



**Doc. 12811**

03 janvier 2012

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

### Rapport<sup>1</sup>

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteure: Mme Marie-Louise BEMELMANS-VIDEC, Pays-Bas

### Résumé

La Cour européenne des droits de l'homme rencontre plusieurs types de difficultés: l'arriéré d'affaires pendantes continue à croître et menace de submerger totalement la Cour, tandis que certains de ses arrêts ont fait l'objet de critiques au sein de quelques Etats parties.

La Cour est un instrument extraordinaire, qui a eu des incidences fort positives sur le droit et la pratique en Europe, mais elle ne saurait remplacer une protection nationale des droits de l'homme. La mission de la Cour a toujours été conçue comme subsidiaire ou supplétive. Si l'on entend préserver l'essence du droit de requête individuelle et la capacité de la Cour à rendre, dans un délai raisonnable, des arrêts de grande qualité qui font autorité, il convient avant tout d'améliorer la situation des pays dans lesquels les normes de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont pas convenablement mises en œuvre.

Les parlements nationaux peuvent jouer un rôle essentiel dans ce sens, par exemple en veillant, pour commencer, à ce que les projets de loi soient compatibles avec les exigences de la Convention, puis en faisant pression sur les gouvernements pour qu'ils se conforment rapidement et pleinement aux arrêts de la Cour et en examinant attentivement les mesures de réforme prises en ce moment. Ils peuvent également exiger que des fonds plus importants soient alloués à la Cour pour lui permettre de poursuivre ses activités essentielles.

L'Assemblée parlementaire, quant à elle, devrait prendre une plus grande part au processus de réforme du système de la Convention, en usant de son pouvoir d'examen attentif des rapports nationaux consacrés à la mise en œuvre des réformes convenues à Interlaken et Izmir.

---

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 3380 du 5 octobre 2007.



## Sommaire

## Page

|                                                                                                                         |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| A. Projet de résolution .....                                                                                           | 3  |
| B. Projet de recommandation .....                                                                                       | 4  |
| C. Exposé des motifs par Mme Bemelmans-Videc, rapporteure .....                                                         | 5  |
| 1. Introduction .....                                                                                                   | 5  |
| 2. Vue d'ensemble de la situation actuelle .....                                                                        | 6  |
| 2.1. Le rôle de la Convention européenne des droits de l'homme .....                                                    | 7  |
| 2.2. L'engorgement de la Cour .....                                                                                     | 8  |
| 2.3. Le rapport du Groupe de sages; les conférences d'Interlaken et d'Izmir .....                                       | 9  |
| 2.4. Le principal point d'achoppement: les difficultés budgétaires du Conseil de l'Europe .....                         | 10 |
| 3. Points à prendre particulièrement en compte .....                                                                    | 12 |
| 3.1. Rappel de la signification du principe de «subsidiarité» .....                                                     | 13 |
| 3.2. L'absence de recours internes effectifs reste extrêmement problématique .....                                      | 13 |
| 3.3. La nécessité de renforcer l'autorité de la Convention et de la jurisprudence de la Cour à l'échelon national ..... | 16 |
| 3.4. Les avis consultatifs: une plate-forme de dialogue judiciaire .....                                                | 19 |
| 3.5. Le filtrage des requêtes et des affaires répétitives devant la Cour: les options disponibles .....                 | 20 |
| 3.6. Utilité d'une simplification de la procédure d'amendement de la Convention .....                                   | 21 |
| 3.7. C'est la responsabilité des parlements de veiller au respect des normes de la Convention .....                     | 22 |
| 4. Conclusion .....                                                                                                     | 23 |

## A. Projet de résolution<sup>2</sup>

1. L'Assemblée parlementaire rend hommage à l'extraordinaire contribution de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») à la défense des droits de l'homme en Europe. Ce faisant, elle reconnaît le caractère subsidiaire du mécanisme de surveillance établi par la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»), et notamment le rôle fondamental que les autorités nationales, c'est-à-dire les gouvernements, les juridictions et les parlements, doivent jouer pour garantir et protéger les droits de l'homme.
2. L'Assemblée réaffirme que l'essence du droit de requête individuelle, qui est au cœur du mécanisme de protection de la Convention, doit être préservée et que la Cour doit être en mesure de procéder à la clôture du traitement des requêtes dans un délai raisonnable, tout en maintenant la qualité et l'autorité de ses arrêts. Il s'ensuit que la priorité doit être donnée aux difficultés rencontrées dans les Etats qui ne mettent pas convenablement en œuvre les normes de la Convention. La Cour devrait, par conséquent, être encouragée à continuer à hiérarchiser ses affaires en fonction de la politique de priorisation qu'elle a récemment adoptée.
3. Il découle de ce qui précède que, afin de garantir l'efficacité durable du système de protection de la Convention, il convient de renforcer et d'améliorer à l'échelon national l'autorité des droits consacrés par la Convention (y compris l'autorité de la chose interprétée – *res interpretata* – de la jurisprudence de la Cour), d'accroître l'efficacité des voies de recours internes dans les Etats confrontés à d'importants problèmes structurels et de garantir l'exécution rapide et effective des arrêts de la Cour. Les parlements nationaux peuvent contribuer de manière essentielle à endiguer l'afflux de requêtes qui submerge la Cour, par exemple en vérifiant soigneusement que les projets de loi ou la législation soient compatibles avec les exigences de la Convention et en veillant à ce que les Etats se conforment rapidement et pleinement aux arrêts de la Cour.
4. A cet égard, l'Assemblée appelle une nouvelle fois les parlements à créer des structures internes adéquates pour assurer le suivi rigoureux et régulier du respect, par les Etats, de leurs obligations internationales en matière de droits de l'homme ([Résolution 1823 \(2011\)](#) «Les parlements nationaux: garants des droits de l'homme en Europe») et, notamment, un contrôle parlementaire effectif de l'exécution des arrêts de la Cour ([Résolution 1516 \(2006\)](#) sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, paragraphe 22.1).
5. Comme le débat sur l'avenir du système de la Convention qui a fait suite à la Conférence d'Interlaken ne prend pas suffisamment en compte le rôle des parlements ([Résolution 1823 \(2011\)](#), paragraphe 5.2), l'Assemblée et les parlements nationaux doivent veiller à ce qu'ils aient la possibilité d'examiner attentivement les rapports que les Etats membres sont tenus de remettre au Comité des Ministres sur la mise en œuvre nationale des parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir.
6. Enfin, l'autorité et l'efficacité du système de la Convention sont subordonnées à la volonté politique des Etats membres et à l'engagement qu'ils ont pris de fournir à l'Organisation les moyens financiers adaptés à l'exercice de son mandat en matière de droits de l'homme. La situation budgétaire difficile dans laquelle se trouve le Conseil de l'Europe exige d'urgence l'attention des Etats membres, à commencer par le pouvoir législatif, compte tenu du rôle décisif qu'il joue dans la fixation des crédits budgétaires nationaux.

---

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 16 novembre 2011.

## B. Projet de recommandation<sup>3</sup>

1. L'Assemblée parlementaire, rappelant sa Résolution ... (2012), «Garantir l'autorité et l'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme» (STE n° 5), exhorte vivement le Comité des Ministres, garant statutaire de la viabilité du mécanisme de surveillance, à veiller:

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

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

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

---

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 16 novembre 2011.

## C. Exposé des motifs par Mme Bemelmans-Videc, rapporteure

### 1. Introduction

1. A la suite du débat d'actualité de l'Assemblée parlementaire du 2 octobre 2007, «La Cour européenne des droits de l'homme menacée par une crise imminente: une action urgente s'impose»<sup>4</sup>, le Bureau de l'Assemblée a demandé à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de présenter un rapport sur cette question. J'ai été nommée rapporteure le 12 novembre 2007. Le 6 mars 2008, j'ai présenté un schéma de rapport à la commission, en lui proposant d'en modifier le titre. La commission a accepté cette proposition, en convenant de la nécessité d'élargir le champ des sujets traités. En conséquence, comme le laisse entendre le nouveau titre du rapport, l'examen de la question devra, dans l'optique de garantir l'autorité et l'efficacité du système de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention»), englober non seulement les points directement liés au fonctionnement de la Cour, mais encore ceux qui lui sont étroitement associés, comme la situation budgétaire difficile du Conseil de l'Europe, la mise en œuvre ou l'absence de mise en œuvre des normes de la Convention par les Etats membres, et la nécessité d'une exécution rapide et complète des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»)<sup>5</sup>.

2. Le présent rapport doit être considéré comme une contribution à la réflexion sur le débat suscité depuis longtemps par l'avenir du système de la Convention. Il offre une vue d'ensemble des mesures prises au cours de ces dernières années pour répondre à l'appel à la réforme du système (partie 2)<sup>6</sup> – afin d'examiner comment améliorer l'efficacité institutionnelle et l'application effective des normes de la Convention –, et fournit des éléments de réflexion sur les moyens de consolider et de renforcer l'autorité des arrêts de la Cour<sup>7</sup>. J'ai pris le parti délibéré, et quelque peu arbitraire, de traiter des «points à prendre en compte» (partie 3) qui méritent, selon moi, que l'Assemblée leur accorde une attention particulière.

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

4. Ces initiatives se sont tout récemment concrétisées sous la forme des conférences d'Interlaken<sup>8</sup> et d'Izmir<sup>9</sup>, respectivement en février 2010 et avril 2011, ainsi qu'avec l'entrée en vigueur du Protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, amendement le système de contrôle de la Convention (STCE n° 194) en juin 2010. Une telle évolution traduit l'action substantielle qui a été et continue à être menée pour atteindre les objectifs évoqués plus haut<sup>10</sup>.

5. Le présent rapport n'a pas pour vocation de reprendre en détail, voire de synthétiser, l'ensemble des travaux entrepris sur le sujet. Comme je l'ai indiqué auparavant, je considère que notre qualité de parlementaires devrait nous conduire à porter notre attention sur des questions qui présentent une pertinence immédiate pour nos travaux et qui méritent d'être tout particulièrement prises en considération par l'Assemblée. Cela dit, toute analyse de cette question doit être envisagée en gardant à l'esprit les deux grands «écueils» que peu de dirigeants des Etats membres du Conseil de l'Europe sont prêts à surmonter ouvertement: le manque de volonté, pour ne pas dire la procrastination, dont certains Etats font preuve au

4. Voir le document AS (2007) CR 31, compte rendu du débat.

5. Voir à ce propos, par exemple, la [Résolution 1787 \(2011\)](#) et la [Recommandation 1955 \(2011\)](#) de l'Assemblée sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, et le [Doc. 12455](#) (rapporteur: M. Christos Pourgourides), surtout les paragraphes 195 à 208 de celui-ci, qui renvoient à des informations de fond supplémentaires.

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

7. Selon moi, depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention, en 1998, les deux rapports essentiels sur le sujet sont le rapport remis au Comité des Ministres par le Groupe d'évaluation chargé d'étudier les moyens possibles de garantir l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme (2001), présidé par l'ambassadeur J. Harman, et le «Rapport du Groupe de sages au Comité des Ministres», document CM(2006)203. Ces deux textes figurent dans l'ouvrage *La réforme de la Convention européenne des droits de l'homme: un travail continu*, Editions du Conseil de l'Europe, 2009, p. 563-628. <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1063767&Site=CM>.

8. Déclaration d'Interlaken, Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme (19 février 2010), [www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/europa/euroc.Par.0132.File.tmp/final\\_fr.pdf](http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/europa/euroc.Par.0132.File.tmp/final_fr.pdf).

9. Déclaration d'Izmir, Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme (27 avril 2011), <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=IzmirDeclaration&Language=lanFrench>.

10. Comité des Ministres, «Rapport sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme: suivi des conférences d'Interlaken et d'Izmir», document CM(2011)57 final (3 mai 2011), [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2011\)57&Language=lanFrench](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2011)57&Language=lanFrench).

sujet du respect des normes définies en matière de droits de l'homme par la Convention<sup>11</sup> et la situation budgétaire intenable du Conseil de l'Europe<sup>12</sup>; on peut y ajouter la nécessité de réagir énergiquement aux critiques, souvent gratuites et déplacées, formulées ces derniers temps à propos de la jurisprudence de la Cour<sup>13</sup>.

