



AS/Jur (2011) 44

4 novembre 2011

fjdoc44 2011

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Garantir l'autorité et l'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme¹

Rapport

Rapporteuse : Mme Marie-Louise Bemelmans-Videc, Pays-Bas, Groupe du Parti populaire européen

A. Projet de résolution

1. L'Assemblée parlementaire rend hommage à l'extraordinaire contribution de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) à la défense des droits de l'homme en Europe. Ce faisant, elle reconnaît le caractère subsidiaire du mécanisme de surveillance établi par la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention), et notamment le rôle fondamental que les autorités nationales, c'est-à-dire les gouvernements, les juridictions et les parlements, doivent jouer pour garantir et protéger les droits de l'homme.

2. L'Assemblée réaffirme que l'essence du droit de requête individuelle, qui est au cœur du mécanisme de protection de Strasbourg, doit être préservée et que la Cour doit être en mesure de procéder à la clôture du traitement des requêtes dans un délai raisonnable, tout en maintenant la qualité et l'autorité de ses arrêts. Il s'ensuit que la priorité doit être donnée aux difficultés rencontrées dans les Etats qui ne mettent pas convenablement en œuvre les normes de la Convention. La Cour devrait par conséquent être encouragée à continuer à hiérarchiser ses affaires en fonction de la politique de priorisation qu'elle a récemment adoptée.

3. Il découle de ce qui précède que, afin de garantir l'efficacité durable du système de protection de la Convention, il convient de renforcer et d'améliorer à l'échelon national l'autorité des droits consacrés par la Convention (y compris l'autorité de la chose interprétée – *res interpretata* – de la jurisprudence de la Cour), d'accroître l'efficacité des voies de recours internes dans les Etats confrontés à d'importants problèmes structurels et de garantir l'exécution rapide et effective des arrêts de la Cour. Les parlements nationaux peuvent contribuer de manière essentielle à endiguer l'afflux de requêtes qui submerge la Cour, par exemple en vérifiant soigneusement que les projets de loi ou la législation soient compatibles avec les exigences de la Convention et en veillant à ce que les Etats se conforment rapidement et pleinement aux arrêts de la Cour.

4. A cet égard, l'Assemblée appelle une nouvelle fois les parlements à créer des structures internes adéquates pour assurer le suivi rigoureux et régulier du respect, par les Etats, de leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme ([Résolution 1823 \(2011\)](#), « Les parlements nationaux : garants des droits de l'homme en Europe ») et, notamment, un contrôle parlementaire effectif de l'exécution des arrêts de la Cour ([Résolution 1516](#) (2006) « Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme », paragraphe 22.1).

¹ Projet de résolution et de recommandation adoptées à l'unanimité par la Commission à Paris le 16 novembre 2011.

5. Comme le débat sur l'avenir du système de la Convention qui a fait suite à la Conférence d'Interlaken ne prend pas suffisamment en compte le rôle des parlements ([Résolution 1823 \(2011\)](#), paragraphe 5.2), l'Assemblée et les parlements nationaux doivent veiller à ce qu'ils aient la possibilité d'examiner attentivement les rapports que les Etats membres sont tenus de remettre au Comité des Ministres sur la mise en œuvre nationale des parties pertinentes des déclarations d'Interlaken et d'Izmir.

6. Enfin, l'autorité et l'efficacité du système de la Convention sont subordonnées à la volonté politique des Etats membres et à l'engagement qu'ils ont pris de fournir à l'Organisation les moyens financiers adaptés à l'exercice de son mandat en matière de droits de l'homme. La situation budgétaire difficile dans laquelle se trouve le Conseil de l'Europe exige d'urgence l'attention des Etats membres, à commencer par le pouvoir législatif, compte tenu du rôle décisif qu'il joue dans la fixation des crédits budgétaires nationaux.

A. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire, rappelant sa Résolution ... (2012), « Garantir l'autorité et l'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme », exhorte vivement le Comité des Ministres, garant statutaire de la viabilité du mécanisme de surveillance, à veiller :

1.1. à résoudre les difficultés financières du Conseil de l'Europe au plus haut niveau politique, de manière à ce que l'Organisation puisse exercer efficacement son mandat en matière de droits de l'homme ;

1.2. à ce que l'Assemblée parlementaire et les parlements nationaux prennent pleinement part à la mise en œuvre du « processus d'Interlaken » et aient la possibilité d'examiner attentivement les rapports remis dans ce contexte.

2. L'Assemblée invite par ailleurs instamment le Comité des Ministres à adresser une Recommandation aux Etats membres pour leur demander de renforcer sans tarder, par des mesures législatives, judiciaires ou autres, l'autorité de la chose interprétée (*res interpretata*) des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

C. Exposé des motifs par Mme Marie-Louise Bemelmans-Videc, rapporteuse

Sommaire :

1. Introduction

2. Vue d'ensemble de la situation actuelle

- 2.1. *Le rôle de la Convention européenne des droits de l'homme*
- 2.2. *L'engorgement de la Cour*
- 2.3. *Le rapport du Groupe des Sages ; les conférences d'Interlaken et d'Izmir*
- 2.4. *Le principal point d'achoppement : les difficultés budgétaires du Conseil de l'Europe*

3. Points à prendre particulièrement en compte

- 3.1. *Rappel de la signification du principe de « subsidiarité »*
- 3.2. *L'absence de recours internes effectifs reste extrêmement problématique*
- 3.3. *La nécessité de renforcer l'autorité de la Convention et de la jurisprudence de la Cour à l'échelon national*
- 3.4. *Les avis consultatifs : une plate-forme de dialogue judiciaire*
- 3.5. *Le filtrage des requêtes et des affaires répétitives devant la Cour : les options disponibles*
- 3.6. *Utilité d'une simplification de la procédure d'amendement de la Convention*
- 3.7. *C'est la responsabilité des parlements de veiller au respect des normes de la Convention.*

4. Conclusion

1. Introduction

1. A la suite du débat d'actualité de l'Assemblée parlementaire du 2 octobre 2007, « La Cour européenne des Droits de l'Homme menacée par une crise imminente : une action urgente s'impose »², le Bureau de l'Assemblée a demandé à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (AS/Jur) de présenter un rapport sur cette question. J'ai été nommée rapporteuse le 12 novembre 2007. Le 6 mars 2008, j'ai présenté une ébauche de rapport à la commission, en lui proposant d'en modifier le titre. La commission a accepté cette proposition, en convenant de la nécessité d'élargir le champ des sujets traités. En conséquence, comme le laisse entendre le nouveau titre du rapport, l'examen de la question devra, dans l'optique de garantir l'autorité et l'efficacité du système de la Convention, englober non seulement les points directement liés au fonctionnement de la Cour, mais encore ceux qui lui sont étroitement associés, comme la situation budgétaire difficile du Conseil de l'Europe, la mise en œuvre ou l'absence de mise en œuvre des normes de la Convention par les Etats membres et la nécessité d'une exécution rapide et complète des arrêts de la Cour de Strasbourg³.

2. Le présent rapport doit être considéré comme une contribution à la réflexion sur le débat suscité depuis longtemps par l'avenir du système de la Convention européenne des droits de l'homme. Il offre une vue d'ensemble des mesures prises au cours de ces dernières années pour répondre à l'appel à la réforme du système (**Partie 2**)⁴, afin d'examiner comment améliorer l'efficacité institutionnelle et l'application effective des normes de la Convention, et fournit des éléments de réflexion sur le moyen de consolider et de renforcer l'autorité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour de Strasbourg)⁵. J'ai pris le parti

² Voir le doc. AS (2007) CR 31 de l'APCE, disponible sur

<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/Records/2007/F/0710021500F.htm>

³ Voir à ce propos, par exemple, la Résolution 1787 (2011) et la Recommandation 1955 (2011) de l'Assemblée sur « La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme », adoptées le 26 janvier 2011 sur la base d'un rapport (doc. 12455) établi par M. C. Pourgourides, président sortant de l'AS/Jur, disponible sur

<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/FRES1787.htm> et

<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/FDOC12455.htm>, et surtout les paragraphes 195 à 208 de cette dernière, qui renvoient à des informations de fond supplémentaires.

⁴ Toute mention de la Convention dans le présent rapport englobe en principe les droits substantiels garantis par ses protocoles.

⁵ Selon moi, depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention en 1998, les deux rapports essentiels sur le sujet sont le rapport remis par le Groupe d'évaluation au Comité des Ministres sur la Cour européenne des Droits de l'Homme (2001), présidé par l'ambassadeur J. Harman, et le Rapport du Groupe des Sages au Comité des Ministres, document CM(2006)203 (2006, doc. CM(2006) 203). Ces deux textes figurent dans l'ouvrage La réforme de la Convention européenne des droits de l'homme : Un travail continu (2009, Éditions du Conseil de l'Europe), p. 563-628.

délibéré, et quelque peu arbitraire, de traiter des « points à prendre en compte » (**Partie 3**) qui méritent, selon moi, que l'Assemblée leur accorde une attention particulière.

3. Depuis la Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme, qui s'est tenue à Rome en novembre 2000, plusieurs organes du Conseil de l'Europe, dont le Comité des Ministres par l'intermédiaire principal de son Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) et d'autres groupes de travail, ont consacré beaucoup de temps et d'énergie à apporter une réponse à ces questions.

4. Ces initiatives se sont tout récemment concrétisées sous la forme des conférences d'Interlaken⁶ et d'Izmir⁷, respectivement en février 2006 et avril 2011, ainsi qu'avec l'entrée en vigueur du Protocole n° 14 à la Convention en juin 2010. Une telle évolution traduit l'action substantielle qui a été et continue à être menée pour atteindre les objectifs évoqués plus haut⁸.

5. Le présent rapport n'a pas pour vocation de reprendre en détail, voire de synthétiser, l'ensemble des travaux entrepris sur le sujet. Comme je l'ai indiqué auparavant, je considère que notre qualité de parlementaire devrait nous conduire à porter notre attention sur des questions qui présentent une pertinence immédiate pour nos travaux et qui méritent d'être tout particulièrement prises en considération par l'Assemblée. Cela dit, toute analyse de cette question doit être envisagée en gardant à l'esprit les deux grands « écueils » que peu de dirigeants des Etats membres du Conseil de l'Europe sont prêts à surmonter ouvertement : le manque de volonté, pour ne pas dire la procrastination, dont certains Etats font preuve au sujet du respect des normes définies en matière de droits de l'homme par la Convention⁹ et la situation budgétaire intenable du Conseil de l'Europe¹⁰ ; on peut y ajouter la nécessité de réagir énergiquement aux critiques, souvent gratuites et déplacées, formulées ces derniers temps à propos de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.¹¹

2. Vue d'ensemble de la situation actuelle

6. Depuis son entrée en vigueur en 1953, le système de la Convention européenne des droits de l'homme a été présenté à juste titre comme l'un des plus efficaces mécanismes juridiques de protection des droits de l'homme internationaux, si ce n'est le plus efficace¹². Mais il est également admis que la viabilité du système passe par sa capacité à faire face à « la rançon de son succès » : il faut donc trouver le moyen de gérer efficacement l'afflux d'affaires, qui entraîne un arriéré important d'affaires pendantes devant la Cour, sans perdre de vue que la Convention européenne des droits de l'homme a pour vocation première d'être la garante collective des droits de l'homme en Europe¹³. Cet arriéré représentait 86 000 affaires en 2006 et plus de 160 000 affaires pendantes aujourd'hui, soit une augmentation de 20 000 affaires par an. Mais il ne faudrait pas, selon moi, accorder trop d'importance à cet aspect de la situation. Il importe de recentrer le débat en cessant de s'inquiéter jusqu'à l'obsession de l'augmentation de l'arriéré d'affaires en instance (95 % d'entre elles environ pourraient, sur la base des taux de production actuels, donner lieu à une clôture de traitement en à peine deux ans et demi, grâce aux formations de juge unique),¹⁴ de faire preuve de réalisme,

⁶ Déclaration d'Interlaken, Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme (19 février 2010).

⁷ Déclaration d'Izmir, Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme (27 avril 2011).

⁸ Comité des Ministres, Rapport sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme : suivi des conférences d'Interlaken et d'Izmir, doc. CM(2011)57 final (3 mai, 2011), disponible sur [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2011\)57&Language=lanFrench&Ver=final&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2011)57&Language=lanFrench&Ver=final&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383).

⁹ Voir, par exemple, les observations de l'ancien président de la Cour, L. Wildhaber, et de F. Sudre, auxquelles renvoie la récente contribution de A. Drzemczewski au Liber Amicorum Peter Leuprecht (sous la direction de O. Delas et M. Leuprecht, 2011), p.105-115, p.114 (note de bas de page 22).

¹⁰ Voir, par exemple, le paragraphe 10 de mon rapport sur « le processus d'Interlaken », doc. 12221 de l'APCE du 27 avril 2010, disponible sur <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/FDOC12221.pdf>.

¹¹ Voir, par exemple, « Criticism of the European Court of Human Rights » : Wikipedia http://en.wikipedia.org/wiki/Criticism_of_the_European_Court_of_Human_Rights. J'ai déposé une proposition sur ce sujet devant le Parlement néerlandais, disponible sur :

www.rijksbegroting.nl/2011/kamerstukken.2011/4/21/kst155514.html. *Motie van het lid Bemelmans-Vidéc c.s. (Proposition de la sénatrice Bemelmans-Vidéc c.s.)* ; cette proposition, déposée lors de l'examen du budget du ministère des Affaires étrangères, plus précisément lors du débat sur « la situation de l'Union européenne 2010-2011 » le 19 avril, a été adoptée le 10 mai.

¹² Voir, par exemple, E. Bates The Evolution of the European Convention on Human Rights (2010, Oxford UP), p.1-2.

¹³ Voir M. O'Boyle, « The Legitimacy of Strasbourg Review: Time for a Reality Check? » in La conscience des droits. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa (2011), p.489-498.

