



1959 • 50 • 2009

3 juillet 2009

MÉMORANDUM

DU PRÉSIDENT DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

AUX ETATS

EN VUE DE LA CONFÉRENCE D'INTERLAKEN

La Suisse a accepté d'organiser, les 18 et 19 février 2010 à Interlaken, pendant sa présidence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, une conférence sur le futur de la Cour européenne des droits de l'homme. Il faut saluer cette initiative et en souligner le caractère original ainsi que l'importance.

Le but de cette conférence, qui réunira des acteurs étatiques aptes à engager politiquement leurs pays, est de réaffirmer l'attachement des Etats à la protection des droits de l'homme en Europe. En même temps, il s'agit de bâtir l'avenir et d'établir une feuille de route en vue de l'évolution de la Cour européenne des droits de l'homme, rouage essentiel de ce mécanisme international de protection.

I. BILAN DE LA CONVENTION ET DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Signée en 1950, la Convention européenne des droits de l'homme, premier acte fort du Conseil de l'Europe, a été également la première traduction concrète, ayant force juridique contraignante, des idéaux contenus dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. La Convention est un traité que des Etats souverains ont librement accepté. L'article 1^{er} de la Convention indique qu'ils doivent garantir les droits de l'homme définis par celle-ci à toutes les personnes relevant de leur juridiction.

La Convention a aussi mis en place un mécanisme international pour assurer le respect des engagements des Etats parties. Depuis 1998, ce rôle est joué par un organe juridictionnel pleinement indépendant, la Cour européenne des droits de l'homme.

Le droit de recours individuel, affirmé dès 1950, et devenu obligatoire et général en 1998, est la pierre angulaire d'un mécanisme de garantie collective qui s'applique à 800 millions de justiciables.

L'indépendance et l'impartialité de la Cour et de ses juges (ainsi que de son Greffe) sont les conditions *sine qua non* d'un contrôle efficace des obligations conventionnelles. Il importe de maintenir et même de renforcer, par des garanties concrètes, l'indépendance et l'impartialité de la Cour.

La Convention et la Cour ont connu un très grand succès. Elles exercent une influence très importante sur les droits et libertés de quarante-sept Etats européens. Elles ont un rayonnement qui en fait une source d'inspiration au-delà même de l'Europe ; et elles ont, grâce à la sauvegarde et au développement des droits, été un facteur de paix, de stabilité et de renforcement de la démocratie, y compris après le passage à celle-ci de régimes autoritaires, ainsi que lors de la période de transition qui a suivi la chute du Mur de Berlin.

En plus des effets profonds que les arrêts de la Cour ont sur les droits nationaux, il faut rappeler le nombre considérable des décisions judiciaires rendues. Depuis le 1^{er} novembre 1998 (date de l'entrée en vigueur du Protocole 11), la Cour a rendu 188.000 décisions d'irrecevabilité et quelque 10.000 arrêts sur le fond. En 2008, 32 000 requêtes ont été traitées qui ont donné lieu à 1 900 arrêts et approximativement 30 000 décisions. Ces chiffres témoignent de l'activité considérable de la Cour européenne des droits de l'homme.

II. LA SITUATION ACTUELLE DE LA CONVENTION ET DE LA COUR

Ratifiée par quarante-sept Etats, complétée par plusieurs protocoles additionnels, la Convention occupe une place variable, mais toujours élevée dans la hiérarchie des normes juridiques applicables dans ces Etats. Elle est à présent beaucoup plus connue par les juges, les avocats, le monde universitaire, les acteurs de la société civile, encore que des progrès restent à faire.

La situation de la Cour, elle, est contrastée, mais globalement elle est trop chargée.