## 2. Vue d'ensemble de la situation actuelle

6. Depuis son entrée en vigueur en 1953, le système de la Convention européenne des droits de l'homme a été présenté à juste titre comme l'un des plus efficaces mécanismes juridiques de protection des droits de l'homme internationaux, si ce n'est le plus efficace<sup>14</sup>. Mais il est également admis que la viabilité du système passe par sa capacité à faire face à «la rançon de son succès»: il faut donc trouver le moyen de gérer efficacement l'afflux d'affaires, qui entraîne un arriéré important d'affaires pendantes devant la Cour, sans perdre de vue que la Convention a pour vocation première d'être la garante collective des droits de l'homme en Europe<sup>15</sup>. Cet arriéré représentait 86 000 affaires en 2006 et plus de 160 000 affaires pendantes aujourd'hui, soit une augmentation de 20 000 affaires par an. Mais il ne faudrait pas, selon moi, accorder trop d'importance à cet aspect de la situation. Il importe de recentrer le débat en cessant de s'inquiéter jusqu'à l'obsession de l'augmentation de l'arriéré d'affaires en instance (dont 95% environ pourraient, sur la base des taux de production actuels, donner lieu à une clôture de traitement en à peine deux ans et demi, grâce aux formations de juge unique)<sup>16</sup>, de faire preuve de réalisme, en admettant que la Cour privilégie un travail de qualité et traite les affaires les plus importantes et les plus urgentes dans lesquelles il est question de très graves violations des droits de l'homme (voir la «politique de priorisation» de la Cour)<sup>17</sup>, et de garder à l'esprit que le mécanisme de contrôle de la Cour est subsidiaire, puisque les droits de l'homme doivent d'abord et avant tout être garantis à l'échelon national par les Etats parties. En d'autres termes, si les problèmes structurels/systémiques majeurs étaient réglés dans six Etats, à savoir en Italie, en Pologne, en Roumanie, en Fédération de Russie, en Turquie et en Ukraine, qui représentent à eux seuls près de 70% de l'ensemble des requêtes introduites devant la Cour<sup>18</sup>, cette dernière pourrait consacrer beaucoup plus de temps à sa mission première de garante des droits de l'homme dans l'Europe tout entière. C'est ce qu'a précisé dès 2009 l'ancienne présidente de la commission, M<sup>me</sup> Däubler-Gmelin, qui a écrit à l'époque: «le système de la Convention ... est au bord de l'asphyxie: la Cour n'a pas les moyens de rendre justice à tous les individus (comme en témoigne l'existence des procédures de juge unique et de comités, "cache-misère"

---

11. Voir, par exemple, les observations de l'ancien président de la Cour, L. Wildhaber, et de F. Sudre, auxquelles renvoie la récente contribution de A. Drzemczewski au *Liber Amicorum Peter Leuprecht* (sous la direction de O. Delas et M. Leuprecht), Bruylant, 2012, p. 105-115, p. 114 (note de bas de page 21).

12. Voir, par exemple, le paragraphe 10 du rapport intitulé «La mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme: le processus d'Interlaken», Doc. 12221.

13. Voir, par exemple, «Criticism of the European Court of Human Rights»:

[http://en.wikipedia.org/wiki/Criticism\\_of\\_the\\_European\\_Court\\_of\\_Human\\_Rights](http://en.wikipedia.org/wiki/Criticism_of_the_European_Court_of_Human_Rights). J'ai déposé une proposition sur ce sujet devant le Parlement néerlandais, [www.rijksbegroting.nl/2011/kamerstukken,2011/6/16/kst157272.html](http://www.rijksbegroting.nl/2011/kamerstukken,2011/6/16/kst157272.html). Motie van het lid Bemelmans-Vidéc c.s. (Proposition de la sénatrice Bemelmans-Vidéc c.s.); cette proposition, déposée lors de l'examen du budget du ministère des Affaires étrangères, plus précisément lors du débat sur «la situation de l'Union européenne 2010-2011» le 19 avril, a été adoptée le 10 mai 2011.

14. Voir, par exemple, E. Bates, *The Evolution of the European Convention on Human Rights*, Oxford University Press, 2010, p. 1-2.

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

16. Cela dit, il faudrait près de vingt ans pour clôturer le traitement de toutes les autres requêtes pendantes devant les chambres et comités, en supposant de façon purement théorique qu'aucune nouvelle requête ne soit introduite (même si cette catégorie comporte entre 60% et 70% d'affaires structurelles «manifestement bien fondées»). Rapport intérimaire d'activité du CDDH, document CDDH(2011)R72 Addendum I, du 1<sup>er</sup> avril 2011, paragraphe 8.

17. Voir le site web de la Cour: politique de priorisation:

[www.echr.coe.int/ECHR/FR/Header/The+Court/How+the+Court+works/Case+processing/](http://www.echr.coe.int/ECHR/FR/Header/The+Court/How+the+Court+works/Case+processing/)

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

18. Voir «Etats avec des problèmes structurels/systémiques majeurs devant la Cour européenne des droits de l'homme: les statistiques», document AS/Jur/Inf (2011) 05 rev 2, p. 7,

[http://assembly.coe.int/MainF.asp?link=http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/ajinfdoc05%202011rev\\_FR.pdf](http://assembly.coe.int/MainF.asp?link=http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2011/ajinfdoc05%202011rev_FR.pdf).

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

visant à maintenir la fiction juridique d'un examen sur le fond de toutes les requêtes); il est parfaitement insensé que la Cour et ses agents gaspillent du temps et des efforts à examiner des requêtes répétitives [elle mentionne les "contrevenants chroniques" que sont l'Italie, la Moldova, la Pologne, la Roumanie, la Russie et l'Ukraine]; [elle évoque également le] manquement de nombreux Etats à remplir effectivement leurs obligations au titre de la Convention, dans la mise en œuvre hasardeuse du programme de réforme 2000-2004 et [les] retards inacceptables dans la pleine exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg.»<sup>19</sup> Je tiens à souligner que le plus urgent n'est pas forcément, à l'heure actuelle, de se concentrer sur les avantages et les inconvénients d'une réforme du mode de fonctionnement de la Cour. Le système de la Convention est au bord de l'asphyxie et les Etats doivent, pour autant qu'ils souhaitent conserver à la Cour sa mission première de garante des normes applicables en matière de droits de l'homme en Europe, s'employer avant tout à garantir la protection effective des droits de l'homme à l'échelon national. Ce faisant, ils libéreraient la Cour d'une charge de travail gigantesque à laquelle aucune autre juridiction internationale n'a été confrontée (et qu'elle ne devrait pas avoir à traiter) et créeraient ainsi les conditions qui lui permettraient d'accomplir ses missions principales, y compris la préservation et le renforcement indispensables de la qualité et de la cohérence de sa jurisprudence.

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

7. Le système de la Convention européenne des droits de l'homme garantit à l'heure actuelle le respect par les Etats parties des normes de la Convention, principalement, mais pas exclusivement, grâce aux requêtes individuelles. Le droit de recours individuel, qui était au départ facultatif au même titre que la compétence de la Cour, avait pour vocation première de contribuer à «offrir aux justiciables le bénéfice d'une garantie interétatique collective, en imposant au droit interne des parties contractantes certaines limites»<sup>20</sup>. Mais cette conception s'est muée depuis en une «approche personnalisée», qui porte spécifiquement remède à chaque grief fondé. L'entrée en vigueur du Protocole n° 11 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, portant restructuration du mécanisme de contrôle établi par la Convention (STE n° 155) a rendu le droit de requête individuelle obligatoire et a permis aux justiciables de saisir directement la Cour, tout en attribuant à cette dernière une compétence sur l'ensemble des Etats membres et des justiciables relevant de leur compétence. Le droit de requête individuelle est aujourd'hui considéré comme un outil indispensable au maintien de l'un des plus solides mécanismes de respect des droits de l'homme en vigueur et a également conduit à conférer à la Convention le caractère d'une sorte de «Déclaration européenne des droits»<sup>21</sup>.

8. La Convention peut également être considérée comme titulaire d'une mission «quasi constitutionnelle», qui consiste à établir les normes européennes communes applicables en matière de droits de l'homme et à définir le degré minimal de protection que tout Etat partie est tenu de respecter<sup>22</sup>. La portée de la Convention dépasse, dans l'accomplissement de cette mission, le cadre habituel du droit des traités<sup>23</sup>. Ce point de vue repose essentiellement sur l'idée que les droits garantis par la Convention sont concrets et tangibles, et que l'application par la Cour de la théorie de «l'instrument vivant» lorsqu'elle interprète la Convention et ses protocoles<sup>24</sup> lui permet de suivre l'évolution de la société et des normes<sup>25</sup>. En outre, bien que les Etats

19. «L'avenir de la Cour de Strasbourg et la mise en œuvre des normes de la CEDH: réflexions sur le processus d'Interlaken», document AS/Jur (2010) 06, p. 2, paragraphe 9,

[http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/20100120\\_%20fjdoc06%202010.pdf](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2010/20100120_%20fjdoc06%202010.pdf).

20. E. Bates, *op. cit.*, p. 147 (qui cite D. Harris, M. O'Boyle et C. Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, 1<sup>re</sup> édition, 1995, p. 33).

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

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

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

24. Voir, par exemple, *Airey c. Irlande* (1979) et *Tyrer c. Royaume-Uni* (1978).

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

[http://assembly.coe.int/MainF.asp?link=http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2007/20070410\\_fjdoc25\\_2007.pdf](http://assembly.coe.int/MainF.asp?link=http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2007/20070410_fjdoc25_2007.pdf).



parties n'aient pas juridiquement l'obligation d'incorporer la Convention en droit interne, ils ont tous, sans exception, choisi de le faire et toute décision de droit interne rendue par les juridictions nationales ou prise par les pouvoirs publics et jugée incompatible avec la jurisprudence de la Cour doit être dûment mise en conformité: voir les articles 1, 13, 19, 32 et 46 de la Convention<sup>26</sup>.

9. D'aucuns ont affirmé ces dernières années que la Cour devait se contenter de jouer un rôle «constitutionnel», en examinant uniquement les requêtes individuelles d'application plus générale, et de contribuer à l'établissement d'un ordre public européen fondé sur les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit<sup>27</sup>. Toutefois, les organisations non gouvernementales (ONG), les universitaires et les juristes qui ont une connaissance approfondie du contentieux, comme certains juges de la Cour, sont opposés à la limitation de l'accès des justiciables à la Cour, considérant que cette réforme nuirait à la légitimité et à la vocation première de la Convention<sup>28</sup>, charnière essentielle entre le justiciable et le système de la Convention.

10. Si l'on examine la réalité à laquelle est confronté le système de la Convention, il apparaît clairement que cette double fonction est indispensable, surtout pour les Etats qui ont adhéré au Conseil de l'Europe sans avoir au préalable établi une démocratie fonctionnelle et mis en œuvre la prééminence du droit<sup>29</sup> et qui ont effectivement besoin de la surveillance concrète que permet d'exercer le droit de requête individuelle. J'ai réaffirmé avec force la position adoptée par l'Assemblée à ce propos lorsque j'ai souligné, en mars 2007 à Saint-Marin, que la Cour devait conserver sa double attribution: une mission «constitutionnelle», qui consiste à énoncer les principes communs relatifs aux droits de l'homme (en définissant le degré minimal de protection que les Etats sont tenus de respecter), et le rôle essentiel de rendre des décisions de justice dans les affaires individuelles dont elle est saisie en dernier ressort par les requérants; le caractère unique de la Cour tient à ce lien direct qu'elle entretient avec le justiciable et qui figure au cœur de son mécanisme<sup>30</sup>.

## 2.2. L'engorgement de la Cour

11. Il faut admettre que le double rôle joué par la Cour dans le système de la Convention que nous venons d'évoquer a entraîné une prolifération des requêtes, qui a placé la Cour dans une situation extrêmement difficile. Ce genre d'évolution est, dans une certaine mesure, inhérent à tout mécanisme de contrôle international ou national. Plus de 25 000 affaires sont à ce jour pendantes devant la Cour et plus de 55 000 nouvelles requêtes sont attribuées à une instance décisionnelle chaque année, alors que la Cour est au mieux capable de rendre un peu moins de 2 000 arrêts définitifs par an<sup>31</sup>. Plus de 90% de ces requêtes sont déclarés irrecevables, essentiellement au motif qu'elles sont manifestement dépourvues de fondement, et plus de 60% des affaires recevables sont répétitives ou découlent d'un droit d'action similaire à celui d'affaires dans lesquelles la Cour a conclu à la violation de la Convention. Compte tenu du volume des requêtes introduites, le filtrage indispensable des affaires recevables et répétitives a dévié de l'examen des griefs fondés une partie des ressources limitées dont dispose la Cour.

