

**LA CONSOLIDATION DE LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME EN EUROPE :  
LES ÉTATS DOIVENT ASSUMER LEUR JUSTE PART DE RESPONSABILITÉ**

**Mars 2012**

Le système européen pour la sauvegarde des droits et libertés fondamentaux est un des plus développés du monde. Son principal aboutissement, la Cour européenne des Droits de l'homme, est une ressource précieuse à la disposition du public dont la jurisprudence fait autorité dans le monde entier. Au cours des cinquante dernières années, grâce à l'application d'un raisonnement et d'interprétations rigoureux, la Cour a établi des principes de référence qui, envisagés dans leur globalité, permettent de tenir les promesses qui constituent les fondements d'une société civilisée.

La réussite même de la Cour en tant qu'organe juridique indépendant et impartial a suscité l'introduction de plus de requêtes – plus de 150.000 en instance à l'heure actuelle – qu'il n'est pas possible de traiter dans des délais expéditifs compte tenu des ressources actuelles. Certains suggèrent que cette « crise » exige des changements dans le fonctionnement de la Cour ou la limitation de ses pouvoirs. Mais la principale cause de l'augmentation du nombre de requêtes devant la Cour est l'échec de certains pays membre du Conseil de l'Europe à mettre en œuvre la Convention européenne des droits de l'homme et les arrêts de la Cour. Le renforcement de la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales en Europe relève principalement de la responsabilité des gouvernements nationaux qui doivent accepter que leurs actions fassent l'objet d'un examen attentif au niveau européen.

Au cours de l'année 2011, le Greffe a mis en œuvre de nombreuses mesures visant à l'application des réformes prévues par le Protocole No.14 entré en vigueur en 2010. En conséquence, des progrès considérables ont été réalisés et ont permis de réduire le nombre des arriérés d'affaires manifestement irrecevables, qui constituent plus de 90 % des requêtes inscrites au rôle de la Cour.

En dépit de ces progrès, plusieurs propositions sont en circulation en ce qui concerne le nombre des requêtes en cours de traitement par la Cour, qui prévoient un amendement de la Convention, en particulier des restrictions supplémentaires aux critères de recevabilité des requêtes. Il n'existe pas encore de preuve empirique de l'impact des réformes proposées sur l'efficacité de la Cour et sa charge de travail, comme cela avait été le cas pour le processus de réforme qui a conduit à l'adoption du Protocole No. 14. Il existe un risque réel que certaines des réformes envisagées conduisent à des retards supplémentaires, limitent le droit de pétition individuelle, mettent la Cour en situation inappropriée d'agir en quatrième instance, et octroient à certains gouvernements une plus grande latitude susceptible de les conduire à se soustraire à leurs obligations en matière de droits de l'homme.

Au vu de ce qui précède, les soussignés recommandent que les responsables de l'examen actuel du système des droits de l'homme sous la présidence britannique du Conseil de l'Europe renoncent à préconiser une réforme supplémentaire de la Convention et fassent au lieu de cela porter leurs efforts sur trois priorités principales : (1) permettre, au moyen de ressources supplémentaires si nécessaire, au Greffe et au Comité des Ministres de mettre en œuvre les réformes déjà en cours et / ou autorisées par le Protocole No. 14 ; (2) faciliter l'exécution au niveau national des jugements de la Cour et celle de la Convention d'une manière plus générale, et (3) améliorer la qualité et la transparence du processus de nomination nationale des candidats juges susceptibles de siéger à la Cour.

Au lieu d'adopter de nouvelles modifications à la Convention, les États parties devraient investir des ressources supplémentaires et faire preuve d'une volonté politique accrue pour rendre possible la poursuite de la mise en œuvre des réformes déjà convenues en vertu du Protocole No. 14. On respectera comme il convient l'expertise en matière de gestion des affaires du Greffe, et les États parties doivent veiller à éviter toute interférence inappropriée avec les activités de la Cour par le biais de questions périphériques. La fréquence des conférences intergouvernementales sur l'avenir de la Cour devrait permettre la mise en œuvre appropriée des réformes et l'analyse de nouvelles propositions.

