

Conseil de l'Europe

Garantir l'efficacité à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme – Commentaires des ONG sur le Rapport du Groupe des Sages au Comité des ministres

16 janvier 2007

Résumé

Index AI : IOR 61/002/2007

Le document ci-joint présente le point de vue des organisations non gouvernementales (ONG) Amnesty International, European Human Rights Advocacy Centre (EHRAC), Human Rights Watch, INTERIGHTS, Justice, Liberty, Redress et The AIRE Centre sur les propositions du Groupe des sages du Conseil de l'Europe destinées à garantir l'efficacité à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme, tout en préservant l'esprit de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (la Convention). Ce document contient aussi quelques recommandations supplémentaires.

Nous, les ONG susmentionnées, saluons la volonté des États membres du Conseil de l'Europe d'assurer l'efficacité à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour), qui est reconnue comme l'un des piliers du système européen de protection des droits humains. Nous reconnaissons que, au vu des moyens actuels de la Cour, la quantité énorme de requêtes individuelles, combinée au nombre d'affaires en instance devant la Cour, menace le bon fonctionnement de celle-ci et, par conséquent, la réalisation effective du droit de recours individuel.

Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a bien adopté, en mai 2004, un ensemble de réformes précisément destinées à résoudre ces problèmes, notamment une série de recommandations aux États membres et le Protocole n° 14 à la Convention, mais ces mesures ne sont toujours pas appliquées. En outre, elles sont clairement insuffisantes.

Nous estimons que toute réforme doit chercher à atteindre les sept objectifs suivants :

- I. une meilleure mise en œuvre de la Convention au niveau national, afin de réduire le nombre de personnes contraintes de s'adresser directement à la Cour pour obtenir réparation ;
- II. une préservation du droit de recours individuel, dont l'essence est la possibilité pour les personnes d'obtenir, dans les affaires jugées recevables, un avis contraignant de la Cour qui décide si les faits qui lui sont présentés constituent une violation des droits garantis par la Convention ;
- III. un filtrage efficace, équitable, cohérent, transparent et performant des requêtes reçues, afin d'éliminer la très grande proportion (environ 90 p. cent) des requêtes qui sont irrecevables en vertu des critères actuels ;
- IV. une procédure accélérée de rendu des arrêts, notamment dans les affaires concernant des questions pour lesquelles la Cour dispose d'une jurisprudence claire (affaires répétitives) – qui représentent environ 60 p. cent des jugements sur le fond – et dans celles qui dérivent de problèmes structurels ;

- V. l'application effective des arrêts de la Cour par les États membres du Conseil de l'Europe, et notamment la mise en place d'un suivi approprié du Comité des ministres lorsque certains membres tardent à agir ou ne réagissent pas adéquatement aux arrêts rendus ;
- VI. l'allocation de moyens financiers et humains suffisants à la Cour, sans ponctionner les budgets des autres mécanismes et organismes de surveillance des droits humains du Conseil de l'Europe ;
- VII. une surveillance et une évaluation transparentes, faites par des experts, afin de connaître les conséquences de toute réforme adoptée pour alléger la charge de travail de la Cour, notamment des répercussions de cette réforme sur le droit de recours individuel.

En résumé, au regard de ces critères, les ONG susnommées :

SOUTIENNENT les propositions suivantes du Groupe des Sages :

- toute réforme de la Cour doit préserver le droit de recours individuel (§ 3)¹ ;
- il convient de créer, au sein de la Cour, un organe séparé, composé de juges, chargé de filtrer les requêtes individuelles reçues par la Cour (§ 26) ;
- des délais susceptibles de contrôle par la Cour doivent être fixés pour le gel des requêtes analogues à celles examinées dans le cadre de la procédure d'« arrêt pilote » (§ 33) ;
- les procédures de nomination des juges de la Cour par les États membres et d'élection de ces juges par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe doivent être renforcées (§ 41-45 et annexe B) ;

S'OPPOSENT aux propositions suivantes du Groupe des Sages :

- l'introduction d'un texte conventionnel qui obligerait les États parties à la Convention à instituer des mécanismes de droit interne en vue de réparer les préjudices résultant de toute violation de la Convention (§ 13) ;
- l'attribution aux bureaux d'information du Conseil de l'Europe de la fonction de conseiller les particuliers sur les voies de recours nationales existantes et sur les autres voies de recours non judiciaires (§ 18) ;
- l'obligation de fournir les informations nécessaires à la détermination de la recevabilité d'une requête exclusivement sur le formulaire de requête de la Cour (§ 29) ;
- le renvoi de la fixation du montant de la compensation à l'État concerné (§ 36-38) ;

CONSIDÈRENT qu'une **réflexion plus approfondie** est nécessaire sur les propositions du Groupe des Sages :

- d'autoriser la Cour à émettre des avis consultatifs à la demande des juridictions nationales (§ 40) ;
- d'autoriser le Comité des ministres à amender certaines « modalités de fonctionnement » de la Cour par une procédure de « modification simplifiée » (§ 47-49).

¹ Les numéros cités dans ce résumé renvoient aux paragraphes du document complet intitulé : Conseil de l'Europe. Garantir l'efficacité à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme. Commentaires des ONG sur le Rapport du Groupe des sages au Comité des ministres, en date du 16 janvier 2007 (index AI : IOR 61/00/2007).

Par ailleurs, les ONG susmentionnées font les **RECOMMANDATIONS** suivantes :

- le Comité des ministres doit clarifier de toute urgence les conséquences sur le processus de réforme du récent vote négatif de la *Douma* russe à propos de la ratification du Protocole n° 14 (§ 7) ;
- tous les États membres du Conseil de l'Europe doivent prendre les mesures nécessaires pour appliquer pleinement les recommandations du Comité des Ministres adoptées dans le cadre des débats sur la réforme, qui se sont tenus entre 2000 et 2004 dans le but d'améliorer la mise en œuvre de la Convention au niveau national (§ 14-15) ;
- les États membres du Conseil de l'Europe doivent veiller à ce que les médiateurs et les institutions nationales de promotion et de protection des droits humains soient véritablement indépendants et disposent d'un mandat approprié, de personnel spécialisé et de moyens suffisants pour pouvoir jouer un rôle efficace d'information sur les droits humains et de promotion du respect de ces droits (§ 16) ;
- les États membres du Conseil de l'Europe doivent donner aux avocats et aux ONG des moyens suffisants, notamment sous la forme d'une aide juridique gratuite, afin de leur permettre d'évaluer les dossiers des requérants potentiels et de les conseiller sur l'introduction éventuelle d'une requête auprès de la Cour (§ 18) ;
- le Conseil de l'Europe doit veiller à ce que toutes les réformes de la Cour, y compris celles qui pourraient être appliquées si le Protocole n° 14 entrerait en vigueur, soient suivies avec soin et transparence pendant une période raisonnable afin d'évaluer leurs répercussions, en particulier sur l'efficacité de la Cour et sur le droit de recours individuel (§ 8 et 24) ;
- le Conseil de l'Europe doit veiller à ce que le formulaire de requête pour saisir la Cour soit disponible dans toutes les langues principales utilisées par les citoyens des États membres (§ 28) ;
- le Conseil de l'Europe doit réaliser une évaluation exhaustive de l'efficacité et des répercussions de la procédure d'« *arrêt pilote* » sur une période raisonnable (§ 34-35) ;
- un « *service de la satisfaction équitable* » devrait être créé au sein du Greffe de la Cour (§ 39) ;
- les États membres doivent augmenter le budget global du Conseil de l'Europe, notamment le budget alloué à la Cour, afin que toute augmentation du budget de la Cour ne se fasse pas aux dépens du financement d'autres activités essentielles du Conseil de l'Europe (§ 46).

NOUS EXHORTONS également chacun des 46 États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que le Conseil de l'Europe lui-même, à veiller à ce que le public soit informé des débats en cours sur la réforme. Les requérants passés et futurs de la Cour ont au moins autant intérêt que les États membres à assurer l'avenir de celle-ci. Les représentants de la société civile doivent être consultés sur tout le territoire du Conseil de l'Europe, et leurs opinions prises en compte avant toute autre réforme de la Cour (§ 50).



EUROPEAN HUMAN RIGHTS ADVOCACY CENTRE

EHRAC



LIBERTY
PROTECTING CIVIL LIBERTIES
PROMOTING HUMAN RIGHTS



Conseil de l'Europe

**Garantir l'efficacité à long terme
de la Cour européenne des droits de l'homme –
Commentaires des ONG sur le Rapport
du Groupe des Sages au Comité des ministres**

Janvier 2007
Index AI : IOR 61/002/2007

SOMMAIRE

I. Introduction	3
II. Mesures au niveau national	4
<i>Mise en œuvre des recommandations du Comité des ministres</i>	<i>4</i>
<i>Médiateurs et institutions nationales de promotion et de protection des droits humains.....</i>	<i>5</i>
<i>Bureaux d'information du Conseil de l'Europe.....</i>	<i>6</i>
III. Réforme de la Cour européenne des droits de l'homme	6
<i>Organisme de filtrage.....</i>	<i>7</i>
<i>Formulaires de requête</i>	<i>8</i>
<i>Arrêts pilotes.....</i>	<i>8</i>
<i>Octroi de la satisfaction équitable.....</i>	<i>10</i>
<i>Avis consultatifs.....</i>	<i>10</i>
IV. Statut institutionnel de la Cour et des juges	11
<i>Nomination et élection des juges</i>	<i>11</i>
<i>Budget.....</i>	<i>11</i>
<i>Assouplissement des conditions de réforme du système –</i> <i>Création d'un statut pour la Cour</i>	<i>12</i>
V. Consultation	12
Annexe A – Rapport du Groupe des Sages au Comité des Ministres.....	13
Annexe B – Recommandations sur les procédures de nomination et d'élection des juges de la Cour européenne des droits de l'homme	30

Nous, les ONG soussignées, soumettons les commentaires ci-après sur les propositions visant à assurer l'efficacité à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme. Ces propositions ont été présentées par le Groupe des Sages, dans son rapport du 15 novembre 2006, au Comité des ministres du Conseil de l'Europe².

I. Introduction

1. Nous considérons que la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée la Cour) est un « *pilier* » du système européen de protection des droits humains.
2. Cette Cour a permis à des requérants d'obtenir réparation pour des violations des droits humains pour lesquelles l'État ne leur offrait pas de voies de recours appropriées. Ce faisant, elle a joué un rôle crucial en obligeant les États à rendre des comptes pour ces violations. Renforcée par le processus de contrôle du Comité des ministres, l'application des arrêts de la Cour a entraîné des changements positifs pour ce qui est du respect des droits humains dans les lois et les pratiques des États parties à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (la Convention). Les arrêts de la Cour ont fourni aux États du Conseil de l'Europe et aux autres pays des indications essentielles sur les mesures à prendre pour respecter et garantir les droits humains fondamentaux. Selon les termes du Groupe des Sages³, la Cour est amenée « *à définir les principes et les standards communs en matière de droits de l'homme et à déterminer le niveau de protection minimale que les États doivent respecter⁴* ».
3. Le droit des personnes individuelles (et des organisations) de saisir directement la Cour est au cœur du système régional européen de protection des droits humains et fait partie intégrante de la philosophie de la Convention⁵. Nous considérons que l'essence de ce droit est la possibilité pour les personnes d'obtenir un avis contraignant de la Cour qui décide si les faits qui lui sont présentés constituent une violation des droits garantis par la Convention. Nous nous réjouissons de la volonté du Groupe des Sages de veiller à ce que les mesures de réforme qu'il recommande ne portent pas atteinte à la substance du droit de recours individuel.
4. Nous reconnaissons que, au vu des moyens actuels de la Cour, l'énorme quantité de requêtes individuelles, combinée au nombre d'affaires en instance devant la Cour, menace son bon fonctionnement et, par conséquent, la réalisation effective du droit de recours individuel.
5. Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a bien adopté, en mai 2004, un ensemble de réformes précisément destinées à résoudre ces problèmes, notamment une série de recommandations aux États membres et le Protocole n° 14 à la Convention, mais ces mesures ne sont toujours pas appliquées. En outre, elles sont clairement insuffisantes.
6. Nous saluons l'engagement persistant des États membres du Conseil de l'Europe à garantir l'efficacité à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme. Cet engagement a été attesté, entre autres, par la décision des chefs d'État et de gouvernement, réunis au troisième sommet du Conseil de l'Europe, de mettre en place un Groupe des Sages chargé d'examiner la question⁶.

² Rapport du Groupe des Sages au Comité des ministres, (CM 2006)203, 15 novembre 2006, disponible sur : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2006\)203&Sector=secCM&Language=lanFrench&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2006)203&Sector=secCM&Language=lanFrench&Ver=original&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864), et joint en annexe A.

³ Le Groupe des Sages a été chargé par le Conseil de l'Europe de faire des propositions pour garantir l'efficacité à long terme de la Cour.

⁴ Rapport du Groupe des Sages au Comité des ministres, 15 novembre 2006, § 24.

⁵ Voir la Déclaration de Varsovie (§ 2) et le Plan d'action (§ I-1), disponibles sur : http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_decl_varsovie_fr.asp ; voir aussi le § 23 du Rapport du Groupe des Sages, 15 novembre 2006.

⁶ Le mandat et la composition du Groupe des Sages sont définis dans la décision sur le point 1.5 de la réunion des délégués des ministres du 14 septembre 2005, ainsi que dans les paragraphes 1 et 3 du Rapport du Groupe des Sages du 15 novembre 2006.

7. Nous engageons vivement le Comité des ministres à clarifier de toute urgence les conséquences sur le processus de réforme du récent vote négatif de la *Douma* russe à propos de la ratification du Protocole n° 14 à la Convention.
8. Nous jugeons important que le Conseil de l'Europe évalue avec soin et transparence, pendant une période raisonnable, les répercussions sur la Cour de toutes les réformes, y compris les réformes liées au Protocole n° 14 (s'il entre en vigueur). Nous exhortons les États membres du Conseil de l'Europe à prévoir des moyens financiers et humains suffisants pour réaliser cette évaluation.
9. Nous estimons que toute réforme doit chercher à atteindre les sept objectifs suivants :
 - I. une meilleure mise en œuvre de la Convention au niveau national, afin de réduire le nombre de personnes contraintes de s'adresser directement à la Cour pour obtenir réparation ;
 - II. une préservation du droit de recours individuel, dont l'essence est la possibilité pour les personnes d'obtenir, dans les affaires jugées recevables, un avis contraignant de la Cour déterminant si les faits qui lui sont présentés constituent une violation des droits garantis par la Convention ;
 - III. un filtrage efficace, équitable, cohérent, transparent et performant des requêtes reçues, afin d'éliminer la très grande proportion (environ 90 p. cent) des requêtes qui sont irrecevables en vertu des critères actuels⁷ ;
 - IV. une procédure accélérée de rendu des arrêts, notamment dans les affaires concernant des questions pour lesquelles la Cour dispose d'une jurisprudence claire (affaires répétitives) — qui représentent environ 60 p. cent des jugements sur le fond – et dans celles qui dérivent de problèmes structurels ;
 - V. l'application effective des arrêts de la Cour par les États membres du Conseil de l'Europe, et notamment la mise en place d'un suivi approprié du Comité des ministres lorsque certains membres tardent à agir ou ne réagissent pas adéquatement aux arrêts rendus ;
 - VI. l'allocation de moyens financiers et humains suffisants à la Cour, sans ponctionner les budgets des autres mécanismes et organismes de surveillance des droits humains du Conseil de l'Europe ;
 - VII. une surveillance et une évaluation transparentes, faites par des experts, afin de connaître les conséquences de toute réforme adoptée pour alléger la charge de travail de la Cour, notamment des répercussions de cette réforme sur le droit de recours individuel.