¹⁴ Rapport intérimaire d'activité du CDDH, doc. CDDH (2011) R72 Addendum I, du 1^{er} avril 2011, paragraphe 8. Cela dit, il faudrait près de 20 ans pour clôturer le traitement de toutes les autres requêtes pendantes devant les chambres et

en admettant que la Cour de Strasbourg privilégie un travail de qualité et traite les affaires les plus importantes et les plus urgentes dans lesquelles il est question de très graves violations des droits de l'homme (voir la « politique de priorisation » de la Cour)¹⁵, et de garder à l'esprit que le mécanisme de contrôle de la Cour de Strasbourg est subsidiaire, puisque les droits de l'homme doivent d'abord et avant tout être garantis à l'échelon national par les Etats parties. En d'autres termes, si les problèmes structurels/systémiques majeurs étaient réglés dans six Etats, à savoir en Italie, en Pologne, en Roumanie, en Fédération de Russie, en Turquie et en Ukraine, qui représentent à eux seuls près de 70 % de l'ensemble des requêtes introduites devant la Cour de Strasbourg¹⁶, cette dernière pourrait consacrer beaucoup plus de temps à sa mission première de garante des droits de l'homme dans l'Europe toute entière. C'est ce qu'a précisé dès 2009 l'ancienne présidente de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Mme Däubler-Gmelin, qui a écrit à l'époque : « *la Cour n'a pas les moyens de rendre justice à tous les individus (comme en témoigne l'existence des procédures de juge unique et de comités, « cache-misère » visant à maintenir la fiction juridique d'un examen sur le fond de toutes les requêtes) ; il est parfaitement insensé que la Cour et ses agents gaspillent du temps et des efforts à examiner des requêtes répétitives [elle mentionne les « contrevenants chroniques » que sont l'Italie, la Moldova, la Pologne, la Roumanie, la Russie et l'Ukraine] ; [elle évoque également le] manquement de nombreux Etats à remplir effectivement leurs obligations au titre de la Convention, dans la mise en œuvre hasardeuse du programme de réforme 2000-2004 et [les] retards inacceptables dans la pleine exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg* »¹⁷. Je tiens à souligner que le plus urgent n'est pas forcément, à l'heure actuelle, de se concentrer sur les avantages et les inconvénients d'une réforme du mode de fonctionnement de la Cour. Le système de la Convention est au bord de l'asphyxie et les Etats doivent, pour autant qu'ils souhaitent conserver à la Cour sa mission première de garante des normes applicables en matière de droits de l'homme en Europe, s'employer avant tout à garantir la protection effective des droits de l'homme à l'échelon national. Ce faisant, ils libéreraient la Cour d'une charge de travail gigantesque à laquelle aucune autre juridiction internationale n'a été confrontée (et qu'elle ne devrait pas avoir à traiter) et créeraient les conditions qui lui permettraient d'accomplir ses missions principales, y compris la préservation et le renforcement indispensables de la qualité et de la cohérence de sa jurisprudence.

2.1. Le rôle de la Convention européenne des droits de l'homme

7. Le système de la Convention européenne des droits de l'homme garantit à l'heure actuelle le respect par les Etats parties des normes de la Convention, principalement, mais pas exclusivement, grâce aux requêtes individuelles. Le droit de recours individuel, qui était au départ facultatif au même titre que la compétence de la Cour, avait pour vocation première de contribuer à « *offrir aux justiciables le bénéfice d'une garantie interétatique collective, en imposant au droit interne des parties contractantes certaines limites* »¹⁸. Mais cette conception s'est muée depuis en une « approche personnalisée », qui porte spécifiquement remède à chaque grief fondé. L'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention a rendu le droit de requête individuelle obligatoire et a permis aux justiciables de saisir directement la Cour, tout en attribuant à cette dernière une compétence sur l'ensemble des Etats membres et des justiciables relevant de leur compétence. Le droit de requête individuelle est aujourd'hui considéré comme un outil indispensable au maintien de l'un des plus solides mécanismes de respect des droits de l'homme en vigueur

comités, en supposant de façon purement théorique qu'aucune nouvelle requête ne soit introduite (même si cette catégorie comporte entre 60 et 70 % d'affaires structurelles « manifestement bien fondées » !).

¹⁵ Voir le site Web de la Cour : politique de priorisation :

<http://www.echr.coe.int/ECHR/FR/Header/The+Court/How+the+Court+works/Case+processing/>

et l'article 41 (Ordre de traitement des requêtes) de son Règlement, qui précise : « *pour déterminer l'ordre dans lequel les affaires doivent être traitées, la Cour tient compte de l'importance et de l'urgence des questions soulevées, sur la base de critères définis par elle. La chambre et son président peuvent toutefois déroger à ces critères et réserver un traitement prioritaire à une requête particulière* ».

¹⁶ Voir « Etats avec des problèmes structurels/systémiques majeurs devant la Cour européenne des droits de l'homme : les statistiques », doc.AS/Jur/Inf (2011) 05 rev 2, disponible sur

http://assembly.coe.int/MainF.asp?link=http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/ajinfdoc05%202011rev_FR.pdf,

p. 7. Ces statistiques ne tiennent pas compte des nombreux problèmes que l'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg continue à poser dans plusieurs autres Etats (énumérés dans la note 4 du doc. AS/Jur/Inf (2011) 05 rev 2). Elles ne font pas davantage de distinction entre les affaires répétitives de moindre gravité et celles qui portent sur des droits fondamentaux auxquels il ne peut être dérogé ; la Cour est tenue de traiter systématiquement ces dernières en priorité.

¹⁷ « L'avenir de la Cour de Strasbourg et la mise en œuvre des normes de la CEDH : réflexions sur le processus d'Interlaken », doc. AS/Jur (2010) 06, disponible sur le site web de l'AS/Jur.

[http://assembly.coe.int/MainF.asp?link=http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/20100120_%20fjdoc06%202010.p](http://assembly.coe.int/MainF.asp?link=http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/20100120_%20fjdoc06%202010.pdf)

df, p.2 (paragraphe 9).

¹⁸ E. Bates, note 11 ci-dessus, p.147 (qui cite D. Harris, M.O'Boyle et C. Warbrick Law of the European Convention on Human Rights 1^{ère} édition, 1995, p.33).

et a également conduit à conférer à la Convention européenne des droits de l'homme le caractère d'une « sorte de Déclaration européenne des droits »¹⁹.

8. La Convention européenne des droits de l'homme peut également être considérée comme titulaire d'une mission « quasi constitutionnelle », qui consiste à établir les normes européennes communes applicables en matière de droits de l'homme et à définir le degré minimal de protection que tout Etat partie est tenu de respecter²⁰. La portée de la Convention dépasse, dans l'accomplissement de cette mission, le cadre habituel du droit des traités²¹. Ce point de vue repose essentiellement sur l'idée que les droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme sont concrets et tangibles et que l'application par la Cour de la théorie de « l'instrument vivant » lorsqu'elle interprète la Convention et ses protocoles²² lui permet de suivre l'évolution de la société et des normes²³. En outre, bien que les Etats parties n'aient pas juridiquement l'obligation d'incorporer la Convention en droit interne, ils ont tous, sans exception, choisi de le faire et toute décision de droit interne rendue par les juridictions nationales ou prise par les pouvoirs publics et jugée incompatible avec la jurisprudence de la Cour de Strasbourg doit être dûment mise en conformité : voir les articles 1, 13, 19, 32 et 46 de la Convention²⁴.

9. D'aucuns ont affirmé ces dernières années que la Cour devait se contenter de jouer un rôle « constitutionnel », en examinant uniquement les requêtes individuelles d'application plus générale, et de contribuer à l'établissement d'un ordre public européen fondé sur les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit²⁵. Toutefois, les organisations non gouvernementales (ONG), les universitaires et les juristes qui ont une connaissance approfondie du contentieux, comme certains juges de la Cour de Strasbourg, sont opposés à la limitation de l'accès des justiciables à la Cour, considérant que cette réforme nuirait à la légitimité et à la vocation première de la Convention²⁶, charnière essentielle entre le justiciable et le système de la Convention européenne des droits de l'homme.

10. Si l'on examine la réalité à laquelle est confronté le système de la Convention européenne des droits de l'homme, il apparaît clairement que cette double fonction est indispensable, surtout pour les Etats qui ont adhéré au Conseil de l'Europe sans avoir au préalable établi une démocratie fonctionnelle et mis en œuvre la prééminence du droit²⁷ et qui ont effectivement besoin de la surveillance concrète que permet d'exercer le droit de requête individuelle. J'ai réaffirmé avec force la position adoptée par l'Assemblée à ce propos lorsque j'ai souligné, en mars 2007 à Saint-Marin, que la Cour de Strasbourg devait conserver sa double attribution : une mission « constitutionnelle », qui consiste à énoncer les principes communs relatifs aux droits de l'homme (en définissant le degré minimal de protection que les Etats sont tenus de respecter), et le rôle essentiel de rendre des décisions de justice dans les affaires individuelles dont elle est saisie en dernier

¹⁹ Pour une étude détaillée de la question, voir E. Bates, note 11 ci-dessus, p.146. Voir également, *id.* p.149 (« [Le Protocole n° 11] a pleinement judiciarisé et consacré le droit de recours individuel comme le moteur du mécanisme de contrôle prévu par la Convention, confirmant ainsi que la mission de la Convention était indissoluble du droit de recours individuel [et] de justice individuelle » (citant P Mahoney, « Thinking a Small Unthinkable: Repatriating Reparation from the European Court of Human Rights to the National Legal Order, » in Liber Amicorum Luzius Wildhaber: Human Rights – Strasbourg views (sous la direction de L. Caflisch et autres, 2007) p. 263).

²⁰ Voir, par exemple, Luzius Wildhaber Der Menschenrechtsgerichtshof für Europa - überlastet, überlastend oder gerade richtig? (2011, Österreichisches Institut für Menschenrechte), et S. Greer The European Convention on Human Rights: Achievements, Problems and Prospects (2006) *passim*.

²¹ La Cour considère la Convention comme un « instrument constitutionnel de l'ordre public européen » : Loizidou c. Turquie (exceptions préliminaires), arrêt du 23 février 1995, paragraphe 75 ; voir également A. Drzemczewski European Human Rights Convention in Domestic Law: a Comparative Study (1983), p. 22 à 34.

²² Voir, par exemple, Airey c. Irlande, 32, Cour européenne des droits de l'homme (1979) et Tyrer c. Royaume-Uni, 36, Cour européenne des droits de l'homme (1978).

²³ Voir, par exemple, mes observations sur le Rapport du Groupe des Sages examiné du point de vue de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, allocution prononcée lors du colloque de Saint-Marin (22-23 mars 2007), doc. AS/Jur (2007) 25 disponible sur

http://assembly.coe.int/MainF.asp?link=http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2007/20070410_fjdoc25_2007.pdf.

²⁴ Voir le paragraphe 7 de mon document de travail AS/Jur « L'efficacité de la Convention européenne des Droits de l'Homme au niveau national », doc. AS/Jur (2007) 35 rev 2, disponible sur

http://assembly.coe.int/MainF.asp?link=http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2008/20070726_efficaciteConvention.pdf.

Voir également H. Keller et A. Stone Sweet (sous la direction de), A Europe of Rights. The impact of the ECHR on national legal systems (2008), *passim*.

²⁵ Résumé par E. Bates, note 11 ci-dessus, p. 500-502. Voir également la note 18 ci-dessus. Pour des commentaires récents sur cette question, voir les articles de R. Harmsen, S. Hennette-Vauchez, J. Christoffersen et L. Wildhaber in The European Court of Human Rights between Law and Politics (J. Christoffersen et M.R.Madsen (sous la direction de), 2011).

²⁶ *Id.*

²⁷ La démocratie, telle que l'évoque le Préambule de la Convention européenne des droits de l'homme, s'entend comme « un régime politique véritablement démocratique ».

ressort par les requérants ; le caractère unique de la Cour de Strasbourg tient à ce lien direct qu'elle entretient avec le justiciable et qui figure au cœur de son mécanisme²⁸.

2.2. L'engorgement de la Cour

11. Il faut admettre que le double rôle joué par la Cour de Strasbourg dans le système de la Convention européenne des droits de l'homme que nous venons d'évoquer a entraîné une prolifération des requêtes, qui a placé la Cour dans une situation extrêmement difficile. Ce genre d'évolution est, dans une certaine mesure, inhérent à tout mécanisme de contrôle international ou national. Plus de 25 000 affaires sont à ce jour pendantes devant la Cour et plus de 55 000 nouvelles requêtes sont attribuées à une instance décisionnelle chaque année, alors que la Cour est au mieux capable de rendre un peu moins de 2000 arrêts définitifs par an²⁹. Plus de 90 % de ces requêtes sont déclarés irrecevables, essentiellement au motif qu'elles sont manifestement dépourvues de fondement, et plus de 60 % des affaires recevables sont répétitives ou découlent d'un droit d'action similaire à celui d'affaires dans lesquelles la Cour a conclu à la violation de la Convention. Compte tenu du volume des requêtes introduites, le filtrage indispensable des affaires recevables et répétitives a dévié de l'examen des griefs fondés d'une partie des ressources limitées dont dispose la Cour.

12. L'origine des requêtes est par ailleurs très inégale, puisque près de 70 % des requêtes pendantes proviennent uniquement de six Etats parties : l'Italie, la Pologne, la Roumanie, la Fédération de Russie, la Turquie et l'Ukraine³⁰. Ces Etats présentent d'importants problèmes structurels ou systémiques liés aux dysfonctionnements de leurs ordres juridiques internes, y compris pour les normes énoncées par la Convention. Le nombre disproportionné de requêtes provenant de ces Etats contribue également à perpétuer l'arriéré d'affaires pendantes devant la Cour.

2.3. Le rapport du Groupe des Sages³¹ ; les conférences d'Interlaken et d'Izmir

13. Le Comité des Ministres a chargé le Groupe des Sages d'analyser les mécanismes de contrôle du système de la Convention européenne des droits de l'homme et d'en proposer la réforme, ainsi que de relayer et d'amplifier le Protocole n° 14 pour remédier aux problèmes évoqués plus haut. Après un certain nombre d'enquêtes et d'auditions, le Groupe a présenté plusieurs recommandations dans son rapport de novembre 2006 qui, selon le groupe des Sages, soulagerait la Cour de Strasbourg de l'engorgement de requêtes si elles étaient mises en œuvre de concert³².

14. Ces recommandations préconisaient d'amender la Convention pour permettre au Comité des Ministres de modifier les dispositions relatives au mécanisme juridictionnel, en vue d'assouplir la procédure de réforme ; de créer un nouveau mécanisme de filtrage, un Comité judiciaire composé de juges indépendants, qui servira de tampon entre les requérants et la Cour actuelle en rendant des décisions définitives sur la recevabilité des requêtes renvoyées devant lui par le Greffe de la Cour ; de consolider le principe de « subsidiarité » et le rôle joué par les juridictions nationales en matière de contrôle du respect de la Convention, au moyen d'avis consultatifs rendus par la Cour sur des « questions fondamentales d'intérêt général » ; de renforcer les voies de recours internes visant à réparer les violations de la Convention ; et, enfin, de promouvoir le recours à des moyens alternatifs de règlement des litiges, à la place de la procédure juridictionnelle, lorsque les circonstances s'y prêtent³³.