12. L'origine des requêtes est par ailleurs très inégale, puisque près de 70% des requêtes pendantes proviennent uniquement de six Etats parties: l'Italie, la Pologne, la Roumanie, la Fédération de Russie, la Turquie et l'Ukraine<sup>32</sup>. Ces Etats présentent d'importants problèmes structurels ou systémiques liés aux

---

26. Document de travail, «L'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national», AS/Jur (2007) 35 rev 2, paragraphe 7,

[http://assembly.coe.int/MainF.asp?link=http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2008/20070726\\_efficaciteConvention.pdf](http://assembly.coe.int/MainF.asp?link=http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2008/20070726_efficaciteConvention.pdf).

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

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

28. *Ibid.*

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

30. Voir les paragraphes 4 à 7 de l'allocation que j'ai prononcée lors du colloque de Saint-Marin, *op. cit.*

31. Statistiques tirées de [www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/Stats/Statistiques\\_2009\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/Stats/Statistiques_2009_fr.pdf). Les données statistiques sont également disponibles sur le site web de la Cour.

32. Statistiques fournies dans «Etats avec des problèmes structurels/système/majors devant la Cour européenne des droits de l'homme: les statistiques», document AS/Jur/Inf (2011) 05 rev 2, *op. cit.* Voir également le site web de la Cour européenne des droits de l'homme, «Pending Applications Allocated to a Judicial Formation» (30 juin 2011).



dysfonctionnements de leurs ordres juridiques internes, y compris pour les normes énoncées par la Convention. Le nombre disproportionné de requêtes provenant de ces Etats contribue également à perpétuer l'arriéré d'affaires pendantes devant la Cour.

### 2.3. Le rapport du Groupe de sages<sup>33</sup>; les conférences d'Interlaken et d'Izmir

13. Le Comité des Ministres avait chargé le Groupe de sages d'analyser les mécanismes de contrôle du système de la Convention et d'en proposer la réforme, ainsi que de relayer et d'amplifier le Protocole n° 14 pour remédier aux problèmes évoqués plus haut. Après un certain nombre d'enquêtes et d'auditions, le Groupe de sages a présenté plusieurs recommandations dans son rapport de novembre 2006 qui, selon lui, soulagerait la Cour de l'engorgement de requêtes si elles étaient mises en œuvre de concert<sup>34</sup>.

14. Ces recommandations préconisaient: d'amender la Convention pour permettre au Comité des Ministres de modifier les dispositions relatives au mécanisme juridictionnel, en vue d'assouplir la procédure de réforme; de créer un nouveau mécanisme de filtrage, un comité judiciaire composé de juges indépendants, qui servirait de tampon entre les requérants et la Cour actuelle en rendant des décisions définitives sur la recevabilité des requêtes renvoyées devant lui par le Greffe de la Cour; de consolider le principe de «subsidiarité» et le rôle joué par les juridictions nationales en matière de contrôle du respect de la Convention, au moyen d'avis consultatifs rendus par la Cour sur des «questions fondamentales d'intérêt général»; de renforcer les voies de recours internes visant à réparer les violations de la Convention; et, enfin, de promouvoir le recours à des moyens alternatifs de règlement des litiges, à la place de la procédure juridictionnelle, lorsque les circonstances s'y prêtent<sup>35</sup>.

15. Plusieurs initiatives supplémentaires ont été prises pour présenter ces propositions. Qu'il me suffise de rappeler la participation de l'Assemblée en mars 2007 au colloque de Saint-Marin, «L'évolution à venir de la Cour européenne des droits de l'homme à la lumière du rapport des Sages»<sup>36</sup>, en juin 2008 au colloque de Stockholm, «Vers une meilleure application de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national»<sup>37</sup>, et en octobre 2010 à la Conférence de Skopje, «Renforcer la subsidiarité: intégrer la jurisprudence de la Cour dans les législations et les pratiques judiciaires nationales»<sup>38</sup>, sans oublier, bien entendu, la participation de l'Assemblée aux deux importantes conférences à haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, à Interlaken en février 2010 et à Izmir en avril 2011.

16. Le «processus d'Interlaken», dans lequel j'ai intégré, pour les besoins du présent rapport, la Conférence de suivi d'Izmir, a fait l'objet d'un débat à l'Assemblée en avril 2010: voir la [Résolution 1726 \(2010\)](#) sur la mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme: le processus d'Interlaken<sup>39</sup>. Le Plan d'action d'Interlaken impose un certain nombre d'obligations au Comité des Ministres, aux Etats parties, à la Cour et au Secrétaire Général dans les domaines suivants: 1. l'accès à la Cour et au droit de recours individuel; 2. la mise en œuvre de la Convention au niveau national; 3. l'examen de nouveaux mécanismes de filtrage au sein de la Cour et la diminution des requêtes répétitives; 4. l'amélioration de la structure interne de la Cour et l'application des critères de recevabilité en vigueur en vue d'une plus grande efficacité; 5. la surveillance effective et transparente de l'exécution des arrêts de la Cour; et 6. la simplification de la procédure d'amendement de la Convention, afin que le Comité des Ministres puisse modifier cet instrument<sup>40</sup>. En juin 2010, le Protocole n° 14 à la Convention est entré en vigueur, ce qui a permis de poursuivre la réflexion sur certaines réformes évoquées à Interlaken et recommandées par le Groupe de sages.

33. «Rapport du Groupe de sages au Comité des Ministres», note 7 supra.

34. Voir Gil Carlos Rodríguez Iglesias, président du Groupe de sages, «Présentation du rapport du Groupe de sages», allocution prononcée lors du colloque de Saint-Marin (22-23 mars 2007), [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/Publications/SanMarino\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/Publications/SanMarino_fr.pdf)

35. *Ibid.*

36. «L'évolution à venir de la Cour européenne des droits de l'homme à la lumière du rapport des Sages», colloque de Saint-Marin, [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/Publications/SanMarino\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/Publications/SanMarino_fr.pdf). Voir également la note 25 ci-dessus.

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

[http://assembly.coe.int/MainF.asp?link=http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2008/20080623\\_fjdoc32\\_2008\\_rev.pdf](http://assembly.coe.int/MainF.asp?link=http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2008/20080623_fjdoc32_2008_rev.pdf)

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

39. Voir aussi le Doc. 12221 (rapporteur: M<sup>me</sup> Marie-Louise Bemelmans-Videc).

40. Déclaration d'Interlaken, Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme (19 février 2010), <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=InterlakenDeclaration&Language=lanFrench>.

17. A ce jour, le Comité des Ministres a adopté en février 2010 une recommandation aux Etats membres sur les recours effectifs face à la durée excessive des procédures et a mis en place un «système de surveillance à deux axes» en janvier 2011, qui prévoit la surveillance continue de l'exécution des arrêts de la Cour par les Etats, tout en promouvant la subsidiarité<sup>41</sup>. La Cour a également mis en œuvre un certain nombre de réformes, parmi lesquelles : un système de juge unique pour filtrer les requêtes irrecevables (et la création d'une section de filtrage pour les cinq Etats contre lesquels sont introduites le plus de requêtes); des comités de trois juges (pour certains Etats au titre du Protocole n° 14 *bis* et de l'accord de Madrid sur l'application provisoire du Protocole n° 14); l'application de nouveaux critères de recevabilité tous obligatoires depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 14, ainsi qu'une importante politique de priorités, destinée à définir l'ordre de traitement des requêtes; l'adoption d'un nouvel article 61 du Règlement de la Cour, qui régit la procédure de l'arrêt pilote pour remédier aux défaillances systémiques et structurelles et aux requêtes répétitives; et une campagne d'information menée par le Greffe de la Cour pour faciliter l'accès des éventuels requérants et de leurs mandataires en justice aux précédents de la jurisprudence de la Cour, notamment sous la forme d'un guide pratique sur les critères de recevabilité, disponible en quatre langues (et dont la version en huit autres langues est en préparation). Le Greffe et les représentants des gouvernements ont également examiné les mesures qui pourraient être prises pour diminuer l'afflux de requêtes. Malgré cette avancée, les réformes mises en œuvre à ce jour n'ont pas endigué le flux de nouvelles requêtes et l'augmentation de l'arriéré d'affaires à traiter<sup>42</sup>.

18. Tout récemment, les participants à la Conférence de suivi d'Izmir ont considéré qu'il fallait élaborer et mettre en œuvre des stratégies à court, moyen et long terme afin de poursuivre et faire progresser le processus d'Interlaken<sup>43</sup>. Nous examinerons plus loin, dans la partie 3 du présent rapport, un certain nombre de questions qui méritent, selon moi, d'être prises en considération. Il convient, avant cela, de souligner un aspect étrange de la Conférence d'Izmir. Alors que l'intervention du Président de l'Assemblée soulignait l'importance de la «dimension parlementaire» des travaux entrepris dans ce domaine par l'Assemblée et les organes législatifs nationaux<sup>44</sup>, la Déclaration d'Izmir ne mentionne pas du tout la nécessité de faire participer les parlements nationaux à ce processus et évoque uniquement l'Assemblée lorsqu'elle parle de la création du panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour. Je ne parviens tout simplement pas à comprendre pourquoi le texte adopté à Izmir ne propose pas d'associer plus étroitement un organe statutaire essentiel de notre Organisation, ainsi que le pouvoir législatif des autorités nationales, au processus d'Interlaken<sup>45</sup>. L'Assemblée elle-même est revenue sur ce point dans sa [Résolution 1823 \(2011\)](#), «Les parlements nationaux: garants des droits de l'homme en Europe», adoptée en juin dernier: «l'Assemblée [...] regrette que le débat sur l'avenir du système de la Convention qui a fait suite à la Conférence d'Interlaken ne prenne pas suffisamment en compte le rôle important que pourraient jouer les parlements et déplore le silence de la Déclaration d'Izmir sur ce point»<sup>46</sup>. Lorsque les Etats membres rendront compte au Comité des Ministres, à la fin de l'année, des avancées réalisées dans la mise en œuvre du «processus d'Interlaken», il conviendra de veiller à ce que les parlements nationaux et l'Assemblée aient également la possibilité d'examiner attentivement ces rapports.

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

19. Bien que d'aucuns jugent le moment mal choisi pour débattre des difficultés budgétaires du Conseil de l'Europe (mais on peut se demander quand ils le trouveraient opportun), je me dois d'aborder cette question, surtout lorsque l'Organisation est désormais installée dans une véritable croissance zéro de son budget.

---

41. Comité des Ministres, «Rapport sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme. Suivi des conférences d'Interlaken et d'Izmir», *op. cit.* (note 10), p. 34, paragraphe 87, pour l'examen de la modification de la procédure d'exécution des arrêts par le Comité des Ministres après l'adoption du Protocole n° 14. Ces nouvelles méthodes de travail seront évaluées en décembre 2011.

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

43. Déclaration d'Izmir, *op. cit.* (note 10).

44. Voir le procès-verbal de la Conférence d'Izmir (version bilingue anglais/français), p. 19-21.

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

46. Paragraphe 5.2 de la [Résolution 1823 \(2011\)](#).

Comme je l'indiquais déjà en avril 2010 dans mon rapport sur le «processus d'Interlaken», les parlementaires que nous sommes ont l'obligation de porter cette question à l'attention des dirigeants politiques de leurs pays respectifs. La situation actuelle est tout simplement intenable, pour ne pas dire suicidaire<sup>47</sup>. Les études comparatives que j'ai ensuite menées sur le sujet sont à cet égard édifiantes.

20. Le coût annuel, pour le budget du Conseil de l'Europe, de l'embauche d'un juge à la Cour européenne des droits de l'homme est estimé à 333 667 €<sup>48</sup>, soit un montant supérieur à la contribution annuelle de 15 Etats membres<sup>49</sup>. En d'autres termes, la contribution versée par ces Etats ne suffit même pas à financer le coût de leur propre juge!