Nous présentons ci-dessous nos commentaires, au regard des ces objectifs, sur les propositions figurant dans le Rapport du Groupe des Sages, ainsi que quelques recommandations supplémentaires.

II. Mesures au niveau national

Mise en œuvre des recommandations du Comité des ministres

10. C'est aux États parties que revient au premier chef la responsabilité de veiller au respect des droits inscrits dans la Convention. Ils doivent notamment garantir l'existence de voies de recours efficaces et accessibles.
11. Nous restons convaincus qu'un plus grand respect de la Convention au niveau national, notamment par la mise en place de recours efficaces dans les pays membres pour les atteintes aux droits de la Convention, réduirait significativement la surcharge de la Cour en diminuant le nombre de personnes cherchant à obtenir réparation auprès de cette instance. Nous sommes d'accord avec le Groupe des Sages quand il affirme que « *les remèdes au niveau national doivent être effectifs et bien connus des citoyens*⁸ ».

⁷ Rapport du Groupe des Sages au Comité des ministres, 15 novembre 2006, § 27.

⁸ Rapport du Groupe des Sages au Comité des ministres, 15 novembre 2006, § 16.

12. Nous considérons que les affaires liées à longueur des procédures, qui ont représenté quelque 25 p. cent des arrêts rendus par la Cour en 2005, résultent de déficiences structurelles au niveau des États concernés. Ces affaires touchent à un droit fondamental : l'accès à la justice. Les contentieux relatifs à la durée excessive de la détention provisoire, qui représentent également une proportion importante des affaires examinées au fond par la Cour, concernent directement le droit à la liberté et le droit des personnes détenues d'être jugées dans un délai raisonnable ou libérées dans l'attente de leur procès. L'application rapide et efficace des arrêts relatifs à ces affaires devrait donc être une des priorités majeures du Comité des ministres. Nous estimons que les ministres doivent demander aux États concernés d'élaborer et d'appliquer sans délai des plans d'action traitant de la question des compensations et prévoyant les changements structurels nécessaires.
13. Aux termes de la Convention (et en particulier de ses articles 5-5, 6-1 et 13), les États ont déjà l'obligation d'offrir des voies de recours internes efficaces et accessibles lorsque les violations susmentionnées sont constatées. Nous nous interrogeons donc sur l'utilité d'une disposition conventionnelle supplémentaire touchant à cette question, comme le propose le Groupe des Sages⁹. Rien ne semble indiquer non plus qu'une telle disposition inciterait effectivement les États à prendre les mesures nécessaires à la résolution des problèmes structurels sous-jacents. En revanche, nous considérons que le Comité des ministres doit exercer une pression concertée sur les États qui violent régulièrement ces droits, afin qu'ils prennent toutes les mesures nécessaires pour appliquer ces dispositions de la Convention, ainsi que la Recommandation 2004(6).
14. Nous sommes d'accord avec le fait que les gouvernements ont la responsabilité de traduire, de diffuser et de publier les arrêts de la Cour dans des journaux adaptés, accessibles et touchant un large public, ainsi que de veiller à ce que « *les institutions judiciaires et administratives nationales [soient] en mesure d'avoir accès à la jurisprudence de la Cour dans leur langue respective*¹⁰ ».
15. De ce fait, nous regrettons que, malgré leurs promesses répétées, la majorité des États membres du Conseil de l'Europe n'aient pas encore pris les mesures nécessaires à l'application intégrale des recommandations adoptées au cours des débats engagés en 2000 en vue d'améliorer la mise en œuvre de la Convention au niveau national, notamment par la création de voies de recours efficaces et accessibles dans les différents pays¹¹. Nous appelons chaque membre du Conseil de l'Europe à prendre toutes les mesures nécessaires pour appliquer rapidement ces recommandations. Dans cette optique, nous conseillons à tous les États de procéder à une analyse de leurs lois et de leurs pratiques à la lumière de ces cinq recommandations, et d'élaborer et de mettre en œuvre, dans les plus brefs délais, un plan d'action destiné à combler les écarts existant entre ces recommandations et les lois et pratiques nationales.

Médiateurs et institutions nationales de promotion et de protection des droits humains

16. Nous partageons l'avis du Groupe des Sages quand il souligne que les médiateurs et les institutions nationales de promotion et de protection des droits humains peuvent jouer un rôle important d'information sur les droits humains et de promotion de ces droits, notamment en ce qui concerne les droits garantis par la Convention¹². Nous considérons toutefois que beaucoup d'États membres

⁹ Rapport du Groupe des Sages au Comité des ministres, 15 novembre 2006, § 93.

¹⁰ Rapport du Groupe des Sages au Comité des ministres, 15 novembre 2006, § 72.

¹¹ Les recommandations du Comité des ministres en la matière sont les suivantes : Recommandations R(2000)2 du Comité des Ministres aux États membres sur le réexamen ou la réouverture de certaines affaires au niveau interne suite à des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme ; Rec(2002)13 du Comité des Ministres aux États membres sur la publication et la diffusion dans les États membres du texte de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme ; Rec(2004)4 du Comité des Ministres aux États membres sur la Convention européenne des Droits de l'Homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle ; Rec(2004)5 du Comité des Ministres aux États membres sur la vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes fixées par la Convention européenne des Droits de l'Homme ; Rec(2004)6 du Comité des Ministres aux États membres sur l'amélioration des recours internes.

¹² Rapport du Groupe des Sages au Comité des ministres, 15 novembre 2006, § 20 et 111-113.

doivent faire davantage d'efforts pour que ces institutions respectent les règles minimales définies dans les Principes de Paris et, en particulier, soient réellement indépendantes et disposent d'un mandat approprié, de personnel spécialisé et de moyens suffisants. Nous saluons le travail réalisé par le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe concernant la coopération avec les institutions nationales de défense des droits humains et les médiateurs nationaux et régionaux, ainsi que le soutien qu'il a apporté à leurs activités.

Bureaux d'information du Conseil de l'Europe¹³

17. Nous approuvons la position du Groupe des Sages selon laquelle les bureaux d'information du Conseil de l'Europe dans les États membres pourraient jouer un important rôle d'information sur la Convention et sur la jurisprudence de la Cour, notamment en ce qui concerne la recevabilité. Ce travail d'information pourrait dissuader certaines personnes de déposer des requêtes inutiles ou prématurées, ou de saisir la Cour avant d'avoir épuisé les voies de recours internes. (À cet égard, nous invitons le Conseil de l'Europe à rendre publics les éléments disponibles sur le bureau d'information de Varsovie, en Pologne, notamment sur le contenu, les méthodes et les conclusions de l'évaluation du projet pilote mené dans ce bureau.)
18. Toutefois, nous sommes préoccupés par la proposition du Groupe des sages suggérant que le personnel de ces bureaux donne aussi des conseils sur « *les voies de recours internes existantes, ainsi que les autres voies de recours non judiciaires* ». En effet, si ces bureaux dispensaient de tels conseils, le personnel du Conseil de l'Europe risquerait d'influencer ou d'être accusé d'influencer les personnes dans leur décision de saisir ou non la Cour. Nous estimons que ce n'est pas aux employés du Conseil de l'Europe de remplir cette fonction, même de manière informelle, car ils ne seraient pas en mesure de donner des conseils indépendants et impartiaux (des conflits d'intérêts pourraient en effet surgir). Par ailleurs, un requérant demandant réparation par une voie de recours non judiciaire conseillée par le bureau d'information du Conseil de l'Europe risquerait ensuite de s'apercevoir qu'il ne peut plus saisir la Cour pour cause de prescription, en vertu de l'article 35-1 de la Convention¹⁴. Nous estimons que ce rôle de conseil devrait plutôt être assuré par des avocats indépendants et des ONG compétentes en la matière. En conséquence, nous recommandons qu'il soit demandé aux autorités nationales de fournir des ressources suffisantes aux avocats et aux ONG afin qu'ils puissent évaluer les dossiers des requérants potentiels et les conseiller sur l'introduction éventuelle d'une requête auprès de la Cour. Ces ressources devraient inclure la mise à disposition par les autorités nationales d'une aide juridique gratuite.

III. Réforme de la Cour européenne des droits de l'homme

19. Nous nous félicitons que le Groupe n'ait pas retenu la possibilité de donner à la Cour le pouvoir discrétionnaire d'examiner ou non une affaire. Cette proposition avait été très sérieusement prise en compte avant d'être rejetée pendant les négociations ayant abouti à l'adoption du Protocole n° 14 de la Convention. Nous partageons l'avis du Groupe, qui « *estime qu'un tel pouvoir serait complètement étranger à la philosophie du système européen de protection des droits de l'homme* », remettrait en question le droit de recours individuel, comporterait un risque de politisation du système et pourrait donner lieu à des décisions incohérentes, voire arbitraires¹⁵. Nous sommes aussi d'accord avec son affirmation selon laquelle l'introduction d'un tel mécanisme « *serait perçue comme une diminution de la protection en matière de droits de l'homme*¹⁶ ».

¹³ Rapport du Groupe des Sages au Comité des ministres, 15 novembre 2006, § 19.

¹⁴ Affaires *Devlin c. Royaume-Uni* (requête n° 29545/95) ; *Ryabykh c. Russie* (requête n° 52854/99).

¹⁵ Rapport du Groupe des Sages au Comité des ministres, 15 novembre 2006, § 42.

¹⁶ Rapport d'étape du Groupe des Sages au Comité des ministres, (CM 2006)88, 15 mai 2006, § 33, disponible sur :

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2006\)88&Sector=secCM&Language=lanFrench&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2006)88&Sector=secCM&Language=lanFrench&Ver=original&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75).

20. Nous saluons également la décision du Groupe des Sages de rejeter la proposition de créer des cours régionales de première instance. Nous partageons son point de vue selon lequel l'introduction de telles cours risquerait notamment de provoquer des divergences dans les normes et la jurisprudence, alors que l'essence même du système de la Convention consiste à obtenir des normes uniformes et cohérentes, définies et appliquées de manière collective par la totalité des États membres¹⁷.

Organisme de filtrage

21. Nous sommes d'accord avec le Groupe des sages sur le fait que l'augmentation exponentielle du nombre des requêtes individuelles, combinée au nombre d'affaires en instance devant la Cour, menace le bon fonctionnement de ce système et, par conséquent, la réalisation effective du droit de recours individuel.
22. De l'avis général, la Cour doit résoudre deux problèmes principaux : filtrer rapidement et efficacement la très grande proportion (90 p. cent ou plus) de requêtes qui sont irrecevables selon les critères actuels, et traiter concrètement et efficacement 60 p. cent (et plus) des requêtes recevables, qui concernent des questions pour lesquelles la Cour dispose d'une jurisprudence claire (dites « affaires répétitives »).
23. Toutefois, nous sommes préoccupés par la position du Groupe des Sages, qui estime que la Cour doit être « déchargée » des affaires manifestement irrecevables ou de nature répétitive, celles-ci ne devant pas la « distraire » de son rôle essentiel (paragraphe 35).
24. Il est certain que le traitement des affaires manifestement irrecevables représente une charge très lourde, mais il faut reconnaître qu'il n'existe aucun moyen d'empêcher les personnes qui le souhaitent de saisir la Cour. Il est impossible de faire autrement que d'examiner une à une, avec soin et efficacité, toutes les requêtes adressées à la Cour au regard des critères de recevabilité. Ce travail demande du temps et des moyens, et en nécessitera peut-être encore davantage si la Cour doit appliquer les nouveaux et complexes critères de recevabilité ajoutés à l'article 35 de la Convention par le Protocole 14¹⁸. (Nous considérons que, si ce protocole entre en vigueur, les conséquences de ces nouveaux critères sur les droits humains et sur la productivité de la Cour devront être évaluées et surveillées en toute transparence.)
25. Pour ce qui est des affaires répétitives – qui représentent une grande proportion des arrêts sur le fond rendus par la Cour – loin de la « distraire » de son rôle, elles indiquent presque systématiquement l'existence, dans un État, d'un problème structurel devant être résolu. S'il n'est pas possible de parvenir à des règlements amiables (accords de gré à gré entre les deux parties), il convient de prendre des mesures pour que la Cour puisse rendre des arrêts dans des délais raisonnables. Ces arrêts devront être appliqués de manière à accorder réparation aux personnes concernées, mais aussi à résoudre les problèmes structurels à l'origine de ces affaires. Nous pensons que la procédure accélérée d'examen des affaires manifestement fondées (par un Comité de trois juges) définie dans l'article 8 du Protocole 14, qui modifie l'article 28 de la Convention, serait un moyen de résoudre plus rapidement ces affaires. Si elle est mise en œuvre, son efficacité devra être contrôlée et évaluée en toute transparence.

¹⁷ Rapport du Groupe d'évaluation au Comité des Ministres sur la Cour européenne des Droits de l'Homme, EG Court (2001)1, 27 septembre 2001, § 83 ; Rapport d'étape du Groupe des Sages au Comité des ministres, 15 mai 2006 ; *Joint Response to Proposals to Ensure the Future Effectiveness of the European Court of Human Right*, index AI : IOR 61/008/2003, 28 mars 2003 ; Rapport du Groupe des Sages au Comité des ministres, 15 novembre 2006, § 41.

¹⁸ Nous persistons à penser que les modifications des critères de recevabilité qui figurent dans le Protocole n° 14 à la Convention, adoptées à la suite d'un compromis de dernière minute, restreignent inutilement le droit de recours individuel et vont à l'encontre de l'objectif du processus de réforme, puisque la mise en œuvre des nouveaux critères de recevabilité risque de compliquer le travail du Greffe et de la Cour et de leur faire perdre du temps. Nous nous réjouissons de la volonté du Groupe des Sages de veiller à ce que les réformes qu'il recommande ne portent pas atteinte à la substance du droit de recours individuel.

