



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

Avis de la Cour sur le rapport des Sages

(tel qu'adopté lors de la Session Plénière du 2 avril 2007)

I Introduction

Dans le présent avis, la Cour s'attachera à exprimer sa réaction première aux propositions que le Groupe des Sages a formulées dans son rapport au Comité des Ministres. Avant d'en venir au contenu même de ce rapport, la Cour tient à saluer le travail de valeur accompli par le Groupe. Les membres de celui-ci ont examiné attentivement les opinions émises par les différents acteurs et participants du système de la Convention. Les Sages réaffirment la place centrale du droit de recours individuel, élément le plus spécifique du mécanisme, qualifié à juste titre de caractéristique fondamentale de la culture juridique européenne. Le rapport contient une série d'utiles propositions qui s'inscrivent dans le court ou dans le plus long terme, notamment des suggestions de réformes et de mesures d'accompagnement. Par ailleurs, la Cour se félicite de l'appel énergique que lancent les Sages afin que des mesures exceptionnelles soient prises dès à présent pour la doter des outils nécessaires face à l'inacceptable arriéré des affaires. Elle rappelle aux États leur obligation découlant de la Convention (article 50) d'assurer à la Cour les moyens qui lui sont nécessaires afin de remplir la mission qui lui a été confié par l'article 19.

Le besoin urgent du Protocole n° 14

La tâche des Sages a été compliquée par le retard regrettable de l'entrée en vigueur du Protocole n° 14. De ce fait, il leur a été impossible de mener à bien le volet de leur mandat qui consistait à évaluer les premiers effets du Protocole. Compte tenu de l'incertitude persistante quant à la date de l'entrée en vigueur du Protocole, l'exercice actuel reste relativement théorique. Aussi la Cour souligne-t-elle que les commentaires livrés ci-après revêtent un caractère provisoire et valent sous réserve que le Protocole entre en vigueur rapidement, de sorte que l'on puisse dans un délai raisonnable apprécier son impact. Cette évaluation devrait nourrir la réflexion sur les changements futurs.

Il faut par ailleurs insister sur le fait que les propositions des Sages ne sauraient être perçues comme une alternative au Protocole n° 14. Compte tenu des circonstances, le Groupe n'avait guère d'autre option que de prendre pour point de départ les réformes futures prévues par le Protocole. Ses suggestions reposent sur l'hypothèse que la Cour sera très bientôt à même de tirer pleinement parti des nouvelles procédures pour faire

face au nombre croissant d'affaires enregistrées. En d'autres termes, on ne peut passer directement du mécanisme de la Convention tel qu'il existe actuellement à un système fondé sur les propositions des Sages. Eu égard au laps de temps qui sera probablement nécessaire pour examiner la prochaine série de réformes de la Convention et parvenir à un consensus sur elle, il est évident que les outils créés par le Protocole n° 14 sont indispensables pour la Cour à court et à moyen termes.

La Cour continue à chercher des moyens de rationaliser ses procédures et de faire en sorte que les requêtes soient traitées de manière aussi équitable et efficace que ses ressources le lui permettent ; elle l'a fait dernièrement en s'appuyant sur le rapport de Lord Woolf. Depuis l'adoption du Protocole, elle a pris des mesures nécessaires pour en préparer l'entrée en vigueur, de manière à pouvoir sans délai utiliser pleinement les nouvelles procédures. Il est clair toutefois que si le Protocole n° 14 devait ne pas entrer en vigueur, la seule solution qui resterait serait une augmentation considérable du budget de la Cour.

II Commentaire sur les propositions

1. *Assouplissement de la procédure de réforme du mécanisme juridictionnel*

La Cour partage l'analyse du Groupe et juge pertinente la proposition de celui-ci concernant un niveau de normes intermédiaire. L'expérience a montré que l'évolution constante des sociétés européennes rend nécessaires des ajustements périodiques du mécanisme de la Convention. Pareilles mesures devraient être possibles sans qu'il faille passer par le très long et lourd processus d'adoption d'un protocole d'amendement, que la totalité des États contractants doit ratifier. Comme l'indique le Groupe, l'ordre juridique communautaire démontre clairement l'intérêt d'un tel aménagement.

Dès lors que le statut comprendrait des dispositions relatives à l'organisation et à la procédure de la Cour, il serait souhaitable que celle-ci ait la faculté d'engager le processus d'amendement, de même que celle d'approuver les amendements proposés par le Comité des Ministres.

Cette proposition pourrait, selon la Cour, être portée directement devant l'organe compétent, c'est-à-dire le Comité directeur pour les Droits de l'Homme, en vue d'un examen approfondi et d'un suivi.