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

- L'Agence des droits fondamentaux (FRA) est une instance indépendante de l'Union européenne, créée pour dispenser assistance et expertise à l'Union européenne et à ses Etats membres pour l'application du droit communautaire/de l'Union européenne à des questions relatives aux droits fondamentaux. Elle emploie environ 70 agents<sup>50</sup> et a pour tâche de réunir des données sur les droits fondamentaux, d'effectuer des recherches et des analyses, de prodiguer des conseils indépendants aux dirigeants politiques, de travailler en réseau avec les acteurs des droits de l'homme et, enfin, de mettre en place des activités de communication afin de diffuser les résultats de ses travaux et de sensibiliser l'opinion publique aux droits fondamentaux. Elle n'est pas habilitée à examiner des recours individuels, à exercer des pouvoirs décisionnels réglementaires, à suivre la situation des droits fondamentaux dans les Etats membres aux fins de l'article 7 du traité de l'Union européenne<sup>51</sup>, à contrôler la légalité des actes communautaires/de l'Union européenne ni à vérifier si un Etat membre n'a pas respecté une obligation née du traité. Son budget était en 2009 de 17 millions d'euros<sup>52</sup>, en 2010 de 20 millions d'euros<sup>53</sup> et en 2011 de 20 millions d'euros à nouveau<sup>54</sup>.
- L'Office des publications de l'Union européenne est un office interinstitutionnel qui a pour objet d'assurer l'édition des publications des institutions de l'Union européenne. En 2010, il employait 672 agents et son budget administratif était de 90 millions d'euros<sup>55</sup>.
- La Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) se compose aujourd'hui de trois juridictions: la Cour de justice, le Tribunal et le Tribunal de la fonction publique. En 2010, les trois juridictions cumulées ont été saisies au total de 1 903 nouvelles affaires, ont traité 1 230 affaires et comptaient 2 284 affaires pendantes<sup>56</sup>. Les trois juridictions employaient au total 1 927 agents en 2010 et 1 954 agents en 2011<sup>57</sup>. Le budget de la CJUE était de 330 millions d'euros en 2010 et de 341 millions d'euros en 2011<sup>58</sup>.
- Le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a clos 126 procédures d'accusation et compte actuellement 35 procédures engagées<sup>59</sup>. En août 2011, il employait 919 agents pour un budget 2010-2011 de 209 millions d'euros<sup>60</sup>.

47. Voir le paragraphe 10 du [Doc. 12221](#), *op. cit.*, p. 4.

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

49. Ces chiffres ont été obtenus auprès du Service du programme et du budget de la Direction du programme, des finances et des services linguistiques du Conseil de l'Europe.

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

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

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

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

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

55. [Office des publications – Chiffres clés 2010](#).

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

57. Budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2011, p. I/115, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:068:FULL:FR:PDF>.

58. *Ibid.* Section IV du budget général de l'Union européenne – Cour de justice de l'Union européenne, p. I/273. Voir également A. Lester «The European Court of Human Rights after 50 years», in *The European Court of Human Rights between Law and Politics* (cf. note 27), p. 98-117, p. 106-107.

59. [TPIY – Chiffres clés](#).

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

- La Cour pénale internationale (CPI) était dotée en 2010 d'un budget de 103 millions d'euros<sup>61</sup>. Celui-ci se fondait sur l'hypothèse de cinq instructions et jusqu'à trois procès menés par le procureur au cours de l'année 2010<sup>62</sup>. Un effectif de 763 agents a été approuvé et 686 de ces postes ont été pourvus<sup>63</sup>.

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

22. Pire encore, chaque fois que le budget de la Cour a augmenté par le passé (l'exposé des motifs de mon rapport sur le processus d'Interlaken en donne plusieurs exemples), les fonds ont été transférés du budget des programmes d'activités du Conseil de l'Europe à celui de la Cour, amputant et compromettant ainsi gravement l'impact des autres activités du Conseil de l'Europe, par exemple l'action des autres principaux mécanismes de suivi et les programmes de formation aux droits de l'homme. Comme il a été mis un terme à cette politique de transfert, il se peut que le budget de l'Organisation ne parvienne plus à faire face aux besoins logistiques de la Cour<sup>64</sup>. Comparé à ceux d'autres organisations, le budget du Conseil de l'Europe est extrêmement modeste, alors que sa tâche est gigantesque. Pourtant, ni la Déclaration d'Interlaken ni la Déclaration d'Izmir ne comportent la moindre allusion à ces importantes questions. Au lieu de s'attacher avant tout à corriger d'urgence cette situation budgétaire comparativement fragile en intervenant auprès des Etats membres, le Comité des Ministres ne semble pas s'en inquiéter outre mesure. Il est donc indispensable que l'Assemblée, en sa qualité d'autre principal organe statutaire du Conseil de l'Europe, prenne fermement position sur ce point.

### 3. Points à prendre particulièrement en compte

23. Comme je l'indiquais dans l'introduction, il ne me paraît pas nécessaire, ni d'ailleurs utile, de procéder à une analyse approfondie de tous les travaux consacrés à l'autorité et à l'efficacité de la Cour, que ce soit à l'échelon gouvernemental ou intergouvernemental et qu'il s'agisse des documents publiés par le Secrétaire Général, le Commissaire aux droits de l'homme, la Cour elle-même ou tout autre organe à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Organisation, y compris les contributions des ONG; je renvoie par conséquent le lecteur à la documentation citée dans les deux premières parties du présent exposé des motifs. J'ai par ailleurs choisi de ne pas aborder un certain nombre de questions importantes qui ont déjà été traitées en détail, notamment dans les précédents rapports présentés à l'Assemblée par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme<sup>65</sup>. Plusieurs rapports, qui traitent de sujets aussi variés que la nécessité d'élire des juges de la plus haute stature à la Cour, le non-respect des mesures provisoires prises par la Cour, l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, la corruption de la justice dans certains Etats parties ou la nécessité de mettre un terme à l'impunité, présentent une pertinence particulière en la matière<sup>66</sup>.

---

61. «Report on budget performance of the ICC as at 31 March 2010».

62. *Ibid.*

63. *Ibid.*

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

65. [http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Committee/JUR/role\\_F.htm](http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Committee/JUR/role_F.htm).

66. Les rapports de la commission: [http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListingCommittee\\_F.asp](http://assembly.coe.int/ASP/Doc/ATListingCommittee_F.asp). Les documents et les déclarations publiques de la commission: <http://assembly.coe.int/MainF.asp?link=/CommitteeDocs/ComDocMenuJurFR.htm>. Voir également les questions soulevées dans mon ébauche du présent rapport en 2008, mais que j'ai décidé de ne pas aborder en profondeur dans cet exposé des motifs. Parmi elles figurent notamment:

- l'importance des arrêts pilotes (je renvoie à ce propos au nouvel article 61 du Règlement de la Cour: voir le texte de A.C. Buyse, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1514441](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1514441); le blog de M. Buyse sur la Convention européenne des droits de l'homme, intitulé «ECHR Blog», est l'un des meilleurs sur ce point, disponible sur <http://echrblog.blogspot.com/>);

- l'octroi d'une satisfaction équitable;

- ainsi que les questions relatives aux «règlements amiables» (voir H. Keller, M. Forowicz et L. Engi, *Friendly Settlements before the European Court of Human Rights*, 2010) et au droit aux prestations de sécurité sociale et à pension de retraite des juges, droit qui leur est désormais accordé (voir à ce propos la Résolution CM/Res(2009)5 du Comité des Ministres sur le statut et les conditions de service des juges de la Cour européenne des droits de l'homme et du Commissaire aux droits de l'homme, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res\(2009\)5&Language=lanFrench](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res(2009)5&Language=lanFrench). Voir



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

24. Les Etats membres doivent assumer pleinement leurs responsabilités, en veillant au respect des droits de l'homme et à la conformité de leur droit et de leurs pratiques avec la Convention, et exécuter intégralement et en temps utile les arrêts de la Cour. Dès lors que les droits de l'homme seront efficacement et effectivement protégés à l'échelon national, c'est-à-dire dans les Etats parties à la Convention, les requêtes introduites devant la Cour seront moins nombreuses. Dans le cas contraire, la Cour finira à terme par ne plus pouvoir traiter le nombre croissant des requêtes, ce qui pourrait bien faire obstacle à l'accès des justiciables à la Cour. Cette situation serait extrêmement préjudiciable au droit de requête individuelle tel que nous le connaissons aujourd'hui. Il est donc urgent de convaincre les Etats dans lesquels les graves violations des droits de l'homme sont les plus nombreuses<sup>67</sup>, ainsi que ceux qui présentent les principaux problèmes structurels<sup>68</sup>, de prendre des mesures rigoureuses pour remédier à cette situation. Si rien n'est fait, la Cour ne sera pas en mesure de clôturer le traitement des requêtes dans un délai raisonnable, tout en maintenant la qualité et l'autorité de ses arrêts.

25. Selon la Convention, il incombe avant tout aux Etats parties de garantir les droits et libertés fondamentaux à toute personne relevant de leur juridiction (article 1), la Cour ne pouvant être saisie «qu'après l'épuisement des voies de recours internes» (article 35, paragraphe 1): c'est ce que l'on appelle le principe de subsidiarité. Cette subsidiarité, et dans une certaine mesure la doctrine de la «marge d'appréciation»<sup>69</sup> qui lui est associée, impose à la Cour de Strasbourg de jouer un rôle complémentaire des décisions de justice et de la législation nationales: les Etats ont l'obligation d'intégrer dans leur propre ordre juridique les normes de la Convention, selon l'interprétation retenue par la Cour<sup>70</sup>. En d'autres termes, le principe de subsidiarité présente un double aspect: le premier est procédural et exige des requérants qu'ils aillent au bout de toutes les procédures pertinentes de leur pays avant de saisir la Cour; le second est d'ordre substantiel et repose sur le postulat que les Etats parties sont en principe les mieux placés pour apprécier la nécessité et la proportionnalité des mesures spécifiques qu'ils sont amenés à prendre. Cela dit, un Etat peut garantir et garantir souvent un degré de protection plus élevé que la Convention, et la Cour accorde évidemment une certaine latitude aux autorités nationales dans l'établissement de ce qu'elles estiment être un juste équilibre vis-à-vis des droits consacrés par la Convention, dans l'esprit de la jurisprudence européenne pertinente. Mais c'est à la Cour qu'il revient de décider de l'interprétation de la Convention dans chaque affaire dont elle est saisie<sup>71</sup>.

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

26. A ce jour, plusieurs Etats parties n'ont pas été capables, et parfois n'ont pas eu la volonté politique, de respecter leur obligation de réparer effectivement les violations de la Convention commises au sein de leur ordre juridique national, comme l'exige l'article 13 de la Convention<sup>72</sup>. La Cour et le Comité des Ministres ont défini «les recours internes effectifs» comme une voie de recours accessible aux requérants qui leur accorde une réparation adéquate pour toute violation déjà survenue ou prévient la poursuite d'une violation en général<sup>73</sup>. Il arrive toutefois souvent que, bien qu'un arrêt de la Cour constate l'existence d'une violation, la

---

également P. Mahoney, «The international judiciary – independence and accountability», in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals* [revue des praticiens du droit], vol. 7, 2008, p. 313-349; document AS/Jur (2008) 07, en particulier les p. 6-8.]

67. Ces graves violations des droits de l'homme sont recensées et démontrées dans les rapports de M<sup>me</sup> Herta Däubler-Gmelin (Doc. 11934) et de M. Christos Pourgourides (Doc. 12455); ces deux rapports ont conduit à l'adoption par l'Assemblée de la [Résolution 1675 \(2009\)](#), «Situation des droits de l'homme en Europe: nécessité d'éradiquer l'impunité», et de la [Résolution 1787 \(2011\)](#) sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

68. Voir le document AS/Jur/Inf (2011) 05 rev 2, *op. cit.*

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

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

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

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

pratique qui la cause persiste et que l'intéressé ne dispose plus d'une voie de recours ou que celle-ci ne soit plus applicable aux violations ultérieures en raison des défaillances structurelles de l'ordre juridique interne ou d'une controverse politique<sup>74</sup>. Une telle situation compromet l'efficacité du système de la Convention, tout en occasionnant l'introduction de requêtes répétitives ou «clones».

27. Les gouvernements, c'est-à-dire l'exécutif, ne sont pas les seuls responsables de l'absence de recours effectif à l'échelon national: les organes législatifs ont leur part de responsabilité. Il est trop facile de désigner autrui lorsqu'on peut en partie reprocher aux parlementaires que nous sommes de ne pas résoudre correctement les problèmes structurels qui subsistent dans nos pays. La durée toujours excessive des procédures engagées au civil, au pénal et en matière administrative, en violation de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention, a été constatée notamment en Bulgarie, en Grèce, en Italie, en Moldova, en Pologne, en Roumanie, en Fédération de Russie, en Turquie et en Ukraine<sup>75</sup>. Cette catégorie d'affaires est devenue l'une des principales sources de contentieux devant la Cour depuis l'arrêt rendu en 2000 dans l'affaire *Kudła c. Pologne*, qui a amené la Cour à réaffirmer clairement que l'article 13 exige que de telles violations puissent faire l'objet de recours internes<sup>76</sup>.

28. En outre, la prolifération des requêtes introduites au titre de l'article 6 peut véritablement nuire à la qualité des arrêts rendus par la Cour. Il a été proposé que, pour ne pas être davantage submergée, la Cour apprécie ces affaires de façon «quasi automatique», en analysant «sommairement» chaque affaire, au lieu de procéder à un examen judiciaire complet et approfondi<sup>77</sup>. La diversité des ordres juridiques internes aggrave encore ces problèmes: ils peuvent se produire dans les démocraties récentes, dont l'ordre juridique se heurte à de graves difficultés structurelles, et dans les Etats dont le régime démocratique est bien établi, mais dans lesquels l'administration de la justice manque d'efficacité<sup>78</sup>.