26. Nous approuvons la proposition du Groupe des Sages de créer, au sein de la Cour, un organisme de filtrage séparé, dénommé Comité judiciaire, afin de filtrer plus efficacement les requêtes reçues par la Cour. Nous sommes d'accord avec le fait que les juges de ce Comité, élus par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, doivent être indépendants, jouir de la plus haute considération morale et avoir les qualifications nécessaires pour exercer des fonctions judiciaires. En outre, la composition du Comité judiciaire devrait refléter un équilibre géographique, ainsi qu'une proportion hommes/femmes harmonieuse¹⁹. Nous approuvons également la garantie proposée par le Groupe des sages, qui donnerait à la Cour la possibilité exceptionnelle de se saisir d'office du réexamen de toute décision adoptée par le Comité judiciaire²⁰. Nous attendons avec intérêt la poursuite de la réflexion sur cette proposition de créer un Comité judiciaire chargé du filtrage des requêtes.

Formulaire de requête

27. Actuellement, il est établi qu'une requête peut être présentée par simple lettre et pas obligatoirement sur le formulaire de la Cour²¹. Dans ce cas, le requérant reçoit ensuite, généralement dans les six semaines, le formulaire à remplir.

28. Nous nous réjouissons du fait que le formulaire de requête de la Cour sera bientôt disponible en version électronique²². Le fait de rendre ainsi ce formulaire plus accessible aux requérants potentiels (et à leurs représentants) devrait accroître la proportion de requêtes soumises dans le délai requis et comprenant toutes les informations nécessaires. Nous recommandons toutefois que des mesures soient prises pour que le formulaire de requête soit disponible non seulement dans toutes les langues officielles des États membres du Conseil de l'Europe, mais aussi dans les autres langues importantes parlées par les citoyens de ces États.

29. Nous nous opposons cependant à toute proposition qui imposerait aux requérants de fournir les informations requises **exclusivement** sur le formulaire de requête de la Cour. Nous recommandons au contraire que la Cour conserve son pouvoir discrétionnaire à ce sujet (comme recommandé par Lord Woolf²³). Nous considérons en effet qu'une telle obligation aurait pour effet de priver certaines des personnes les plus vulnérables de l'accès à la Cour. Même avec la mise à disposition du formulaire en ligne, qui est une mesure très importante, il restera difficile, voire impossible, pour certaines personnes de se procurer ce formulaire pour différentes raisons, par exemple parce qu'elles n'ont pas accès à Internet – notamment dans le cas des personnes détenues – ou qu'elles ne parlent pas une langue européenne.

Arrêts pilotes²⁴

30. Nous partageons l'analyse du Groupe des Sages sur l'importance de la mise en place d'une procédure d'« arrêt pilote » par la Cour. Cette procédure s'appliquerait aux affaires révélant

¹⁹ Rapport du Groupe des Sages au Comité des ministres, 15 novembre 2006, § 53 et 54.

²⁰ Rapport du Groupe des Sages au Comité des ministres, 15 novembre 2006, § 64.

²¹ Voir *Instruction pratique concernant l'introduction de l'instance (requêtes individuelles au titre de l'article 34 de la Convention)*, § 3, 4 et 7, disponible sur : <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/4E1E1798-6A86-4626-809C-5A7567D9D95A/0/Concernantintroductiondeinstance.pdf>.

²² Rapport du Groupe des Sages au Comité des ministres, 15 novembre 2006, § 60.

²³ The Right Honourable Lord Woolf, *Étude des méthodes de travail. Cour européenne des Droits de l'Homme*, décembre 2005, p. 21 : « La Cour pourrait, si elle l'estimait nécessaire dans l'intérêt de la justice, suspendre les délais à partir de la réception de la correspondance initiale, et en attendant de recevoir le formulaire de requête dûment rempli. Pareille prorogation constituerait une mesure de grâce. » Lord Woolf a été invité par le secrétaire général du Conseil de l'Europe et le président de la Cour européenne des droits de l'homme à formuler des recommandations sur les mesures qui pourraient être prises par la Cour pour répondre concrètement et efficacement à sa charge de travail actuelle et future.

²⁴ Voir aussi : European Human Rights Advocacy Centre, Interights et The AIRE Centre, *NGO Comments on the Group of Wise Persons' Interim Report – Further Observations on the Enforcement of European Court Judgments and Just satisfaction*, 28 juillet 2006.

l'existence, au sein d'un État, d'une défaillance qui a provoqué, ou qui risque de provoquer, la violation généralisée d'un droit garanti par la Convention, et de donner lieu à un nombre important de requêtes fondées. Nous prenons acte du fait que le Groupe des Sages encourage la Cour à utiliser cette procédure « *autant que faire se peut* » à l'avenir.

31. Nous saluons la règle n° 4 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables, adoptées le 10 mai 2006²⁵. Cette règle prévoit que le Comité des Ministres accordera la priorité à la surveillance de l'application des arrêts dans lesquels la Cour a identifié ce qu'elle considère comme un problème structurel, notamment dans les affaires où la violation constatée a produit des conséquences graves pour la partie lésée. Ce suivi prioritaire ne devra pas se faire au détriment des autres affaires prioritaires. Nous estimons que cette règle facilitera la mise en œuvre rapide et effective de tels arrêts. Cette règle doit prendre en compte les effets des suspensions de procédure dans les affaires similaires en instance devant la Cour.
32. Étant donné que la suspension des affaires concernant des requérants dans des situations similaires pourra porter préjudice à ces derniers, nous considérons que le Comité des ministres devra non seulement veiller à ce que les arrêts pilotes soient exécutés rapidement, mais aussi prendre toutes les mesures possibles pour garantir que l'application de ces arrêts remédie réellement au problème pour toutes les personnes concernées. Lors de l'évaluation de l'efficacité du recours, l'État concerné et le Comité des ministres devront déterminer si les mesures proposées accordent une juste réparation aux personnes lésées, mais également s'assurer que ces mesures remédient effectivement au problème structurel sous-jacent. Dans les affaires liées à la longueur des procédures, par exemple, une telle approche impliquerait probablement qu'une compensation financière soit octroyée aux personnes dont les droits ont été violés, mais aussi que les structures nationales d'administration de la justice soient revues et que la capacité et les ressources de l'appareil judiciaire soient améliorées.
33. Nous approuvons la recommandation du Groupe des sages de fixer des délais susceptibles de contrôle par la Cour « *afin d'éviter une attente indéfinie en ce qui concerne l'octroi d'une satisfaction équitable aux victimes qui ont déjà saisi la Cour* » (et dont la requête serait « *gelée* » en attendant que l'arrêt pilote soit rendu et appliqué).²⁶
34. Toutefois, nous irions plus loin que le Groupe des Sages dans les recommandations sur les arrêts pilotes. La mise en place de cette procédure en étant à sa phase initiale, nous recommandons vivement au Conseil de l'Europe de vérifier que les arrêts pilotes sont appliqués de manière satisfaisante et dans les délais impartis. Il devra notamment surveiller les mesures prises par le Comité des ministres dans le cadre de son suivi des affaires prioritaires²⁷, ainsi que les mesures prises par l'État concerné et les conséquences de ces arrêts.
35. Ce processus de contrôle devra chercher à répondre aux questions suivantes :
 - Quelles sont les circonstances qui amènent la Cour à rendre un arrêt pilote ?
 - Quelles mesures peuvent être prises par l'État concerné pour appliquer un arrêt pilote ?
 - Dans quelle mesure l'État concerné a-t-il pris des dispositions pour s'attaquer efficacement au problème structurel soulevé et pour accorder réparation au requérant ?
 - Quelles sont les conséquences pour les personnes qui ont déjà saisi la Cour pour des affaires similaires ?
 - Sur le plan national, quels obstacles risquent d'empêcher une mise en œuvre effective de l'arrêt ?

²⁵ Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables, CM(2006)90, 12 mai 2006, disponible sur :

[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2006\)90&Sector=secCM&Language=lanFrench](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2006)90&Sector=secCM&Language=lanFrench).

²⁶ Rapport du Groupe des Sages au Comité des ministres, 15 novembre 2006, § 105.

²⁷ Règle n° 4 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables, adoptées le 10 mai 2006.

- Quelles mesures le Comité des ministres peut-il prendre pour encourager ou faciliter l'application des arrêts pilotes ?
- Quelle aide peuvent apporter les autres organes du Conseil de l'Europe, notamment le commissaire aux droits de l'homme et la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) ?
- Quels sont les délais appropriés pour l'application des arrêts pilotes ?

Octroi de la satisfaction équitable

36. Nous nous opposons à la proposition du Groupe des Sages de renvoyer à l'État concerné la responsabilité de fixer le montant de la compensation accordée au requérant²⁸.

37. Nous considérons en effet qu'une telle approche :

- (a) augmenterait le risque, pour les requérants, de devoir attendre encore longtemps une décision sur le montant de leur compensation, ce qui serait particulièrement regrettable, étant donné que les personnes concernées auraient déjà attendu plusieurs années un arrêt reconnaissant la violation de leurs droits humains ;
- (b) risquerait de se traduire par d'importantes divergences dans les normes appliquées par les différents États membres du Conseil de l'Europe en matière de satisfaction équitable ;
- (c) risquerait d'entraîner des frais financiers supplémentaires pour les victimes de violations de la Convention, qui pourraient avoir à payer des frais de dossier et des honoraires d'avocat, ainsi que d'autres frais liés à cette procédure. Nous trouvons qu'il serait déplacé de demander à un requérant dont le bon droit a été reconnu par la Cour de supporter de nouvelles dépenses pour la détermination du montant de la compensation que doit lui verser l'État concerné pour les violations qu'il a commises.

38. Nous tenons également à souligner que la mise en œuvre de cette proposition nécessiterait que chaque État membre adopte les lois et les procédures nécessaires pour donner aux tribunaux nationaux la compétence d'examiner ces affaires. En effet, les informations fournies à ce jour par les États membres en lien avec la mise en œuvre de la Recommandation (2002) 2 indiquent que tous ne disposent pas de procédures permettant la réouverture ou le réexamen de toutes les affaires (civiles et pénales), même à la suite d'un arrêt de la Cour²⁹.

39. Par contre, nous demeurons très favorables à la proposition de Lord Woolf de créer, au sein du Greffe de la Cour, un service spécialisé chargé d'évaluer la satisfaction équitable³⁰. Nous sommes convaincus que cela permettrait à la Cour de développer rapidement les compétences nécessaires pour traiter ce type de requêtes avec efficacité et cohérence.

Avis consultatifs

40. Nous prenons acte de la proposition du Groupe des sages d'autoriser la Cour à émettre des avis consultatifs à la demande des juridictions nationales³¹. Nous pensons que cela pourrait aider les tribunaux nationaux à mieux faire appliquer la Convention au niveau national et réduire le nombre de requêtes soumises à la Cour sur le sujet concerné. Toutefois, si nous avons approuvé cette proposition dans nos commentaires sur le rapport d'étape du Groupe des Sages, nous considérons après réflexion que cette notion soulève un certain nombre de problèmes importants qui nécessitent une réflexion plus approfondie sur sa mise en place. Premièrement, il faudrait préciser dans quelles circonstances un avis consultatif pourrait être demandé. Deuxièmement, les questions posées par la juridiction concernée devraient être suffisamment précises pour que l'avis consultatif

²⁸ Rapport du Groupe des Sages au Comité des ministres, 15 novembre 2006, § 96.

²⁹ Voir le document CDDH (2006) 008.

³⁰ *Étude des méthodes de travail. Cour européenne des Droits de l'Homme*, décembre 2005, p. 38, disponible sur <http://www.echr.coe.int/fr/press/2005/dec/RapportdeLordWoolfsurlesm%C3%A9thodesdetravail.pdf>.

³¹ Rapport du Groupe des Sages au Comité des ministres, 15 novembre 2006, § 81-86.

ait un sens et soit cohérent avec la démarche globale de la Cour. Troisièmement, il est essentiel que les requérants potentiels puissent participer concrètement au processus de demande d'un avis consultatif. Nous proposons donc qu'une aide judiciaire soit proposée aux requérants dont les cas seraient soumis à la Cour pour avis. Quatrièmement, nous jugeons qu'il serait également nécessaire d'autoriser l'intervention de tierces parties dans ces affaires, qu'elles soient déjà intervenues ou non au niveau national. Cinquièmement, nous recommandons que les avis consultatifs aient un caractère contraignant pour tous les États membres en ce qui concerne l'interprétation de la Convention. Sinon, certains États pourraient choisir de ne pas suivre l'avis de la Cour, ce qui affaiblirait son autorité. Enfin, nous serions préoccupés si les nouveaux critères de recevabilité prévus par le Protocole n° 14 à la Convention devaient être appliqués à toutes les requêtes faisant suite à la réception, par une juridiction nationale, d'un tel avis consultatif. Nous considérons en effet que, pour ces requêtes, la Cour devrait examiner de manière exhaustive la manière dont la juridiction nationale a appliqué l'avis consultatif dans l'affaire en question.

IV. Statut institutionnel de la Cour et des juges

Nomination et élection des juges

41. Nous accueillons avec satisfaction les propositions du Groupe des Sages destinées à améliorer la réputation de la Cour en renforçant le processus de nomination et d'élection des juges.
42. Nous considérons qu'il faudrait modifier le processus de nomination des juges dans beaucoup d'États (afin notamment de garantir son ouverture et sa transparence) et améliorer le processus d'élection des juges par l'Assemblée parlementaire. Cela renforcerait la crédibilité et l'efficacité de la Cour, et améliorerait la confiance du public en la première institution européenne de protection des droits humains.
43. Nous approuvons en particulier la proposition d'examiner les compétences professionnelles et les connaissances linguistiques des candidats lors de l'élection des juges par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)³². Nous pensons aussi que les connaissances et l'expérience des juges dans le domaine de l'application du droit international relatif aux droits humains devraient être prises en compte.
44. Nous saluons également la proposition du Groupe des Sages de créer un mécanisme permettant à l'APCE de bénéficier, lors de l'élection des juges, de l'avis d'un comité de personnalités sur l'adéquation des candidats³³. Des recommandations plus détaillées concernant la nomination et l'élection des juges de la Cour sont jointes en **annexe B**.
45. Des efforts doivent être faits à tous les stades du processus de nomination et d'élection pour favoriser l'équilibre entre les genres et la diversité au sein de la Cour.