1. En premier lieu, le nombre de requêtes nouvelles a considérablement augmenté au cours des dix dernières années (8.400 en 1999, près de 50.000 en 2008), ainsi que celui des requêtes en instance (près de 100.000 à la fin de 2008). En dix ans, le nombre de requêtes en instance a été multiplié par plus de 10 ! Toutefois, ces chiffres varient fortement d'un pays à l'autre, et pas d'une façon proportionnelle à la population de chaque Etat : 57% des affaires en instance concernent quatre pays seulement, et 80% environ ne concernent que douze pays sur quarante-sept. Le nombre d'affaires engendre des délais de jugement qui peuvent être excessifs.

Les requêtes sont d'une nature très différente. On peut distinguer globalement trois catégories :

- les très nombreuses requêtes rejetées comme irrecevables sans même devoir être communiquées à l'Etat défendeur. Les causes de ce phénomène doivent être analysées. Une des raisons réside dans le fait que beaucoup de justiciables ne connaissent pas assez les limites du champ matériel de la Convention, ni les conditions procédurales de recevabilité ;
- les requêtes répétitives, le plus souvent bien fondées, qui reflètent un problème structurel déjà diagnostiqué par la Cour et jugé incompatible avec la Convention ;
- des requêtes plus ponctuelles, soulevant des questions nouvelles, dont l'importance et la gravité peuvent beaucoup varier selon les cas.

2. La Cour s'efforce sans cesse de moderniser et d'améliorer ses méthodes pour juger davantage d'affaires. Elle a au cours des années récentes créé une cinquième Section, décidé le plus souvent de statuer par une seule décision sur la recevabilité et le fond, encouragé les règlements amiables et accepté les déclarations unilatérales de violation, développé la procédure des « arrêts-pilotes », simplifié la rédaction de ses arrêts, défini un nouvel ordre de traitement des requêtes en fonction de critères précis ; elle réfléchit sur l'octroi de la satisfaction équitable aux requérants. La satisfaction équitable est un aspect important des arrêts et de leurs effets. Elle a beaucoup fait progresser ses outils informatiques et développé sa Division de la recherche.

En dépit de tous ces efforts, l'augmentation continue des affaires nouvelles explique que l'écart demeure important et même croissant entre les décisions que la Cour rend et les nouvelles requêtes qu'elle enregistre.

3. Malgré les efforts budgétaires consentis par les Etats membres ces dernières années, la Cour considère qu'un renforcement de son personnel à hauteur de 225 postes à créer sur trois ans est nécessaire. Avec un tel renforcement, on atteint la limite de ce que peut faire la Cour avec le nombre des juges actuels.

4. Enfin, cette juridiction est soumise à de nombreuses rigidités, souvent relevées (par exemple dans le Rapport des Sages au Comité des Ministres de 2006), qui entravent son efficacité, qu'il s'agisse du recrutement et de la gestion de son personnel, de son budget, ou même de son organisation interne. Un aspect de ce problème est le manque d'autonomie administrative de la Cour au sein du Conseil de l'Europe. Un autre aspect touche à l'organisation du travail de la Cour. Telle qu'amendée par le Protocole 11, la Convention fixe en détail les formations de la juridiction et le nombre des juges qui les composent, ce qui

explique par exemple qu'il faille un autre protocole (14) pour modifier ces mécanismes purement judiciaires. Le fait que le Protocole 14 n'ait pu entrer en vigueur dans sa totalité a été dans une certaine mesure heureusement compensé par les décisions prises à la réunion ministérielle du 12 mai 2009 à Madrid (Protocole 14 bis et application provisoire de certaines dispositions du Protocole 14). Il n'en reste pas moins qu'il est anormal que de telles dispositions figurent dans la Convention, et non dans un instrument plus facile à amender, par exemple dans le Règlement de la Cour, que celle-ci adopte et modifie elle-même.

III. QUELS OBJECTIFS ET QUELS RÉSULTATS LA CONFÉRENCE DEVRAIT-ELLE AVOIR ?

Une conférence telle qu'Interlaken doit être un événement marquant, sur trois plans :

- sur le plan politique ;
- sur celui des buts à long terme (huit ou neuf ans après la Conférence) ;
- sur le plan des buts à court et à moyen termes.