En juin 2010, le Protocole No.14 permettait la mise en œuvre de nombreuses réformes visant à l'accélération de l'examen des requêtes, en particulier une nouvelle formation unique des juges en ce qui concerne le traitement des affaires clairement irrecevables, l'application d'un nouveau critère de recevabilité ou principe *de minimis non curat praetor*, et la création d'un service de filtrage des requêtes en provenance de Russie, de Turquie, de Roumanie, d'Ukraine et de Pologne. Les nouvelles réformes ont également permis à un comité de trois juges de s'occuper des affaires bien fondées au lieu de la chambre de sept juges uniquement préalablement requise. La Cour a également mis en place une nouvelle procédure permettant de traiter de manière prioritaire les affaires les plus graves et renforcé le recours aux règlements à l'amiable et aux déclarations unilatérales.

Ces réformes ont maintenant pris effet, avec ce que le Comité d'experts pour la réforme de la Cour du Comité des Ministres (DH-GDR) a qualifié « un effet plus important que celui qui était escompté ». En 2011, la Cour a rendu plus de 47.000 jugements. Les réformes les plus notables avaient trait au traitement des demandes irrecevables, mais l'effet de l'instauration du nouveau comité de trois juges sur les affaires bien fondées reste encore à mettre en œuvre. La Cour estime que cet impact peut encore se prolonger en 2012 et que les dossiers inadmissibles en souffrance peuvent être traités d'ici 2015 sans qu'il soit besoin d'aucune réforme supplémentaire. La Cour estime qu'elle sera en mesure de filtrer tous les nouveaux dossiers avec un effectif supplémentaire de 23 avocats à un coût annuel (selon les chiffres officiels) d'environ 21.000 € par État membre. Pour éliminer tous les arriérés d'affaires irrecevables avant 2015, la Cour aurait besoin d'un nombre total de 12 avocats supplémentaires détachés des quelques pays dont provient le plus grand nombre des demandes.

Cette amélioration marquée de la production de la Cour doit être facilitée par la poursuite du soutien du Comité des Ministres :

- *Juristes supplémentaires*. Il est nécessaire de disposer de juristes du Greffe supplémentaires pour que les juges puissent travailler à pleine capacité. Tout avocat détaché ou recruté doit satisfaire aux normes requises en matière de compétence et d'indépendance.
- *Ressources financières*. En dépit d'une augmentation massive de la charge de travail, le budget de la Cour n'a pas connu d'augmentation significative depuis au moins 2009. Ce budget est toujours considérablement inférieur à celui de nombreux autres tribunaux internationaux chargés d'une masse de contentieux très inférieure. Les contributions financières de quinze États Parties ne sont même pas suffisantes pour rémunérer leurs propres juges. Les propositions de ressources supplémentaires du Greffe doivent faire l'objet d'une considération attentive.
- *Juges Ad Litem*. L'apport de juges supplémentaires ne peut réduire le nombre de requêtes qu'après le recrutement de juristes supplémentaires chargés de préparer les dossiers à leur intention en vue de leur examen. Tout juge *ad litem* doit satisfaire aux mêmes critères que ceux qui régissent la nomination d'un juge à part entière.

- *Système de filtrage.* En 2011, Le Secrétariat a créé une nouvelle unité de filtrage des requêtes en provenance des cinq états dont le volume est le plus important. Cette nouvelle procédure peut continuer à être utilisée sans réformes supplémentaires. Les résultats de ce système doivent être examinés avant tout nouveau changement.
- *Recevabilité.* De nouvelles critères de recevabilité feraient obstacle au droit de pétition individuel, et aucune preuve n'a été présentée selon laquelle elles allégeraient la charge de travail de la Cour.
- *Déclarations unilatérales et règlements amiables.* Le recours à ces outils dans le cadre du règlement des affaires a considérablement augmenté au cours des deux dernières années, et doit être encouragé lorsque le gouvernement reconnaît être l'auteur d'atteintes aux droits de l'homme et garantit la prise de mesures correctives.