29. Les Etats ont utilisé diverses méthodes pour se conformer à ces obligations. Ainsi, dans l'affaire *Procaccini*, la Cour a indiqué que tous les Etats parties pouvaient reprendre à leur compte la technique utilisée par certains Etats qui ont mis en place un double recours interne en cas de violation de l'article 6: il combine l'indemnisation des victimes à des mécanismes permettant d'accélérer la procédure judiciaire<sup>79</sup>. De même, un texte de loi polonais récemment adopté dans un souci de mise en conformité avec la Convention<sup>80</sup> a été jugé efficace par la Cour<sup>81</sup>, car il permet aux requérants d'intenter une action pour demander l'accélération de la procédure, l'octroi d'une satisfaction équitable ou l'obtention de dommages-intérêts pour

---

73. Voir par exemple l'arrêt rendu par la Cour de Strasbourg dans l'affaire *Surmeli c. Allemagne* (2006), paragraphe 99, et deux recommandations du Comité des Ministres aux Etats membres: la Recommandation Rec(2004)6 sur l'amélioration des recours internes, [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=Rec\(2004\)6&Language=lanFrench](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=Rec(2004)6&Language=lanFrench), et la Recommandation Rec(2010)3 sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures, [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec\(2010\)3&Language=lanFrench](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Rec(2010)3&Language=lanFrench). Voir également T. Barkhuysen et M. L. van Emmerik, «Legal Protection Against Violations of the ECHR: Improving (Co-)operation of Strasbourg and Domestic Institutions», *Leiden J. of Int'l Law*, vol. 12, 1999, p. 833-851, spécialement p. 841.

74. Voir à ce propos le document présenté par le greffier de la Cour E. Fribergh, «How to deal with repetitive applications in the future», lors d'une table ronde organisée à Bled (Slovénie), les 22 et 23 septembre 2009, [www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/F4E1DAB4-9382-4CF1-8407-EE82A92A275A/0/ErikFriberghBledspeech.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/F4E1DAB4-9382-4CF1-8407-EE82A92A275A/0/ErikFriberghBledspeech.pdf), et le rapport sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, Doc. 11202 (rapporteur: M. Christos Pourgourides).

75. Voir, pour plus de précisions, la *Résolution 1787 (2011)* de l'Assemblée, adoptée sur la base du rapport (Doc. 12455) établi par M. Christos Pourgourides et déjà cité (notes 5 et 67), *passim*. Voir également F. Edel, *The length of civil and criminal proceedings in the case-law of the European Court of Human Rights*, 2007, p. 83-84. Cette information peut également être présentée de la manière suivante: ces affaires représentent plus d'un tiers des violations constatées dans les arrêts prononcés contre chacun des Etats suivants: Belgique, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Hongrie (82%!), Italie, Liechtenstein, Luxembourg, Pologne, Portugal, République slovaque, Slovénie et «l'ex-République yougoslave de Macédoine». Le problème est proportionnellement moins important en Bulgarie, la République de Moldova, Roumanie, Russie, Turquie ou Ukraine – voir «Statistiques sur les arrêts par Etat: 1959-2010»,

[www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/72912CF0-95BC-4D2E-8AD8-D50C988ED9EC/0/Graphique\\_violation\\_fr.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/72912CF0-95BC-4D2E-8AD8-D50C988ED9EC/0/Graphique_violation_fr.pdf).

76. *Kudła c. Pologne*, arrêt du 26 octobre 2000, Requête n° 30210/96.

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

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

79. Voir *Giuseppina et Orestina Procaccini c. Italie*, arrêt du 29 mars 2006 (Grande Chambre), requête n° 65075/01, paragraphes 70-96.

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

81. *Charzyński c. Pologne*, décision du 1<sup>er</sup> mars 2005, requête n° 15212/03, paragraphes 36-42. Voir également *Krasuski c. Pologne*, requête n° 61444/00, arrêt du 14 juin 2005 (qui comporte une traduction de ce texte de loi et examine l'approbation par la Cour de ce recours effectif).

violation du droit à la tenue d'un procès dans un délai raisonnable. Qui plus est, cette loi est applicable aux requêtes introduites avant sa rédaction devant la Cour et qui n'ont toujours pas fait l'objet d'une décision sur leur recevabilité; les requérants peuvent ainsi saisir les juridictions nationales pour que celles-ci statuent dans ces affaires. Une telle législation permet aux Etats d'assumer leurs obligations nées de la Convention et diminue le nombre de requêtes devant la Cour<sup>82</sup>.

30. Les deux arrêts rendus par la Cour dans les affaires *Procaccini et Scordino*<sup>83</sup> montrent que les Etats parties jouissent d'une «marge d'appréciation» dans le choix du mode de mise en œuvre des recours internes; cette latitude n'est cependant pas absolue, dans la mesure où tout recours doit satisfaire à un certain nombre de critères généralement admis. Bien que les mesures préventives et les mesures de réparation représentent la solution la plus adaptée aux yeux de la Cour, elle admet également que les Etats offrent uniquement aux requérants la possibilité d'engager un recours en indemnisation, sous réserve que celui-ci soit traité efficacement et rapidement<sup>84</sup>. En outre, les Etats ne peuvent se contenter de mettre en place un mécanisme de prévention des retards de la procédure judiciaire sans réparer également le préjudice causé au requérant<sup>85</sup>. Ils ont la faculté de définir les critères applicables au dépôt d'un recours en fonction des affaires qui en font l'objet. La Cour a ainsi conclu que le fait de tenir compte au pénal de la durée de la procédure pour la fixation de la peine (facteur d'atténuation) pouvait être un bon moyen d'octroyer une réparation des violations de l'article 6, paragraphe 1<sup>86</sup>.

31. Bien que plusieurs Etats aient rédigé des projets de loi similaires à la législation polonaise par souci de conformité avec l'article 6, cette approche n'a pas été suivie uniformément ou, parfois, n'a pas été effectivement mise en œuvre<sup>87</sup>. Ainsi, la loi Pinto en Italie, dont le but est le même que celui de la loi polonaise évoquée, est si imparfaite qu'elle endigue fort peu le flux des requêtes italiennes introduites devant la Cour de Strasbourg au titre de l'article 6 et qu'elle offre même aux requérants la possibilité d'ajouter des griefs supplémentaires au titre de l'article 13 pour absence de recours satisfaisant<sup>88</sup>.

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

---

82. Voir également à ce sujet la proposition de «procédure de renvoi» des affaires répétitives de R. Lawson: «dès que la Cour identifie une affaire soulevant uniquement des questions déjà traitées dans des affaires précédentes, elle la renverrait à un tribunal national. Ce dernier pourrait être une juridiction spécialisée dans la protection des droits de l'homme ou la Cour suprême (à charge pour cette dernière de saisir l'organe judiciaire approprié). L'essentiel est de disposer d'un "tribunal de substitution" désigné à l'avance. L'un des grands avantages de cette idée, en plus de soulager la Cour, est qu'elle imposerait une solution de l'affaire au niveau national. Le système judiciaire de l'Etat concerné serait donc plus à même de s'imprégner des enseignements pertinents par rapport à la situation où l'affaire aurait fait l'objet d'un arrêt "extérieur" rendu à Strasbourg» (R. Lawson, «Garantir l'autorité et l'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme», document AS/Jur (2008) 5),

[www.respoint.se/itp/event/europaradet/content/File/14PACE.report.Lawson.Fra.doc](http://www.respoint.se/itp/event/europaradet/content/File/14PACE.report.Lawson.Fra.doc)

83. *Scordino c. Italie*, arrêt du 29 mars 2006 (Grande Chambre), Requête n° 36813/97.

84. *Giuseppina et Orestina Procaccini c. Italie*, arrêt, paragraphes 80-88.

85. *Ibid.*

86. *Ibid.*, paragraphe 75.

87. Pour de plus amples informations sur l'approche retenue par chaque Etat membre vis-à-vis de la durée excessive des procédures, voir mon rapport «L'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national», AS/Jur (2007) 35 rev 2, et D. Kotliar, «Solving Systemic Problems in States Parties: A Way to Ensure Viability of the Strasbourg Court», disponible auprès du secrétariat.

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



de l'homme ou pour obtenir une indemnisation) et des mécanismes de surveillance et de prévention. La Cour de Strasbourg a par exemple conclu qu'un recours déposé devant une Cour constitutionnelle au sujet de la durée d'une procédure judiciaire pouvait constituer un recours interne effectif<sup>89</sup>.

33. Comme mon collègue de la commission, M. Serhii Kivalov (Ukraine, ADLE), présentera un rapport distinct sur le thème «Assurer la viabilité de la Cour de Strasbourg: les insuffisances structurelles dans les Etats parties»<sup>90</sup>, je me suis abstenue de traiter en détail cet important sujet dans le présent rapport. Il serait toutefois malvenu de ne pas évoquer une catégorie particulière de grands problèmes structurels, à savoir ceux qui ont trait à de graves violations des droits de l'homme. Comme l'expliquait M. Pourgourides, «il est tout simplement inacceptable, pour des Etats appartenant à une organisation européenne qui se pose en "conscience de l'Europe", de ne pas prendre des mesures immédiates et rigoureuses à la suite de décès ou de mauvais traitements infligés par des forces de l'ordre; l'importance de supprimer l'impunité ne saurait être surestimée, et ce, pas uniquement dans la région du Caucase du Nord de la Fédération de Russie, même si ce problème y est le plus virulent, comme M. Dick Marty l'a montré dans son rapport<sup>91</sup>. L'inexécution des arrêts de la Cour en pareil cas met gravement en péril le système de protection établi par la Convention»<sup>92</sup>. Cela dit, au vu de la liste des problèmes énumérés par M. Kotliar, il est clair qu'une approche unique ne serait pas adaptée aux besoins d'amélioration des recours internes (imposer au législateur de chaque Etat d'adopter une législation identique n'aurait, par exemple, guère de sens). La Cour reconnaît que les Etats parties ont besoin de souplesse pour agir dans les limites de leurs différents cadres juridiques et caractéristiques nationales. J'aimerais également attirer l'attention sur le fait que, comme le soulignait M. Kotliar, l'absence de volonté politique de remédier à certains problèmes structurels (notamment ceux qui ont trait à de graves violations des droits de l'homme, en cas de non-conformité flagrante avec un arrêt de la Cour de Strasbourg) demeure dans certains cas un obstacle majeur<sup>93</sup>.

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

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

35. L'importance de la chose interprétée a été abordée à de nombreuses reprises au sein de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme<sup>94</sup>, ainsi que par le président sortant de la Cour, Jean-Paul Costa, lorsqu'il a écrit: «Il n'est plus acceptable qu'un Etat ne tire pas le plus tôt possible les conséquences d'un arrêt concluant à une violation de la Convention par un autre Etat lorsque son ordre

---

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

90. Proposition de résolution, [Doc. 12370](#). Voir également le document d'information du secrétariat, document AS/Jur/Inf (2011) 05 rev 2, «Etats avec des problèmes structurels/systémiques majeurs devant la Cour européenne des droits de l'homme: les statistiques», *loc. cit.* Pour une excellente vue d'ensemble des difficultés rencontrées par le Comité des Ministres sur ces questions et des points connexes, voir «Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme», 4<sup>e</sup> Rapport annuel du Comité des Ministres (pour l'année 2010), 2011, *passim*, [www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM\\_annreport2010\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2010_fr.pdf).

91. Rapport sur les recours juridiques en cas de violations des droits de l'homme dans la région du Caucase du Nord, [Doc. 12276](#).

92. Paragraphe 212 du [Doc. 12455](#), rapport sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. J'espère que M. Kivalov traitera dans son rapport de la délicate question, et éventuellement des sujets connexes – pour autant qu'ils concernent la Cour –, de la capacité de la Cour à mener l'enquête: voir C. Paraskeva, «Reforming the European Court of Human Rights: An Ongoing Challenge», *Nordic J. Int'l. L.*, 76, 2007, 185-215, p. 199-200 (où il propose la création d'une chambre d'enquête au sein de la Cour), et P. Leach, C. Paraskeva et G. Uzelac, *International human rights and fact-finding*, 2009, *passim*, [www.londonmet.ac.uk/library/e40396\\_3.pdf](http://www.londonmet.ac.uk/library/e40396_3.pdf).