2. *Établissement d'un nouveau mécanisme de filtrage judiciaire*

La Cour approuve l'idée de séparer la fonction de filtrage et celle consistant à juger au fond. Le Comité judiciaire proposé correspond au modèle que la Cour avait elle-même soumis à l'époque de la rédaction du Protocole n° 14¹. Cette proposition mérite d'être développée. D'importantes questions sont à étudier concernant la structure, le mandat, la composition, les procédures et le fonctionnement d'un tel organe, ainsi que les conséquences pour le greffe et les implications pour la compétence de la Cour elle-même.

¹ « Mémoire indiquant la position de la Cour européenne des Droits de l'Homme sur les propositions de réforme de la Convention européenne des Droits de l'Homme et autres mesures figurant dans le rapport du Comité directeur pour les Droits de l'Homme du 4 avril 2003 », daté du 12 septembre 2003.

La Cour observe ensuite que comme l'idée d'une telle séparation fonctionnelle va plus loin que le modèle adopté par le Protocole n° 14, le lancement de véritables travaux préparatoires devra attendre que l'on ait acquis une certaine expérience quant au fonctionnement de la formation de juge unique et au rôle accru des comités de trois juges. Toute réforme du système devrait découler en toute logique et cohérence de l'étape précédente. Par ailleurs, il est également important de savoir quel gain le Protocole va entraîner dans la capacité de traitement des affaires.

En définitive, une réforme d'une telle ampleur, qui transformerait le cadre institutionnel du mécanisme de la Convention, requiert une analyse approfondie et un travail d'élaboration. La Cour est naturellement prête à participer aux discussions sur l'orientation et les détails possibles de la réforme.

3. *Renforcement de l'autorité de la jurisprudence de la Cour dans les États parties*

La Cour ne peut que souscrire aux observations et suggestions contenues dans le rapport au sujet de la traduction et de la diffusion de sa jurisprudence. La responsabilité quant à la publication des arrêts et décisions incombe à la Cour, dont le Comité des publications sélectionne avec soin les affaires méritant de figurer dans les recueils officiels, publiés en anglais et en français. La traduction dans les autres langues des États membres du Conseil de l'Europe est une tâche que les autorités nationales doivent assumer. Les efforts déployés par le Conseil de l'Europe pour améliorer la situation ne peuvent combler le déficit actuel dans la grande majorité des langues européennes. Comme la Cour l'a déclaré en 2006 dans l'arrêt *Scordino*, « les juridictions nationales [doivent avoir] la possibilité en droit interne d'appliquer directement la jurisprudence européenne, et (...) leur connaissance de cette jurisprudence [doit être] facilitée par l'État en question »².

Certains États traduisent et publient les arrêts de la Cour dans leur journal officiel, mais ils ne le font généralement que pour les affaires dirigées contre eux-mêmes. Or les juridictions de tout État contractant doivent avoir connaissance aussi bien des arrêts rendus contre l'État en question que des grands arrêts prononcés par la Cour européenne des Droits de l'Homme. Les États devraient donc faire en sorte que ces arrêts soient traduits dans les différentes langues nationales³. L'ampleur de la tâche est considérable, mais des solutions réalistes peuvent être trouvées, tels la constitution de résumés de jurisprudence, le recours au cofinancement de pays ayant une langue commune, la recherche d'autres sources de financement, ou encore la participation d'éditeurs commerciaux ou spécialisés.

La Cour approuve sans réserve l'appel du Groupe en faveur de la diffusion la plus large possible de la jurisprudence fondée sur la Convention auprès des organismes et services publics, des groupes professionnels concernés et des établissements éducatifs (§ 74 du rapport). Bien que ses arrêts n'aient pas à proprement parler d'effet *erga*

2. *Scordino c. Italie (n° 1)* [GC], n° 36813/97, § 239, CEDH 2006-...

³ La Cour reprend à son compte naturellement le contenu de la Recommandation Rec(2002)12 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

omnes (article 46 de la Convention), chaque État devrait tenir dûment compte des arrêts rendus contre d'autres pays, en particulier des arrêts de principe, aux fins de prévenir d'éventuels constats de violation prononcés contre lui-même.

4. *Modalités de coopération entre la Cour et les juridictions nationales – Avis consultatifs*

L'objectif poursuivi à travers cette proposition – favoriser le dialogue avec les hautes juridictions nationales – est certainement pertinent. Les avantages d'un tel mécanisme sont de renforcer le caractère subsidiaire du système, et de permettre à une juridiction internationale de trancher des points de droit dans un contexte non contentieux, c'est-à-dire sans condamner un État particulier. Cependant, intégrer pareil mécanisme dans le système actuel, qui repose sur le règlement individuel des affaires, requiert une réflexion approfondie. La façon dont ces deux types de procédures pourraient coexister doit être étudiée à la lumière de l'expérience des juridictions internationales qui rendent de tels avis, en particulier la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

Puisqu'une compétence consultative entraînerait davantage de travail pour la Cour, elle considère que l'étude de cette proposition est à reporter à un stade ultérieur, quand les problèmes actuels du système auront été résolus par les réformes nécessaires. Il pourrait s'avérer utile de réexaminer en même temps l'article 47 de la Convention.