A. Le plan politique

Puisqu'il s'agit, au bout de cinquante années de fonctionnement de la Cour, de se projeter dans l'avenir, il importe de définir en toute clarté les rapports entre celle-ci et les autorités nationales. Il est nécessaire d'identifier et de respecter les rôles que doivent jouer dans le système de la Convention tant les autorités nationales que la Cour. Les Etats et la Cour poursuivent le même objectif : le respect des droits tels qu'ils sont garantis par la Convention et ses protocoles.

Interlaken ne devrait pas être perçue comme une occasion de fournir à la Cour une aide unilatérale. La conférence doit prendre acte du partage des responsabilités entre la Cour et les Etats.

A l'occasion de la Conférence, il est attendu des Etats qu'ils indiquent comment ils voient le mécanisme de la Convention vers la fin des années 2010, avec les modifications que cela implique. Il leur faudra aussi préciser les changements qui peuvent être apportés au système à court et moyen termes, sans toucher à la Convention.

Les Etats devraient se poser les questions suivantes : quelle Cour des droits de l'homme souhaitent-ils pour le futur ? Quel sorte de mécanisme sont-ils prêts à financer ? De quoi traiterai-il ? Il ne saurait être question de modifier la substance des droits et libertés garantis par la Convention ; le but est de réaffirmer le principe du droit de recours individuel, tout en étant conscient que la Cour ne peut traiter de tout, de la façon dont elle le fait actuellement. Comment préserver ce principe de base tout en assurant son effectivité, en d'autres termes en assurant que la Cour puisse traiter avec la célérité requise des affaires bien fondées et en particulier des allégations de violations graves des droits de l'homme ? Il faut aussi garantir que la Cour préserve la qualité et la cohérence de sa jurisprudence.

B. Les buts de la Conférence

B.1 Les buts à long terme

1. Le processus

Il est impossible de décider dans les détails ces évolutions à Interlaken, en particulier parce qu'elles sont difficiles et supposent des études techniques poussées. Mais il devrait être possible, à l'issue de la conférence :

- a) d'engager les études nécessaires ;
- b) de fixer un objectif dans le temps pour mettre ces évolutions en vigueur, sachant qu'elles impliquent quasi-nécessairement une révision de la Convention. Cet objectif pourrait être à l'horizon 2019 (soit au moment du 60ème anniversaire de la Cour, qui a commencé ses travaux en 1959) ;
- c) de donner un mandat aux instances compétentes afin qu'elles s'engagent dans un processus de modification de la Convention européenne des droits de l'homme.

2. Quelle Cour pour 2019 ?

Le droit de recours individuel est au cœur du mécanisme de la Convention et la Cour est fermement de l'avis qu'il doit par principe être préservé. La première question à aborder est de savoir si le régime de ce droit doit être maintenu sous sa forme actuelle, ou si certaines modalités doivent être attachées à son exercice.

Un second ensemble de questions se rapporte à ce qu'on appelle souvent la subsidiarité. On pourrait plutôt parler de répartition de la protection des droits de l'homme entre le niveau national et la Cour.

Le principe de base est qu'il appartient aux Etats de garantir le respect des droits issus de la Convention au niveau interne et à la Cour de vérifier, à travers l'examen des requêtes individuelles (ou exceptionnellement des affaires interétatiques), que les Etats ont effectivement respecté leurs engagements. Cela signifie qu'il appartient, au premier chef, aux autorités nationales et aux tribunaux internes de prévenir ou, à défaut, d'examiner et de redresser les violations de la Convention. Cela veut également dire que les Etats doivent se conformer à la jurisprudence de la Cour et s'assurer que ses jugements sont exécutés de manière adéquate, notamment en prenant des mesures de nature générale et en remédiant aux affaires qui pourraient poser des questions similaires. Pour la Cour, cela signifie qu'elle rejettera les requêtes lorsque les requérants n'auront pas correctement épuisé les voies de recours internes et qu'elle appliquera l'article 13 de la Convention de manière à assurer que les Etats ont mis en place les voies de recours appropriées. L'article 13 doit être interprété par la Cour de manière proactive, pour inciter à l'établissement de remèdes internes. Le grand nombre d'affaires répétitives portées devant la Cour est une indication du fait que le principe de subsidiarité ne fonctionne pas correctement.