²⁸ Voir les paragraphes 4 à 7 de l'allocation que j'ai prononcée lors du colloque de Saint-Marin, doc. AS/Jur (2007) 25, disponible sur

http://assembly.coe.int/MainF.asp?link=http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2007/20070410_fjdoc25_2007.pdf

²⁹ Statistiques tirées de http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/Stats/Statistiques_2009_fr.pdf et données statistiques disponibles sur le site Web de la Cour :

<http://www.echr.coe.int/ECHR/FR/Header/Reports+and+Statistics/Statistics/Statistical+information+by+year/>

³⁰ Statistiques fournies dans le document AS/Jur/Inf (2011) 05 rev2 « *Etats avec des problèmes structurels/systémiques majeurs devant la Cour européenne des droits de l'homme: les statistiques* », disponible sur

http://assembly.coe.int/MainF.asp?link=http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/ajinfdoc05%202011rev_FR.pdf.

Voir également Cour européenne des droits de l'homme, *Pending Applications Allocated to a Judicial Formation* (30 juin 2011), disponible sur

http://www.echr.coe.int/NR/ronlyres/92D2D024-6F05-495E-A714-4729DEE6462C/0/Pending_applications_chart.pdf.

³¹ Groupe des Sages, *Rapport du Groupe des Sages au Comité des Ministres*, document CM(2006)203 (15 novembre 2006), disponible sur <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1063767&Site=CM>.

³² Voir Gil Carlos Rodríguez Iglesias, président du Groupe des Sages, Présentation du rapport du Groupe des Sages, allocation prononcée lors du colloque de Saint-Marin (22-23 mars 2007).

³³ *Id.*

15. Plusieurs initiatives supplémentaires ont été prises pour présenter ces propositions. Qu'il me suffise de rappeler la participation de l'Assemblée en mars 2007 au colloque de Saint-Marin sur « l'évolution à venir de la Cour européenne des droits de l'homme à la lumière du rapport des Sages »³⁴, en juin 2008 au colloque de Stockholm, « Vers une meilleure application de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national »³⁵ et en octobre 2010 à la Conférence de Skopje, « Renforcer la subsidiarité : intégrer la jurisprudence de la Cour dans les législations et les pratiques judiciaires nationales »³⁶, sans oublier, bien entendu, les deux importantes conférences à haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, à Interlaken en février 2010 et à Izmir en avril 2011.

16. Le « processus d'Interlaken », dans lequel j'ai intégré, pour les besoins du présent rapport, la Conférence de suivi d'Izmir, a fait l'objet d'un débat à l'Assemblée en avril 2010 : voir la Résolution 1726 (2010)³⁷. Le Plan d'action d'Interlaken impose un certain nombre d'obligations au Comité des Ministres, aux Etats parties, à la Cour et au Secrétaire Général dans les domaines suivants : (1) l'accès à la Cour et au droit de recours individuel, (2) la mise en œuvre de la Convention au niveau national, (3) l'examen de nouveaux mécanismes de filtrage au sein de la Cour et la diminution des requêtes répétitives, (4) l'amélioration de la structure interne de la Cour et l'application des critères de recevabilité en vigueur en vue d'une plus grande efficacité, (5) la surveillance effective et transparente de l'exécution des arrêts de la Cour et (6) la simplification de la procédure d'amendement de la Convention, afin que le Comité des Ministres puisse modifier cet instrument³⁸. En juin 2010, le Protocole n° 14 à la Convention européenne des droits de l'homme est entré en vigueur, ce qui a permis de poursuivre la réflexion sur certaines réformes évoquées à Interlaken et recommandées par le Groupe des Sages.

17. A ce jour, le Comité des Ministres a adopté une recommandation aux Etats membres sur les recours effectifs face à la durée excessive des procédures et a mis en place un « système de surveillance à deux axes » en janvier 2011, qui prévoit la surveillance continue de l'exécution des arrêts de la Cour par les Etats, tout en promouvant la subsidiarité³⁹. La Cour de Strasbourg a également mis en œuvre un certain nombre de réformes, parmi lesquelles un système de juge unique pour filtrer les requêtes irrecevables (et la création d'une section de filtrage pour les cinq Etats contre lesquels sont introduites le plus de requêtes), des comités de trois juges (pour certains Etats au titre du Protocole n° 14 bis et de l'accord de Madrid sur l'application provisoire du Protocole n° 14), l'application de nouveaux critères de recevabilité tous obligatoires depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 14, ainsi qu'une importante politique de priorités, destinée à définir l'ordre de traitement des requêtes, l'adoption d'un nouvel article 61 du Règlement de la Cour, qui régit la procédure de l'arrêt pilote pour remédier aux défaillances systémiques et structurelles et aux requêtes répétitives, et une campagne d'information menée par le Greffe de la Cour pour faciliter l'accès des éventuels requérants et de leurs mandataires en justice aux précédents de la jurisprudence de la Cour, notamment sous la forme d'un guide pratique sur les critères de recevabilité, disponible en quatre langues (et dont la version en huit autres langues est en préparation). Le Greffe et les représentants des gouvernements ont également examiné les mesures qui pourraient être prises pour diminuer l'afflux des requêtes. Malgré cette avancée,

³⁴ *L'évolution à venir de la Cour européenne des droits de l'homme à la lumière du rapport des Sages*, colloque de Saint-Marin, disponible sur http://www.coe.int/t/e/human_rights/cddh/1_publications/SanMarino_en.pdf. Voir également la note 22 ci-dessus.

³⁵ Une sélection de textes du colloque de Stockholm, dont mon discours sur la « dimension parlementaire », figure dans le doc. AS/Jur (2008)32 rev, disponible sur

http://assembly.coe.int/MainF.asp?link=http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2008/20080623_fjdoc32_2008_rev.pdf

³⁶ Lors de laquelle le président de l'AS/Jur, C. Pourgourides, a présenté un document portant sur l'autorité de la chose interprétée (*res interpretata*) attachée à la jurisprudence de la Cour, voir doc. AS/Jur/Inf (2010) 04, disponible sur http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/20101125_skopje.pdf

³⁷ Disponible sur <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/FRES1726.htm>

Ce texte, intitulé « Mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme: le processus d'Interlaken », se fondait sur un rapport de l'AS/Jur, doc 12221 (disponible sur <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/FDOC12221.htm>), dont j'étais la rapporteuse.

³⁸ Déclaration d'Interlaken, Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme (19 février 2010), disponible sur

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=InterlakenDeclaration&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>.

³⁹ Comité des Ministres, *Rapport sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme : suivi des conférences d'Interlaken et d'Izmir*, 121^e session, doc. CM(2011)57 final, du 3 mai 2011, disponible sur [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2011\)57&Language=lanFrench&Ver=final&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2011)57&Language=lanFrench&Ver=final&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383), voir p. 34, paragraphe 87, pour l'examen de la modification de la procédure d'exécution des arrêts par le Comité des Ministres après l'adoption du Protocole n° 14. Ces nouvelles méthodes de travail seront évaluées en décembre 2011.

les réformes mises en œuvre à ce jour n'ont pas endigué le flux de nouvelles requêtes et l'augmentation de l'arriéré d'affaires à traiter⁴⁰.

18. Tout récemment, les participants de la Conférence de suivi d'Izmir ont considéré qu'il fallait élaborer et mettre en œuvre des stratégies à court, moyen et long terme afin de poursuivre et faire progresser le processus d'Interlaken⁴¹. Nous examinerons plus loin dans la **Partie 3** du présent rapport un certain nombre de questions qui méritent, selon moi, d'être prises en considération. Il convient, avant cela, de souligner un aspect étrange de la Conférence d'Izmir. Alors que l'intervention du Président de l'Assemblée soulignait l'importance de la « dimension parlementaire » des travaux entrepris dans ce domaine par l'Assemblée et les organes législatifs nationaux⁴², la Déclaration d'Izmir ne mentionne pas le moins du monde la nécessité de faire participer les parlements nationaux à ce processus et évoque uniquement l'Assemblée lorsqu'elle parle de la création du panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme. Je ne parviens tout simplement pas à comprendre pourquoi le texte adopté à Izmir ne propose pas d'associer plus étroitement un organe statutaire essentiel de notre Organisation, ainsi que le pouvoir législatif des autorités nationales, au processus d'Interlaken⁴³. L'Assemblée elle-même est revenue sur ce point dans sa Résolution 1823 (2011), adoptée en juin dernier : « l'Assemblée [...] **regrette** que le débat sur l'avenir du système de la Convention qui a fait suite à la Conférence d'Interlaken ne prenne pas suffisamment en compte le rôle important que pourraient jouer les parlements et **déplore** le silence de la Déclaration d'Izmir sur ce point » (le libellé original ne comporte pas de passage en gras)⁴⁴. Lorsque les Etats membres rendront compte au Comité des Ministres, à la fin de l'année, des avancées réalisées dans la mise en œuvre du « processus d'Interlaken », il conviendra de veiller à ce que les parlements nationaux et l'Assemblée aient la possibilité d'examiner attentivement ces rapports.

2.4. Le principal point d'achoppement : les difficultés budgétaires du Conseil de l'Europe

19. Bien que d'aucuns jugent le moment mal choisi pour débattre des difficultés budgétaires du Conseil de l'Europe (mais on peut se demander quand ils le trouveraient opportun), je me dois d'aborder cette question, surtout lorsque l'Organisation est désormais installée dans une véritable croissance zéro de son budget. Comme je l'indiquais déjà en avril 2010 dans mon rapport sur le « processus d'Interlaken », les parlementaires que nous sommes ont l'obligation de porter cette question à l'attention des dirigeants politiques de leurs pays respectifs. La situation actuelle est tout simplement intenable, pour ne pas dire suicidaire⁴⁵. Les études comparatives que j'ai ensuite menées sur le sujet sont à cet égard édifiantes.

20. Le coût annuel, pour le budget du Conseil de l'Europe, de l'embauche d'un juge à la Cour européenne des droits de l'homme est estimé à 333 667 EUR⁴⁶, soit un montant supérieur à la contribution annuelle de 15 Etats membres⁴⁷. En d'autres termes, la contribution versée par ces Etats ne suffit même pas à financer le coût de leur propre juge !

⁴⁰ *Id.* Il convient également de reconnaître que la résolution de certains types de problèmes soulevés à Strasbourg « est uniquement possible au niveau politique intergouvernemental. L'idée que la Cour puisse régler les litiges immobiliers survenus après-guerre est assez irréaliste », estime le juge E. Myjer, "The European Court of Human Rights and armed conflict between High Contracting Parties; some general remarks," dans La conscience des droits. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa (2011), pp.461-472, p.471.

⁴¹ Déclaration d'Izmir, Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, 27 avril 2011, disponible sur

<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=IzmirDeclaration&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorIntranet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

⁴² Voir le Procès-verbal de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, Izmir, 26-27 avril (2011, version bilingue anglais/français), p. 19-21.

⁴³ Dans une lettre du 6 avril 2011 adressée au président turc des Délégués des Ministres, l'ambassadeur géorgien proposait d'ajouter, dans ce qui est à présent le point 6 de la « Mise en œuvre [du Plan de suivi actuel] », qui traite de la consultation de la société civile, la formule « invite l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et les parlements des Etats membres à contribuer à la mise en œuvre effective du Plan de suivi ». Voir également à ce propos la note de bas de page n° 2 in A. Drzemczewski "The Parliamentary Assembly's involvement in the supervision of the judgments of the Strasbourg Court" in Vol.28 Netherlands Quarterly of Human Rights (2010), p. 164-178, p. 165.

⁴⁴ paragraphe 5.2 de la Résolution 1823 (2011), disponible sur

<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/FRES1823.htm>

⁴⁵ Voir le paragraphe 10 de mon rapport, doc. 12221, note 36 ci-dessus, p.4.

⁴⁶ Montant calculé en additionnant le coût pour l'Organisation d'un juge (225 000 EUR), d'un tiers de poste B3 (47 000 EUR/3) et d'un agent A2 (93 000 EUR).

⁴⁷ Ces chiffres ont été obtenus auprès du Service du Programme et du Budget de la Direction du Programme, des Finances et des Services linguistiques du Conseil de l'Europe.

21. La comparaison des dépenses des autres juridictions internationales ou organes et institutions régionaux avec le budget de 58,96 millions EUR et les 630 agents de la Cour est également riche d'enseignement :

- L'Agence des droits fondamentaux (FRA) est une instance indépendante de l'Union européenne (UE), créée pour dispenser assistance et expertise à l'UE et à ses Etats membres pour l'application du droit communautaire/de l'UE à des questions relatives aux droits fondamentaux. Elle emploie environ 70 agents⁴⁸ et a pour tâche de réunir des données sur les droits fondamentaux, d'effectuer des recherches et des analyses, de prodiguer des conseils indépendants aux dirigeants politiques, de travailler en réseau avec les acteurs des droits de l'homme et, enfin, de mettre en place des activités de communication afin de diffuser les résultats de ses travaux et de sensibiliser l'opinion publique aux droits fondamentaux. Elle n'est **pas** habilitée à examiner des recours individuels, à exercer des pouvoirs décisionnels réglementaires, à suivre la situation des droits fondamentaux dans les Etats membres aux fins de l'article 7 du traité de l'UE⁴⁹, à contrôler la légalité des actes communautaires/de l'UE ni à vérifier si un Etat membre n'a pas respecté une obligation née du traité. Son budget était en 2009 de 17 millions EUR⁵⁰, en 2010 de 20 millions EUR⁵¹ et en 2011 de 20 millions EUR à nouveau⁵².
- L'Office des publications de l'Union européenne est un office interinstitutionnel qui a pour objet d'assurer l'édition des publications des institutions de l'Union européenne. En 2010, il employait 672 agents et son budget administratif était de 90 millions EUR⁵³.
- La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) se compose aujourd'hui de trois juridictions : la Cour de justice, le Tribunal et le Tribunal de la fonction publique. En 2010, les trois juridictions cumulées ont été saisies au total de 1903 nouvelles affaires, ont traité 1230 affaires et comptaient 2284 affaires pendantes⁵⁴. Les trois juridictions employaient au total 1927 agents en 2010 et 1954 agents en 2011⁵⁵. Son budget était de 330 millions EUR en 2010 et de 341 millions EUR en 2011⁵⁶.
- Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a clos 126 procédures d'accusation et compte actuellement 35 procédures engagées⁵⁷. En août 2011, il employait 919 agents pour un budget 2010-2011 de 209 millions EUR⁵⁸.
- La Cour pénale internationale (CPI) était dotée en 2010 d'un budget de 103 millions EUR⁵⁹. Celui-ci se fondait sur l'hypothèse de cinq instructions et jusqu'à trois procès menés par le procureur au cours de l'année 2010⁶⁰. Un effectif de 763 agents a été approuvé et 686 de ces postes ont été pourvus⁶¹.