Budget

46. Nous pensons que le fonctionnement de la Cour est entravé par un manque de moyens humains et financiers, alors même qu'« aucune autre cour internationale n'a à faire face à une charge de travail d'une telle proportion tout en ayant, en même temps, la responsabilité essentielle de définir les standards requis pour être en conformité avec la Convention³⁴ ». Bien que le budget de la Cour ait été augmenté, il est inquiétant de constater que cette somme a été tirée du budget existant du Conseil de l'Europe, qui a, selon les informations disponibles, connu une croissance nulle ces dernières années. Cela signifie que l'augmentation du budget de la Cour s'est faite aux dépens du financement d'autres activités du Conseil de l'Europe, notamment la coopération

³² Rapport du Groupe des Sages au Comité des ministres, 15 novembre 2006, § 117-118.

³³ Il est suggéré que ce comité soit composé d'anciens membres de la Cour, de membres et anciens membres des cours suprêmes ou constitutionnelles nationales et de juristes possédant des compétences notoires.

³⁴ Rapport du Groupe des Sages au Comité des ministres, 15 novembre 2006, § 37.

intergouvernementale et les activités ciblées. Nous considérons que le fait de rogner sur certaines parties du budget du Conseil de l'Europe consacré aux droits humains pour financer le fonctionnement de la Cour relève d'une vision à court terme, car la réduction des moyens alloués à d'autres activités de défense des droits humains (par exemple, la sensibilisation du public, etc.) risque de se traduire à long terme par une surcharge de travail pour la Cour. Nous appelons donc les États membres à augmenter le budget global du Conseil de l'Europe, y compris celui qui est alloué à la Cour.

Assouplissement des conditions de réforme du système – Création d'un statut pour la Cour

47. Nous saluons, mais avec des réserves, le principe d'une proposition visant à autoriser le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à modifier certaines « *modalités de fonctionnement* » de la Cour, en vue d'éliminer le long processus de rédaction, d'adoption et de ratification des protocoles additionnels destinés à cette fin. Nous considérons en effet qu'une telle approche pourrait améliorer la flexibilité du système.
48. Toutefois, nous tenons à souligner que, si cette proposition devait être examinée plus avant, une définition précise des « *modalités de fonctionnement* » s'avérerait indispensable. Nous sommes d'accord avec le Groupe des sages sur la liste des dispositions de la Convention qui devraient être explicitement exclues de tout instrument susceptible d'être amendé par une procédure de « *modification simplifiée*³⁵ ». Par ailleurs, nous considérons que, si le Protocole n° 14 entrerait en vigueur, le nouvel article 27 (tel qu'amendé par l'article 7 du Protocole) et le nouvel article 28 (tel qu'amendé par l'article 8 du Protocole) devraient aussi être exclus de toute procédure de modification simplifiée. En effet, c'est à ce stade de l'examen des requêtes que les requérants les plus vulnérables risqueraient de perdre la protection des organes de la Convention si la rigueur des procédures relatives au juge unique et aux comités était amoindrie.
49. En outre, l'attribution de tels pouvoirs au Comité des ministres doit s'accompagner de dispositions garantissant la transparence des débats et la consultation des principales parties intéressées, notamment les usagers de la Cour, la société civile et les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits humains, avant toute décision de modifier les modalités de fonctionnement. Nous soutenons aussi la réserve émanant du Groupe des Sages, qui considère que ces modifications ne devraient être apportées que sur initiative de la Cour elle-même³⁶.

V. Consultation

50. Nous estimons également qu'il incombe au Conseil de l'Europe et à chacun de ses 46 États membres de veiller à ce que le public (notamment les usagers de la Cour, la société civile et les institutions nationales de défense des droits humains) continue d'être informé des discussions en cours sur la réforme de la Cour. L'intérêt des requérants passés et futurs de la Cour à assurer l'avenir de celle-ci est égal sinon supérieur à celui des États membres. Les représentants de la société civile doivent être consultés sur tout le territoire du Conseil de l'Europe, et leurs opinions prises en compte avant toute autre réforme de la Cour.

***Amnesty International
European Human Rights Advocacy Centre (EHRAC)
Human Rights Watch
INTERIGHTS***

***Justice
Liberty
Redress
The AIRE Centre***

³⁵ Cette liste figure dans le paragraphe 49 du Rapport du Groupe des Sages au Comité des ministres, en date du 15 novembre 2006.

³⁶ Rapport du Groupe des Sages au Comité des ministres, 15 novembre 2006, § 48.

Annexe A – Rapport du Groupe des Sages au Comité des Ministres

Délégués des Ministres

Documents CM

CM(2006)203 15 novembre 2006

979bis Réunion, 15 novembre 2006

Rapport du Groupe des Sages au Comité des Ministres

SOMMAIRE

Constitution, mandat et travaux du Groupe

I. LE CONTEXTE

La protection des droits de l'homme dans le cadre du Conseil de l'Europe

Le mécanisme de contrôle juridictionnel

L'explosion du contentieux

Le protocole n° 14

Une Cour qui soit en mesure de remplir ses tâches essentielles

II. LES MESURES DE RÉFORME PROPOSÉES

A. Sur la structure et la modification du mécanisme juridictionnel

1. Assouplissement de la procédure de réforme du mécanisme juridictionnel

2. Établissement d'un nouveau mécanisme de filtrage judiciaire

B. Sur les rapports entre la Cour et les États parties à la Convention

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

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

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

6. L'octroi d'une satisfaction équitable

7. La procédure «arrêt pilote»

C. Sur les moyens alternatifs ou complémentaires à la solution juridictionnelle

8. Règlements amiables et médiation

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

D. Sur le statut institutionnel de la Cour et des juges

10. La dimension institutionnelle du mécanisme de contrôle

III. RÉSUMÉ

A. Sur la structure et la modification du mécanisme juridictionnel

1. Assouplissement de la procédure de réforme du mécanisme juridictionnel

2. Établissement d'un nouveau mécanisme de filtrage judiciaire

B. Sur les rapports entre la Cour et les États parties à la Convention

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

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

5. Renforcement des voies de recours internes pour la réparation des violations de la Convention**6. L'octroi d'une satisfaction équitable****7. La procédure «arrêt pilote»****C. Sur les moyens alternatifs ou complémentaires à la solution juridictionnelle****8. Règlements amiables et médiation****9. Élargissement des fonctions du Commissaire aux droits de l'homme****D. Sur le statut institutionnel de la Cour et des juges****10. La dimension institutionnelle du mécanisme de contrôle****Constitution, mandat et travaux du Groupe**

1 Les Chefs d'État et de Gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe, réunis à Varsovie les 16 et 17 mai 2005, ont décidé, dans leur Plan d'Action, de mettre en place un Groupe de Sages pour examiner la question de l'efficacité à long terme du mécanisme de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme, y compris les effets initiaux du protocole n° 14 et des autres décisions prises en mai 2004. Ils leur ont demandé de présenter, dès que possible, des propositions allant au-delà de ces mesures, tout en conservant la philosophie de base qui sous-tend la Convention.

2 Lors de leur 927^{ème} réunion, du 25 mai 2005, les Délégués des Ministres ont chargé leur Président – en contact notamment avec le Président du Comité de liaison avec la Cour européenne des Droits de l'Homme – de mener des consultations en vue de présenter dans les meilleurs délais des propositions concernant la composition du Groupe des Sages mis en place par le Sommet afin d'élaborer une stratégie d'ensemble pour assurer l'efficacité à long terme de la Convention.

3 Lors de leur 937^{ème} réunion, du 14 septembre 2005, les Délégués des Ministres ont décidé que le Groupe des Sages comprendrait les personnes suivantes :

- M. Rona AYBAY, Turquie,
- M^{me} Fernanda CONTRI, Italie,
- M. Marc FISCHBACH, Luxembourg,
- M^{me} Jutta LIMBACH, Allemagne,
- M. Gil Carlos RODRIGUEZ IGLESIAS, Espagne,
- M. Emmanuel ROUCOUNAS, Grèce,
- M. Jacob SÖDERMAN, Finlande,
- M^{me} Hanna SUCHOCKA, Pologne,
- M. Pierre TRUCHE, France,
- Lord WOOLF of BARNES, Royaume-Uni,
- M. Veniamin Fedorovich YAKOVLEV, Russie.

4 Les Délégués des Ministres ont invité le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe à fournir au Groupe des Sages l'assistance appropriée et demandé au Groupe de présenter un rapport d'étape sur ses travaux à la 116^{ème} session du Comité des Ministres en mai 2006.

5 Le 18 octobre 2005, M. Rodriguez Iglesias, a été élu président du Groupe. Le 9 novembre 2005, le Groupe a nommé comme son secrétaire, M. Kurt Riechenberg, référendaire à la Cour de justice des Communauté européennes.

6 Le Groupe s'est réuni, après sa constitution le 18 octobre 2005, les 9 novembre et 7 décembre 2005 ainsi que les 9 janvier, 6/7 février, 6 mars, 30/31 mars, 24/25 avril, 12 mai, 14/15 juin, 11/12 septembre et 4/5 octobre 2006.

7 Le Groupe a établi un rapport d'étape qui a été présenté par le président du Groupe au Comité des Ministres le 19 mai 2006 [document CM (2006) 88]. Le présent rapport reprend un grand nombre d'éléments contenus dans ce document.

8 Au cours de ses travaux, le Groupe a bénéficié de la collaboration de M. Patrick Titium, Chef adjoint du Service du Conseil juridique, et de M^{me} Susan Bradbury, assistante administrative, mis à disposition par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Le Groupe a invité le greffier de la Cour, M. Erik Fribergh, à assister à ses réunions.

9 Dans le cadre de ses travaux, le Groupe a eu un certain nombre de contacts, à savoir :

- des auditions de M. Luzius Wildhaber, Président de la Cour européenne des Droits de l'Homme, de M^{me} Maud De Boer Buquicchio, Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe, et de M. Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ;
 - une rencontre avec des ONG, à savoir Amnesty International et Aire Centre (à leur demande) ;
 - une réunion avec des membres de la Cour, au cours de laquelle ces derniers ont fait état de leurs travaux relatifs à la mise en œuvre des quatre principales innovations prévues par le protocole n° 14, à savoir le système juge unique/rapporteur, la nouvelle compétence des comités conformément à l'article 28 modifié, le nouveau critère de recevabilité prévu à l'article 35 modifié, et la nouvelle procédure «recevabilité/fond», en vertu de l'article 29 modifié ;
 - une séance avec les collaborateurs du greffe ayant notamment pour objet le traitement et l'instruction des affaires au niveau des divisions ainsi que la préparation des décisions des comités ;
 - une audition de M. Roeland Böcker, Président du Comité directeur pour les droits de l'homme.
- 10 Le Groupe a également considéré un nombre important d'éléments écrits, notamment :
- des résolutions et recommandations de l'Assemblée parlementaire et du Comité des Ministres ;
 - des documents élaborés par la Cour, en particulier le rapport de son comité chargé des méthodes de travail ;
 - le rapport établi sous l'autorité de Lord Woolf intitulé «Étude des méthodes de travail – Cour européenne des droits de l'homme» ;
 - les commentaires de M. Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, à la suite du rapport d'étape.

11 Le président du Groupe a également rencontré, le 7 juin 2006, des représentants de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Les membres de la Commission ont exprimé leur souhait qu'un lien soit établi dans le rapport final entre le travail de la Cour et les tâches effectuées au sein d'autres instances du Conseil de l'Europe (notamment le «monitoring» de l'Assemblée parlementaire). Ils ont également soulevé la question de l'indépendance des juges.

12 Par ailleurs, ils ont exprimé le souhait d'éviter que l'instance de filtrage mentionnée dans le rapport d'étape ne soit une copie de l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme.

13 Enfin, le Groupe a pris note des nombreux commentaires faits à la suite de la présentation du rapport d'étape.

I. LE CONTEXTE

La protection des droits de l'homme dans le cadre du Conseil de l'Europe

14 Il convient de rappeler, à titre liminaire, l'importance fondamentale qui revient à la protection des droits de l'homme dans le cadre du Conseil de l'Europe et la pluralité des moyens mis en œuvre pour y parvenir, car c'est dans ce contexte que le rôle et l'efficacité à long terme du mécanisme de contrôle juridictionnel doivent être appréciés.

15 L'élargissement du Conseil de l'Europe et l'adhésion des États démocratiques d'Europe centrale et orientale à la Convention européenne des Droits de l'Homme (ci-après la Convention) ont contribué à la stabilité de la «Grande Europe». La Convention et la Cour se sont établies comme des véritables piliers en matière de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. De son côté, le Comité des Ministres remplit des fonctions importantes en ce qui concerne la surveillance de l'exécution des arrêts.

16 Étant donné que la Convention fait partie du droit national dans les systèmes juridiques des États membres, les remèdes au niveau national doivent être effectifs et bien connus des citoyens. En effet, ils constituent la première frontière pour la défense de l'État de droit et des droits de l'homme. Ce sont les juges nationaux qui doivent, au premier chef, protéger les droits de l'homme au sein de leur ordre juridique interne et assurer le respect des droits garantis par la Convention. Le principe de subsidiarité constitue un des éléments fondamentaux du système de protection des droits de l'homme en Europe.

17 En outre, le Conseil de l'Europe a mis en place de nombreuses autres institutions et organes dans le domaine des droits de l'homme. Ces instances ont prouvé leur engagement et leur efficacité. Ainsi, non seulement le Commissaire aux droits de l'homme, mais aussi le Comité européen pour la prévention de la torture, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales ainsi que le Comité européen des droits sociaux remplissent des missions complémentaires importantes.

18 Il convient de rappeler également que le Conseil de l'Europe dispose d'un certain nombre de bureaux d'information créés en application de la résolution (99) 9 du Comité des Ministres.

19 Le Groupe a pris note avec beaucoup d'intérêt des enseignements résultant du bureau d'information établi à Varsovie. Vu le succès de cette initiative innovante, les fonctions de tels bureaux pourraient être élargies et renforcées. Ils pourraient, notamment, fournir aux requérants potentiels des informations sur les questions de recevabilité et leur faire connaître les voies de recours internes existantes, ainsi que les autres voies de recours non judiciaires. Ces bureaux pourraient aider à rendre les citoyens davantage conscients de la manière dont fonctionne le mécanisme de la Convention et leur éviteraient de s'engager inutilement ou prématurément avant épuisement des voies de recours internes.

20 En outre, dans de nombreux États membres, des organes non judiciaires, comme les médiateurs (ombudsmen), les comités de pétition ou les institutions en matière de droits de l'homme jouent ou pourraient jouer un rôle significatif en fournissant de l'information sur les droits de l'homme et en assurant leur promotion.