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

94. Voir les pages 14-15 du document AS/Jur/Inf (2010) 04, «Strengthening subsidiarity: integrating the Strasbourg Court's judgments case-law into national law and judicial practice», *loc. cit.*

juridique comporte le même problème. L'autorité de la chose interprétée par la Cour va au-delà de la *res judicata* au sens strict.»<sup>95</sup> Il est donc indispensable d'intégrer la jurisprudence de la Cour de Strasbourg en droit interne et dans la pratique judiciaire des Etats parties en allant au-delà des exigences minimales de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention<sup>96</sup>.

36. La Déclaration d'Interlaken de 2010 souligne dans son préambule «la nature subsidiaire du mécanisme de contrôle institué par la Convention et notamment le rôle fondamental que les autorités nationales, à savoir les gouvernements, les tribunaux et les parlements, doivent jouer dans la garantie et la protection des droits de l'homme au niveau national». De plus, le Plan d'action d'Interlaken appelle les Etats parties à s'engager à tenir compte «des développements de la jurisprudence de la Cour, notamment en vue de considérer les conséquences qui s'imposent suite à un arrêt concluant à une violation de la Convention par un autre Etat partie lorsque leur ordre juridique soulève le même problème de principe» (Point B. Mise en œuvre de la Convention au niveau national, paragraphe 4.c).

37. Par conséquent, dès lors que, d'une part, les autorités d'un Etat partie à la Convention (le pouvoir exécutif, les juridictions, le pouvoir législatif) ont connaissance des normes qui découlent de la jurisprudence de la Cour dans des affaires qui ne concernent pas uniquement leur propre pays mais également d'autres Etats et que, d'autre part, ces normes sont appliquées, les requêtes introduites devant la Cour de Strasbourg sont presque toujours moins nombreuses. La pratique des Etats parties offre un nombre croissant d'exemples de l'enracinement de la chose interprétée (*res interpretata*) de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Je me limiterai à quelques initiatives législatives prises à cet égard: la loi relative aux droits de l'homme de 1998 du Royaume-Uni, dont l'article 2, paragraphe 1, précise que les juridictions nationales «doivent tenir compte» des arrêts de la Cour de Strasbourg, et l'article 17 de la loi ukrainienne n° 3477-IV de 2006, libellée comme suit: «Les juridictions appliquent la Convention [européenne des droits de l'homme] et la jurisprudence de la Cour [européenne des droits de l'homme], qui sont autant de sources du droit.»<sup>97</sup> La jurisprudence de la Cour, à commencer par les arrêts de principe rendus en Grande Chambre, constitue un corpus de droit qui englobe «les normes européennes communes», lesquelles lient les Etats et notamment leurs autorités judiciaires. Cette surveillance européenne s'effectue sans préjudice de l'opportunité d'une protection plus importante des droits de l'homme, lorsque celle-ci se révèle possible (article 53 de la Convention).

38. La traduction, la publication et la diffusion de la jurisprudence de la Cour revêtent également la plus grande importance et, d'ailleurs, sont souvent indispensables pour permettre aux instances judiciaires suprêmes des divers Etats d'en tenir compte. La jurisprudence de la Cour est disponible dans la base de données HUDOC de son site web<sup>98</sup>; elle est également publiée en plusieurs langues dans diverses publications extérieures, qui vont des bulletins ministériels et autres publications officielles des Etats, en passant par les documents publiés par les ONG et l'hébergement de sources universitaires et commerciales, jusqu'à une série croissante de liens vers des sites web et des blogs de qualité variable<sup>99</sup>. Bien que l'emploi de deux langues officielles seulement, le français et l'anglais, facilite à Strasbourg les travaux des personnes qui en maîtrisent au moins une, il est loin d'être satisfaisant pour la réception à l'échelon national de la jurisprudence de la Cour. Les instances judiciaires et administratives nationales, les praticiens du droit, les universitaires et le grand public devraient pouvoir (mieux) accéder dans leur langue aux principaux arrêts de la jurisprudence de la Cour<sup>100</sup>.

95. Mémoire présenté lors de la Conférence d'Interlaken, texte disponible dans le document AS/Jur/Inf (2010) 04, p. 10.

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

97. Le document AS/Jur/Inf (2010) 04 en donne quelques autres exemples, en particulier dans la compilation des documents de référence, p. 17-44.

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

99. Voir à ce propos et pour les questions connexes une compilation des réponses données par les Etats membres dans le document du Comité des Ministres CM(2008)52: CDDH – Rapport d'activité – «Action soutenue afin d'assurer l'efficacité de la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme aux niveaux national et européen», *passim* (dans le cadre du suivi du «train de réformes de 2004» et de la Recommandation Rec(2002)13 du Comité des Ministres sur la publication et la diffusion dans les Etats membres du texte de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme).

100. Voir, par exemple, S. Sedley, «Speaking in Tongues. The dissemination of Human Rights judgments», in *La conscience des droits. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa*, 2011, p. 571-574, et C. Gusy «How can the role of the European Court of Human Rights be enhanced? Recommendations for Germany», 2009,

39. J'ai tendance à partager l'avis du Groupe de sages (voir plus haut les paragraphes 13 et 14) selon lequel il appartient avant tout aux pouvoirs publics de veiller au moins à la traduction et à la diffusion ou à la publication des extraits des arrêts les plus importants de la Cour dans les Etats membres. A cet égard, je trouve l'établissement d'une liste annuelle d'environ cinq arrêts de référence, complétés par cinq autres arrêts propres aux pays concernés, tout à fait judicieux<sup>101</sup>. L'utilisation de cette liste restreinte d'affaires, qui doivent être représentatives de l'évolution de la jurisprudence, diminuerait considérablement les frais de traduction, indépendamment du fait de savoir à qui celle-ci incombera<sup>102</sup>. Il s'ensuit logiquement que, lorsque la traduction d'un arrêt de la Cour de Strasbourg est ordonnée dans le cadre des «mesures de caractère général» prévues pour l'exécution d'un arrêt de la Cour au titre de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention, les frais de traduction et la diffusion de cette décision de justice sont à la charge de l'Etat défendeur.

40. Beaucoup d'Etats redoublent également d'efforts pour proposer des stages de formation professionnelle à la Convention et à la jurisprudence de la Cour, notamment aux juges, aux avocats et aux personnes chargées de l'application de la loi et de l'administration de la justice. Cette tâche est souvent assumée en coopération avec le Conseil de l'Europe<sup>103</sup>. Ainsi, le programme HELP II a été lancé en 2010 pour aider les établissements nationaux de formation des juges et des procureurs à intégrer la Convention européenne des droits de l'homme dans leur programme de formation initiale et continue<sup>104</sup>. Il privilégie notamment le renforcement des capacités des établissements nationaux de formation. Toutefois, contrairement au programme initial dont il est une suite<sup>105</sup>, il se limite à un nombre relativement restreint d'Etats<sup>106</sup>.

41. Le Fonds fiduciaire «Droits de l'Homme» (HRTF), géré par la Banque de développement du Conseil de l'Europe (CEB), a été constitué en 2008<sup>107</sup> et soutient la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme au moyen de deux projets<sup>108</sup>. Le premier vise à lever les obstacles à l'exécution des arrêts des juridictions nationales, dans la mesure où leur non-exécution est l'une des sources les plus fréquentes des violations constatées par la Cour dans plusieurs Etats (voir plus haut<sup>109</sup>); il est appliqué par six Etats. Le second vise à contribuer à l'exécution des arrêts de la Cour par la Fédération de Russie<sup>110</sup>. Cette initiative mérite d'être davantage soutenue, notamment par la CEB elle-même<sup>111</sup>. S'il comptait davantage de membres, le HRTF pourrait devenir un important forum de financement, d'élaboration et de mise en œuvre de

---

[www.statewatch.org/news/2009/may/echr-germany-policy-paper.pdf](http://www.statewatch.org/news/2009/may/echr-germany-policy-paper.pdf) (rédigés et publiés pour le projet JURISTRAS).

Voir également, à ce propos, la décision de traduire en allemand les principaux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme prise par la maison d'édition N.P. Engel: *Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte. Deutschsprachige Sammlung*.

101. Voir R. Lawson, «Garantir l'autorité et l'efficacité de la Convention européenne des Droits de l'Homme», document AS/Jur (2008) 05, p. 7, *loc. cit.*, Voir également les propositions faites par S. Sedley, *op. cit.*

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

103. Voir la note 99 ci-dessus, particulièrement pour les informations sur les suites données à la Recommandation Rec(2004)4 du Comité des Ministres sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle.

104. Rapport d'activité 2010 de la Direction de la coopération, p. 12. Le site web <http://help.ppa.coe.int/> offre une documentation et des outils utilisés pour la formation des juges et des autres professionnels du droit.

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

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

107. Voir la Décision du Comité des Ministres: Accord mettant en place un Fonds fiduciaire «Droits de l'homme» (16 janvier 2008), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Notes/1015/4.6&Language=lanFrench>.

108. L'Allemagne, les Pays-Bas et la Finlande ont rejoint l'initiative prise par la Norvège pour financer ce projet. Voir le projet de Fonds fiduciaire «Droits de l'homme», [www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/themes/hrtf/intro\\_hrtf\\_FR.asp?](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/themes/hrtf/intro_hrtf_FR.asp?).

109. Voir notamment l'évocation de ces problèmes structurels soulignés dans le Doc. 12455 (rapporteur: M. Christos Pourgourides), déjà cité, et le document AS/Jur/Inf (2011) 05, *loc. cit.*

110. *Ibid.*

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

programmes de formation à la Convention européenne des droits de l'homme au sein des Etats parties<sup>112</sup>. Il pourrait peut-être contribuer au financement du détachement des juges et juristes originaires de certains pays auprès du Greffe de la Cour de Strasbourg.

42. Il existe, enfin, d'importants programmes gérés conjointement par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne. Bien que la majorité des programmes conjoints soient propres à un pays, certains d'entre eux présentent un caractère thématique régional et multilatéral qui concerne, par exemple, les minorités nationales ou la sensibilisation à l'abolition de la peine de mort, les minorités nationales, dont un programme destiné à renforcer la démocratie et l'évolution constitutionnelle en Europe centrale et orientale, en liaison avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) du Conseil de l'Europe<sup>113</sup>.

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

43. La Déclaration d'Izmir d'avril 2011 comporte une partie spécialement consacrée aux «Avis consultatifs», qui précise: «Tenant compte de la nécessité de contribuer activement à la diminution du nombre des requêtes par des mesures nationales adéquates, [la Conférence] invite le Comité des Ministres à réfléchir à l'opportunité d'introduire une procédure permettant aux plus hautes juridictions nationales de demander des avis consultatifs à la Cour concernant l'interprétation et l'application de la Convention qui contribueraient à clarifier les dispositions de la Convention et la jurisprudence de la Cour et fourniraient ainsi des orientations supplémentaires permettant d'assister les Etats parties à éviter de nouvelles violations»<sup>114</sup>. Bien que cette formulation ait été comprise par certains comme une invitation à rouvrir le débat sur les «décisions préjudicielles» de la Cour de justice de l'Union européenne, j'y vois plutôt une demande de réexamen de la proposition déjà avancée par le Groupe de sages en 2006<sup>115</sup>: offrir un moyen de dialogue supplémentaire entre les juridictions nationales suprêmes et la Cour de Strasbourg<sup>116</sup>.

44. Cette procédure, prévue sous forme de protocole facultatif à la Convention, permettrait aux juridictions nationales de consulter la Cour de Strasbourg sur des points de droit relatifs à l'interprétation de la Convention. Ces avis, dépourvus de caractère contraignant, auraient une autorité considérable, sans constituer une ingérence dans le droit de requête individuelle (article 34 de la Convention). Comme les arguments favorables et contraires à cette proposition ont été déjà examinés<sup>117</sup> et seront encore examinés en profondeur sur le plan intergouvernemental, je limiterai mes observations à dire que je souscris à cette idée. Il ne s'agit sans doute pas d'une question prioritaire et cette procédure risque au départ de générer un surcroît de travail pour la Cour, qui est déjà surchargée. Mais elle pourrait se limiter à une catégorie étroite d'affaires, tout en s'appliquant à un grand nombre de questions qu'elle permettrait éventuellement aux Etats de régler, prévenant ainsi l'introduction de futures requêtes répétitives devant la Cour. Le fait de régler les questions d'interprétation de la Convention permettrait de passer d'un règlement *a posteriori* à un règlement par anticipation; la Cour réaliserait ainsi de précieuses économies de moyens. Qui plus est, cet unique «retard» de la procédure nationale présente l'avantage de régler de manière permanente une question d'interprétation, ce qui permettrait de résoudre plus rapidement les affaires parallèles à l'échelon national. Une telle procédure renforcerait également le lien entre la Cour et les juridictions suprêmes des Etats, en créant une plate-forme de dialogue judiciaire, ce qui faciliterait l'application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme par les juridictions nationales.