Ces chiffres peuvent être comparés au nombre total des requêtes sur lesquelles la Cour de Strasbourg a statué en 2010 (41 183), au nombre total des requêtes pendantes devant elle (139 650) et aux ressources dont elle dispose (630 agents et un budget total de 58,96 millions EUR en 2011) – très inférieures au budget global de l'Office des publications de l'UE en 2010 ou équivalentes à moins d'un quart du budget de la Cour de justice de l'Union européenne en 2011, à moins d'un tiers du budget du TPIY en 2011 et à environ la moitié du budget de la CPI en 2010. Ces chiffres se révèlent encore plus contrastés si on prend en compte le nombre d'affaires traitées par la Cour européenne des droits de l'homme, comparé à celui de la CJUE, du TPIY ou de la CPI.

⁴⁸ Source: [Organisation of the FRA](#).

⁴⁹ Cet article confère au Conseil un pouvoir de sanction en cas de graves violations des droits fondamentaux dans un Etat membre.

⁵⁰ [FRA revenue and expenditure 2009](#).

⁵¹ [FRA revenue and expenditure 2010](#).

⁵² [FRA revenue and expenditure 2011](#).

⁵³ [Office des publications - Chiffres clés 2010](#).

⁵⁴ Chiffres tirés de [Statistiques judiciaires de la Cour de justice](#), [Statistiques judiciaires du Tribunal](#) et [Statistiques judiciaires du Tribunal de la fonction publique](#).

⁵⁵ [Budget of the European Union 2011](#), page I/115.

⁵⁶ [Section IV of the European Union budget - Court of Justice](#), page 8. Voir également A. Lester "The European Court of Human Rights after 50 years" in [The European Court of Human Rights between Law and Politics](#), note 24 plus haut, p. 98- 117, p.106-107.

⁵⁷ [TPIY - Chiffres clés](#).

⁵⁸ [TPIY – Le Tribunal en bref](#). Veuillez noter que les chiffres en euros correspondent à la conversion de 301 895 900 USD à un taux de change de 0,69.

⁵⁹ [Report on budget performance of the ICC as at 31 March 2010](#).

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

22. Pire encore, chaque fois que le budget de la Cour a augmenté par le passé (l'exposé des motifs de mon rapport sur le processus d'Interlaken en donne plusieurs exemples), les fonds ont été transférés du budget des programmes d'activités du Conseil de l'Europe à celui de la Cour, amputant et compromettant ainsi gravement l'impact des autres activités du Conseil, par exemple l'action des autres principaux mécanismes de suivi et les programmes de formation aux droits de l'homme. Comme il a été mis à un terme à cette politique de transfert, le budget de l'Organisation ne parvient plus à faire face aux besoins logistiques de la Cour⁶². Comparé à d'autres organisations, le budget du Conseil de l'Europe est extrêmement modeste, alors que sa tâche est gigantesque. Pourtant, ni la Déclaration d'Interlaken, ni la Déclaration d'Izmir ne comporte la moindre allusion à ces importantes questions. Au lieu de s'attacher avant tout à renforcer d'urgence cette situation budgétaire comparativement fragile, le Comité des Ministres ne semble pas s'en inquiéter outre mesure. Il est donc indispensable que l'Assemblée, en sa qualité d'autre principal organe statutaire du Conseil de l'Europe, prenne fermement position sur ce point.

3. Points à prendre particulièrement en compte

23. Comme je l'indiquais dans l'**introduction**, il ne me paraît pas nécessaire, ni d'ailleurs utile, de procéder à une analyse approfondie de tous les travaux consacrés à l'autorité et à l'efficacité de la Cour, que ce soit à l'échelon gouvernemental ou intergouvernemental et qu'il s'agisse des documents publiés par le Secrétaire Général, le Commissaire aux droits de l'homme, la Cour elle-même ou tout autre organe à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Organisation, y compris les contributions des ONG ; je renvoie par conséquent le lecteur à la documentation citée dans les deux premières parties du présent exposé des motifs. J'ai par ailleurs choisi de ne pas aborder un certain nombre de questions importantes qui ont déjà été traitées en détail, notamment dans les précédents rapports présentés par l'AS/Jur à l'Assemblée. Je renvoie à ce propos le lecteur au site Web de l'AS/Jur - http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Committee/JUR/role_F.htm - où il pourra consulter ces travaux. Plusieurs rapports, qui traitent de sujets aussi variés que la nécessité d'élire des juges de la plus haute stature à la Cour, le non-respect des mesures provisoires prises par la Cour, l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme, la corruption de la justice dans certains Etats parties ou la nécessité de mettre un terme à l'impunité, présentent une pertinence particulière en la matière⁶³.

3.1. Rappel de la signification du principe de « subsidiarité »

24. Les Etats membres doivent assumer pleinement leurs responsabilités, en veillant au respect des droits de l'homme et à la conformité de leur droit et de leurs pratiques avec la Convention, et exécuter intégralement et en temps utile les arrêts de la Cour de Strasbourg. Dès lors que les droits de l'homme seront efficacement et effectivement protégés à l'échelon national, c'est-à-dire dans les Etats parties à la Convention, les requêtes introduites devant la Cour seront moins nombreuses. Dans le cas contraire, la Cour finira à terme par ne plus pouvoir traiter le nombre croissant des requêtes, ce qui pourrait bien faire obstacle à l'accès des justiciables à la Cour. Cette situation serait extrêmement préjudiciable au droit de requête individuelle tel que nous le connaissons aujourd'hui. Il est donc urgent de convaincre les Etats dans lesquels les graves violations des droits de l'homme sont les plus nombreuses⁶⁴, ainsi que ceux qui

⁶² Dans sa demande budgétaire pour 2012-2013, la Cour a demandé 150 agents supplémentaires.

⁶³ Consulter les rapports de l'AS/Jur, disponibles sur http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListingCommittee_F.asp et les documents et les déclarations publiques de l'AS/Jur sur <http://assembly.coe.int/MainF.asp?link=/CommitteeDocs/ComDocMenuJurFR.htm>.

Voir également les questions soulevées dans mon ébauche du présent rapport en 2008, mais que j'ai décidé de ne pas aborder en profondeur dans cet exposé des motifs. Parmi elles figurent notamment l'importance des arrêts pilotes (je renvoie à ce propos au nouvel article 61 du Règlement de la Cour : voir le texte de A.C Buyse disponible sur http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1514441 ; le blog de M. Buyse sur la Convention européenne des droits de l'homme, intitulé « *ECHR Blog* » est l'un des meilleurs sur ce point, disponible sur <http://echrblog.blogspot.com/>), l'octroi d'une satisfaction équitable, les questions relatives aux « règlements amiables » (voir H. Keller, M. Forowicz et L. Engi, *Friendly Settlements before the European Court of Human Rights*, 2010) et au droit aux prestations de sécurité sociale et à pension de retraite des juges, qui leur est désormais accordé (voir à ce propos la Résolution CM/Res (2009)5 du Comité des Ministres sur le statut et les conditions de service des juges de la Cour européenne des droits de l'homme et du Commissaire aux droits de l'homme, disponible sur [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res\(2009\)5&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res(2009)5&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383) ; voir également P. Mahoney, "The international judiciary - independence and accountability", in vol. 7 *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* (revue des praticiens du droit, 2008), p. 313-349) : doc. AS/Jur (2008) 07, en particulier les p. 6- 8.

⁶⁴ Ces graves violations des droits de l'homme sont recensées et démontrées dans les rapports de l'AS/Jur par, respectivement, Mme H. Däubler-Gmelin, dans le doc. 11934, disponible sur <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/FDOC11934.pdf>, et M. C. Pourgourides, dans le doc. 12455, disponible sur <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/FDOC12455.pdf> ;

présentent les principaux problèmes structurels⁶⁵, de prendre des mesures rigoureuses pour remédier à cette situation. Si rien n'est fait, la Cour de Strasbourg ne sera pas en mesure de clôturer le traitement des requêtes dans un délai raisonnable, tout en maintenant la qualité et l'autorité de ses arrêts.

25. Selon la Convention européenne des droits de l'homme, il incombe avant tout aux Etats parties de garantir les droits et libertés fondamentaux à toute personne relevant de leur compétence (article 1), la Cour ne pouvant être saisie « *qu'après l'épuisement des voies de recours internes* » (article 35, paragraphe 1) : c'est ce que l'on appelle le principe de subsidiarité. Cette subsidiarité et, dans une certaine mesure la doctrine de la « marge d'appréciation »⁶⁶ qui lui est associée, impose à la Cour de Strasbourg de jouer un rôle complémentaire des décisions de justice et de la législation nationales : les Etats ont l'obligation d'intégrer dans leur propre ordre juridique les normes de la Convention, selon l'interprétation retenue par la Cour⁶⁷. En d'autres termes, le principe de subsidiarité présente un double aspect : le premier est *procédural* et exige des justiciables qu'ils aillent au bout de toutes les procédures pertinentes de leur pays ; le second est d'ordre *substantiel* et repose sur le postulat que les Etats parties sont en principe les mieux placés pour apprécier la nécessité et la proportionnalité des mesures spécifiques qu'ils sont amenés à prendre. Cela dit, un Etat peut garantir et garantir souvent un degré de protection plus élevé que la Convention, et la Cour accorde évidemment une certaine latitude aux autorités nationales dans l'établissement de ce qu'elles estiment être un juste équilibre entre la nécessité d'une mesure et le respect par celle-ci des droits consacrés par la Convention, dans l'esprit de la jurisprudence européenne pertinente. Mais il revient à la Cour de décider de l'interprétation de la Convention dans chaque affaire dont elle est saisie⁶⁸.

3.2. L'absence de recours internes effectifs reste extrêmement problématique

26. A ce jour, plusieurs Etats parties n'ont pas été capables, et parfois n'ont pas eu la volonté politique, de respecter leur obligation de réparer effectivement les violations de la Convention commises au sein de leur ordre juridique national, comme l'exige l'article 13 de la Convention⁶⁹. La Cour et le Comité des Ministres ont défini « les recours internes effectifs » comme une voie de recours accessible aux justiciables et qui leur accorde une réparation adéquate pour toute violation déjà survenue ou prévient la poursuite d'une violation en général⁷⁰. Il arrive toutefois que, bien qu'un arrêt de la Cour de Strasbourg constate l'existence d'une violation, la pratique qui la cause persiste et que l'intéressé ne dispose plus d'une voie de recours ou que celle-ci ne soit plus applicable aux violations ultérieures en raison des défaillances structurelles de l'ordre juridique interne ou d'une controverse politique⁷¹. Une telle situation compromet l'efficacité du système de la Convention, tout en occasionnant l'introduction de requêtes répétitives ou clones.

ces deux documents ont conduit à l'adoption par l'Assemblée de la Résolution 1675 (2009) sur la « Situation des droits de l'homme en Europe : nécessité d'éradiquer l'impunité » (disponible sur <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta09/FRES1675.htm>) et de la Résolution 1787 (2011) sur « La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme » (disponible sur <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/FRES1787.htm>).

⁶⁵ Voir le document AS/Jur/Inf (2011)05 rev.2, note de bas de page 29 plus haut.

⁶⁶ La notion de marge d'appréciation nationale peut s'entendre comme le fait d'autoriser les Etats parties à décider de manière discrétionnaire de la façon dont ils respectent leurs obligations nées de la Convention, notamment au titre des articles 8 à 12 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cela traduit clairement le fait que la Convention n'impose pas et n'aspire pas davantage à une stricte uniformité des normes relatives aux droits de l'homme en Europe.

⁶⁷ Avis rendu le 4 avril 2011 par la Cour pour la Conférence d'Izmir. Voir également « Interlaken Follow-up: principle of subsidiarity », note du juriconsulte de la Cour européenne des droits de l'homme, doc. 3188076, du 8 juillet 2011, et L. R. Helfer, « Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime », Vol.19 European J. of Int'l. Law, (2008), p.125-131.

⁶⁸ Voir les articles 19, 32 et 46 de la Convention. Voir également J.-P. Costa, « On the legitimacy of the European Court of Human Rights' judgements » in vol. 7 European Constitutional Law Review (2011), p. 173-182.

⁶⁹ L'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme est libellé comme suit : « *Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles* ».

⁷⁰ Voir par exemple l'arrêt rendu par la Cour de Strasbourg dans l'affaire *Surmeli c. Allemagne* (2006), paragraphe 99, et deux recommandations du Comité des Ministres aux Etats membres : la Recommandation sur l'amélioration des recours internes, CM Rec. (2004)6., disponible sur

[https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2004\)6&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3%20&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2004)6&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3%20&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=FDC864) et la Recommandation sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures, CM Rec. (2010)3, disponible sur

[https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2010\)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2010)3&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383). Voir également T. Barkhuysen et M. L. van Emmerik, Legal Protection Against Violations of the ECHR: Improving (Co-)operation of Strasbourg and Domestic Institutions, Vol. 12 Leiden J. of Int'l Law (1999), p. 833- 851, p. 841.

⁷¹ Voir à ce propos le document présenté par le greffier de la Cour, E. Fribergh, « How to deal with repetitive applications in the future » lors d'une table ronde organisée à Bled, en Slovénie, les 22-23 septembre 2009, disponible sur le site

27. Les gouvernements, c'est-à-dire l'exécutif, ne sont pas les seuls responsables de l'absence de recours effectif à l'échelon national : les organes législatifs ont leur part de responsabilité. Il est trop facile de désigner autrui lorsqu'on peut en partie reprocher aux parlementaires que nous sommes de ne pas résoudre correctement les problèmes structurels qui subsistent dans notre pays. La durée toujours excessive des procédures engagées au civil, au pénal et en matière administrative, en violation de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention, a été constatée notamment en Bulgarie, en Grèce, en Italie, en Moldova, en Pologne, en Roumanie, en Fédération de Russie, en Turquie et en Ukraine⁷². Cette catégorie d'affaires est devenue l'une des principales sources de contentieux devant la Cour depuis l'arrêt rendu en 2000 dans l'affaire *Kudła*, qui a amené la Cour de Strasbourg à réaffirmer clairement que l'article 13 exige que de telles violations puissent faire l'objet de recours internes⁷³.