21 Enfin, la société civile occupe une place de marque en matière de protection des droits de l'homme. Au sein du Conseil de l'Europe, le partenariat avec la société civile a toujours été important. Il se manifeste, notamment, par la participation de nombreuses organisations non gouvernementales aux activités de l'Organisation. Elles jouent un rôle éminent dans le domaine de la protection des droits de l'homme qu'il importe de préserver et de développer.

Le mécanisme de contrôle juridictionnel

22 L'établissement d'une Cour dont la juridiction est obligatoire pour l'ensemble des États parties à la Convention constitue le mécanisme essentiel de contrôle du respect par les Parties contractantes des droits reconnus par ladite Convention.

23 Le droit de recours individuel, consacré par les articles 34 et 35 de la Convention, est l'élément le plus caractéristique de ce mécanisme de contrôle. En effet, la Cour est la seule juridiction internationale à laquelle toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers peuvent accéder afin de faire respecter leurs droits tels qu'ils résultent de la Convention. Le droit de recours individuel représente aujourd'hui à la fois un élément essentiel du système et une caractéristique fondamentale de la culture juridique européenne dans le domaine considéré.

24 Le mécanisme de protection ainsi établi confère à la Cour à la fois un rôle de contrôle individuel et une mission de nature «constitutionnelle». Le premier consiste à veiller au contrôle de conformité à la Convention de toute ingérence par un État dans les droits et libertés de l'individu et à constater toute violation imputable à l'État défendeur. Son autre fonction la conduit à définir les principes et les standards communs en matière de droits de l'homme et à déterminer le niveau de protection minimale que les États doivent respecter.

25 Le Groupe souligne que la crédibilité du système de protection des droits de l'homme est largement tributaire de l'exécution des arrêts de la Cour. L'exécution intégrale des arrêts contribue au renforcement du prestige de la Cour, augmente l'efficacité de son action et a pour effet de limiter le nombre de recours devant cette juridiction.

L'explosion du contentieux

26 Aujourd'hui, la survie du mécanisme de protection juridictionnelle des droits de l'homme et la capacité de la Cour à faire face à sa charge de travail sont sérieusement menacées par une augmentation exponentielle du nombre des requêtes individuelles. Cette évolution dramatique menace le bon fonctionnement du système de contrôle de la Convention. Ce développement est évident depuis l'entrée en vigueur du protocole n° 11 et la suppression de la Commission européenne des droits de l'homme.

27 Il y a lieu de souligner que plus de 90 % des requêtes jugées par la Cour sont déclarées irrecevables. À la fin du mois de septembre 2006, 89000 affaires étaient pendantes devant la

Cour. Sur ce nombre, 24650 communications individuelles se trouvent en attente d'une «régularisation» en tant que requêtes. Un nombre important de ces affaires sont pendantes depuis fort longtemps. En outre, sur le montant total de requêtes, 21900 sont des affaires de chambre.

28 Cette situation qui, malgré les différentes mesures prises par la Cour, risque de se détériorer, est extrêmement grave. À défaut de résoudre ce problème, le système risque de s'effondrer. Il est, dès lors, de la responsabilité du Groupe de recommander des mesures efficaces en vue de remédier de façon permanente à cette situation et de pouvoir ainsi assurer à long terme l'efficacité du mécanisme de contrôle de la Convention. Tel est l'objet essentiel du présent rapport.

Le protocole n° 14

29 Le protocole n° 14 vise à conférer à la Cour les moyens procéduraux et la flexibilité nécessaire pour traiter l'ensemble des requêtes dans des délais raisonnables tout en lui permettant de se concentrer sur les affaires les plus importantes. Il cherche, notamment, à réduire le temps consacré par la Cour aux requêtes manifestement irrecevables et à celles qui sont répétitives.

30 Les modifications introduites par le protocole n°14 seront sans doute d'une grande utilité. Le Groupe ne peut que joindre sa voix à celles qui ont déjà souligné la nécessité d'une entrée en vigueur rapide de ce protocole.

31 Le Groupe constate avec satisfaction qu'à l'heure actuelle il ne manque que le dépôt d'un instrument de ratification dudit protocole pour qu'il entre en vigueur.

32 Les effets de l'entrée en vigueur du protocole n° 14 ne pourront être définitivement évalués qu'après une certaine période d'application. Toutefois, on peut d'ores et déjà prévoir que les mesures de réforme qu'il introduit ne suffiront pas pour que la Cour puisse faire face, de façon durable, au problème de son engorgement. D'après des estimations faites au sein de la Cour, les gains de productivité qui pourraient découler de la mise en œuvre de ce protocole se situeraient entre 20 et 25 %.

33 Le Groupe s'attend à ce que le protocole n° 14 soit rapidement mis en œuvre. Il prend ce protocole comme point de départ. Les propositions du Groupe se situent au-delà dudit protocole et visent à ce que la Cour puisse assurer pleinement et à long terme les tâches qui sont les siennes.

34 Enfin, même si les propositions du Groupe visent le long terme, il convient de souligner la nécessité de prendre dès à présent des mesures exceptionnelles afin de réduire l'arriéré. Le Groupe invite les États membres à soutenir les mesures que la Cour devra prendre à cet effet en lui allouant les ressources nécessaires.

Une Cour qui soit en mesure de remplir ses tâches essentielles

35 Conformément à l'article 32, paragraphe 1, de la Convention, «la compétence de la Cour s'étend à toutes les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention et de ses protocoles». Le Groupe estime que la Cour doit être déchargée d'un grand nombre d'affaires qui ne devraient pas la «distraire» de son rôle essentiel. À cet égard, devraient être considérées, notamment, les affaires qui sont manifestement irrecevables ou qui sont de nature répétitive.

36 Il importe donc de prévoir des mesures qui permettront à la Cour de se concentrer sur sa fonction de garante des droits de l'homme en la débarrassant de tout un contentieux qui l'encombre inutilement. En effet, la raison d'être de cette cour internationale de haut niveau est d'assurer le contrôle du respect des droits de l'homme par les États. Son autorité et son efficacité seront d'autant plus grandes qu'elle sera en mesure de se concentrer sur l'interprétation et l'application de la Convention par des décisions de fond rendues dans un délai raisonnable.

37 Il existe en effet un conflit fondamental entre l'importance de la population qui peut s'adresser à la Cour et qui dispose d'un droit d'introduire une requête individuelle et la responsabilité de la Cour d'être l'arbitre final en matière de droits de l'homme pour tant de pays différents. Aucune autre cour internationale n'a à faire face à une charge de travail d'une telle proportion tout en ayant, en même temps, la responsabilité essentielle de définir les standards requis pour être en conformité avec la Convention.

II. LES MESURES DE RÉFORME PROPOSÉES

Introduction

38 En vue de proposer des réformes fondées sur les considérations qui précèdent, le Groupe a examiné un éventail de mesures portant, notamment, d'une part, sur le fonctionnement du système de contrôle juridictionnel établi par la Convention et, d'autre part, sur des actions décentralisées au niveau des États membres. Il a finalement retenu un ensemble de propositions de différentes natures, qui, combinées, devraient assurer le fonctionnement efficace à long terme du mécanisme de contrôle.

39 Les mesures que le Groupe propose concernent la structure et la modification du mécanisme juridictionnel, les rapports entre la Cour et les États parties à la Convention, les moyens alternatifs ou complémentaires à la solution juridictionnelle et le statut institutionnel de la Cour et des juges. Elles sont articulées en dix points :

1. Assouplissement de la procédure de réforme du mécanisme juridictionnel
2. Établissement d'un nouveau mécanisme de filtrage judiciaire
3. Renforcement de l'autorité de la jurisprudence de la Cour dans les États parties
4. Modalités de coopération entre la Cour et les juridictions nationales – Avis consultatifs
5. Renforcement des voies de recours internes pour la réparation des violations de la Convention
6. L'octroi d'une satisfaction équitable
7. La procédure «arrêt pilote»
8. Règlements amiables et médiation
9. Élargissement des fonctions du Commissaire aux droits de l'homme
10. La dimension institutionnelle du mécanisme de contrôle

40 Le Groupe a examiné également d'autres pistes qu'il a finalement décidé de ne pas suivre.

41 Ainsi, il a considéré que la création de «cours régionales de première instance» comporterait le risque de jurisprudences divergentes et serait coûteuse. En outre, une telle innovation risquerait de soulever un grand nombre d'interrogations de nature procédurale.

42 Le Groupe n'a pas retenu non plus la possibilité de donner à la Cour le pouvoir discrétionnaire d'examiner ou non une affaire (selon un système analogue à celui de la procédure de *certiorari* de la Cour suprême des États-Unis). Il estime qu'un tel pouvoir serait étranger à la philosophie du système européen de protection des droits de l'homme. Le droit de recours individuel est une composante essentielle du mécanisme de contrôle de la Convention et l'introduction d'un mécanisme basé sur la procédure de *certiorari* serait de nature à le remettre en question et, dès lors, à porter atteinte à la philosophie de base qui sous-tend la Convention. En outre, une plus grande marge d'appréciation comporterait un risque de politisation du système, dans la mesure où la Cour devrait choisir les cas soumis à son examen. Un tel choix pourrait donner lieu à des incohérences et pourrait même être perçu comme arbitraire.

43 Le Groupe est parfaitement conscient de ce que la mise en œuvre des idées et des propositions avancées dans le présent rapport n'est pas neutre du point de vue budgétaire. Il estime cependant qu'il est indispensable d'accepter le surcoût y afférent compte tenu de l'importance de l'enjeu qui n'est autre que d'assurer l'efficacité à long terme du mécanisme de contrôle de la Convention. Aussi, les réflexions du Groupe se sont-elles articulées autour de trois objectifs principaux, le premier étant d'harmoniser les principes porteurs du système conventionnel, le deuxième d'en assurer l'efficacité à long terme et le troisième d'en garantir la viabilité budgétaire.

A. Sur la structure et la modification du mécanisme juridictionnel

1. Assouplissement de la procédure de réforme du mécanisme juridictionnel

44 Le Groupe estime qu'il est impératif de rendre plus flexible le système judiciaire de la Convention. Cet objectif pourrait être réalisé par la voie d'une modification de celle-ci qui autoriserait le Comité des Ministres à effectuer des réformes au moyen de résolutions prises à l'unanimité sans qu'une modification de la Convention soit nécessaire.

45 Cette méthode a été utilisée à maintes reprises dans le cadre des Communautés européennes. Cela a été le cas, notamment, pour la création du Tribunal de première instance. Par la suite, le traité de Nice a introduit la possibilité pour le Conseil de l'Union européenne de créer des «chambres juridictionnelles chargées de connaître en première instance de certaines

catégories de recours formés dans des matières spécifiques». Cette voie a été utilisée pour mettre en place le nouveau Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne. En outre, en vertu de l'article 245, deuxième alinéa du traité, les dispositions du statut de la Cour de justice des Communautés européennes, à l'exception de son titre I, peuvent être modifiées par le Conseil statuant à l'unanimité. Cette réforme a facilité les adaptations du système juridictionnel communautaire jugées nécessaires eu égard à l'évolution du contentieux.

46 Une telle méthode pourrait s'avérer efficace à long terme comme un instrument d'assouplissement et d'adaptation du système judiciaire de la Convention à de nouvelles circonstances. Le Groupe relève toutefois qu'une telle méthode ne saurait porter ni sur les droits matériels énoncés dans la Convention, ni sur les principes régissant le système judiciaire. En outre, toute modification devrait être soumise à l'approbation de la Cour.

47 L'idée qui sous-tend la proposition consiste à créer un système articulé autour de trois niveaux de dispositions régissant ledit système, à savoir :

- tout d'abord, la Convention elle-même et ses protocoles dont le régime de modification ne serait pas changé ;
- ensuite, le «statut» de la Cour, c'est-à-dire un niveau juridique dont le contenu resterait à définir comportant des dispositions relatives aux modalités de fonctionnement de la Cour (et du «Comité judiciaire» – voir points 51 et suivants) ;
- enfin, des textes, tels que le règlement de procédure de la Cour, qui pourraient être modifiés par des décisions prises par la Cour elle-même.

48 L'innovation proposée par le Groupe est l'établissement d'un «deuxième» niveau de normes : le statut. Les dispositions relevant de ce statut pourraient être modifiées par le Comité des Ministres, avec l'approbation de la Cour.

49 Si l'on devait s'inspirer du modèle de l'Union européenne, le statut serait annexé à la Convention, dont il ferait partie, mais, en vertu d'une disposition de la Convention elle-même, ses dispositions seraient, sauf exception, susceptibles de modification «simplifiée», c'est-à-dire par décision du Comité des Ministres avec l'accord de la Cour. Le statut de la Cour devrait inclure l'ensemble des dispositions du titre II de la Convention (et celles qui régiraient le fonctionnement du Comité judiciaire, voir points 51 et suivants) à l'exception des dispositions suivantes qui pourraient soit être gardées dans le corps de la Convention, soit être incluses dans le statut, mais exclues expressément de la possibilité de modification «simplifiée» :

- Art. 19 (Institution de la Cour)
- Art. 20 (Nombre des juges)
- Art. 21 (Conditions d'exercice des fonctions)
- Art. 22 (Élection des juges)
- Art.23 (Durée du mandat et révocation)
- Art. 24, paragraphe 1 (Greffes de la Cour)
- Art. 32 (Compétence de la Cour)
- Art. 33 (Affaires interétatiques)
- Art. 34 (Requêtes individuelles)
- Art. 35, paragraphe 1 (Conditions de recevabilité des requêtes)
- Art. 46 (Force obligatoire et exécution des arrêts)
- Art. 47 (Avis consultatifs)
- Art. 51 (Privilèges et immunité des juges)

50 Le critère qui inspire cette sélection de matières est de soustraire à la procédure de modification «simplifiée» les dispositions qui définissent les éléments institutionnels, structurels et organisationnels essentiels du système judiciaire de la Convention, à savoir l'institution de la Cour, ses compétences et le statut des juges.

2. Établissement d'un nouveau mécanisme de filtrage judiciaire

51 Le Groupe rappelle que le protocole n° 14 ouvre des possibilités importantes de gains d'efficacité dans le traitement des affaires en attribuant des compétences nouvelles aux comités de trois juges, et en instituant la figure du juge unique. La Cour étudie actuellement les modalités de mise en œuvre de ces possibilités, notamment une possible rotation annuelle d'un certain nombre de juges pour assurer ces nouvelles fonctions.

52 Le Groupe, dont les propositions doivent viser le long terme, au-delà dudit protocole, recommande la création d'une instance de filtrage judiciaire adjointe à la Cour, mais distincte de celle-ci, afin de garantir, d'une part, que les recours individuels fassent l'objet d'une décision

judiciaire et, d'autre part, que la Cour puisse être libérée d'une large masse de recours et se concentrer sur son rôle essentiel. Cette instance serait dénommée le «Comité judiciaire». Elle assurerait notamment des fonctions qui, selon le protocole n° 14, relèvent du comité de trois juges et du juge unique.

