



Avis 251 (2004)¹

Projet de Protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire attache la plus grande importance au bon fonctionnement de la Cour européenne des Droits de l'Homme qui demeure le seul tribunal international accessible aux personnes se trouvant sur le territoire des Hautes Parties contractantes à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après «la Convention»). Elle considère dès lors que toutes les modifications susceptibles de permettre ou d'améliorer ce bon fonctionnement sont les bienvenues, à condition de maintenir la garantie du droit de recours individuel qui est sa raison d'être.
2. Elle a d'ailleurs adopté au cours des dernières années un certain nombre de recommandations ayant pour objet d'apporter des améliorations à la Convention ([Recommandation 1649 \(2004\)](#) relative aux candidats à la Cour européenne des Droits de l'Homme; [Recommandation 1535 \(2001\)](#) relative aux structures, procédures et moyens de la Cour européenne des Droits de l'Homme; [Recommandation 1429 \(1999\)](#) relative à la procédure de nomination des candidats à la Cour européenne des Droits de l'Homme au niveau national; [Recommandation 1295 \(1996\)](#) relative à la procédure d'examen des candidatures à l'élection de juge à la Cour européenne des Droits de l'Homme).
3. Elle rappelle à cet égard sa [Recommandation 1649 \(2004\)](#) précitée qui demandait qu'une disposition relative à l'équilibre entre les sexes soit expressément incluse à l'article 22 de la Convention et que, dans la mesure du possible, aucun des candidats proposés ne devrait avoir besoin d'être remplacé par un juge ad hoc.
4. Elle rappelle aussi sa [Recommandation 1606 \(2003\)](#) relative aux zones où la Convention européenne des Droits de l'Homme ne peut pas être appliquée, dans laquelle elle recommandait au Comité des Ministres de créer un poste de procureur auprès de la Cour européenne des Droits de l'Homme, qui aurait pour tâche de porter devant elle les cas de violations massives des droits de l'homme, et de confier cette tâche au commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.
5. Enfin, dans sa [Recommandation 1477 \(2000\)](#) relative à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, elle recommandait de modifier la Convention pour introduire un système d'astreintes pour les Etats qui persistent à ne pas exécuter un arrêt de la Cour, mais l'Assemblée accueille favorablement les propositions permettant au Comité des Ministres de renvoyer des arrêts à la Cour pour des explications supplémentaires ou des indications sur la façon dont l'arrêt devrait être exécuté.
6. L'Assemblée regrette qu'aucune des recommandations précitées n'ait été jusqu'à présent acceptée par le Comité des Ministres.

1. Discussion par l'Assemblée le 28 avril 2004 (13e séance) (voir [Doc. 10147](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. McNamara; et [Doc. 10162](#), avis de la commission sur l'égalité des chances pour les femmes et les hommes, rapporteur: Mme Cliveti). Texte adopté par l'Assemblée le 28 avril 2004 (13e séance).



7. En ce qui concerne le projet de protocole no 14, s'agissant de la possibilité de créer des postes supplémentaires de juges, elle estime que cela créera des inégalités entre les pays et s'interroge sur l'opportunité d'une telle mesure. La durée du mandat de ces juges supplémentaires n'étant pas précisée, il conviendrait pour le moins de combler cette lacune.

8. S'agissant de la durée du mandat des juges, l'Assemblée apporte son soutien total à la proposition d'un mandat de neuf ans non renouvelable, proposition qu'elle avait elle-même faite.

9. Par contre, s'agissant de l'âge auquel les juges doivent cesser leurs fonctions, à savoir 70 ans, la formulation actuelle de l'article 3 du projet de protocole no 14 laisse subsister une contradiction apparente entre les paragraphes 2 et 3 de l'article 23 de la Convention, laissant supposer qu'ils pourraient rester en fonction au-delà de l'âge de 70 ans et connaître de nouvelles affaires.

10. S'agissant des différentes formations de la Cour, l'Assemblée accueille favorablement les propositions qui représentent une amélioration de la pratique actuelle concernant la catégorie des «personne[s] choisie[s] par le Président de la Cour sur une liste soumise au préalable par la Haute Partie contractante» en cas d'empêchement du juge au titre de cette Partie. Mais elle considère toujours que ces juges ad hoc n'ont aucune légitimité de l'Assemblée tant qu'ils n'ont pas été soumis à son approbation.

11. L'Assemblée ne peut pas accepter l'adjonction d'une nouvelle condition de recevabilité à l'article 35 (requêtes individuelles) de la Convention parce qu'elle est vague, subjective et susceptible de faire subir une injustice grave au requérant, et qu'elle ne permettrait d'écarter que 1,6 % des cas existants. Par ailleurs, elle pourrait avoir pour effet involontaire une discrimination à l'égard des requérantes devant la Cour, en mettant, par exemple, l'accent sur le préjudice financier subi.