28. En outre, la prolifération des requêtes introduites au titre de l'article 6 peut véritablement nuire à la qualité des arrêts rendus par la Cour. Il a été proposé que, pour ne pas être davantage submergée, la Cour apprécie ces affaires de façon « quasi automatique », en analysant « sommairement » chaque affaire, au lieu de procéder à un examen judiciaire complet et approfondi⁷⁴. La diversité des ordres juridiques internes aggrave encore ces problèmes : ils peuvent se produire dans les démocraties récentes, dont l'ordre juridique se heurte à de graves difficultés structurelles, et dans les Etats dont le régime démocratique est bien établi, mais dans lesquels l'administration de la justice manque d'efficacité⁷⁵.

29. Les Etats ont utilisé diverses méthodes pour se conformer à ces obligations. Ainsi, dans l'affaire *Procaccini*, la Cour a indiqué que tout les Etats parties pouvaient reprendre à leur compte la technique utilisée par certains Etats, qui ont mis en place un double recours interne en cas de violation de l'article 6 : il combine l'indemnisation des victimes à des mécanismes permettant d'accélérer la procédure judiciaire⁷⁶. De même, un texte de loi polonais récemment adopté dans un souci de mise en conformité avec la Convention européenne des droits de l'homme⁷⁷ a été jugé efficace par la Cour de Strasbourg⁷⁸, car il permet aux justiciables de demander l'accélération de la procédure, l'octroi d'une satisfaction équitable ou l'obtention de dommages-intérêts pour violation du droit à la tenue d'un procès dans un délai raisonnable. Qui plus est, cette loi est applicable aux requêtes introduites avant sa rédaction devant la Cour de Strasbourg et qui n'ont toujours pas fait l'objet d'une décision sur leur recevabilité ; les requérants peuvent ainsi saisir les juridictions nationales pour que celles-ci statuent dans ces affaires. Une telle législation permet aux Etats d'assumer leurs obligations nées de la Convention et diminue le nombre de requêtes devant la Cour⁷⁹.

Web de la cour <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/F4E1DAB4-9382-4CF1-8407-EE82A92A275A/0/ErikFriberghBledspeech.pdf>, et C. Pourgourides, Situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, rapport de l'AS/Jur, doc. 11202 (mars 2007), disponible sur <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc07/FDOC11202.pdf>, *passim*.

⁷² Voir, pour plus de précisions, la Résolution 1789 (2011) de l'Assemblée, adoptée sur la base d'un rapport (doc. 12455) établi par M. C. Pourgourides, note 1 plus haut, *passim*. Voir également F. Edel The length of civil and criminal proceedings in the case-law of the European Court of Human Rights (2007), p.83-84. Cette information peut également être présentée de la manière suivante : ces affaires représentent plus d'un tiers des violations constatées dans les arrêts prononcés contre chacun des Etats suivants : Belgique, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie (82 % !), Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Pologne, Portugal, Slovaquie, Slovaquie et « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». Le problème est proportionnellement moins important en Bulgarie, Moldova, Roumanie, Russie, Turquie ou Ukraine – voir « Statistiques sur les arrêts par Etat : 1959-2010 », disponible sur http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/72912CF0-95BC-4D2E-8AD8-D50C988ED9EC/0/Graphique_violation_fr.pdf

⁷³ *Kudła c. Pologne* (2000).

⁷⁴ Per K. Drzewicki, allocution prononcée lors de l'atelier sur *L'amélioration des recours internes avec un accent particulier sur les cas de durée déraisonnable des procédures* (Strasbourg, 29 avril, 2005).

⁷⁵ *Id.* Drzewicki. Il laisse également entendre que la différence de capacité des Etats à respecter plus ou moins les exigences de l'article 6 peut provenir du type d'ordre juridique qui est le leur (common law ou droit civil).

⁷⁶ Voir *Giuseppina et Orestina Procaccini c. Italie*, (2006), arrêt de Grande Chambre, paragraphes 70- 96.

⁷⁷ *Ustawa o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki* 2004, disponible sur <http://www.abc.com.pl/serwis/du/2004/1843.htm> (en polonais).

⁷⁸ *Charzyński c. Pologne* (décision), requête n° 15212/03, (2005-V), paragraphes 36-42, Cour européenne des droits de l'homme. Voir également *Krasuski c. Pologne*, n° 61444/00, (2005) (qui comporte une traduction de ce texte de loi et examine l'approbation par la Cour de ce recours effectif).

⁷⁹ Voir également à ce sujet la proposition de « procédure de renvoi » des affaires répétitives de R. Lawson : « *dès que la Cour identifie une affaire soulevant uniquement des questions déjà traitées dans des affaires précédentes, elle la renverrait à un tribunal national. Ce dernier pourrait être une juridiction spécialisée dans la protection des droits de l'homme ou la Cour suprême (à charge pour cette dernière de saisir l'organe judiciaire approprié). L'essentiel est de disposer d'un « tribunal de substitution » désigné à l'avance. L'un des grands avantages de cette idée, en plus de soulager la Cour, est qu'elle imposerait une solution de l'affaire au niveau national. Le système judiciaire de l'État concerné serait donc plus à même de s'imprégner des enseignements pertinents par rapport à la situation où l'affaire aurait fait l'objet d'un arrêt « extérieur » rendu à Strasbourg* » (R. Lawson, « Garantir l'autorité et l'efficacité de la

30. Les deux arrêts rendus par la Cour de Strasbourg dans les affaires *Procaccini* et *Scordino*⁸⁰ montrent que les Etats parties jouissent d'une « marge d'appréciation » dans le choix du mode de mise en œuvre des recours internes ; cette latitude n'est cependant pas absolue, dans la mesure où tout recours doit satisfaire à un certain nombre de critères généralement admis. Bien que les mesures préventives et les mesures de réparation représentent la solution la plus adaptée aux yeux de la Cour, elle admet également que les Etats offrent uniquement aux justiciables la possibilité d'engager un recours en indemnisation, sous réserve que celui-ci soit traité efficacement et rapidement⁸¹. En outre, les Etats ne peuvent se contenter de mettre en place un mécanisme de prévention des retards de la procédure judiciaire sans réparer également le préjudice causé⁸². Ils ont la faculté de définir les critères applicables au dépôt d'un recours en fonction des affaires qui en font l'objet. La Cour a ainsi conclu que le fait de tenir compte au pénal de la durée de la procédure pour la fixation de la peine (facteur d'atténuation) pouvait être un bon moyen d'octroyer une réparation des violations de l'article 6, paragraphe 1⁸³.

31. Bien que plusieurs Etats aient rédigé des projets de loi similaires à la législation polonaise par souci de conformité avec l'article 6, cette approche n'a pas été suivie uniformément ou, parfois, n'a pas été effectivement mise en œuvre⁸⁴. Ainsi, la loi *Pinto* en Italie, dont le but est le même que celui de la loi polonaise évoquée, est si imparfaite qu'elle endigue fort peu le flux des requêtes italiennes introduites devant la Cour de Strasbourg au titre de l'article 6 et qu'elle offre même aux requérants la possibilité d'ajouter des griefs supplémentaires au titre de l'article 13 pour absence de recours satisfaisant⁸⁵.

32. Lors de la réunion qu'elle a récemment tenue à Oslo les 6 et 7 juin 2011, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a procédé à une audition sur cette question. A cette occasion, l'un des experts, M. D. Kotliar, a résumé fort à propos la situation. Selon lui, les principaux problèmes structurels, qui subsistent essentiellement en raison du manque de volonté politique dont les Etats font preuve pour y remédier, sont la durée excessive des procédures judiciaires, la non-exécution ou l'exécution tardive des décisions de justice définitives, le recours à la détention provisoire illégale ou prolongée, les décès ou mauvais traitements survenus alors que la victime se trouvait sous la responsabilité des pouvoirs publics et l'absence d'enquête effective à leur sujet, ainsi que l'état déplorable des établissements de détention et la surpopulation qui y règne. S'agissant de la durée excessive des procédures judiciaires, la solution consiste bien souvent, en principe, à réformer l'ensemble du système judiciaire. Mais il convient également d'envisager d'autres modes de règlement des litiges et la mise en place de délais de clôture des procédures. Pour ce qui est des décès ou des mauvais traitements survenus alors que les victimes se trouvaient sous la responsabilité des pouvoirs publics, il est souvent indispensable de prévoir de nouvelles sanctions et de modifier la législation pénale, ainsi que l'état d'esprit et les habitudes des services répressifs. M. Kotliar a conclu que, de manière générale, notamment dans un certain nombre de « nouvelles démocraties », il convenait de mettre en place sans tarder des recours internes effectifs (par exemple pour violation des droits de l'homme ou pour obtenir une indemnisation) et des mécanismes de surveillance et de prévention. La Cour de Strasbourg a par exemple conclu qu'un recours déposé devant une Cour constitutionnelle au sujet de la durée d'une procédure judiciaire pouvait constituer un recours interne effectif⁸⁶.

33. Comme mon collègue de la commission, M. Kivalov (Ukraine, ADLE), présentera un rapport distinct sur le thème « *Assurer la viabilité de la Cour de Strasbourg : les insuffisances structurelles dans les Etats Parties* »⁸⁷, je me suis abstenue de traiter en détail cet important sujet dans le présent rapport. Il serait

Convention européenne des Droits de l'Homme », doc. AS/Jur (2008) 5, disponible sur <http://www.respoint.se/itp/event/europaradet/content/File/14PACE.report.Lawson.Fra.doc>

⁸⁰ *Scordino c. Italie*, arrêt n° 183 (2006).

⁸¹ *Procaccini*, arrêt, paragraphe 80-88.

⁸² *Id.*

⁸³ *Procaccini*, arrêt, paragraphe 75.

⁸⁴ Pour de plus amples informations sur l'approche retenue par chaque Etat membre vis-à-vis de la durée excessive des procédures, voir mon rapport AS/JUR(2007)35 rev 2, note 23 plus haut et D. Kotliar, « Solving Systemic Problems in States Parties: A Way to Ensure Viability of the Strasbourg Court », allocution prononcée lors de la réunion de l'AS/Jur à Oslo, Norvège (7 juin, 2011), disponible auprès du Secrétariat.

⁸⁵ Voir l'arrêt *Procaccini* (qui énumère plusieurs défaillances substantielles de la loi Pinto).

⁸⁶ *Debelić c. Croatie*, arrêt (2007). Voir également Commission de Venise, Étude n° 538/2009, paragraphe 79.

⁸⁷ Proposition de résolution, doc. 12370 disponible sur <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/FDOC12370.htm>. Voir également le document d'information du Secrétariat, doc. AS/Jur/Inf(2011)05 rev 2, note 29 plus haut. Pour une excellente vue d'ensemble des difficultés rencontrées par le Comité des Ministres sur ces questions et des points connexes, voir *Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, 4^e Rapport annuel du Comité des Ministres (pour l'année 2010, 2011), disponible sur http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2010_fr.pdf *passim*.

toutefois malvenu de ne pas évoquer une catégorie particulière de grands problèmes structurels, à savoir ceux qui ont trait à de graves violations des droits de l'homme. Comme l'expliquait M. Pourgourides, « *il est tout simplement inacceptable, pour des Etats appartenant à une organisation européenne qui se pose en «conscience de l'Europe», de ne pas prendre des mesures immédiates et rigoureuses à la suite de décès ou de mauvais traitements infligés par des forces de l'ordre; l'importance de supprimer l'impunité ne saurait être surestimée, et ce pas uniquement dans la région du Caucase du Nord de la Fédération de Russie, même si ce problème y est le plus virulent, comme M. Dick Marty l'a montré dans son rapport [doc. 12276]. L'inexécution des arrêts de la Cour en pareil cas met gravement en péril le système de protection établi par la Convention* »⁸⁸. Cela dit, au vu de la liste des problèmes énumérés par M. Kotliar, il est clair qu'une approche unique ne serait pas adaptée aux besoins de l'amélioration des recours internes (imposer au législateur de chaque Etat d'adopter une législation identique n'aurait, par exemple, guère de sens). La Cour reconnaît que les Etats parties ont besoin de souplesse pour agir dans les limites de leurs différents cadres juridiques et conditions applicables. J'aimerais également attirer l'attention sur le fait que, comme le soulignait M. Kotliar, l'absence de la volonté politique de remédier à certains problèmes structurels (notamment ceux qui ont trait à de graves violations des droits de l'homme, en cas de non-conformité flagrante avec un arrêt de la Cour de Strasbourg), demeure dans certains cas un obstacle majeur⁸⁹.

3.3. *La nécessité de renforcer l'autorité de la Convention et de la jurisprudence de la Cour à l'échelon national*

34. Il reste encore beaucoup à faire pour que non seulement le texte de la Convention et de ses protocoles, mais encore la jurisprudence de la Cour, soient disponibles dans toutes les langues des Etats membres du Conseil de l'Europe. Il est absolument indispensable de mettre en place et, le cas échéant, de renforcer les programmes de formation à l'intention notamment des responsables des services répressifs et de l'administration de la justice. Mais il est surtout essentiel, selon moi, pour optimiser l'efficacité et l'autorité de la Cour, que le Comité des Ministres adopte dès à présent une recommandation sur le principe de l'autorité de la chose interprétée (*res interpretata* – l'autorité de principe de la chose interprétée des arrêts de Grande Chambre de la Cour dans l'ordre juridique des Etats autres que l'Etat défendeur dans une affaire donnée).

35. L'importance que revêt l'autorité de la chose interprétée des arrêts de principe rendus par la Grande Chambre de la Cour au sein des ordres juridiques des Etats autres que l'Etat défendeur concerné dans une affaire donnée à été abordée à de nombreuses reprises au sein de l'AS/Jur⁹⁰, ainsi que par le président sortant de la Cour, J.-P. Costa, lorsqu'il a écrit : « *[i]l 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 iudicata au sens strict* »⁹¹. Il est donc indispensable d'intégrer la jurisprudence de la Cour de Strasbourg en droit interne et dans la pratique judiciaire des Etats parties en allant au-delà des exigences minimales de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention⁹².