53 Les membres du Comité judiciaire seraient des juges jouissant de toutes les garanties d'indépendance. Leur nombre devrait être inférieur à celui des États membres. Il serait fixé – et pourrait être modifié – par le Comité des Ministres sur proposition de la Cour. La composition du Comité judiciaire devrait refléter un équilibre géographique, ainsi qu'une proportion hommes/femmes harmonieuse et se ferait sur une base de rotation entre les États. La durée de leurs fonctions serait limitée dans le temps selon des règles à déterminer par le Comité des Ministres.

54 Les membres du Comité judiciaire devraient jouir, comme ceux de la Cour, de la plus haute considération morale et réunir les conditions requises pour l'exercice de fonctions judiciaires. Ils seraient soumis aux mêmes exigences d'impartialité et de disponibilité que les membres de la Cour. Les qualifications professionnelles et les connaissances linguistiques des candidats devraient être appréciées par la Cour dans un avis préalable à leur élection par l'Assemblée parlementaire.

55 Le Comité judiciaire aurait, en principe, compétence pour connaître :

- de toute requête soulevant des problèmes de recevabilité ;
- de toute affaire susceptible d'être déclarée soit manifestement bien fondée, soit manifestement mal fondée sur la base d'une jurisprudence bien établie de la Cour.

56 La compétence du Comité judiciaire pour statuer sur des affaires au fond impliquerait, en ce qui concerne ces affaires, les mêmes compétences que celles de la Cour en matière de satisfaction équitable (voir à cet égard points 94 et suivants).

57 Le Comité judiciaire serait placé sur le plan institutionnel et administratif sous l'autorité de la Cour. Le Groupe estime que, afin d'assurer une coopération harmonieuse entre les deux juridictions, le Comité judiciaire devrait avoir comme président un membre de la Cour, désigné par celle-ci pour une période déterminée.

58 Pour la même raison, le Comité judiciaire devrait s'appuyer sur le greffe de la Cour. Il serait utile d'affecter au Comité judiciaire une section du greffe, qui pourrait être dirigée par un greffier adjoint. Il faudrait cependant éviter une séparation rigide, de sorte qu'il soit possible d'utiliser de façon optimale les ressources humaines du greffe, en mettant les capacités professionnelles et linguistiques des membres du greffe au service des deux juridictions.

59 Comme cela est déjà le cas aujourd'hui, chaque requête devrait en premier lieu être «instruite» par le greffe. Ensuite, le greffe soumettrait la requête soit au Comité judiciaire lorsqu'elle paraîtrait relever, en principe, de sa compétence, soit, dans le cas contraire, à la Cour.

60 Le Groupe considère que, pour la mise en œuvre d'un filtrage effectif des nombreux recours irrecevables, il est important de veiller à assurer que, dans le délai prévu par la Convention, la requête contienne toutes les informations nécessaires pour apprécier sa recevabilité et que le délai soit appliqué avec rigueur, sous réserve de circonstances exceptionnelles dans lesquelles la Cour ou le Comité judiciaire pourraient relever de cette forclusion. Le Groupe note avec satisfaction que la Cour a mis en place un formulaire de requête, qui sera bientôt disponible sous une forme électronique. Lorsque le greffe recevra une requête qui ne contiendra pas les informations nécessaires pour en apprécier la recevabilité bien que l'affaire semble recevable, il devra fournir rapidement au requérant le formulaire et attirer son attention sur la nécessité de présenter une requête en bonne et due forme dans les délais prévus par la Convention.

61 Le Comité judiciaire pourrait renvoyer une requête devant la Cour, soit parce qu'il estimerait ne pas être compétent pour la traiter, soit parce qu'il estimerait que l'affaire soulève des problèmes de recevabilité ou de fond méritant d'être considérés par la Cour.

62 La Cour pourrait, en tout état de cause, renvoyer une requête devant le Comité judiciaire si elle estimait que l'affaire relève de la compétence de ce dernier. Elle pourrait néanmoins décider de retenir l'affaire si elle l'estimait préférable dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, notamment pour des raisons d'économie de procédure.

63 Le Groupe estime qu'il ne convient pas de prévoir de possibilité de pourvoi contre les décisions du Comité judiciaire. Prévoir une telle possibilité impliquerait, en effet, un

alourdissement du système de contrôle et mettrait en cause l'objectif poursuivi de décharger la Cour.

64 En revanche, il conviendrait de donner à la Cour la possibilité exceptionnelle de se saisir d'office du réexamen de toute décision adoptée par le Comité judiciaire. Une telle saisine pourrait être entreprise par le président de la Cour ou le président du Comité (lui-même membre de la Cour).

65 Les décisions du Comité judiciaire devraient être prises, en principe, par des formations de trois juges. Toutefois et étant donné que le Comité judiciaire exercerait, entre autres, certaines des fonctions qui, selon le protocole n° 14, relèvent de la compétence d'un juge unique, le Groupe considère approprié de prévoir également l'intervention d'un juge unique pour des affaires manifestement irrecevables.

B. Sur les rapports entre la Cour et les États parties à la Convention

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

66 La diffusion de la jurisprudence de la Cour et la reconnaissance de son autorité au-delà de l'effet obligatoire de l'arrêt à l'égard des parties constitueraient sans aucun doute des éléments importants pour assurer l'effectivité du mécanisme de contrôle judiciaire de la Convention.

67 C'est dans cette perspective que, dans le rapport d'étape, le Groupe avait évoqué la possibilité de formuler certaines recommandations visant les «*arrêts de principe*».

68 Après une discussion plus approfondie, le Groupe estime qu'il serait difficile de délimiter de façon précise une telle catégorie d'arrêts. Au surplus, il n'est pas toujours possible d'identifier à l'avance toutes les affaires susceptibles de donner lieu à des arrêts de principe.

69 Le Groupe a donc renoncé à faire des propositions sur le traitement procédural particulier de telles affaires. Il se borne à recommander que les arrêts de principe – comme tous les arrêts que la Cour considère comme particulièrement importants – fassent l'objet de la plus large diffusion.

70 Par ailleurs, l'autorité de la jurisprudence de la Cour pourrait être renforcée par la coopération juridictionnelle avec les juridictions nationales. Cet aspect est abordé aux points 76 et suivants.

71 Le Groupe considère que les institutions judiciaires et administratives nationales devraient être en mesure d'avoir accès à la jurisprudence de la Cour dans leur langue respective qui facilite l'identification des arrêts susceptibles d'être pertinents pour résoudre les affaires qui leur sont soumises.

72 Pour le Groupe, la responsabilité de la traduction, de la publication et de la diffusion de la jurisprudence incombe aux États membres et à leurs organismes compétents selon les modalités propres à chaque pays, mais en tenant compte de l'importance de ces textes.

73 En revanche, il appartient à la Cour, comme cela est déjà le cas, d'effectuer le choix des arrêts en version intégrale (ou des sommaires d'arrêt, selon le cas, y compris des arrêts relatifs aux conditions de recevabilité des recours) et d'assurer une présentation structurée de ces documents. En outre, la production régulière de manuels ou de résumés dans les langues autres que les langues officielles du Conseil de l'Europe, sur support papier et/ou électronique, pourrait également constituer un moyen intéressant de diffusion.

74 Il faudrait assurer la diffusion la plus large possible de ces publications, notamment auprès des organismes publics tels que les tribunaux, les organismes d'enquête, les administrations pénitentiaires ainsi que les entités non étatiques telles que les barreaux et les organisations professionnelles. Les facultés de droit devraient également figurer parmi les destinataires privilégiés desdites publications. Les principes de base de la Convention devraient être étudiés tant au niveau de l'enseignement secondaire qu'au niveau universitaire.

75 À cet égard, le Groupe souligne l'importance de la mise en œuvre de la recommandation (2002) 13 et de la résolution (2002) 58 du Comité des Ministres, du 18 décembre 2002, sur la publication et la diffusion dans les États membres du texte de la Convention et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

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

76 Le Groupe a examiné avec beaucoup d'attention les rapports entre la Cour et les juridictions nationales. Ce sont en effet ces juridictions qui sont chargées de la protection des droits de l'homme en assurant, dans leur domaine de compétence, le respect de la Convention.

77 Il convient de relever à cet égard que les juridictions nationales sont notamment appelées à garantir l'efficacité des voies de recours internes et – le cas échéant – l'octroi d'une satisfaction équitable ainsi que la bonne exécution des arrêts de la Cour. Par conséquent, le Groupe recommande que le Conseil de l'Europe poursuive et développe, dans toute la mesure du possible, ses actions de formation des magistrats nationaux en matière de droits de l'homme.

78 Le rôle des plus hautes juridictions des États membres dans l'application de la Convention est d'une importance capitale. Le Groupe note avec satisfaction que la Cour poursuit et développe ses contacts avec lesdites juridictions. Il souligne l'utilité de ces contacts et l'importance de leur maintien, voire leur renforcement.

79 Le Groupe a considéré la possibilité d'institutionnaliser les rapports entre la Cour et les juridictions supérieures des États membres.

80 À cet égard, l'instauration d'un mécanisme préjudiciel selon le modèle existant au sein des Communautés européennes a été examinée. Le Groupe est cependant arrivé à la conclusion que le régime communautaire ne se prête pas à une transposition au Conseil de l'Europe. En effet, le mécanisme préjudiciel constitue un modèle alternatif à celui du contrôle judiciaire établi par la Convention, qui présuppose l'épuisement des voies de recours internes. La superposition des deux systèmes poserait des problèmes juridiques et pratiques non négligeables et aurait pour conséquence une surcharge considérable de la Cour.

81 En revanche, le Groupe estime qu'il serait utile d'instaurer un régime dans le cadre duquel les juridictions nationales pourraient saisir la Cour de demandes d'avis consultatif sur des questions juridiques concernant l'interprétation de la Convention et de ses protocoles. Il s'agirait d'une innovation qui favoriserait le dialogue entre les juges et qui renforcerait le rôle «constitutionnel» de la Cour.

82 La demande d'avis serait toujours facultative pour les juridictions nationales et l'avis rendu par la Cour n'aurait pas de caractère obligatoire.

83 Le régime de cette catégorie d'avis consultatifs devrait différer de celui des avis rendus à la demande du Comité des Ministres, qui sont prévus à l'article 47 de la Convention. En effet, on ne saurait soumettre les avis rendus sur demande d'une juridiction nationale aux restrictions établies par le paragraphe 2 de ladite disposition.

84 En outre, le Groupe estime que, pour renforcer l'autorité jurisprudentielle attachée à ce type d'avis consultatifs, tous les États parties à la Convention devraient avoir la possibilité de soumettre à la Cour des observations sur les questions juridiques faisant l'objet de la demande d'avis.

85 Le Groupe ne méconnaît pas les répercussions que la prolifération de demandes d'avis pourrait avoir sur la charge de travail de la Cour et sur ses ressources, étant donné qu'il faudrait assurer la traduction des demandes d'avis et des observations des États membres. En outre, rendre de tels avis ne constituerait pas la fonction juridictionnelle principale de la Cour. Par conséquent, il faudrait soumettre la nouvelle compétence consultative de la Cour à des conditions strictes.

86 À cet égard, il est proposé que :

- a) seules les juridictions de dernière instance et les juridictions constitutionnelles puissent présenter une demande d'avis ;
- b) les avis ne puissent porter que sur des questions de principe ou d'intérêt général relatives à l'interprétation de la Convention ou de ses protocoles ;
- c) la Cour puisse refuser discrétionnairement de répondre à une demande d'avis. Ainsi, par exemple, la Cour pourrait considérer qu'elle ne devrait pas répondre, compte tenu de l'état de sa jurisprudence ou bien parce que l'objet de la demande d'avis interfère avec celui d'une affaire pendante. Elle ne devrait pas avoir à motiver son refus.

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

87 Le Groupe estime que, afin d'assurer l'efficacité de la protection judiciaire des droits reconnus par la Convention, il convient de renforcer les voies de recours internes pour la réparation de violations de ces droits.

88 La longueur de la durée des procédures civiles, pénales et administratives, qui est l'une des sources principales du contentieux devant la Cour, met en évidence la nécessité d'un tel renforcement. Ainsi qu'il résulte des statistiques du greffe, les affaires y relatives constituent

une charge de travail non négligeable pour la Cour. Cette partie du contentieux a été évaluée à 25 % du volume global des arrêts rendus en 2005.

89 Une des raisons de l'existence de ce contentieux abondant est le fait qu'il n'existe pas, dans la majorité des États, de procédures internes de réparation du préjudice résultant de la longueur d'une procédure. Cette question se pose également pour d'autres violations, notamment pour les longueurs de détention provisoire sanctionnées par l'article 5, paragraphe 3, de la Convention.

90 Plusieurs pays ont mis en place des mécanismes soit législatifs, soit juridictionnels, soit d'une autre nature afin de remédier à ce type de déficit. Ces solutions ont pour objet de renforcer le caractère subsidiaire du mécanisme de contrôle central en donnant satisfaction au niveau interne au requérant potentiel avant qu'il n'introduise un recours devant la Cour.

91 L'introduction d'un tel mécanisme national par tous les États membres, pourvu qu'il soit efficace, allégerait la Cour d'un nombre non négligeable d'affaires. Les justiciables n'auraient pas besoin de s'adresser à la Cour pour qu'il soit remédié à leur situation. En application de la règle de subsidiarité, il appartiendrait à l'État partie de légiférer dans ce sens. Toutefois, les États devraient respecter un certain nombre de critères uniformes que l'on peut dégager de la jurisprudence de la Cour.

92 En effet, dans un arrêt de Grande Chambre (*Scordino c. Italie* n° 1, du 29 mars 2006 – point 183), la Cour a indiqué les orientations à retenir :

- la combinaison de deux types de recours, l'un tendant à accélérer la procédure et l'autre de nature indemnitaire ;
- dans ce dernier cas, il y a une marge d'appréciation en conformité notamment avec le niveau de vie du pays ;
- l'action indemnitaire doit demeurer un recours efficace, adéquat et accessible. Elle doit répondre aux exigences du délai raisonnable ;
- cela vaut également pour l'exécution de la décision ;
- pour cela, les règles de procédure applicables peuvent ne pas être exactement les mêmes que celles qui valent pour des actions en réparation ordinaires ;
- les frais de procédure et d'enregistrement ne doivent pas réduire fortement l'indemnisation demandée ;
- lorsque le «redressement» décidé par la juridiction nationale n'a pas été approprié et suffisant, les requérants peuvent toujours se prétendre «victimes» et obtenir de la Cour des indemnités pour leurs préjudices matériel et moral ainsi que pour le paiement des frais et dépens.