5. *Renforcement des voies de recours internes pour la réparation des violations de la Convention*

En soulignant que la protection des droits reconnus par la Convention nécessite l'existence de voies de recours internes effectives, le Groupe a soulevé une question essentielle au cœur du débat sur l'avenir du système européen. L'absence de voies de recours internes adéquates est une lacune que le mécanisme de la Convention ne peut combler. En règle générale, ce problème est particulièrement préoccupant en matière d'administration de la justice, car la durée excessive des procédures et la non-exécution des décisions judiciaires constituent les problèmes les plus fréquents. Dans la limite de ses compétences, la Cour tente par sa jurisprudence de donner une impulsion aux réformes nationales qui s'imposent ; cependant, le progrès dépend largement de la volonté politique et de la capacité de réformer. Dans ce domaine, il faut mobiliser toutes les ressources politiques et techniques du Conseil de l'Europe ; le travail effectué par d'autres organes, telles la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) et la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), doit être soutenu et suivi. Il y a également des possibilités d'action pour le Commissaire aux droits de l'homme.

La phrase extraite de l'arrêt *Scordino* (voir ci-dessus) est tout aussi pertinente en la matière. Tant que des recours accessibles et effectifs feront défaut au sein des États contractants, le mécanisme de la Convention souffrira d'un grand déséquilibre. Un équilibre durable – c'est-à-dire la subsidiarité – ne pourra être atteint que lorsque toutes les juridictions d'Europe seront à même de défendre les droits dont jouissent au regard de la Convention les individus qui se tournent vers elles.

C'est aux États membres qu'il appartient de déterminer si l'élaboration d'un texte conventionnel⁴ consacrant la jurisprudence *Scordino* est la meilleure façon de procéder.

6. *L'octroi d'une satisfaction équitable*

La proposition tendant à transférer à l'ordre juridique national la tâche qui consiste à fixer le montant de la compensation requise pour offrir une satisfaction équitable à un requérant repose sur le souci de soulager la Cour d'une fonction qu'un organe national pourrait peut-être remplir plus efficacement. Toutefois, la Cour n'est pas convaincue que cette tâche serait, en règle générale, gérée plus efficacement par un organe judiciaire national. Elle rappelle que, vers la fin de l'année 2006, une division spécialisée chargée de la satisfaction équitable a été créée pour l'assister dans cet aspect de sa compétence. En définitive, l'intérêt de renvoyer systématiquement au niveau national cet élément de la procédure fondée sur la Convention ne semble pas avoir été démontré.

Pour les affaires où le traitement de l'article 41 est particulièrement complexe, la possibilité de renvoyer la question à une autorité nationale compétente, peut-être mieux placée qu'une juridiction internationale pour y répondre en tenant compte de la situation du marché local, pourrait être envisagée. Toutefois, il faudrait mettre en place des garanties institutionnelles et procédurales rigoureuses. Comme l'indiquent les Sages, il faudrait que l'autorité en question soit un organe judiciaire indépendant, qui fonctionne suivant une procédure équitable, efficace et facilement accessible. Il conviendrait de s'enquérir de l'opinion des instances judiciaires nationales compétentes sur cette proposition. La place d'un tel organe au sein du mécanisme de la Convention – par rapport à la Cour et au Comité des Ministres – demande beaucoup de réflexion.

7. *La procédure « arrêt pilote »*

La Cour se félicite que la procédure « arrêt pilote » rencontre l'adhésion des Sages. Concernant leur suggestion selon laquelle il serait peut-être souhaitable, pour obtenir les résultats escomptés, d'inscrire la procédure dans la Convention elle-même, la Cour estime qu'il est nécessaire d'acquérir une expérience plus poussée du fonctionnement de ladite procédure et d'évaluer son efficacité dans l'aide aux États confrontés à des problèmes systémiques.

8. *Règlements amiables et médiation*

Ces moyens alternatifs de résolution des litiges doivent être encouragés. Comme l'indique le rapport, la Cour a récemment revu sa propre pratique en matière de règlement amiable afin de favoriser cette solution, notamment dans les affaires où les questions de droit ne prêtent pas à controverse. Il convient toutefois de souligner que la notion de règlement amiable est peu familière à certains États, où ni le gouvernement ni les représentants des requérants ne connaissent son existence. Un effort particulier s'impose donc pour développer cette manière de procéder par rapport à ces États. A cet égard, la Cour mentionnera sa pratique – qui tend à

⁴ Le rapport du Groupe des Sages est légèrement ambigu sur ce point (§ 93). La version anglaise semble envisager une nouvelle disposition dans la Convention elle-même. La version française fait référence à un « texte conventionnel », c'est-à-dire un traité, ce que la Cour juge plus plausible vu le contexte.

progresser – consistant à rayer les affaires du rôle en vertu d'une déclaration unilatérale du gouvernement concerné⁵.