36. La Déclaration d'Interlaken de 2010 souligne dans son préambule « *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* » (le texte original n'est pas souligné). De plus, le Plan

⁸⁸ Paragraphe 212 du doc. 12455, rapport sur « La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme », disponible sur <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/FDOC12455.htm>. J'espère que M. Kivalov traitera dans son rapport de la délicate question, et éventuellement des sujets connexes – pour autant qu'ils concernent la Cour – de la capacité de la Cour à mener l'enquête : voir C. Paraskeva, "Reforming the European Court of Human Rights: An Ongoing Challenge" 76 Nordic J. Int'l. L. (2007) 185- 215, p. 199-200 (où il propose la création d'une Chambre d'enquête au sein de la Cour), et P. Leach, C. Paraskeva et G. Uzelac *International human rights & fact-finding* (2009), disponible sur http://www.londonmet.ac.uk/library/e40396_3.pdf *passim*.

⁸⁹ Voir à ce propos, par exemple, l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *Abuyeva c. Fédération de Russie* (2010), paragraphes 241-243, et les indications de P. Leach, pour qui la « procédure de manquement » prévue à l'article 46 paragraphe 4 de la Convention européenne des droits de l'homme pourrait s'appliquer en l'espèce (Bulletin de l'EHRAC, 2011, n° 15), p.1-3, disponible sur <http://www.londonmet.ac.uk/fms/MRSite/Research/HRSJ/EHRAC/Publications/EHRAC%20Bulletin%20Issue%2015%20ENG%20ONLINE.pdf>

⁹⁰ Voir les p.14-15 du doc. AS/Jur/Inf (2010)04 « Strengthening subsidiarity: integrating the Strasbourg Court's judgments case-law into national law and judicial practice » disponible sur http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/20101125_skopje.pdf

⁹¹ Mémoire présenté lors de la Conférence d'Interlaken, texte disponible dans le doc. AS/Jur/Inf(2010) p.10.

⁹² L'article 46, paragraphe 1 précise : « *Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties* ».

d'action d'Interlaken appelle les Etats parties à s'engager à 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* » (Point B. Mise en œuvre de la Convention au niveau national, paragraphe 4.c).

37. Par conséquent, dès lors que, d'une part, les autorités d'un Etat partie à la Convention (le pouvoir exécutif, les juridictions, le pouvoir législatif) ont connaissance des normes qui découlent de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans des affaires qui ne concernent pas uniquement leur propre pays mais également d'autres Etats et que, d'autre part, ces normes sont appliquées, les requêtes introduites devant la Cour de Strasbourg sont invariablement moins nombreuses. La pratique des Etats parties offre un nombre croissant d'exemples de l'enracinement de l'autorité de la chose jugée (*res interpretata*) de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Je me limiterai à quelques initiatives législatives prises à cet égard : la loi relative aux droits de l'homme de 1998 du Royaume-Uni, dont l'article 2 paragraphe 1 précise que les juridictions nationales « *doivent tenir compte* » des arrêts de la Cour de Strasbourg, et l'article 17 de la loi ukrainienne n° 3477-IV de 2006, libellée comme suit : « *les juridictions appliquent la Convention [européenne des droits de l'homme] et la jurisprudence de la Cour [de Strasbourg], qui sont autant de sources du droit* »⁹³. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, à commencer par les arrêts de principe rendus en Grande Chambre, constitue un corpus de droit qui englobe « les normes européennes communes », lesquelles lient les Etats et notamment leurs autorités judiciaires. Cette surveillance européenne s'effectue sans préjudice de l'opportunité d'une protection plus importante des droits de l'homme, lorsque celle-ci s'avère possible (article 53 de la Convention).

38. La traduction, la publication et la diffusion de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg revêtent également la plus grande importance et, d'ailleurs, sont souvent indispensables pour permettre aux instances judiciaires suprêmes des divers Etats d'en tenir compte. La jurisprudence de la Cour est disponible dans la base de données HUDOC de son site Web⁹⁴ ; elle est également publiée en plusieurs langues dans diverses publications extérieures, qui vont des bulletins ministériels et autres publications officielles des Etats, en passant par les documents publiés par les ONG et l'hébergement de sources universitaires et commerciales, jusqu'à une série croissante de liens vers des sites Web et des blogs de qualité variable⁹⁵. Bien que l'emploi de deux langues officielles seulement, le français et l'anglais, puisse faciliter à Strasbourg les travaux des personnes qui en maîtrisent au moins une, il est loin d'être satisfaisant pour la réception à l'échelon national de la jurisprudence de la Cour. Les instances judiciaires et administratives nationales, les praticiens du droit, les universitaires et le grand public devraient pouvoir (mieux) accéder dans leur langue aux principaux arrêts de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁹⁶.

39. Je partage avec le Groupe des Sages (voir plus haut les paragraphes 13 et 14) l'idée qu'il appartient avant tout aux pouvoirs publics de veiller au moins à la traduction et à la diffusion ou à la publication des extraits des arrêts les plus importants de la Cour de Strasbourg dans les Etats membres. A cet égard, je trouve l'établissement d'une liste annuelle d'environ cinq arrêts de référence, complétés par cinq autres arrêts propres aux pays concernés, tout à fait judicieux⁹⁷. L'utilisation de cette liste restreinte d'affaires, qui

⁹³ Le doc. AS/Jur/Inf(2010)04 en donne quelques autres exemples, en particulier dans la compilation des documents de référence p.5 -44, *passim*.

⁹⁴ Base de données HUDOC de la Cour européenne des droits de l'homme, disponible sur <http://www.echr.coe.int/ECHR/FR/Header/Case-Law/Decisions+and+judgments/HUDOC+database/>. Cela dit, plusieurs sites Web du Conseil de l'Europe (dont celui de la Cour) proposent de la documentation disponible en plusieurs autres langues ou des hyperliens vers les sites Web sur lesquels ces traductions peuvent être consultées.

⁹⁵ Voir à ce propos et pour les questions connexes une compilation des réponses données par les Etats membres dans le document du Comité des Ministres CM (2008) 52 : Comité directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH) – Rapport d'activité – « Action soutenue afin d'assurer l'efficacité de la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme aux niveaux national et européen », *passim* (dans le cadre du suivi du « train de réformes de 2004 » et de la Recommandation (2002) 13 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la publication et la diffusion dans les Etats 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). L'un des meilleurs blogs sur la Convention est celui d'A.C Buyse, « ECHR blog », disponible sur <http://echrblog.blogspot.com/>

⁹⁶ Voir, par exemple, S. Sedley, « Speaking in Tongues. The dissemination of Human Rights judgments » in La conscience des droits. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa (2011), p.571-574 et C. Gusy « How can the role of the European Court of Human Rights be enhanced? Recommendations for Germany » (2009), disponible sur <http://www.statewatch.org/news/2009/may/echr-germany-policy-paper.pdf> (rédigés et publiés pour le projet JURISTRAS). Voir également, à ce propos, la décision de traduire en allemand les principaux arrêts de la Cour de Strasbourg prise par la maison d'édition N.P. Engel: Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte. Deutschsprachige Sammlung.

⁹⁷ Voir R. Lawson « Garantir l'autorité et l'efficacité de la Convention européenne des Droits de l'Homme », doc. AS/Jur (2008)05, 7 (février 2008) disponible sur

doivent être représentatives de l'évolution de la jurisprudence, diminuerait considérablement les frais de traduction, indépendamment du fait de savoir à qui celle-ci incombera⁹⁸. Il s'ensuit logiquement que, lorsque la traduction d'un arrêt de la Cour de Strasbourg est ordonnée dans le cadre des « mesures de caractère général » prévues pour l'exécution d'un arrêt de la Cour au titre de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention, les frais de traduction et la diffusion de cette décision de justice sont à la charge de l'Etat défendeur.

40. Plusieurs Etats redoublent également d'efforts pour proposer des stages de formation professionnelle à la Convention et à la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, notamment aux juges, aux avocats et aux personnes chargées de l'application de la loi et de l'administration de la justice. Cette tâche est souvent assumée en coopération avec le Conseil de l'Europe⁹⁹. Ainsi, le Programme HELP II a été lancé en 2010 pour aider les établissements nationaux de formation des juges et des procureurs à intégrer la Convention européenne des droits de l'homme dans leur programme de formation initiale et continue¹⁰⁰. Il privilégie notamment le renforcement des capacités des établissements nationaux de formation. Toutefois, contrairement au programme initial dont il est une suite¹⁰¹, il se limite à un nombre relativement restreint d'Etats¹⁰².

41. Le Fonds fiduciaire « Droits de l'Homme » (HRTF), géré par la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), a été constitué en 2008¹⁰³ et soutient la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme au moyen de deux projets¹⁰⁴. Le premier vise à lever les obstacles à l'exécution des arrêts des juridictions nationales, dans la mesure où leur non-exécution est l'une des sources les plus fréquentes des violations constatées par la Cour dans plusieurs Etats (voir plus haut¹⁰⁵) ; il est appliqué par six Etats. Le second vise à contribuer à l'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg par la Fédération de Russie¹⁰⁶. Cette initiative mérite d'être davantage soutenue, notamment par la CEB elle-même¹⁰⁷. S'il comptait davantage de membres, le Fonds fiduciaire « Droits de l'Homme » pourrait devenir un important forum de financement, d'élaboration et de mise en œuvre de programmes de formation à la Convention européenne des droits de l'homme au sein des Etats parties¹⁰⁸. Il pourrait peut-être contribuer au financement du détachement des juges et juristes originaires de certains pays auprès du Greffe de la Cour de Strasbourg.

<http://www.respoint.se/itp/event/europaradet/content/File/14PACE.report.Lawson.Fra.doc>, p.7. Voir également les propositions faites par S. Sedley, note de bas de page 95, ci-dessus.

⁹⁸ R. Lawson fait également remarquer qu'un financement de l'UE pourrait être obtenu, en cas de besoin, pour ces traductions.

⁹⁹ Voir la note 94 ci-dessus, particulièrement pour les informations sur les suites données à la Recommandation (2004) 4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la Convention européenne des Droits de l'Homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle.

¹⁰⁰ [Rapport d'activité 201 0 de la Direction de la coopération](#), page 12. Le site Web <http://www.coehelp.org> offre une documentation et des outils utilisés pour la formation des juges et des autres professionnels du droit.

¹⁰¹ Le Programme HELP, lancé en 2006, visait à approfondir les connaissances et les compétences, dans le domaine des normes des droits de l'homme européens, des professionnels et de la société civile, grâce à des activités de formation et de sensibilisation, ainsi qu'à mettre en place et à renforcer les procédures, mécanismes et recours destinés à protéger efficacement les droits de l'homme à l'échelon européen et national.

¹⁰² Albanie Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Géorgie, Moldova, Monténégro, Fédération de Russie, Serbie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et Ukraine.

¹⁰³ Voir la Décision du Comité des Ministres : Accord mettant en place un Fonds Fiduciaire « Droits de l'Homme » (16 janvier 2008), disponible sur

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Notes/1015/4.6&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInter=DBCDF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

¹⁰⁴ L'Allemagne, les Pays-Bas et la Finlande ont rejoint l'initiative prise par la Norvège pour financer ce projet. Voir le projet de Fonds fiduciaire « Droits de l'Homme », disponible sur

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/themes/hrtf/intro_hrtf_FR.asp?

¹⁰⁵ Voir, notamment l'évocation de ces problèmes structurels soulignés dans le document 12455 (rapport de M. C. Pourgourides, note de bas de page 2, et AS/Jur/Inf (2011) 05, note de bas de page 15, plus haut).

¹⁰⁶ *Id.*

¹⁰⁷ La CEB réalise un bénéfice annuel de plus de 100 millions EUR, notamment grâce au capital (en 2010, 3 milliards EUR souscrits, mais non appelés, et 2 milliards EUR de capital et de réserves versés) mis à sa disposition par ses actionnaires (Etats membres), exonéré d'impôt ou de rémunération versée sous forme de dividendes. Les informations relatives aux travaux de la CEB peuvent être consultées sur le site Web de la Banque, sur <http://www.coebank.org/>. Les Etats membres du Conseil de l'Europe ne sont pas tous membres de la CEB ; il manque notamment l'Autriche, la Fédération de Russie, l'Ukraine et le Royaume-Uni.

¹⁰⁸ Voir W. Schwimmer, « Institutional and functional arrangements for the protection of human rights at national and European levels: introductory report », in [La réforme de la Convention européenne des droits de l'homme : Un travail continu](#) (2009), p.29.

42. Il existe, enfin, d'importants programmes gérés conjointement par le Conseil de l'Europe et l'UE. Bien que la majorité des programmes conjoints soient propres à un pays, certains d'entre eux présentent un caractère thématique régional et multilatéral qui concerne, par exemple, les minorités nationales ou la sensibilisation à l'abolition de la peine de mort, ainsi que le renforcement de la démocratie et l'évolution constitutionnelle en Europe centrale et orientale, en liaison avec la Commission de Venise du Conseil de l'Europe¹⁰⁹.

3.4. Les avis consultatifs : une plate-forme de dialogue judiciaire

43. La Déclaration d'Izmir d'avril 2011 comporte une partie spécialement consacrée aux « Avis consultatifs », qui précise : « *Tenant compte de la nécessité de contribuer activement à la diminution du nombre des requêtes par des mesures nationales adéquates, [la Conférence] invite le Comité des Ministres à réfléchir à l'opportunité d'introduire une procédure permettant aux plus hautes juridictions nationales de demander des avis consultatifs à la Cour concernant l'interprétation et l'application de la Convention qui contribueraient à clarifier les dispositions de la Convention et la jurisprudence de la Cour et fourniraient ainsi des orientations supplémentaires permettant d'assister les Etats Parties à éviter de nouvelles violations* »¹¹⁰. Bien que cette formulation ait été comprise par certaines personnes comme une invitation à rouvrir le débat sur les « décisions préjudicielles » de la Cour de justice de l'UE, j'y vois plutôt une demande de réexamen de la proposition déjà avancée par le Groupe des Sages en 2006¹¹¹ : offrir un moyen de dialogue supplémentaire entre les juridictions nationales suprêmes et la Cour de Strasbourg¹¹².