93 Allant au-delà de la recommandation (2004) 6 du Comité des Ministres aux États membres sur l'amélioration des recours internes, il conviendrait d'introduire un texte conventionnel qui obligerait expressément les États parties à instituer des mécanismes de droit interne conformes aux critères relevés ci-dessus en vue de redresser les préjudices résultant de toute violation de la Convention et notamment de celles qui découlent de défaillances structurelles ou générales dans le droit ou la pratique de l'État.

6. L'octroi d'une satisfaction équitable

94 Le Groupe considère que des modifications du régime établi par l'article 41 de la Convention sont nécessaires. La réforme proposée concernerait aussi bien la fonction reconnue à la Cour qu'au Comité judiciaire, qui exercerait, à cet égard, les mêmes pouvoirs que la Cour lorsqu'il serait compétent pour constater une violation de la Convention. La proposition s'inspire du principe de subsidiarité ainsi que du souci de décharger la Cour et le Comité judiciaire de tâches qui pourraient être assumées de manière plus efficace par des instances nationales. Tel serait notamment le cas lorsque des expertises sont nécessaires en raison de la complexité factuelle du dossier.

95 La question ne se pose pas lorsque la Cour – le cas échéant le Comité judiciaire – constate une violation de la Convention, mais estime qu'il n'y a pas lieu d'octroyer une compensation à la victime, notamment parce que la réparation intégrale est possible ou parce que l'arrêt constatant la violation constitue à lui seul une réparation suffisante.

96 En revanche, lorsque la Cour – le cas échéant, le Comité judiciaire – juge que la victime doit recevoir une compensation, il est proposé de prévoir que, en règle générale, la fixation du montant de cette compensation soit renvoyée à l'État concerné. Toutefois, la Cour – le cas échéant, le Comité judiciaire – aurait le pouvoir de déroger à cette règle et de se prononcer elle-même sur la satisfaction équitable si telle décision apparaissait nécessaire afin d'assurer une

protection effective de la victime, notamment dans des situations caractérisées par une urgence particulière.

97 En cas de renvoi de la fixation du montant de la compensation à l'État, celui-ci devrait s'acquitter de son obligation de réparation dans le délai qui lui serait imparti par la Cour ou le Comité judiciaire.

98 Il appartiendrait à l'État de déterminer les modalités relatives à l'octroi de la satisfaction équitable en respectant les conditions suivantes :

- chaque État devrait désigner une instance judiciaire unique qui serait la seule compétente pour la fixation du montant de la compensation et communiquer cette désignation au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ;
- le déroulement de la procédure ne devrait pas être entravé par des formalités superflues, ni par des frais ou taxes déraisonnables.

99 Enfin, la fixation du montant de la compensation devrait être conforme aux critères établis par la jurisprudence de la Cour et la victime pourrait saisir la Cour – ou le Comité judiciaire, lorsque celui-ci aurait pris la décision constatant la violation de la Convention – pour contester la décision nationale au regard de tels critères ou lorsque l'État ne respecterait pas le délai qui lui aurait été imparti pour fixer le montant de la compensation.

7. La procédure «arrêt pilote»

100 Parmi les multiples initiatives prises par la Cour afin d'accélérer le traitement des affaires portées devant elle, les mesures visant à faciliter l'utilisation accrue de la procédure «arrêt pilote» ont retenu l'attention du Groupe.

101 Dans l'arrêt *Broniowski c. Pologne*, du 22 juin 2004, qui portait sur la compatibilité avec la Convention d'un dispositif législatif touchant un grand nombre de personnes (80 000 environ), la Cour a conclu pour la première fois à l'existence d'une violation systémique, qu'elle a définie comme une situation où «les faits de la cause révèlent l'existence dans l'ordre juridique interne d'une défaillance, en conséquence de laquelle une catégorie entière de particuliers se sont vus, ou se voient toujours, privés de leur droit garanti par la Convention» et où «les lacunes du droit et de la pratique internes décelées dans l'affaire particulière du requérant peuvent donner lieu à l'avenir à de nombreuses requêtes bien fondées». La Cour a également conclu dans cette affaire que la violation avait son origine dans un «problème à grande échelle résultant d'un dysfonctionnement de la législation nationale et d'une pratique administrative et qui avait touché, et pouvait encore toucher à l'avenir, un grand nombre de personnes».

102 À cet égard, la Cour a dit que «l'État défendeur [devait] garantir, par des mesures légales et des pratiques administratives appropriées, la mise en œuvre du droit en question pour les autres demandeurs concernés, ou fournir à ceux-ci en lieu et place un redressement équivalent, conformément aux principes de la protection des droits patrimoniaux énoncés à l'article 1 du Protocole n° 1».

103 Lorsque la Cour décide d'appliquer à une affaire la procédure «arrêt pilote», c'est dans le souci de faciliter la suppression rapide et effective d'un dysfonctionnement constaté dans le système national de protection du droit garanti par la Convention qui est en cause. L'un des facteurs pertinents pris en compte par la Cour pour concevoir et appliquer cette procédure est la menace grandissante qui pèse sur le système de la Convention et qui résulte d'un grand nombre d'affaires répétitives découlant, entre autres, du même problème structurel ou systémique (voir arrêt *Hutten-Czapska c. Pologne*, du 19 juin 2006, point 234).

104 Dans ses Règles pour la surveillance de l'exécution des arrêts, du 10 mai 2006 [[CM\(2006\)90](#)], le Comité des Ministres a affirmé qu'il accordera la priorité à la surveillance des arrêts dans lesquels la Cour a identifié un problème structurel (règle 4, paragraphe 1). En outre, la résolution (2004)3 du Comité des Ministres sur les arrêts qui révèlent un problème structurel sous-jacent invitait la Cour à identifier dans ces arrêts les problèmes structurels sous-jacents et leur source et à signaler ces arrêts, notamment aux États concernés et au Comité des Ministres.

105 Le Groupe souscrit à ces développements. En fonction de l'expérience acquise dans la pratique, il conviendrait à l'avenir d'examiner si le dispositif juridictionnel existant, y compris le règlement de procédure de la Cour, suffira pour que ce modèle puisse produire les résultats souhaités ou s'il y a lieu d'envisager une réforme conventionnelle en la matière. En tout état de cause, le Groupe encourage la Cour à faire usage à l'avenir, autant que faire se peut, de la procédure «arrêt pilote». Afin d'éviter une attente indéfinie en ce qui concerne l'octroi d'une

satisfaction équitable aux victimes qui ont déjà saisi la Cour, des délais susceptibles de contrôle par la Cour devraient être fixés.

C. Sur les moyens alternatifs ou complémentaires à la solution juridictionnelle

8. Règlements amiables et médiation

106 Le Groupe rappelle que le protocole n° 14, en modifiant l'article 39 de la Convention, prévoit que, « à tout moment de la procédure, la Cour peut se mettre à la disposition des intéressés en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire s'inspirant du respect des droits de l'homme ».

107 Le Groupe note également avec satisfaction que le greffe de la Cour intensifie d'ores et déjà ses efforts afin d'inciter les parties intéressées à parvenir à des règlements amiables dans des affaires qui se prêtent à une telle approche de médiation.

108 Afin de décharger encore davantage la Cour et d'assister à la fois les victimes et les États membres, il conviendrait d'encourager le recours à la médiation au niveau national ou du Conseil de l'Europe lorsque la Cour et, plus particulièrement, le Comité judiciaire considèrent qu'une affaire recevable se prête à une telle solution. Le traitement des affaires concernées serait suspendu pour une période limitée et déterminée en attendant l'issue de la médiation. Un tel mode de règlement serait subordonné en tout état de cause à l'accord des parties.

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

109 Créé par la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres, le Commissaire aux droits de l'homme agit en toute indépendance et avec impartialité pour identifier « d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique des États membres en ce qui concerne le respect des droits de l'homme tels qu'ils ressortent des instruments du Conseil de l'Europe », pour encourager la « mise en œuvre effective de ces normes par les États membres » et les aider, « avec leur accord, dans leurs efforts visant à remédier à de telles insuffisances ». Le protocole n° 14 introduit une disposition qui permet au Commissaire de présenter des observations écrites et de prendre part aux audiences devant la Cour.

110 Le Groupe considère que le Commissaire devrait disposer des moyens nécessaires afin de pouvoir jouer un rôle plus actif dans le système de contrôle de la Convention en agissant soit seul, soit en coopération avec les organes non judiciaires européens et nationaux. En particulier, le Commissaire devrait réagir activement aux informations résultant des décisions de la Cour d'où résulte un constat de graves violations des droits de l'homme. Le Commissaire pourrait également promouvoir la création d'organes compétents pour résoudre les violations des droits de l'homme grâce à la médiation au niveau national.

111 En effet, de par son mandat, le Commissaire favorise l'action des médiateurs nationaux et des organes équivalents. Toutefois, ces derniers ne sont pas toujours compétents en matière de droits de l'homme. Le Comité des Ministres pourrait envisager d'adopter une recommandation visant à ce qu'une telle compétence leur soit reconnue.

112 Le Groupe note avec satisfaction que le Commissaire développe sa coopération actuelle avec les médiateurs nationaux et régionaux et les institutions nationales en matière de droits de l'homme, pour former un réseau actif de tous ces organes, de manière à diffuser l'information appropriée en matière de droits de l'homme, et dans les limites de leur compétence, et à agir sur les violations et les abus allégués.

113 Ce réseau pourrait contribuer à alléger la tâche de la Cour avec le concours actif du Commissaire, qui pourrait identifier un problème spécifique dans un État, susceptible d'entraîner de nombreuses requêtes devant la Cour, et faciliter, en relation avec les médiateurs nationaux, une solution du problème au niveau national. Les médiateurs nationaux pourraient aussi jouer un rôle en informant le public sur le droit d'agir devant la Cour, en distribuant des formulaires de requête et, surtout, en informant les citoyens sur le mandat de la Cour et ses compétences ainsi que sur les critères de recevabilité contenus dans la Convention.

D. Sur le statut institutionnel de la Cour et des juges

10. La dimension institutionnelle du mécanisme de contrôle

114 Le Groupe a considéré quelques questions de nature institutionnelle qui présentent une importance certaine pour l'efficacité du système juridictionnel de contrôle de la Convention.

115 Il a tout d'abord examiné la question de savoir si le cadre juridique existant offre toutes les garanties indispensables afin d'assurer l'indépendance des juges.

116 À cet égard, il relève l'absence totale d'un régime de sécurité sociale (couverture pour frais médicaux et bénéfice d'une pension). Il considère que la mise en place d'un tel système est impérative.

117 Ensuite, le Groupe considère que les qualifications professionnelles et les connaissances linguistiques des candidats à la fonction de juge devraient être soigneusement examinées au cours de la procédure d'élection.

118 À cet effet, la considération des candidatures par l'Assemblée parlementaire pourrait être précédée par un avis sur l'adéquation des candidats donné par un comité de personnalités qui pourraient être choisies parmi d'anciens membres de la Cour, des membres et anciens membres de juridictions nationales suprêmes ou constitutionnelles et de juristes possédant des compétences notoires.

119 Le Groupe s'est penché également sur la question particulièrement délicate du nombre de juges. Il rappelle que le système actuel, tel qu'il est prévu par l'article 20 de la Convention, repose sur le principe selon lequel la Cour se compose d'un nombre de juges égal à celui des États parties à la Convention.

120 De l'avis du Groupe, la logique même du nouveau rôle souhaité pour la Cour et la création du Comité judiciaire devraient aboutir, le moment venu, à une réduction du nombre des juges en l'adaptant aux besoins fonctionnels de la Cour et à la nécessité d'assurer la cohérence de la jurisprudence.

121 Le Groupe recommande donc de limiter le nombre des membres de la Cour, tout en assurant la présence d'un juge national de l'État partie à un litige par la voie de la désignation d'un juge ad hoc. Dans le respect du principe d'égalité entre les États parties à la Convention, il serait indiqué de veiller à l'élection des juges suivant un système de rotation entre les États.

122 Il convient de relever que, dans la plupart des juridictions internationales, le nombre des juges est sensiblement inférieur à celui des États parties. Il suffit de rappeler à cet égard que la Cour internationale de justice est composée de 15 juges et que la Cour interaméricaine des droits de l'homme ayant son siège à San José (Costa Rica) qui – comme la Cour – assure la protection des droits de l'homme dans un cadre régional, ne comprend que 7 juges pour 23 États parties.

123 Les considérations qui précèdent sont transposables au Comité judiciaire qu'il est proposé de créer, sous réserve, d'une part, qu'il serait approprié de faire participer la Cour dans la procédure d'élection des membres de ce Comité et, d'autre part, qu'il serait disproportionné de prévoir la présence d'un juge national de l'État membre défendeur dans toutes les affaires qui relèvent de la compétence dudit Comité.

124 Enfin, dans l'intérêt du renforcement de l'indépendance et de l'efficacité de la Cour, le Groupe recommande de lui accorder la plus grande autonomie de fonctionnement, en ce qui concerne notamment la présentation et la gestion de son budget ainsi que la nomination, l'affectation et la promotion de son personnel.

III. RÉSUMÉ

125 La survie du mécanisme de protection juridictionnelle des droits de l'homme et la capacité de la Cour à faire face à sa charge de travail sont sérieusement remises en cause par une augmentation exponentielle du nombre des requêtes individuelles qui menace le bon fonctionnement du système de contrôle de la Convention. Il est essentiel de recommander des mesures efficaces en vue de remédier de façon permanente à cette situation et de pouvoir ainsi assurer à long terme l'efficacité du mécanisme de contrôle de la Convention, sans porter atteinte au droit de recours individuel, en permettant à la Cour de se concentrer sur sa fonction de garante des droits de l'homme en la débarrassant de tout un contentieux qui l'encombre inutilement.

126 Le Groupe a retenu un ensemble de propositions de différente nature, qui, combinées, devraient assurer le fonctionnement efficace à long terme du mécanisme de contrôle.

A. Sur la structure et la modification du mécanisme judiciaire

1. Assouplissement de la procédure de réforme du mécanisme judiciaire

127 Le Groupe estime qu'il est impératif de **rendre plus flexible** le système judiciaire de la Convention. Cet objectif pourrait être réalisé par la voie d'une modification de celle-ci qui autoriserait le Comité des Ministres à effectuer des réformes au moyen de résolutions prises à l'unanimité sans qu'une modification de la Convention soit nécessaire à chaque fois. Cette méthode permettrait d'assouplir et d'adapter le système judiciaire de la Convention à de nouvelles circonstances, sans toutefois porter ni sur les droits matériels énoncés dans la Convention, ni sur les principes régissant le système judiciaire.