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

113. Voir le site Internet des Programmes conjoints. Voir également le site web du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne pour de plus amples informations sur les relations entre les deux institutions. Voir, comme exemple récent, le plan d'action triennale lancé en septembre 2011 pour l'Ukraine,

[www.coe.int/t/portal/c/document\\_library/get\\_file?uuid=24875c00-6299-4c4f-9bd5-ad47a56d5f1e&groupId=10227](http://www.coe.int/t/portal/c/document_library/get_file?uuid=24875c00-6299-4c4f-9bd5-ad47a56d5f1e&groupId=10227).

Voir également, à ce propos, J. McBride, «The training needs of Ukrainian judges and lawyers with regard to the European Convention on Human Rights», Programme conjoint de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe sur la transparence et l'efficacité du système judiciaire ukrainien (projet TEJSU), document DG-HL(2011)13, 2 novembre 2011, en particulier les paragraphes 13, 103, 109, 115, 116, 130, 135, 136 et 144,

[www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/source/echr/CoE\\_Ukraine\\_ECHR\\_Training\\_Report\\_Final.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/source/echr/CoE_Ukraine_ECHR_Training_Report_Final.pdf).

114. Partie D de la Déclaration d'Izmir, *loc. cit.*

115. Voir le rapport du Groupe de sages, p. 80

116. Question examinée plus en détail par M. O'Boyle, greffier adjoint de la Cour, dans «The legitimacy of Strasbourg review: time for a reality check?», dans *La conscience des droits. Mélanges en l'honneur de Jean-Paul Costa*, 2011, p. 489-498.

117. Voir le document DH-GDR(2011)15.

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

45. Afin d'être sûr que les juges disposent d'assez de temps à consacrer aux affaires qui soulèvent des questions substantielles ou de nouveaux points de droit complexes en matière de droits de l'homme, ou qui portent sur des allégations de graves violations des droits de l'homme – ce qui justifie de suivre intégralement le processus de décision judiciaire motivée –, les esprits s'accordent à penser que le mécanisme de filtrage des formations de juge unique ou de trois juges (chargées de traiter les affaires «manifestement bien fondées»), institué par le Protocole n° 14, doit être complété. Dès 2001, le Groupe d'évaluation évoquait la nécessité de recourir à des juges «remplaçants»<sup>118</sup>, tandis que le Groupe de sages préconisait en 2006 la mise en place d'une instance de filtrage judiciaire entièrement nouvelle (un «comité judiciaire» composé de juges de rang inférieur)<sup>119</sup>. Les Déclarations d'Interlaken et d'Izmir invitaient toutes deux à prendre de nouvelles mesures pour filtrer efficacement et traiter convenablement les requêtes répétitives<sup>120</sup>.

46. Mon intention n'est pas ici de marcher sur des sentiers battus<sup>121</sup>. Je préfère au contraire prendre fermement position sur la question et indiquer que, pour des raisons que j'exposerai plus loin, une bonne partie de ce travail devrait être effectuée par des juges temporaires et/ou des juristes chevronnés du Greffe. Plusieurs propositions ont été faites en ce sens<sup>122</sup>. Une proposition me paraît judicieuse: confier à certains juristes chevronnés du Greffe la tâche de rejeter, éventuellement sous la supervision d'un juge, toutes les affaires dont on pourrait soutenir qu'elles n'exigent pas – ou ne méritent pas – l'attention soutenue d'un juge international, ainsi que celles clairement irrecevables.

47. Une autre proposition consiste à charger une nouvelle catégorie de juges – une variante de celle que proposait le Groupe de sages – de procéder à ce filtrage. Ils se consacraient avant tout, mais pas exclusivement, à cette tâche. Cette approche conserverait à la prise de décision son caractère judiciaire, tout en permettant aux juges ordinaires de consacrer davantage de temps aux affaires a priori recevables<sup>123</sup>.

48. Une troisième solution, inspirée du système des juges *ad litem* adopté par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)<sup>124</sup>, permettrait d'étoffer les effectifs de la Cour grâce à des juges temporaires<sup>125</sup>. Ces deux dernières propositions impliquent une catégorie distincte de juges nommés pour une durée déterminée et dans un but précis, en vue de renforcer la capacité judiciaire de la Cour. Toutefois, les juges *ad litem* du TPIY sont avant tout destinés à exercer la même fonction que les juges permanents (bien qu'ils puissent également faire office de juges de réserve) et doivent posséder les mêmes qualifications. Mais, dans les deux cas, ces juges ne seraient pas immédiatement opérationnels. Le mécanisme de filtrage pourrait combiner deux de ces propositions, voire davantage.

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

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

---

118. Voir le rapport du Groupe d'évaluation, *op. cit.*, paragraphe 87, p. 603 (voir note 7 *supra*).

119. *Ibid.*, paragraphes 51-65, p. 617-618.

120. Voir les textes des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir, *op. cit.*

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

122. Information tirée du Rapport intérimaire d'activité du CDDH, document CDDH(2011)R72 Addendum I, paragraphes 11-21.

123. Cette proposition était soutenue par les autorités allemandes: voir H. Keller, A. Fischer et D. Kühne, «Debating the future of the European Court of Human Rights after the Interlaken Conference: two innovative proposals», *Eur. J. Int'l L.*, vol. 21, 2010, p. 1025-1049, p. 1036.

124. L'expression juge *ad litem* est expliquée dans mon rapport d'information «Juges ad hoc à la Cour européenne des droits de l'homme: un aperçu», document AS/Jur (2011) 36, paragraphes 30-31 et 35.

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



51. Si cette tâche n'était pas confiée à des juristes chevronnés du Greffe, comment et par qui précisément les juges seraient-ils désignés et choisis? Quel rôle l'Assemblée jouerait-elle ou pourrait-elle jouer dans ce cas, si tant est qu'elle en ait un à jouer? Il convient de ne pas perdre de vue les considérations budgétaires. A ce propos, j'ai calculé quel pourrait être en gros le coût d'une nouvelle instance de «juges de filtrage»: à raison de cinq juges rémunérés comme un greffier de section de la Cour, de 20 juristes assistants chargés de préparer les décisions et de deux assistantes, le coût annuel supplémentaire serait d'environ 1,5 million d'euros de salaires, ce qui permettrait le traitement d'à peu près 8 000 décisions de plus (le Greffe estimant qu'un juriste assistant est en mesure de préparer 400 projets de décision par an). Il s'agit d'une dépense considérable, compte tenu de l'arriéré d'affaires, qui augmente de plus de 20 000 requêtes chaque année. Mais en remplaçant les cinq juges de filtrage par des agents du Greffe (par exemple, par quelques agents plus expérimentés supplémentaires et un nombre considérable de juristes assistants placés sous la supervision des premiers), ce résultat pourrait être triplé pour le même montant dépensé. Par conséquent, si les Etats continuent à exiger que le pouvoir décisionnel reste aux mains des juges, les agents plus expérimentés du greffe pourraient être désignés juges suppléants et chargés de rendre des décisions sur la recevabilité ou l'irrecevabilité d'une affaire, comme le proposait dès 2001 le Groupe d'évaluation<sup>126</sup>. Il existe encore un autre argument en faveur de cette solution: tout système supposant la nomination de personnes extérieures au Greffe entraînerait automatiquement des dépenses supplémentaires de formation et de changement de résidence des intéressés, avec une rotation du personnel inévitablement plus fréquente que le mandat actuel de neuf ans exercé par les juges de la Cour<sup>127</sup>.

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

52. Le paragraphe 12 du Plan d'action d'Interlaken préconise de recourir à une procédure simplifiée pour l'amendement de dispositions d'ordre organisationnel de la Convention<sup>128</sup>, une idée déjà avancée par le groupe d'évaluation en 2001<sup>129</sup> et par le Groupe de sages en 2006<sup>130</sup>.

53. Il est logique de prévoir la possibilité de modifier les dispositions relatives aux questions organisationnelles au moyen, par exemple, d'une résolution du Comité des Ministres adoptée à l'unanimité, sans qu'il faille à chaque fois procéder à l'amendement de la Convention, surtout au vu des difficultés rencontrées pour l'entrée en vigueur du Protocole n° 14<sup>131</sup>. Les travaux de réflexion sur ce sujet ont été confiés à un sous-comité du CDDH spécialement constitué à cette fin en 2010 et se poursuivront probablement en 2012<sup>132</sup>. Cette proposition de mise en place d'un mécanisme plus souple me semble intéressante. Mais la mise en œuvre de cette procédure pourrait nécessiter l'adoption d'un protocole d'amendement. La difficulté tient au fait que certains Etats pourraient ne pas juger cette forme de «délégation de compétence» compatible avec les procédures de ratification établies, dans lesquelles les parlements

126. Rapport du Groupe d'évaluation, *op. cit.*, paragraphe 85, p. 603.

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

128. Le texte est libellé comme suit: «12. La Conférence appelle le Comité des Ministres à examiner la possibilité de mettre en place, par le biais d'un Protocole d'amendement, une procédure simplifiée pour tout amendement futur de certaines dispositions de la Convention qui sont d'ordre organisationnel. La procédure simplifiée pourrait notamment être réalisée par le biais:

a) d'un Statut pour la Cour;

b) d'une nouvelle disposition dans la Convention, similaire à celle figurant à l'article 41 lit. d du Statut du Conseil de l'Europe.» [L'article 41.d du Statut du Conseil de l'Europe permet l'amendement, par le Comité des Ministres et l'Assemblée, de dispositions spécifiques du Statut de 1949: [www.conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/001.htm](http://www.conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/001.htm)]

129. Voir le rapport du Groupe d'évaluation, *op. cit.*, paragraphe 88, p. 603.

130. Voir le Rapport du Groupe des sages, paragraphes 44-50, p. 616.

131. Voir à ce propos l'*Avis 271 (2009)* de l'Assemblée sur le «Projet de protocole n° 14 bis à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales», et le *Doc. 11879* (rapporteur: M. Klaas de Vries).

132. Le Comité d'experts sur une procédure simplifiée d'amendement de certaines dispositions de la CEDH (DH-PS), qui a tenu ses trois premières réunions en octobre 2010, mars 2011 et octobre 2011. La mission du DH-PS est plus étendue que celle qui était envisagée au départ: voir E. Fribergh et J. Darcy, «The European Court of Human Rights – changes and challenges», dans *Human Rights. Journal of the Council of Judges of Russia and the International Union of Jurists*, n° 7, 2011, p. 78.

nationaux jouent un rôle important<sup>133</sup>. Par conséquent, l'application d'une telle disposition après son entrée en vigueur (par exemple la désignation de juges *ad litem* ou de «rang inférieur» évoquée plus haut) devrait être soumise, j'imagine, à l'autorisation préalable de l'Assemblée (et sans doute également de la Cour).

54. L'ouverture de négociations complexes sur un éventuel Statut de la Cour ne me paraît pas prioritaire<sup>134</sup>. Le fait de s'engager dans d'interminables discussions à propos de l'utilité du «déclassement» de certaines dispositions de la Convention et du «reclassement» de plusieurs articles du Règlement de la Cour en un éventuel Statut risque de se révéler compliqué, voire dangereux, et il n'est pas utile de considérer cette démarche comme une priorité dans un proche avenir.

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

55. Le double mandat des parlementaires, membres de l'Assemblée et de leurs parlements nationaux respectifs, peut se révéler primordial pour veiller à ce que les normes garanties par la Cour de Strasbourg soient effectivement protégées et mises en œuvre dans chaque Etat membre sans que, dans l'immense majorité des cas, les requérants aient besoin de s'adresser à elle pour obtenir justice. Il est donc utile de souligner, malgré l'apparente absence de reconnaissance de l'intérêt de cette «dimension parlementaire» dans les Déclarations d'Interlaken et d'Izmir (voir plus haut le paragraphe 18)<sup>135</sup>, «le rôle essentiel que les parlements nationaux peuvent jouer pour endiguer le flot de requêtes qui submergent la Cour, notamment en procédant à l'examen attentif de la compatibilité des (projets de) lois avec les exigences de la Convention, et en contribuant à garantir une mise en conformité rapide et complète des Etats avec les arrêts de la Cour» (*Résolution 1726 (2010)* de l'Assemblée, paragraphe 5).