44. Cette procédure, prévue sous forme de protocole facultatif à la Convention européenne des droits de l'homme, permettrait aux juridictions nationales de consulter la Cour de Strasbourg sur des points de droit relatifs à l'interprétation de la Convention. Ces avis, dépourvus de caractère contraignant, auraient une autorité considérable, sans constituer une ingérence dans le droit de requête individuelle (article 34 de la Convention européenne des droits de l'homme). Comme les arguments favorables et contraires à cette proposition ont été déjà examinés¹¹³ et seront encore examinés en profondeur sur le plan intergouvernemental, je limiterai mes observations à dire que je souscris à cette idée. Il ne s'agit sans doute pas d'une question prioritaire et cette procédure risque au départ de générer un surcroît de travail pour la Cour, qui est déjà surchargée. Mais elle pourrait se limiter à une catégorie étroite d'affaires, tout en s'appliquant à un grand nombre de questions qu'elle permettra éventuellement aux Etats de régler, prévenant ainsi l'introduction de futures requêtes répétitives devant la Cour de Strasbourg. Le fait de régler les questions d'interprétation de la Convention permettrait de passer d'un règlement *a posteriori* à un règlement par anticipation ; la Cour réaliserait ainsi de précieuses économies de moyens. Qui plus est, cet unique « retard » de la procédure nationale présente l'avantage de régler de manière permanente une question d'interprétation, ce qui permettrait de résoudre plus rapidement les affaires parallèles à l'échelon national. Une telle procédure renforcerait également le lien entre la Cour de Strasbourg et les juridictions suprêmes des Etats, en créant une plate-forme de dialogue judiciaire, ce qui faciliterait l'application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme par les juridictions nationales.

3.5. Le filtrage des requêtes et des affaires répétitives devant la Cour : les options disponibles

45. Afin d'être sûr que les juges disposent d'assez de temps à consacrer aux affaires qui soulèvent des questions substantielles ou de nouveaux points de droit complexes en matière de droits de l'homme ou qui portent sur des allégations de graves violations des droits de l'homme, ce qui justifie de suivre intégralement le processus de décision judiciaire motivée, les esprits s'accordent à penser que le mécanisme de filtrage des formations de juge unique ou de trois juges (chargées de traiter les affaires « manifestement bien fondées »), institué par le Protocole n° 14, doit être complété. Dès 2001, le Groupe d'évaluation évoquait la

¹⁰⁹ Voir [le site Internet des Programmes conjoints](#). Voir également le site Web du [Conseil de l'Europe et de l'Union européenne](#) pour de plus amples informations sur les relations entre les deux institutions. Voir, comme exemple récent, le plan d'action triennale lancé en septembre 2011 pour l'Ukraine, précisions disponibles sur http://www.coe.int/t/portal/c/document_library/get_file?uuid=24875c00-6299-4c4f-9bd5-ad47a56d5f1e&groupId=10227.

Voir également à ce propos, J. McBride, « The training needs of Ukrainian judges and lawyers with regard to the ECHR », Programme conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe sur la transparence et l'efficacité du système judiciaire ukrainien (projet TEJSU), doc. DG-HL (2011), 2 novembre 2011, en particulier les paragraphes 13, 103, 109, 115, 116, 130, 135, 136 et 144, disponible sur http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/source/echr/CoE_Ukraine_ECHR_Training_Report_Final.pdf.

¹¹⁰ Partie D, voir plus haut la note de bas de page 40.

¹¹¹ Voir le Rapport du Groupe des Sages p.80, note 4 plus haut.

¹¹² Question examinée plus en détail par M.O'Boyle, greffier adjoint de la Cour, in "The legitimacy of Strasbourg review: time for a reality check?" in [La conscience des droits. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa](#) (2011), p.489-498.

¹¹³ Voir le doc. DH-GDR (2011) 15.

nécessité de recourir à des juges « remplaçants »¹¹⁴, tandis que le Groupe des Sages préconisait en 2006 la mise en place d'une instance de filtrage judiciaire entièrement nouvelle (un « Comité judiciaire » composé de juges de rang inférieur)¹¹⁵. Les déclarations d'Interlaken et d'Izmir invitaient toutes deux à prendre de nouvelles mesures pour filtrer efficacement et traiter convenablement les requêtes répétitives¹¹⁶.

46. Mon intention n'est pas ici de marcher hors des sentiers battus¹¹⁷. Je préfère au contraire prendre fermement position sur la question et indiquer que, pour des raisons que j'exposerai plus loin, une bonne partie de ce travail devrait être effectué par des juges temporaires et/ou des juristes chevronnés du greffe. Plusieurs propositions ont été faites en ce sens¹¹⁸. Une proposition me paraît judicieuse : confier à certains juristes chevronnés du greffe la tâche de rejeter, sous la supervision d'un juge, tout ou partie des affaires clairement irrecevables, qui n'exigent pas et ne méritent pas davantage l'attention soutenue d'un juge international.

47. Une autre proposition consiste à charger une nouvelle catégorie de juges, variante de celle que proposait le Groupe des Sages, de procéder à ce filtrage. Ils se consacraient avant tout, mais pas exclusivement, à cette tâche. Cette approche conserverait à la prise de décision son caractère judiciaire, tout en permettant aux juges ordinaires de consacrer davantage de temps aux affaires a priori recevables¹¹⁹.

48. Une troisième solution, inspirée du système des juges *ad litem* adopté par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)¹²⁰, permettrait d'étoffer les effectifs de la Cour grâce à des juges temporaires¹²¹. Ces deux dernières propositions impliquent une catégorie distincte de juges nommés pour une durée déterminée et dans un but précis, en vue de renforcer la capacité judiciaire de la Cour. Toutefois, les juges *ad litem* du TPIY sont avant tout destinés à exercer la même fonction que les juges permanents (bien qu'ils puissent également faire office de juges de réserve) et doivent posséder les mêmes qualifications. Mais dans les deux cas, ces juges ne seraient pas immédiatement opérationnels. Le mécanisme de filtrage pourrait combiner deux de ces propositions, voir davantage.

49. La Déclaration d'Interlaken invitait également le Comité des Ministres à examiner si les affaires répétitives pouvaient être traitées par les juges chargés du filtrage. Cette solution pourrait bien évidemment être envisagée pour les deux dernières catégories de juges, mais pas pour les agents du greffe.

50. Il convient de noter à cet égard que la Cour a indiqué à plusieurs reprises que sa capacité de traitement des affaires pourrait être considérablement (mais pas suffisamment) accrue, avant même l'adoption d'un nouveau mécanisme, par une augmentation des effectifs du greffe. Aucun mécanisme de filtrage ne serait d'ailleurs en mesure d'accroître significativement la capacité décisionnelle de la Cour sans personnel supplémentaire chargé, au sein du greffe, de préparer les décisions, sauf aux dépens du traitement d'autres affaires plus prioritaires, ce qui irait sans aucun doute à l'encontre du but recherché.

51. Si cette tâche n'était pas confiée à des juristes chevronnés du greffe, comment et par qui précisément les juges seraient-ils désignés et choisis ? Quel rôle l'Assemblée jouerait-elle ou pourrait-elle jouer dans ce cas, si tant est qu'elle en ait un à jouer ? Il convient de ne pas perdre les considérations budgétaires de vue. A ce propos, j'ai calculé quel pourrait être en gros le coût d'une nouvelle instance de « juges de filtrage » : à raison de cinq juges rémunérés comme un greffier de section de la Cour, de 20 juristes assistants chargés de préparer les décisions et de deux assistantes, le coût annuel supplémentaire serait d'environ 1,5 million EUR de salaires, ce qui permettrait le traitement d'à peu près 8000 décisions de plus (le greffe estimant qu'un juriste assistant est en mesure de préparer 400 projets de décision par an). Il s'agit d'une dépense considérable, compte tenu de l'arriéré d'affaires, qui augmente de plus de 20 000 requêtes chaque année. Mais en remplaçant les cinq juges de filtrage par des agents du greffe (par exemple, par quelques agents

¹¹⁴ Voir le rapport, paragraphe 87, p.603, note 4 plus haut.

¹¹⁵ Voir le rapport, paragraphes 51 à 65, p.617-618 (et note 30), note 4 plus haut.

¹¹⁶ Voir les textes des deux déclarations d'Interlaken et d'Izmir, notes 37 et 40 plus haut, *passim*.

¹¹⁷ Voir, par exemple, l'annexe IV du Rapport intérimaire d'activité du CDDH, doc. CDDH (2011) R72 Addendum I, p.15-25, qui examine en détail les questions du filtrage des requêtes et du traitement des requêtes répétitives.

¹¹⁸ Information tirée du Rapport intérimaire d'activité du CDDH, doc. CDDH (2011) R72 Addendum I, paragraphes 11 à 21.

¹¹⁹ Cette proposition était soutenue par les autorités allemandes : voir H. Keller, A. Fischer et D. Kühne, "Debating the future of the European Court of Human Rights after the Interlaken Conference: two innovative proposals" vol. 21 Eur. J. Int'l L. (2010) p.1025 -1049, p. 136.

¹²⁰ Le terme juge *ad litem* est expliqué dans mon rapport d'information « *Juges ad hoc à la Cour européenne des droits de l'homme : un aperçu* », in doc.AS/Jur (2011) 36, paragraphes 30-31 et 35.

¹²¹ Proposition faite par les experts finlandais et norvégiens (note d'information : Observations de la Norvège, 14 juillet 2010, disponible auprès du Secrétariat, récemment peaufinée dans le doc. DH-GDR (2011)019), avec le soutien des Pays-Bas, voir le doc. DH-GDR(2011)014.

plus expérimentés supplémentaires et un nombre considérable de juristes assistants placés sous la supervision des premiers), ce résultat pourrait être triplé pour le même montant dépensé. Par conséquent, si les Etats continuent à exiger que le pouvoir décisionnel reste aux mains des juges, les agents plus expérimentés du greffe pourraient être désignés juges suppléants et chargés de rendre des décisions sur la recevabilité ou l'irrecevabilité d'une affaire, comme le proposait le Groupe d'évaluation dès 2001¹²². Il existe encore un autre argument en faveur de cette solution : tout système supposant la nomination de personnes extérieures au greffe entraînerait automatiquement des dépenses supplémentaires de formation et de changement de résidence des intéressés, avec une rotation du personnel inévitablement plus fréquente que le mandat actuel de 9 ans exercé par les juges de la Cour¹²³.

3.6. Utilité d'une simplification de la procédure d'amendement de la Convention

52. Le paragraphe 12 du Plan d'action d'Interlaken préconise de recourir à une procédure simplifiée pour l'amendement de dispositions d'ordre organisationnel de la Convention¹²⁴, une idée déjà avancée par le Groupe d'évaluation en 2001¹²⁵ et par le Groupe des Sages en 2006¹²⁶.

53. Il est logique de prévoir la possibilité de modifier les dispositions relatives aux questions organisationnelles au moyen, par exemple, d'une résolution du Comité des Ministres adoptée à l'unanimité, sans qu'il faille à chaque fois procéder à l'amendement de la Convention, surtout au vu des difficultés rencontrées pour l'entrée en vigueur du Protocole n° 14¹²⁷. Les travaux de réflexion sur ce sujet ont été confiés à un sous-comité du CDDH spécialement constitué à cette fin en 2010 et se poursuivront probablement en 2012¹²⁸. Cette proposition de mise en place d'un mécanisme plus souple semble intéressante. Mais la mise en œuvre de cette procédure pourrait nécessiter l'adoption d'un protocole d'amendement. La difficulté tient au fait que certains Etats pourraient ne pas juger cette forme de « délégation de compétence » compatible avec les procédures de ratification établies, dans lesquelles les parlements nationaux jouent un rôle important¹²⁹. Par conséquent, l'application d'une telle disposition après son entrée en vigueur (par exemple la désignation de juges *ad litem* ou de « rang inférieur ») devrait être soumise, j'imagine, à l'autorisation préalable de l'Assemblée (et sans doute également de la Cour).

54. L'ouverture de négociations complexes sur un éventuel Statut de la Cour ne me paraît pas prioritaire¹³⁰. Le fait de s'engager dans d'interminables discussions à propos de l'utilité du « déclassement »

¹²² Rapport, paragraphe 85, p. 603, note 4 plus haut.

¹²³ Voir E. Lambert Abdelgawad, « Approche critique des propositions de réforme de la Cour Européenne des droits de l'homme du point de vue de Strasbourg » : allocution prononcée devant l'AS/Jur à Oslo, le 7 juin 2011. Texte disponible auprès du Secrétariat. Voir également un document directif du ministère néerlandais de la Sécurité et de la Justice, établi également pour le compte du ministère des Affaires étrangères, publié le 3 octobre 2011 et intitulé « Position du gouvernement sur la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme et l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme », disponible sur <http://www.mr-online.nl/images/stories/files/20111003-5708634-kabinetspunt-inzake-de-hervormingen-van-het-eur-hof-voor-de-rechten-vd-mens.pdf> ; référence du Parlement néerlandais : Tweede Kamer 2011-2012, 32735-32.

¹²⁴ Le texte est libellé comme suit : « 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 ». [L'article 41d du Statut du Conseil de l'Europe permet l'amendement, par le Comité des Ministres et l'Assemblée, de dispositions spécifiques du Statut de 1949 : texte disponible sur <http://www.conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/001.htm>]

¹²⁵ Voir le paragraphe 88 du Rapport, p.603, note 4.

¹²⁶ Voir les paragraphes 44 à 50 du Rapport du Groupe des Sages, p.616, note 4, et note 30.

¹²⁷ Voir à ce propos l'Avis 271 (2009) de l'APCE sur le « Projet de protocole n° 14 bis à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », disponible sur

<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta09/FOPI271.htm> (qui se fonde sur le doc.11879

AS/Jur, Rapporteur K. de Vries, disponible sur

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/FDOC11879.pdf>).

¹²⁸ Le Comité d'experts sur une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la CEDH (DH-PS), qui a tenu ses trois premières réunions en octobre 2010, mars 2011 et octobre 2011. La mission du DH-PS est plus étendue que celle qui était envisagée au départ : voir E. Fribergh et J.Darcy, p.78, note 138.

¹²⁹ Voir le doc. DH-PS (2011)R 2, en particulier les paragraphes 6 et 20 : certains experts estimaient qu'il pouvait être important, pour assurer la présence de freins et contrepoids, de prévoir la consultation de l'Assemblée afin de « rassurer » les parlements nationaux, mais je crains que cette « consultation » ne soit pas suffisante.