Le rôle potentiel de la médiation – au niveau national comme au niveau européen – pour prévenir ou réparer les violations de la Convention appelle une réflexion plus approfondie.

9. *Élargissement des fonctions du Commissaire aux droits de l'homme*

La Cour souscrit à l'appréciation des Sages quant au rôle que pourrait jouer le Commissaire aux droits de l'homme, en coopération avec les personnes et instances équivalentes au niveau national, de manière à contribuer tant à la prévention qu'au redressement des violations. Cependant, tout élargissement du rôle du Commissaire dans le cadre du mécanisme de la Convention doit être strictement défini.

10. *La dimension institutionnelle du mécanisme de contrôle*

Les Sages soulignent l'importance fondamentale de la création d'un véritable régime de sécurité sociale pour les juges en tant que garantie essentielle de l'indépendance judiciaire. La Cour se doit une fois encore d'insister sur la mise en place d'une couverture sociale adéquate. La situation de vulnérabilité dans laquelle se trouve un juge à l'issue de son mandat va à l'encontre de l'impératif d'indépendance de la Cour.

C'est à l'Assemblée parlementaire qu'il appartient d'étudier la proposition tendant à l'instauration d'un comité qui serait chargé d'émettre un avis sur les qualifications professionnelles et les connaissances linguistiques des candidats ; la Cour s'abstiendra d'exprimer un point de vue sur cette question.

La troisième recommandation formulée par les Sages sous cette rubrique – réduire à l'avenir le nombre des juges – est, comme ils le reconnaissent, une question particulièrement sensible. Le principe voulant que la Cour comporte un juge pour chaque État membre du Conseil de l'Europe a toujours été une caractéristique essentielle du mécanisme de la Convention, et constitue une importante garantie de pluralisme juridique. La Cour observe que le rôle qui lui incombe selon la Convention impose un examen plus poussé des lois internes que ne le fait habituellement une juridiction internationale. Aussi le fait que le juge élu au titre d'un État participe à l'examen d'une affaire dirigé contre celui-ci a pour effet de renforcer la légitimité de l'arrêt, non seulement pour les parties, mais aussi pour les juridictions nationales qui devront ensuite en tenir compte.

Enfin, la Cour se félicite que les Sages soutiennent la demande qu'elle exprime de longue date pour obtenir la plus grande autonomie de fonctionnement possible, notamment en matière de budget et de personnel.

III Faire avancer le processus

Les propositions et recommandations des Sages relèvent du court terme, du moyen terme et du long terme. Dans le présent avis, la Cour a évoqué les difficultés découlant du retard accusé par l'entrée en vigueur du Protocole n° 14. Pour envisager

⁵ Sur le fondement de l'article 37 § 1 c) de la Convention et à la lumière de l'arrêt *Tahsin Acar c. Turquie* (exception préliminaire) [GC], n° 26307/95, CEDH 2003-VI.

de nouveaux amendements à la Convention, il faudrait attendre que le Protocole ait pris effet et que l'on ait acquis une expérience suffisante pour pouvoir évaluer l'efficacité du système ainsi modifié. Ainsi, la réflexion sur les propositions concernant le mécanisme de filtrage et le renvoi – dans les cas appropriés – de la question de la satisfaction équitable à un organe national devrait être réservée au moyen terme. De plus, compte tenu de la dimension plus politique de ces propositions, il est préférable, avant de soumettre le dossier à l'organe compétent, de s'efforcer de parvenir à un degré d'accord politique suffisant. Sur ces points, il y a lieu de considérer le rapport des Sages comme indiquant des pistes pour les débats politiques à venir.

Comme indiqué au point 4 ci-dessus, la proposition tendant à la création d'une procédure de demande d'avis consultatifs devra être examinée dans un avenir plus lointain.

Les autres propositions – en fait la majorité d'entre elles – se prêtent à un suivi immédiat par les autorités auxquelles elles s'adressent. Ceci comprend la proposition d'élaborer un statut pour la Cour, qui pourrait être l'objet d'un premier train de réformes.

Pour conclure, la Cour tient à assurer les autorités nationales et celles du Conseil de l'Europe de sa volonté de s'engager avec elles dans les prochaines étapes de la réforme de la Convention.