## 2. Application nationale de la Convention et exécution des arrêts

En vertu de l'Article 46 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme, « Les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties », et conviennent d'habiliter le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à superviser la mise en œuvre du jugement définitif. Le Protocole 14 prévoit des réformes à ce pouvoir de supervision, et autorise le Comité des Ministres à sanctionner les États parties en cas de défaut d'exécution. Il permet également au Comité de référer les affaires à la Cour. Aucun de ces pouvoirs n'a encore été utilisé.

*Responsabilité primaire d'exécution.* Les États parties sont tenus d'exécuter les arrêts de la Cour, que le jugement soit rendu à leur encontre ou à l'encontre d'un autre pays mais affecte toutefois leur système juridique (*res interpretata*). La subsidiarité est le concept par lequel les États parties assument en premier lieu la responsabilité de garantir l'application et la mise en œuvre des dispositions de la Convention, dans le cadre des activités de leur gouvernement et des décisions de leurs instances juridiques nationales, et au moyen de la mise en œuvre immédiate des arrêts de la Cour. Strasbourg conserve l'autorité de supervision et de vérification du respect de la Convention par chaque pays après l'épuisement des voies de recours internes. Le principe de subsidiarité ne veut pas dire que Strasbourg doit en référer aux tribunaux nationaux au-delà de la mesure requise par la marge d'appréciation, une doctrine sophistiquée mise au point dans le cadre de centaines de jugements de la Cour. La décision définitive en ce qui concerne l'interprétation correcte de la Convention appartient toutefois à la Cour.

*Violations à répétition.* Le retard de traitement des dossiers du ECHR se doit en partie au fait que les gouvernements n'ont pas respecté leur obligation internationale en vertu de la Convention quant à l'exécution rapide et efficace des arrêts. Environ 60 % des jugements rendus par la Cour sont répétitifs, c'est-à-dire que la Cour a déjà mis en évidence une pratique correspondant à une infraction aux dispositions de la Convention, mais le gouvernement national n'y a pas remédié. Lors de la publication du dernier rapport annuel d'avril 2011, environ 10.000 jugements restaient en attente d'une résolution devant le Comité des Ministres, dont 80 à 85% se rapportaient à des affaires identiques ou répétitives intentées en raison d'un défaut de mise en application d'arrêts préalables.

*Engagement à une mise en application rapide et efficace.* Dans le cadre de la Déclaration d'Interlaken de février 2010, les États membres ont réitéré leur engagement à faire en sorte « d'assurer la protection intégrale des droits et libertés garantis par la Convention au niveau national » et souligné « le caractère indispensable de l'exécution pleine, effective et rapide des arrêts définitifs de la Cour ». La Déclaration d'Izmir d'avril 2011 appelait par ailleurs les États membres à « coopérer pleinement avec le Comité des Ministres dans le cadre des nouvelles méthodes de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour » et exigeait des gouvernements qu'ils communiquent des rapports nationaux en ce qui concerne la mise en œuvre avant la fin de l'année 2011.

*Pouvoirs supplémentaires inutilisés.* En dépit d'un défaut généralisé de mise en application des arrêts, le Comité des Ministres n'a pas encore fait usage des pouvoirs supplémentaires qui lui ont été confiés en vertu du Protocole 14 en matière de détermination des « mesures à prendre » pour garantir l'application, et par lesquelles le Comité peut décider, à la majorité des deux-tiers, de porter les affaires devant la Grande Chambre à l'encontre d'un état en cas de défaut de respect, ou de requérir une interprétation d'un jugement par la Cour. Près de 10.000 requêtes sont actuellement en cours d'examen par le Comité des Ministres (selon le dernier Rapport annuel). Le personnel très limité affecté à l'assistance à ce Comité au sein du Service chargé de l'exécution des arrêts n'est pas suffisant pour en accroître la productivité. Le Comité des Ministres doit être encouragé à faire usage de ses pouvoirs renforcés pour garantir la pleine exécution des arrêts. Par ailleurs, la Cour devrait adopter une approche plus prescriptive de sa description des recours appropriés pour mettre fin aux infractions aux droits de l'homme et des délais correspondants.