¹³⁰ Pour les arguments en faveur d'un statut, voir H.Keller, D. Kühne et A. Fischer, "Proposal for a Draft Statute of the European Court of Human Rights" qui sera publié in HRLJ ; version allemande in vol.38 EuGRZ (2011), p.341-359, et K.

de certaines dispositions de la Convention et du « reclassement » de plusieurs articles du Règlement de la Cour en un éventuel Statut risque de s'avérer compliqué, voire dangereux, et il n'est pas utile de considérer cette démarche comme une priorité dans un proche avenir.

3.7. C'est la responsabilité des parlements de veiller au respect des normes de la Convention.

55. Le double mandat des parlementaires, membres de l'APCE et de leurs parlements nationaux respectifs, peut se révéler primordial pour veiller à ce que les normes garanties par la Cour de Strasbourg soient effectivement protégées et mises en œuvre dans chaque Etat membre sans que, dans l'immense majorité des cas, les justiciables n'aient besoin de s'adresser à elle pour obtenir justice. Il est donc utile de souligner, malgré l'apparente absence de reconnaissance de l'intérêt de cette « dimension parlementaire » dans les déclarations d'Interlaken et d'Izmir (voir plus haut le paragraphe 18)¹³¹, « *le rôle essentiel que les parlements nationaux peuvent jouer pour endiguer le flot de requêtes qui submergent la Cour, notamment en procédant à l'examen attentif de la compatibilité des (projets de) lois avec les exigences de la Convention, et en contribuant à garantir une mise en conformité rapide et complète des Etats avec les arrêts de la Cour* » (paragraphe 5 de la Résolution 1726 (2010) de l'APCE).

56. Il incombe aux autorités nationales des Etats membres de garantir les droits et libertés consacrés par la Convention et ses protocoles : « *Les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention* » (article 1^{er} de la Convention). Il appartient à tous les organes de l'Etat – exécutif, juridictions et pouvoir législatif – de prévenir les violations des droits de l'homme commises à l'échelon national ou d'y porter remède. La prévention de ces violations relève principalement de la compétence des gouvernements et parlements, tandis que le fait d'y remédier relève essentiellement de celle de la justice, sauf si le seul moyen d'y parvenir est de modifier la législation. Le législateur doit vérifier que les projets de loi soient compatibles avec la Convention et ses protocoles, conformément à l'interprétation retenue par la Cour de Strasbourg. Celle-ci intervient uniquement lorsque le système national est défaillant. L'Etat concerné est à nouveau tenu d'agir en cas de constatation défavorable de la Cour : il doit alors exécuter l'arrêt rendu, sous la surveillance du Comité des Ministres (article 46 de la Convention européenne des droits de l'homme). Le Parlement peut également être amené à intervenir à ce stade. La pleine conformité avec les arrêts de la Cour exige bien souvent l'adoption (rapide) de mesures législatives. Il est donc indispensable que les parlements, qui peuvent avoir une influence sur la direction et la priorité des initiatives législatives, exercent un contrôle effectif de l'action ou de l'inaction de l'exécutif¹³².

57. Plus important encore – comme l'ont rappelé régulièrement plusieurs résolutions de l'Assemblée depuis 2000¹³³ – il est clair que l'Assemblée et les parlements nationaux doivent désormais agir davantage en amont dans ce domaine, même si l'exécution des arrêts de la Cour relève avant tout de la compétence du Comité des Ministres, en vertu de l'article 46 de la Convention ; la viabilité du système de protection de la Convention est à ce prix¹³⁴. Là encore, le double rôle joué par les parlementaires en qualité de membres de leurs organes législatifs nationaux et de l'Assemblée, mérite d'être privilégié. L'action menée en la matière par les parlements est malheureusement, pour bon nombre d'entre eux, peu satisfaisante. Dans sa récente Résolution 1823 (2011) de juin 2011, « *Les parlements nationaux: garants des droits de l'homme en*

Drzewicki « Remodelling of the Treaty-Based System for European Human Rights Protection », in La réforme de la Convention européenne des droits de l'homme : Un travail continu (2009), p. 193-99.

¹³¹ Examinée paragraphe 18, plus haut, et dans mon rapport sur « Le processus d'Interlaken », présenté par l'AS/Jur à l'Assemblée plénière, doc. 12221, en avril 2010, note 36 plus haut, paragraphes 18 à 23.

¹³² Voir A. Drzemczewski, note 42 plus haut, p.178. L'expérience montre par ailleurs que les parlements nationaux doivent disposer d'un service juridique efficace, extrêmement compétent sur la Convention européenne des droits de l'homme. En l'absence d'une telle expertise, les parlementaires pourraient avoir du mal à s'acquitter convenablement de cette tâche importante.

¹³³ Par exemple la Résolution 1787 (2011) et les textes énumérés dans le doc.12455 (note 4, page 7), note 2 plus haut. L'Assemblée devrait notamment veiller à ce que le nouveau mécanisme de surveillance à deux axes, utilisé par le Comité des Ministres depuis janvier 2011 et qui prévoit la surveillance « soutenue » de l'exécution des arrêts de la Cour dans les affaires complexes, fonctionne efficacement : si, par exemple, un plan d'action est défini dans le cadre des « mesures de caractère général », il nous appartient également de contribuer à la mise en œuvre rapide et complète de ces mesures. La nouvelle procédure de surveillance à deux axes est expliquée dans le doc. CM/Inf/DH (2010) 37, disponible sur

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1694242&SecMo de=1&DocId=1616260&Usage=2>

¹³⁴ Résolution 1787 (2011) de l'APCE, paragraphe 2, note 2 plus haut. Le Comité des Ministres a reconnu que la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme avait « *largement bénéficié par le passé et continue de bénéficier de l'engagement accru de l'Assemblée parlementaire et des parlements nationaux* » (Réponse à la Recommandation 1764 (2006) de l'Assemblée parlementaire sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, doc. 11230, du 2 avril 2007, paragraphe 1).

Europe », l'Assemblée mettait en avant les exemples positifs qu'offrent plusieurs Etats membres, notamment le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Allemagne, la Finlande et la Roumanie, dans lesquels il existe des structures et/ou de (rigoureuses) procédures parlementaires de contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour. Mais ces mécanismes de surveillance font défaut à la plupart des parlements¹³⁵. Dans ces conditions, je ne peux que partager le point de vue de M. C. Pourgourides, rapporteur de l'AS/Jur sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour, qui a systématiquement souligné dans chaque pays où il s'est rendu la nécessité de renforcer la participation des parlements à cet égard. Il est même allé jusqu'à laisser entendre que « l'Assemblée pourrait, à l'avenir, envisager sérieusement de suspendre les droits de vote de la délégation d'un pays où le Parlement n'exerce pas sérieusement son contrôle sur l'exécutif dans les affaires de mise en œuvre défailtante des arrêts rendus par la cour de Strasbourg »¹³⁶. Le 5 avril 2011, le Président de l'Assemblée a demandé par écrit à un certain nombre de présidents de délégations de l'APCE de lui indiquer les suites données par leurs parlements respectifs à la Résolution 1787 (2011) qui, dans son paragraphe 10.4 « invit[ait] les présidents des délégations parlementaires nationales – si nécessaire, en concertation avec les ministres concernés – des [huit] Etats où des visites sur place ont été effectuées, à présenter les résultats atteints pour régler les graves problèmes relevés dans la présente résolution ». Dans sa lettre, le Président Çavusoglu précisait qu'il était indispensable de procéder à une mise en conformité complète et rapide de la situation avec les arrêts de la Cour, ce qui, dans bien des cas, exige une surveillance parlementaire régulière et rigoureuse. L'Assemblée parlementaire en général, et la commission des questions juridiques et des droits de l'homme en particulier, ont le devoir d'assurer le suivi de cette importante initiative.

4. Conclusion

58. Il incombe avant tout aux juridictions et aux autorités nationales de faire appliquer les normes de la Convention, la Cour ne devant jouer en la matière qu'un rôle secondaire. Cette obligation est consacrée par le principe de subsidiarité. Il est entendu que, dans la plupart des cas, les Etats offrent un degré de protection supérieur à celui du « niveau ordinaire européen » garanti par la Cour de Strasbourg ; par ailleurs, les autorités nationales jouissent d'une certaine latitude dans la mise en œuvre des droits consacrés par la Convention. Mais il revient à la Cour de Strasbourg de statuer en dernier ressort dans les affaires dont elle est saisie : articles 19, 32 et 46 de la Convention (voir plus haut les paragraphes 24 et 25)¹³⁷.

59. Les statistiques établies pour la Cour de Strasbourg sont quelque peu alarmantes. 160 000 requêtes sont actuellement pendantes devant la Cour et leur volume continue de croître à raison de plus de 10 % par an. Fin 2010, 9 922 affaires étaient pendantes devant le Comité des Ministres. Mais seuls 13 % environ d'entre elles étaient des affaires « de référence », c'est-à-dire faisaient état de nouveaux problèmes systémiques et/ou structurels qui exigeaient l'adoption de nouvelles mesures de caractère général¹³⁸. Le reste, soit 87 % d'entre elles, est en principe constitué d'affaires clones ou répétitives. Cela dit, comme l'a indiqué le greffier de la Cour, il est évident que « l'origine du problème [...] est simple et bien connue : les requêtes introduites devant la Cour sont trop nombreuses par rapport à sa capacité actuelle »¹³⁹. Malgré plusieurs tentatives de réforme du système, il n'a pas été possible d'endiguer le déferlement de nouvelles requêtes, de réduire l'arriéré d'affaires de la Cour ni, semble-t-il, de créer un système durable qui restera efficace à l'avenir¹⁴⁰. D'aucuns ont affirmé à ce propos que le Protocole n° 14 lui-même avait une durée de vie limitée et spécifique, puisque qu'il était uniquement destiné à assurer la survie provisoire du système en attendant que d'autres solutions plus adaptées soient trouvées¹⁴¹.

¹³⁵ Le texte de la Résolution 1823 (2011) est disponible sur

<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/FRES1823.htm>, il se fonde sur un rapport (doc.12636) établi par M. Pourgourides, président sortant de l'AS/Jur, qui offre une vue d'ensemble des bonnes pratiques parlementaires dans ce domaine aux paragraphes 61 à 89, disponible sur

<http://assembly.coe.int/Documents/WorkingDocs/Doc11/EDOC12636.pdf>. Voir, notamment, l'idée qu'il préconise de la création de commissions des droits de l'homme spécifiques ou de structures analogues adéquates par les parlements.

¹³⁶ « Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Rapport de suivi », doc. AS/Jur (2009) 36 (déclassifié par l'AS/Jur le 11 septembre 2009), paragraphe 23, disponible sur http://assembly.coe.int/MainF.asp?link=http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2009/fjdoc36_2009.pdf

¹³⁷ Voir également A. Mowbray, "The Interlaken Declaration—The Beginning of a new era for the European Court of Human Rights", vol.,10 H.R.L. Rev.(2010), p. 521- 533, p.528.

¹³⁸ Voir le paragraphe 12 du doc. AS/Jur/Inf (2011)05 rev.2, note 15 plus haut.

¹³⁹ Per E. Fribergh, "The future of the Court after Interlaken" in *Mélanges C. Rozakis* (2011), p. 199- 206, p.201 . Voir également E. Fribergh et J. Darcy "The European Court of Human Rights – changes and challenges" in n° 7 Human Rights, Journal of the Council of Judges of Russia & the International Union of Jurists (2011), p. 74-79.

¹⁴⁰ Voir P. Leach, "On Reform of the European Court of Human Rights", 6 E.H.R.L.R (2009) p. 725- 733, p. 726 .

¹⁴¹ Voir, par exemple, M. O'Boyle "On reforming the operation of the European Court of Human Rights" E.H.R.L.R (2008), p.1-11 (« les instruments prévus par le Protocole n° 14 [...] visaient à permettre à la Cour de « survivre », de faire pour ainsi dire du sur-place, en attendant l'issue du processus de réforme à long terme »).

60. Deux questions distinctes et pourtant étroitement liées méritent d'être traitées en priorité. Il s'agit en premier lieu d'accorder absolument à la Cour les moyens d'assurer convenablement le filtrage des requêtes et de traiter les affaires répétitives (comme nous l'avons vu plus haut dans la partie 3.5, aux paragraphes 45 à 51). Il importe que les experts gouvernementaux ne s'égarant pas dans des solutions de bricolage, comme la commission d'office d'un avocat ou l'éventuelle perception de frais et dépens par la Cour¹⁴². La Cour a pris le parti audacieux d'adopter une « politique de priorisation » qui aura pour effet, si elle est rigoureusement mise en œuvre, « *de faire en sorte que les affaires les plus graves ou les affaires révélant l'existence de problèmes à grande échelle de nature à générer un grand nombre de requêtes supplémentaires soient traitées plus rapidement* »¹⁴³. En prenant cette décision, la Cour a en effet donné un peu d'oxygène aux parties prenantes du processus de réforme, ce qui permettra à chacune d'entre elles de recentrer le débat, loin de la préoccupation obsédante de l'arriéré croissant des requêtes pendantes devant la Cour, en s'attaquant au problème des « *contrevenants chroniques* », dans lesquels de graves violations des droits de l'homme sont commises¹⁴⁴. L'avenir du système de protection de la Convention est entre nos mains à tous, pas seulement entre les mains de la Cour. Il appartient par conséquent avant tout aux Etats membres, ainsi qu'à leur pouvoir exécutif et à leurs autorités judiciaires et parlementaires, de garantir l'autorité et l'efficacité durable de la Convention européenne des droits de l'homme.

¹⁴² Ces idées rencontrent une forte opposition. Voir par exemple les observations communiquées à l'AS/Jur par Mme Lambert Abdelgawad lors de notre audience du 7 juin 2011 à Oslo, note 122 plus haut. La dernière se heurte même à l'hostilité de la Cour : voir l'Avis rendu par la Cour pour la Conférence d'Izmir, doc. 3484768 du 4 avril 2011, paragraphe 10 ; les principales ONG de défense des droits de l'homme sont du même avis : voir la déclaration faite à la Conférence d'Izmir, disponible sur <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conferenceizmir/Amnesty%20International%20-%20Joint%20NGO%20Statement.pdf>

¹⁴³ Voir note 14, plus haut ; disponible sur http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0E26BD4F-A617-4A98-8BE0-23006526789C/0/2010_Politique_de_priorisation_Communication.pdf.

¹⁴⁴ Per Mme H. Däubler-Gmelin, dans son texte sans détour sur « L'avenir de la Cour de Strasbourg et la mise en œuvre des normes de la CEDH : réflexions sur le processus d'Interlaken », note 16 plus haut, p. 2, paragraphe 9.