12. Toutefois, si le Comité des Ministres insiste pour ajouter une nouvelle condition de recevabilité, alors, en accord avec l'esprit de la Convention et le désir de l'Assemblée d'encourager les Etats membres à incorporer la Convention et ses protocoles dans leur législation interne, elle recommanderait de donner à la Cour la possibilité de déclarer irrecevable une requête lorsqu'elle estime qu'elle a fait l'objet d'un examen satisfaisant par un tribunal interne conformément aux dispositions de la Convention et de ses protocoles.

13. Tout en se félicitant de la tierce intervention prévue par l'article 14 du projet de protocole no 14, qui stipule que le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe peut présenter des observations écrites et prendre part aux audiences, l'Assemblée considère cependant que cela n'est pas suffisant pour permettre de faire face à des cas de violations massives alléguées des droits de l'homme et, partant, elle propose que le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe puisse porter de tels cas devant la Cour.

14. En conséquence, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres d'introduire les amendements suivants, qu'elle considère comme essentiels, au projet de protocole no 14:

14.1. à l'article 1: à la fin du paragraphe 3 de l'article 20, ajouter les mots «ainsi que la durée de leur mandat»;

14.2. à l'article 2: ajouter au paragraphe 1 de l'article 22 les mots «contenant au moins une candidature de chaque sexe» après les mots «Partie contractante»;

14.3. à l'article 3: fusionner les paragraphes 2 et 3 de l'article 23 qui se lirait alors comme suit: «Le mandat des juges s'achève dès qu'ils atteignent l'âge de 70 ans. Ils continuent toutefois de connaître des affaires dont ils sont déjà saisis.»;

14.4. à l'article 7: au paragraphe 5 de l'article 26, après les mots «par cette Partie», ajouter «, comportant au moins une candidature d'une personne de chaque sexe, et approuvée par l'Assemblée parlementaire»;

14.5. à l'article 9: supprimer du paragraphe 3 de l'article 28 les mots: «y compris la question de savoir si cette Partie a contesté l'application de la procédure du paragraphe 1.b»;

14.6. à l'article 13: remplacer le paragraphe 3 de l'article 35 par le texte suivant: «La Cour déclare irrecevable toute requête individuelle introduite en application de l'article 34

a. lorsqu'elle estime la requête incompatible avec les dispositions de la Convention ou de ses protocoles;

b. lorsqu'elle estime que la requête est manifestement mal fondée ou abusive; ou

c. lorsqu'elle estime que la requête a fait l'objet d'un examen satisfaisant par un tribunal interne conformément aux dispositions de la Convention et de ses protocoles.»;

14.7. à l'article 14: ajouter un paragraphe 4 à l'article 36 qui se lirait ainsi: «Le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe peut porter devant la Cour des cas de violations massives alléguées des droits de l'homme.»;

14.8. à l'article 17: à la fin du paragraphe 4 de l'article 46, ajouter une phrase qui se lirait comme suit: «La même possibilité est ouverte au requérant.»;

14.9. à l'article 17: remplacer le paragraphe 5 du nouvel article 46 par le paragraphe suivant: «5. Si la Cour constate une violation du paragraphe 1, elle peut infliger une sanction pécuniaire à l'Etat concerné et renvoyer l'affaire au Comité des Ministres afin qu'il examine les mesures complémentaires à prendre pour garantir l'exécution de l'arrêt. Si la Cour constate qu'il n'y a pas eu violation du paragraphe 1, elle renvoie l'affaire au Comité des Ministres, qui décide du traitement ultérieur de l'affaire en conformité avec la conclusion de la Cour.»

15. L'Assemblée souligne que les propositions de réforme du système de contrôle de la Convention ne seront efficaces que si le Comité des Ministres fournit les moyens budgétaires supplémentaires nécessaires à leur mise en œuvre.

16. L'Assemblée apprécie qu'elle-même, sa commission des questions juridiques et des droits de l'homme et des membres individuellement aient pu participer au dialogue avec le Comité directeur pour les droits de l'homme sur la réforme du système de contrôle de la Convention, mais elle considère, néanmoins, que le délai de deux semaines qui lui a été accordé pour préparer son avis sur le projet de protocole no 14 est difficilement compatible avec l'importance des propositions.

17. Enfin l'Assemblée recommande instamment au Comité des Ministres de saisir l'Assemblée parlementaire des demandes d'avis sur des projets de traités au moins trois mois avant la réunion du Comité des Ministres au cours de laquelle le texte doit être examiné et d'inclure ce délai dans les délais qu'il accorde aux comités directeurs chargés de leur préparation.