56. Il incombe aux autorités nationales des Etats membres de garantir les droits et libertés consacrés par la Convention et ses protocoles: «Les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention» (article 1 de la Convention). Il appartient à tous les organes de l'Etat – exécutif, juridictions et pouvoir législatif – de prévenir les violations des droits de l'homme commises à l'échelon national ou d'y porter remède. La prévention de ces violations relève principalement de la compétence des gouvernements et des parlements, tandis que le fait d'y remédier relève essentiellement de celle de la justice, sauf si le seul moyen d'y parvenir est de modifier la législation. Le législateur doit vérifier que les projets de loi soient compatibles avec la Convention et ses protocoles, conformément à l'interprétation retenue par la Cour. Celle-ci intervient uniquement lorsque le système national est défaillant. L'Etat concerné est à nouveau tenu d'agir en cas de constatation défavorable de la Cour: il doit alors exécuter l'arrêt rendu, sous la surveillance du Comité des Ministres (article 46 de la Convention). Le parlement peut également être amené à intervenir à ce stade. La pleine conformité avec les arrêts de la Cour exige bien souvent l'adoption (rapide) de mesures législatives. Il est donc indispensable que les parlements, qui peuvent avoir une influence sur la direction et la priorité des initiatives législatives, exercent un contrôle effectif de l'action ou de l'inaction de l'exécutif<sup>136</sup>.

57. Plus important encore – comme l'ont rappelé régulièrement plusieurs résolutions de l'Assemblée depuis 2000<sup>137</sup> –, il est clair que l'Assemblée et les parlements nationaux doivent désormais agir davantage en amont dans ce domaine, même si l'exécution des arrêts de la Cour relève avant tout de la compétence du

---

133. Voir le document DH-PS(2011)R2, en particulier les paragraphes 6 et 20: certains experts estimaient qu'il pouvait être important, pour assurer la présence de freins et contrepoids, de prévoir la consultation de l'Assemblée afin de «rassurer» les parlements nationaux, mais je crains que cette «consultation» ne soit pas suffisante.

134. Pour les arguments en faveur d'un statut, voir H. Keller, D. Kühne et A. Fischer, «Proposal for a Draft Statute of the European Court of Human Rights», qui sera publié in *Human rights law journal* (HRLJ); version allemande in *Europäische Grundrechte-Zeitschrift* (EuGRZ), vol. 38, 2011, p. 341-359, et K. Drzewicki, «Remodelling of the Treaty-Based System for European Human Rights Protection», in *La réforme de la Convention européenne des droits de l'homme: Un travail continu*, 2009, p. 193-199.

135. Examinée au paragraphe 18, plus haut, et dans le [Doc. 12221](#), paragraphes 18-23.

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

137. Par exemple la [Résolution 1787 \(2011\)](#) et les textes énumérés dans le [Doc. 12455](#), p. 7. L'Assemblée devrait notamment veiller à ce que le nouveau mécanisme de surveillance à deux axes, utilisé par le Comité des Ministres depuis janvier 2011 et qui prévoit la surveillance «soutenue» de l'exécution des arrêts de la Cour dans les affaires complexes, fonctionne efficacement: si, par exemple, un plan d'action est défini dans le cadre des «mesures de caractère général», il nous appartient également de contribuer à la mise en œuvre rapide et complète de ces mesures. La nouvelle procédure de surveillance à deux axes est expliquée dans le document CM/Inf/DH(2010)37, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1694242&SecMode=1&DocId=1616260&Usage=2>.

Comité des Ministres, en vertu de l'article 46 de la Convention; la viabilité du système de protection de la Convention est en jeu<sup>138</sup>. Là encore, le double rôle joué par les parlementaires, en qualité de membres de leurs organes législatifs nationaux et de l'Assemblée, mérite d'être privilégié. L'action menée en la matière par les parlements est malheureusement, pour bon nombre d'entre eux, peu satisfaisante. Dans sa récente [Résolution 1823 \(2011\)](#) «Les parlements nationaux: garants des droits de l'homme en Europe», l'Assemblée mettait en avant les exemples positifs qu'offrent plusieurs Etats membres, notamment le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Allemagne, la Finlande et la Roumanie, dans lesquels il existe des structures et/ou des procédures parlementaires (rigoureuses) de contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour. Mais ces mécanismes de surveillance font défaut à la plupart des parlements<sup>139</sup>. Dans ces conditions, je ne peux que partager le point de vue de M. Christos Pourgourides, rapporteur de la commission sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour, qui a systématiquement souligné dans chaque pays où il s'est rendu la nécessité de renforcer la participation du parlement à cet égard. Il est même allé jusqu'à laisser entendre que «l'Assemblée pourrait, à l'avenir, envisager sérieusement de suspendre les droits de vote de la délégation d'un pays où le parlement n'exerce pas sérieusement son contrôle sur l'exécutif dans les affaires de mise en œuvre défectueuse des arrêts rendus par la Cour de Strasbourg»<sup>140</sup>. Le 5 avril 2011, le Président de l'Assemblée a demandé par écrit à un certain nombre de présidents de délégations de l'Assemblée de lui indiquer les suites données par leurs parlements respectifs à la [Résolution 1787 \(2011\)](#) qui, dans son paragraphe 10.4 «invit[ait] les présidents des délégations parlementaires nationales – si nécessaire, en concertation avec les ministres concernés – des [huit] Etats où des visites sur place ont été effectuées, à présenter les résultats atteints pour régler les graves problèmes relevés dans la présente résolution». Dans sa lettre, le Président Çavusoglu précisait qu'il était indispensable de procéder à une mise en conformité complète et rapide de la situation avec les arrêts de la Cour, ce qui, dans bien des cas, exige une surveillance parlementaire régulière et rigoureuse. L'Assemblée parlementaire en général et la commission des questions juridiques et des droits de l'homme en particulier ont le devoir d'assurer le suivi de cette importante initiative.

#### 4. Conclusion

58. Il incombe avant tout aux juridictions et aux autorités nationales de faire appliquer les normes de la Convention, la Cour ne devant jouer en la matière qu'un rôle secondaire. Cette obligation est consacrée par le principe de subsidiarité. Il est entendu que, dans la plupart des cas, les Etats offrent un degré de protection supérieur à celui du «niveau ordinaire européen» garanti par la Cour; par ailleurs, les autorités nationales jouissent d'une certaine latitude dans la mise en œuvre des droits consacrés par la Convention. Mais il revient à la Cour de statuer en dernier ressort dans les affaires dont elle est saisie: articles 19, 32 et 46 de la Convention (voir plus haut les paragraphes 24 et 25)<sup>141</sup>.

59. Les statistiques établies pour la Cour de Strasbourg sont quelque peu alarmantes. 160 000 requêtes sont actuellement pendantes devant la Cour et leur volume continue de croître à raison de plus de 10% par an. Fin 2010, 9 922 affaires étaient pendantes devant le Comité des Ministres. Mais seuls 13% environ d'entre elles étaient des affaires «de référence», c'est-à-dire faisaient état de nouveaux problèmes systémiques et/ou structurels qui exigeaient l'adoption de nouvelles mesures de caractère général<sup>142</sup>. Le reste, soit 87% d'entre elles, est en principe constitué d'affaires clones ou répétitives. Cela dit, comme l'a indiqué le greffier de la Cour, il est évident que «l'origine du problème [...] est simple et bien connue: les requêtes introduites devant la Cour sont trop nombreuses par rapport à sa capacité actuelle»<sup>143</sup>. Malgré plusieurs tentatives de réforme du système, il n'a pas été possible d'endiguer le déferlement de nouvelles requêtes, de réduire l'arriéré d'affaires de la Cour ni, semble-t-il, de créer un système durable qui restera

138. [Résolution 1787 \(2011\)](#) de l'Assemblée, paragraphe 2. Le Comité des Ministres a reconnu que la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme avait «largement bénéficié par le passé et continue de bénéficier de l'engagement accru de l'Assemblée parlementaire et des parlements nationaux» (Réponse à la [Recommandation 1764 \(2006\)](#) de l'Assemblée sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, [Doc. 11230](#), paragraphe 1).

139. Voir aussi le [Doc. 12636](#) (« Les parlements nationaux: garants des droits de l'homme en Europe », rapporteur: M. Christos Pourgourides), qui offre une vue d'ensemble des bonnes pratiques parlementaires dans ce domaine aux paragraphes 61 à 89. Voir, notamment, l'idée qu'il préconise de la création de commissions des droits de l'homme spécifiques ou de structures analogues adéquates par les parlements.

140. «Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Rapport de suivi», document AS/Jur (2009) 36, paragraphe 23, [http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2009/fjdoc36\\_2009.pdf](http://assembly.coe.int/CommitteeDocs/2009/fjdoc36_2009.pdf).

141. Voir également A. Mowbray, «The Interlaken Declaration – The Beginning of a new era for the European Court of Human Rights», *Human Rights Law Review*, vol. 10, 2010, p. 521-533, p. 528.

142. Voir le paragraphe 12 du document AS/Jur/Inf (2011) 05 rev 2, *op. cit.*

143. E. Fribergh, «The future of the Court after Interlaken», in *Mélanges C. Rozakis*, 2011, p. 199-206, p. 201. Voir également E. Fribergh et J. Darcy, «The European Court of Human Rights – changes and challenges», *op. cit.*, p. 74-79.

efficace à l'avenir<sup>144</sup>. D'aucuns ont affirmé à ce propos que le Protocole n° 14 lui-même avait une durée de vie limitée et spécifique, puisqu'il était uniquement destiné à assurer la survie provisoire du système en attendant que d'autres solutions plus adaptées soient trouvées<sup>145</sup>.

60. Deux questions distinctes et pourtant étroitement liées méritent d'être traitées en priorité. Il s'agit en premier lieu d'accorder absolument à la Cour les moyens d'assurer convenablement le filtrage des requêtes et de traiter les affaires répétitives (comme nous l'avons vu plus haut dans la partie 3.5, aux paragraphes 45 à 51). Il importe que les experts gouvernementaux ne s'égarent pas dans des solutions de bricolage, comme la commission d'office d'un avocat ou l'éventuelle perception de frais et dépens par la Cour<sup>146</sup>. La Cour a pris le parti audacieux d'adopter une «politique de priorisation» qui aura pour effet, si elle est rigoureusement mise en œuvre, «de faire en sorte que les affaires les plus graves ou les affaires révélant l'existence de problèmes à grande échelle de nature à générer un grand nombre de requêtes supplémentaires soient traitées plus rapidement»<sup>147</sup>. En prenant cette décision, la Cour a en effet donné un peu d'oxygène aux parties prenantes du processus de réforme, ce qui permettra à chacune d'entre elles de recentrer le débat, loin de la préoccupation obsédante de l'arriéré croissant des requêtes pendantes devant la Cour, en s'attaquant au problème des «contrevenants chroniques», dans lesquels de graves violations des droits de l'homme sont commises<sup>148</sup>. L'avenir du système de protection de la Convention est entre nos mains à tous, pas seulement entre les mains de la Cour. Il appartient par conséquent avant tout aux Etats membres, ainsi qu'à leur pouvoir exécutif et à leurs autorités judiciaires et parlementaires, de garantir l'autorité et l'efficacité durable de la Convention européenne des droits de l'homme.

---

144. Voir P. Leach, «On Reform of the European Court of Human Rights», *European Human Rights Law Review* (E.H.R.L.R.), 6, 2009, p. 725-733, p. 726.

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

146. Ces idées rencontrent une forte opposition. Voir, par exemple, les observations communiquées à l'AS/Jur par M<sup>me</sup> Lambert Abdelgawad lors de notre audition du 7 juin 2011 à Oslo, *op. cit.* L'idée de l'éventuelle perception de frais et dépens par la Cour se heurte même à l'hostilité de la Cour: voir l'Avis rendu par la Cour pour la Conférence d'Izmir, document 3484768 du 4 avril 2011, paragraphe 10; les principales ONG de défense des droits de l'homme sont du même avis: voir la déclaration faite à la Conférence d'Izmir, [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conferenceizmir/Amnesty%20International%20-%20Joint%20NGO%20Statement.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conferenceizmir/Amnesty%20International%20-%20Joint%20NGO%20Statement.pdf)

147. «Politique de priorisation», [www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0E26BD4F-A617-4A98-8BE0-23006526789C/0/2010\\_\\_\\_Politique\\_de\\_priorisation\\_Communication.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/0E26BD4F-A617-4A98-8BE0-23006526789C/0/2010___Politique_de_priorisation_Communication.pdf).

148. Selon M<sup>me</sup> Herta Däubler-Gmelin, dans son texte sans détour sur «L'avenir de la Cour de Strasbourg et la mise en œuvre des normes de la CEDH: réflexions sur le processus d'Interlaken», AS/Jur (2010) 06, p. 2, paragraphe 9.