128 Le système créé serait articulé autour de trois niveaux de dispositions, à savoir :

- la Convention elle-même et ses protocoles dont le régime de modification ne serait pas changé ;
- le «statut» de la Cour, c'est-à-dire un niveau juridique dont le contenu resterait à définir comportant des dispositions relatives aux modalités de fonctionnement de la Cour. Ce deuxième niveau constituerait une innovation. Les dispositions relevant de ce statut pourraient être modifiées par le Comité des Ministres, avec l'approbation de la Cour ;
- des textes, tels que le règlement de procédure de la Cour, qui pourraient être modifiés par la Cour elle-même.

2. Établissement d'un nouveau mécanisme de filtrage judiciaire

129 Il conviendrait de créer une instance de filtrage judiciaire adjointe à la Cour, mais distincte de celle-ci, afin de garantir, d'une part, que les recours individuels fassent l'objet d'une décision judiciaire, d'autre part, que la Cour puisse être libérée d'une large masse de recours et se concentrer sur son rôle essentiel.

130 Les membres du Comité judiciaire seraient des juges jouissant de toutes les garanties d'indépendance. Leur nombre devrait être inférieur à celui des États membres. Il serait fixé – et pourrait être modifié – par le Comité des Ministres sur proposition de la Cour. La composition du Comité judiciaire devrait refléter un équilibre géographique, ainsi qu'une proportion hommes/femmes harmonieuse et se ferait sur une base de rotation entre les États. La durée de leurs fonctions serait limitée dans le temps selon des règles à déterminer par le Comité des Ministres.

131 Les membres du Comité judiciaire devraient jouir, comme ceux de la Cour, de la plus haute considération morale et réunir les conditions requises pour l'exercice de fonctions judiciaires. Ils seraient soumis aux mêmes exigences d'impartialité et de disponibilité que les membres de la Cour. Les qualifications professionnelles et les connaissances linguistiques des candidats devraient être appréciées par la Cour dans un avis préalable à leur élection par l'Assemblée parlementaire.

132 Le Comité judiciaire aurait compétence pour connaître de toute requête soulevant des problèmes de recevabilité et de toute affaire susceptible d'être décidée sur la base d'une jurisprudence de la Cour bien établie en vertu de laquelle une requête est déclarée soit manifestement bien fondée, soit manifestement mal fondée. La compétence du Comité judiciaire pour statuer sur des affaires au fond impliquerait, en ce qui concerne ces affaires, les mêmes compétences que celles de la Cour en matière de satisfaction équitable.

133 Le Comité judiciaire serait placé sur le plan institutionnel et administratif sous l'autorité de la Cour. Il serait présidé par un membre de la Cour, désigné par celle-ci pour une période déterminée et s'appuierait sur le greffe de la Cour afin d'utiliser de façon optimale les ressources humaines du greffe. Il n'y aurait pas de possibilité de pourvoi contre les décisions du Comité judiciaire, toutefois la Cour aurait la possibilité exceptionnelle de se saisir d'office du réexamen de toute décision adoptée par le Comité judiciaire.

B. Sur les rapports entre la Cour et les États parties à la Convention

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

134 La diffusion de la jurisprudence de la Cour et la reconnaissance de son autorité au-delà de l'effet obligatoire de l'arrêt à l'égard des parties constitueraient sans aucun doute des éléments importants pour assurer l'effectivité du mécanisme de contrôle judiciaire de la Convention. Le Groupe recommande que les arrêts de principe et les arrêts considérés par la Cour comme

importants fassent l'objet de la plus grande diffusion, conformément aux recommandations du Comité des Ministres.

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

135 Le Groupe estime qu'il serait utile d'instaurer un régime dans le cadre duquel les juridictions nationales pourraient saisir la Cour de demandes d'avis consultatif sur des questions juridiques concernant l'interprétation de la Convention et de ses protocoles, de manière à favoriser le dialogue entre les juges et à renforcer le rôle «constitutionnel» de la Cour. Une telle demande d'avis, posée uniquement par les juridictions de dernière instance et les juridictions constitutionnelles serait toujours facultative et l'avis rendu par la Cour n'aurait pas de caractère obligatoire.

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

136 Il conviendrait de renforcer les voies de recours internes pour la réparation de violations des droits reconnus par la Convention. La longueur de la durée des procédures civiles, pénales et administratives, qui est l'une des sources principales du contentieux devant la Cour, met en évidence la nécessité d'un tel renforcement qui se ferait au moyen d'un texte conventionnel qui obligerait expressément les États parties à instituer des mécanismes de droit interne en vue de redresser les préjudices résultant de toute violation de la Convention et notamment de celles qui découlent de défaillances structurelles ou générales dans le droit ou la pratique de l'État.

6. L'octroi d'une satisfaction équitable

137 Des modifications du régime établi par l'article 41 de la Convention sont nécessaires, afin de décharger la Cour et le Comité judiciaire de tâches qui pourraient être assumées de manière plus efficace par des instances nationales (notamment lorsque des expertises sont nécessaires).

138 Lorsque la Cour – le cas échéant, le Comité judiciaire – juge que la victime doit recevoir une compensation, la fixation du montant de cette compensation serait renvoyée à l'État concerné. Toutefois, la Cour – le cas échéant, le Comité judiciaire – aurait le pouvoir de déroger à cette règle et de se prononcer elle-même sur la satisfaction équitable si telle décision apparaissait nécessaire.

139 L'État devrait s'acquitter de son obligation de réparation dans le délai imparti par la Cour ou le Comité judiciaire. Il appartiendrait à l'État de déterminer les modalités relatives à l'octroi de la satisfaction équitable en respectant certaines conditions. Le montant de la compensation devrait être conforme aux critères établis par la jurisprudence de la Cour. La victime pourrait saisir la Cour – ou le Comité judiciaire, lorsque celui-ci aurait pris la décision constatant la violation de la Convention – pour contester la décision nationale au regard de tels critères ou lorsque l'État ne respecterait pas le délai imparti pour fixer le montant de la compensation.

7. La procédure «arrêt pilote»

140 Le Groupe encourage la Cour à faire usage, autant que faire se peut, de la procédure de l'«arrêt pilote». En fonction de l'expérience acquise dans la pratique, il conviendrait à l'avenir d'examiner si le dispositif juridictionnel existant, y compris le règlement de procédure de la Cour, suffira pour que ce modèle puisse produire les résultats souhaités ou s'il y a lieu d'envisager une réforme conventionnelle en la matière.

C. Sur les moyens alternatifs ou complémentaires à la solution juridictionnelle

8. Règlements amiables et médiation

141 Afin de décharger la Cour, il conviendrait d'encourager le recours à la médiation au niveau national ou du Conseil de l'Europe lorsque la Cour et, plus particulièrement, le Comité judiciaire considèrent qu'une affaire recevable se prête à une telle solution. Le traitement des affaires concernées serait suspendu en attendant l'issue de la médiation. Un tel mode de règlement serait subordonné en tout état de cause à l'accord des parties.

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

142 Le Groupe considère que le Commissaire devrait disposer des moyens nécessaires afin de pouvoir jouer un rôle plus actif dans le système de contrôle de la Convention en agissant soit seul, soit en coopération avec les organes non judiciaires européens et nationaux. En

particulier, le Commissaire devrait réagir activement aux informations résultant des décisions de la Cour d'où résulte un constat de graves violations des droits de l'homme. Le Commissaire pourrait également prêter son concours aux mécanismes de médiation existants dans les États. En effet, de par son mandat, le Commissaire favorise l'action des médiateurs nationaux et des organes équivalents. Le Comité des Ministres pourrait envisager d'adopter une recommandation visant à ce qu'une compétence en matière de droits de l'homme leur soit reconnue dans tous les cas. Le Groupe note avec satisfaction que le Commissaire développe sa coopération actuelle avec les médiateurs nationaux et régionaux et les institutions nationales en matière de droits de l'homme. Ce réseau pourrait contribuer à alléger la tâche de la Cour avec le concours actif du Commissaire.

D. Sur le statut institutionnel de la Cour et des juges

10. La dimension institutionnelle du mécanisme de contrôle

143 Le Groupe a considéré que le cadre juridique existant doit offrir toutes les garanties indispensables afin d'assurer l'indépendance des juges. À cet égard, il considère comme impérative la mise en place d'un régime de sécurité sociale (couverture pour frais médicaux et bénéfice d'une pension).

144 Les qualifications professionnelles et les connaissances linguistiques des candidats à la fonction de juge devraient être soigneusement examinées au cours de la procédure d'élection. À cet effet, la considération des candidatures par l'Assemblée parlementaire pourrait être précédée par un avis sur l'adéquation des candidats donné par un comité de personnalités qui pourraient être choisies parmi d'anciens membres de la Cour, des membres et anciens membres de juridictions nationales suprêmes ou constitutionnelles et de juristes possédant des compétences notoires. S'agissant des membres du Comité judiciaire qu'il est proposé de créer, l'avis préalable devrait être donné par la Cour.

145 Le Groupe s'est penché également sur la question particulièrement délicate du nombre de juges. De l'avis du Groupe, la logique même du nouveau rôle souhaité pour la Cour et la création du Comité judiciaire devraient aboutir, le moment venu, à une réduction du nombre des juges.

146 Enfin, dans l'intérêt du renforcement de l'indépendance et de l'efficacité de la Cour, le Groupe recommande de lui accorder la plus grande autonomie de fonctionnement, en ce qui concerne notamment la présentation et la gestion de son budget ainsi que la nomination, l'affectation et la promotion de son personnel.

Annexe B – Recommandations sur les procédures de nomination et d'élection des juges de la Cour européenne des droits de l'homme

A. À propos de la procédure de nomination des candidats par les États

- (i.) Tous les appels à candidatures doivent être publiés dans la presse spécialisée – dans les pays où elle existe – ou dans la presse nationale (conformément à la Recommandation 1429 de l'Assemblée Parlementaire).
- (ii.) Les États membres doivent mettre en place un organe indépendant composé de personnalités indépendantes, notamment des juges et d'autres personnes possédant une expérience universitaire ou autre dans le domaine du droit international et des droits humains.
- (iii.) Cet organe indépendant :
- procédera à des consultations sur la compétence des candidats auprès des représentants de la société civile concernés, notamment des organismes judiciaires et d'autres organes de l'État, ainsi que, si possible, des organisations de défense des droits humains et des barreaux nationaux ;
 - recevra les candidats et procédera à une présélection, puis fera parvenir au gouvernement national la liste des trois personnes retenues pour transmission au Conseil de l'Europe ;
 - établira un classement entre les trois personnes retenues dans les cas où une procédure rigoureuse aura permis de porter le choix sur trois candidats mais qu'il existera une hiérarchie entre ceux-ci.
- (iv.) En règle générale, le gouvernement devra **se conformer à la recommandation** émise par l'organe indépendant.
- (v.) Dans un souci de transparence et pour faciliter l'examen des listes envoyées par les États, il sera nécessaire de leur adjoindre une note expliquant la procédure de sélection appliquée. Dans le cas où il ne suivrait pas la recommandation formulée par l'organe indépendant, le gouvernement devra le signaler et motiver sa décision.

Afin de faciliter le processus et de garantir l'équité et l'efficacité des entretiens avec les candidats, le Conseil de l'Europe devra fournir aux États un guide de l'entretien³⁷.

B. À propos de la procédure d'examen des candidatures proposées par les États pour l'élection des juges

- (i.) Avant l'examen des candidatures proposées par les États, il importe de vérifier l'exactitude des informations figurant sur le *curriculum vitae* des candidats.
- (ii.) Les listes présentées par les États et la description de la procédure suivie doivent faire l'objet d'un examen minutieux. Si nécessaire, les États seront invités à fournir des précisions sur la procédure utilisée. Lorsque celle-ci sera jugée non conforme aux normes minimales définies par le Conseil de l'Europe, comme précisé dans le chapitre A, il conviendra de renvoyer la liste à l'État concerné.
- (iii.) L'organe chargé de donner son avis à l'Assemblée parlementaire sur l'éligibilité des candidats (tel que proposé au paragraphe 118 du Rapport du Groupe des Sages, en date du 15 novembre 2006), devra lui-même être **indépendant**, se plier à des procédures équitables et transparentes et posséder les compétences requises pour s'acquitter de sa mission.

³⁷ Des précisions sur le contenu de ce guide, ainsi qu'une analyse plus approfondie de ces questions, figurent dans le rapport *Judicial Independence: Law and Practice of Appointments to the European Court of Human Rights*, publié en mai 2003 par INTERIGHTS et rédigé par un groupe d'experts composé de Jutta Limbach (présidente), Pedro Cruz Villalon, Roger Errera, Lord Lester of Herne Hill, Tamara Morschakova, Lord Justice Sedley, et Andrzej Zoll.

- (iv.) Pour se forger son opinion, il examinera soigneusement les *curriculum vitae* et procédera à des entretiens approfondis avec les candidats, afin de sélectionner les juges les plus qualifiés. Cet organe indépendant devra justifier ses avis.
- (v.) Dans le cadre de ses entretiens avec les candidats, il devra veiller à se conformer aux normes applicables au niveau national (voir chapitre A), et en particulier à respecter : la certitude des critères ; la certitude, la cohérence et l'équité des questions posées ; et l'évaluation objective de la prestation des candidats.
- (vi.) Il devra également fournir des rapports détaillés sur le processus de sélection, dans lesquels seront expliqués les motifs de ses décisions, notamment en ce qui concerne le classement des candidats. Lorsque l'ordre établi par les États aura été modifié, l'organe indépendant devra le signaler et en donner les raisons.
- (vii.) Il conviendra de définir les conditions dans lesquelles l'Assemblée parlementaire pourra ou devra rejeter en bloc les listes présentées. Il s'agira notamment des cas dans lesquels aucun des trois candidats proposés ne possèdera les qualifications requises.
- (viii.) Une fois qu'un État a soumis une liste, il ne doit pas, en principe, être habilité à la retirer, sauf dans des cas exceptionnels (tels que l'indisponibilité des candidats).
- (ix.) Tous les membres de l'Assemblée parlementaire devront recevoir un exemplaire du rapport de l'organe indépendant, ainsi que le *curriculum vitae* des candidats.

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, Secrétariat international, Peter Benenson House, 1 Easton Street, Londres WC1X 0DW, Royaume-Uni, sous le titre : Council of Europe: Ensuring the long-term effectiveness of the European Court of Human Rights – NGO Comments on the Group of Wise Persons' Report

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par LES ÉDITIONS FRANCOPHONES D'AMNESTY INTERNATIONAL – ÉFAI – février 2007

Vous pouvez consulter le site Internet des ÉFAI à l'adresse suivante : <http://www.efai.org>