises à disposition au Greffe de la Cour de juges nationaux et de juristes de haut niveau et encourage les États parties à poursuivre leurs efforts en ce sens ; et les encouragent également à envisager la mise à disposition de juges ou de fonctionnaires nationaux auprès du Service de l'exécution des arrêts ;
15. se félicite de la reprise des négociations sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention ;
16. invite ses Délégués à évaluer les premiers effets des Protocoles n° 15 et 16 cinq ans après leur entrée en vigueur respective et réaffirme l'importance des travaux intergouvernementaux en cours sur la mise en œuvre nationale de la Convention, en vue d'évaluer les progrès accomplis lors de la Session ministérielle qui se tiendra en mai 2021.

Au cours de la première décennie de ce siècle, les États parties à la Convention européenne des droits de l'homme ont entamé un processus de réforme du système de la Convention au vu de l'accroissement permanent de la charge de travail de la Cour européenne des droits de l'homme. Une Conférence de haut niveau qui s'est tenue à Interlaken (Suisse) les 18-19 février 2010 est à l'origine des orientations politiques visant l'efficacité à long terme du système de la Convention.

La Conférence ayant appelé à une évaluation avant fin 2019 des mesures adoptées à cet égard par les différentes parties prenantes, le Comité des Ministres a chargé son Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) de préparer cette évaluation par le biais d'une analyse :

- i) des mesures prises pour garantir la mise en œuvre effective de la Convention au niveau national dans la phase qui précède l'introduction de requêtes auprès de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- ii) des mesures prises au regard des requêtes pendantes devant la Cour, et
- iii) des mesures prises pour garantir une exécution effective des arrêts de la Cour.

Cette publication présente la Déclaration d'Interlaken et le rapport du CDDH. Elle contient également les commentaires fournis par la Cour sur la contribution du CDDH ainsi que les décisions pertinentes prises par le Comité des Ministres lors de la Session ministérielle du 4 novembre 2020.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.