3. *Evolutions à long terme*

a) **Le développement de l'idée d'un filtrage des requêtes, ainsi que l'avait esquissé le Rapport des Sages.**

Quels que soient les progrès de la subsidiarité, il est probable que la proportion de requêtes irrecevables ou manifestement mal fondées ne diminuera pas. Leur nombre pourrait même augmenter en valeur relative si la prévention des violations progresse et si les Etats remédient eux-mêmes aux violations constatées selon une jurisprudence bien établie.

Il est donc possible que le système du juge unique ne soit pas suffisamment efficace, et qu'il faille instituer soit des sections spécialisées, soit une « chambre des requêtes » dont il faudra étudier le rôle et les effets, soit un organe de filtrage, le tout au sein de la Cour et sous son contrôle, la Cour proprement dite ne statuant que sur les requêtes recevables. Un des choix à faire est si seuls des juges doivent se pencher sur toutes les affaires, ou si leur rôle dans certains cas pourrait être délégué à des référendaires.

b) **S'inspirer de l'exemple de la Cour de Justice des Communautés européennes.**

Il s'agirait d'une approche différente du filtrage, basée davantage sur un partage des compétences.

Au sein de l'Union européenne, le Tribunal de première instance est venu compléter la Cour de justice (plus récemment, le Tribunal de la fonction publique a repris certaines compétences du T.P.I.). Par analogie, on pourrait imaginer un Tribunal des droits de l'homme, subordonné à la Cour. On pourrait par exemple envisager – sans bien sûr revenir au système d'avant 1998, avec la Commission et le Comité des Ministres – que le Tribunal juge la recevabilité et que la Cour statue sur le fond.

Puisque l'Union européenne est mentionnée, il faut rappeler ici que l'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme peut avoir des conséquences importantes.

c) **Renforcer la coopération entre les cours nationales et la Cour**

Rien n'interdit d'étudier l'instauration d'un mécanisme de renvoi préjudiciel, ou encore une extension de la compétence consultative de la Cour (actuellement très limitée). Le rôle constitutionnel de la Cour s'en trouverait renforcé, sans pour autant porter atteinte au droit de recours individuel.

Ces pistes ne sont pas les seules envisageables. La préparation de la Conférence pourrait permettre d'en dégager d'autres.

B.2 Les buts à court terme

1. Les mesures qui peuvent être prises immédiatement sans modifier la Convention

L'essentiel est tout d'abord que les Etats s'approprient la Convention, au bénéfice des personnes relevant de leur juridiction. La Convention fait désormais partie du droit interne des Etats. Les citoyens doivent donc pouvoir invoquer leurs droits conventionnels devant les autorités nationales. Au-delà des recours effectifs, qu'il faut établir quand ils n'existent pas, il faut également que les Etats, avec l'aide du Conseil de l'Europe, prennent des initiatives en matière de formation, de traduction des arrêts de Strasbourg, de prévention etc.

Bien des problèmes seront résolus si les Etats adoptent les mesures préventives et correctrices nécessaires au niveau national (législation adaptée, voies de recours internes, exécution des jugements nationaux, remèdes aux durées de procédure excessive, réouverture des procédures à la suite d'arrêts de la Cour), et s'ils exécutent rapidement ces arrêts. La Cour elle-même peut et doit les aider :

- par la formation aux droits de l'homme, y compris par des institutions placées auprès de la Cour ;
- par une meilleure diffusion de sa jurisprudence ;
- par une politique jurisprudentielle développant l'importance de l'article 13, qui est un des instruments de la subsidiarité, et dont l'article 35 (exigence d'épuiser les voies de recours internes avant de venir à Strasbourg) est le pendant.