Le système européen des droits de l'homme ne pourra réaliser son plein potentiel que si toutes les parties prenantes assument leurs responsabilités avec sérieux. En conséquence, les États membres doivent réaliser des investissements plus importants en vue de l'application des arrêts au moyen de la prise des mesures suivants :

- *Allocation de ressources supplémentaires au Département chargé de l'Exécution des arrêts.* Cette section du Secrétariat du Comité des Ministres ne dispose même pas d'un juriste pour chaque État membre du Conseil de l'Europe, alors que la Cour comprend 270 juristes (sur un effectif total de 640) et que la Cour de Justice de l'Union Européenne compte 1.900 employés. Un personnel supplémentaire est nécessaire pour que le Comité des Ministres puisse examiner de manière appropriée les affaires qui sont confiées à sa supervision.
- *Utilisation des pouvoirs renforcés prévus par le Protocole 14.* Le Comité des Ministres devrait imposer des amendes aux états qui ne mettent pas en application les arrêts, et ces amendes devraient être versées au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme. Le Comité doit encourager la Cour à imposer des sanctions financières aux États parties visant à compenser les dépenses superflues liées à l'examen des requêtes répétitives, et ces montants doivent être versés au Fonds fiduciaire. Le Comité pourrait également déférer les affaires à la Cour pour défaut d'exécution en vertu de l'Article 46, et permettre l'imposition d'une amende par la Cour.
- *Introduction de mécanismes nationaux d'application des arrêts.* Les autorités nationales doivent mettre en place un mécanisme transparent en vue de l'application des arrêts de l'ECHR. Il serait bon de mettre l'accent et de recommander des modèles ayant fait leurs preuves.
- *Amélioration de la protection des droits de l'homme au niveau national.* Le meilleur moyen de renforcer la Convention est de faire en sorte que les gouvernements nationaux s'engagent de manière accrue en faveur de la protection des droits de l'homme dans leurs propres pays, en particulier : (i) en formant et renforçant les capacités de leurs propres institutions judiciaires, services de ministère public, et des avocats professionnels, (ii) grâce à une assistance juridique financée par le gouvernement national dans le cadre de recours faisant intervenir des infractions à la Convention ; et (iii) au moyen de campagnes d'information du public et de sensibilisation à la Convention européenne de tous les agents du gouvernement et du public d'une manière générale. Par ailleurs, les gouvernements devraient accroître les investissements au titre du Fonds fiduciaires pour les droits de l'homme pour financer des projets dans des états n'appartenant pas à l'Union européenne, et améliorer le fonctionnement de la Convention au niveau national. Les États membres devraient aussi adopter une déclaration affirmant leur engagement en faveur de la pleine exécution des arrêts de l'ECHR.

- *Examen public des rapports nationaux sur Interlaken.* Les États membres doivent soumettre des rapports sur leurs efforts d'application de la Déclaration d'Interlaken avant la fin de 2011. Ces rapports doivent faire l'objet d'un examen dans le cadre d'un processus transparent, faisant intervenir l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, les parlements nationaux, et la société civile.

### 3. Sélection des juges

Les États parties doivent réformer les procédures nationales de nomination des candidats à des fonctions de Juge à la Cour européenne.

Seules les candidatures de personnes qualifiées pour exercer un haut mandat juridique doivent être proposées.

Des principes clairs doivent être publiés en ce qui concerne les modalités de nomination au niveau national. La transparence doit faire partie des exigences de ce processus, pour que la société civile soit en mesure de s'exprimer de manière utile et significative en ce qui concerne les candidats proposés.