Les Etats doivent être encouragés à participer à certaines méthodes ou procédures suivies par la Cour :

- les règlements amiables et les déclarations unilatérales ;
- les arrêts-pilotes et le « gel » des affaires du même type en attendant la solution générale.

Une mise en œuvre plus efficace au niveau interne et une application par les tribunaux nationaux n'a pas seulement pour effet de réduire la charge de travail. Cela permet également à la Cour de maintenir une distance appropriée par rapport aux procédures internes, en pleine conformité avec le principe de subsidiarité.

Lors de la conférence, outre la définition des relations avec les Etats, il sera nécessaire d'engager les mesures permettant à la Cour de jouir d'une réelle autonomie au regard de sa gestion administrative et budgétaire. Il convient également de répondre aux besoins de la Cour en matière de ressources.

Par ailleurs, il est clair que d'autres acteurs ont la légitimité pour jouer un rôle dans la défense des droits de l'homme et les préventions des violations, notamment les Barreaux, les ONG, le monde Académique, les médias.

2. Autres changements à moyen terme

Le Rapport des Sages au Comité des Ministres, de 2006, a préconisé un Statut de la Cour, qui ferait sortir de la Convention certaines dispositions et pourrait être lui-même modifié de façon « simplifiée ». Cette idée pourrait être reprise et creusée. Un tel Statut devrait aussi comprendre des dispositions renforçant l'indépendance des juges, y compris sur le plan de leur statut social. Une réflexion serait aussi souhaitable sur les mécanismes de nomination des candidats aux fonctions de juges et d'élection de ceux-ci par l'Assemblée parlementaire.

Enfin, dès à présent, un consensus pourrait permettre de reconnaître aux arrêts de la Cour l'autorité de la chose interprétée, ce qui renforcera l'obligation pour les Etats de prévenir des violations de celle-ci. Il n'est plus acceptable qu'un Etat ne tire pas le plus tôt possible les conséquences d'un arrêt concluant à une violation de la Convention par un autre Etat lorsque

son ordre juridique comporte le même problème. L'autorité de la chose interprétée par la Cour va au-delà de la *res judicata* au sens strict. Une telle évolution ira de pair avec l'« effet direct » de la Convention en droit interne et avec son appropriation par les Etats. Elle constituera une nouvelle étape de l'évolution du droit de la Convention, dont on ne peut sous-estimer l'effet utile et les conséquences positives pour tous.

3. Nouvelles idées qui pourraient être explorées sans délai :

(a) Les « class actions » ou requêtes collectives. La Cour va étudier plus en détail le régime et les effets de ce type de requêtes.

(b) La possibilité pour la Cour de renvoyer au Comité des Ministres et/ou aux Etats les affaires purement répétitives, dont la solution repose sur une jurisprudence bien établie. Il s'agit d'une des applications du principe de meilleur partage de responsabilités entre la Cour et les Etats.

IV. CONCLUSIONS DE LA CONFÉRENCE

Celle-ci pourrait se terminer :

- par une Déclaration politique d'attachement au système de la Convention et de volonté de lui donner une nouvelle jeunesse ; cette Déclaration insisterait sur la nécessaire appropriation de la Convention par les Etats (incluant notamment l'instauration de recours effectifs, l'exécution des arrêts de la Cour et leur autorité interprétative) ;
- par une Recommandation adressée au Comité des Ministres de charger les organes compétents intergouvernementaux de faire, dans le délai d'un an à un an et demi, une étude sur les modifications à apporter à plus long terme (8 ou 9 ans) au mécanisme de protection (voir chapitre III, B.1., ci-dessus) ;
- par une Recommandation au Comité des Ministres sur les aspects budgétaires et administratifs.

Au total, la conférence donnerait ainsi une feuille de route claire pour le futur proche et plus lointain. Cet objectif est indispensable. Il est réalisable.