

**OBSERVATIONS SUR LE RAPPORT DU GROUPE DES SAGES
MIS EN PLACE PAR LE CONSEIL DE L'EUROPE
POUR ÉTUDIER LE MÉCANISME DE CONTRÔLE
DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME**

Emmanuel ROUCOUNAS

Professeur, membre et ancien Président de l'Académie d'Athènes,
Membre de l'Institut de droit international

I. - INTRODUCTION

1. Peu après l'adoption en 1950 de la Convention européenne des droits de l'homme (« la Convention ») les États Parties la modifiaient, d'une part en ajoutant de nouveaux droits protégés et d'autre part en adaptant les procédures de contrôle international « aux besoins d'efficacité » du système. Les droits substantiels ont été élargis par les protocoles additionnels nos 1, 4, 6, 7, 12 et 13, tandis que les protocoles additionnels nos 2, 3, 5, 8, 9 et 10 ont réglé surtout des questions de procédure. Mais la grande réforme du système de protection internationale est intervenue en 1988 par le protocole no 11 et par *la fusion* de la Commission européenne des Droits de l'Homme et de la Cour européenne des Droits de l'Homme (« la Cour »). La création d'une Cour unique coïncidait d'ailleurs avec *l'obligation de tous les États membres du Conseil de l'Europe à devenir parties à la Convention et la reconnaissance par tous les États Parties du droit de recours individuel*.

2. La Cour unique garantit le caractère judiciaire de la protection internationale, et pour ses promoteurs (dont les trois pays protagonistes) la fusion était justifiée par le souci de faire accélérer les procédures à Strasbourg, limiter l'arriéré des affaires pendantes (en 1991 on comptait quelque 3.000 affaires pour la Commission et la Cour, plus 5.279 requêtes directement introduites devant la Cour) et « *faire des économies* ». Pour plusieurs raisons, dont quelques-unes n'étaient pas prévues lors de l'adoption du protocole no 11 et notamment l'augmentation des populations protégées (environ 800 millions aujourd'hui), le nombre des requêtes individuelles n'a pas cessé d'augmenter de façon galopante. Il était porté à 34.546 en 2000, *actuellement (avril 2007) s'élève à 92.000 et selon les estimations du Secrétaire général du Conseil de l'Europe le nombre des requêtes individuelles atteindra en 2010 les 250.000.*¹

3. Deux ans après l'entrée en vigueur du protocole no 11 et pour faire face au nombre croissant des requêtes individuelles le Comité des ministres, réuni au niveau ministériel à Rome, lançait en novembre 2000 une *nouvelle initiative de réforme* de la Convention. La

¹ Mémorandum du Secrétaire général du Conseil de l'Europe en date du 12 mai 2005.

nouvelle réforme était destinée d'une part à sauvegarder le droit de recours individuel et d'autre part à garantir « l'efficacité du travail de la Cour ». La négociation a été ardue, les organes de réflexion nombreux et en 2004 un protocole no 14 « amendant le système de contrôle de la Convention » a été adopté. Le protocole no 14 est actuellement ratifié par 45 États membres du Conseil de l'Europe et entrera en vigueur trois mois après la ratification attendue de la Fédération de Russie.

4. Cependant, une fois de plus, le sentiment général est que la réforme préconisée par le protocole no 14 ne soit pas suffisante. Ainsi, le Comité des ministres, réuni en septembre 2005 au niveau ministériel à Varsovie décidait d'établir un *Groupe de Sages* (ci-après, *le Groupe*) composé de onze membres élus, et de lui confier le mandat d'examiner « 'l'efficacité' à long terme du mécanisme de contrôle de la Convention européenne des Droits de l'Homme ». ² Le Groupe a tenu douze réunions au terme desquelles il présentait en novembre 2006 un Rapport final (ci-après, *le Rapport*) ³ qui, en janvier 2007 a fait l'objet d'un premier échange de vues à Strasbourg au niveau intergouvernemental entre les représentants permanents des États membres au Comité des ministres et le président du Groupe, le professeur et juge Rodríguez Iglésias, en présence de la plupart des membres du Groupe. À la suite de cette rencontre la présidence du Comité des ministres a organisé un colloque à San Marino le 23-24 mars 2007, au cours duquel un large éventail de participants apportait les premières réflexions sur divers aspects du Rapport. Nombreuses institutions nationales des droits de l'homme, dans les pays scandinaves, en Pologne, en France et ailleurs ont déjà tenu des réunions à cette fin. Le Rapport a aussi fait l'objet d'un examen ponctuel au cours de la 10^e Table Ronde qui réunissait le 12-13 avril 2007 à Athènes les *Ombudsmen* / médiateurs européens, le Commissaire européen pour les droits de l'homme et les Commissions nationales pour les droits de l'homme des pays européens.

5. Avant de présenter le Rapport du Groupe il est utile de rappeler brièvement les principales modifications du système apportées par le protocole no 14 et l'essentiel des propositions du Rapport que lord Woolf, éminent magistrat britannique, avait déjà présenté au Secrétaire général du Conseil de l'Europe et au Président de la Cour en décembre 2005. ⁴

² Le Groupe comprenait les personnes suivantes : M. R. Aybay (Turquie), Mme F. Contri (Italie), M. M. Fischbach (Luxembourg), Mme J. Limbach (Allemagne), M. G.C. Rodriguez Iglésias (Espagne), M. E. Roucounas (Grèce), M. J. Söderman (Finlande), Mme H. Suchocka (Pologne), M. P. Truche (France), Lord Woolf of Barnes (Royaume-Uni), M. V.F. Yakovlev (Russie).

³ Conseil de l'Europe, *Rapport du Groupe des Sages au Comité des ministres*, Strasbourg, novembre 2006, pp. 1-46.

⁴ Dans son discours au Colloque de San Marino le 12-13 avril 2007 sur la réforme de la Cour, le président J.-P. Costa a confirmé que la Cour a déjà fait le maximum pour adapter ses méthodes de travail et modifier son Règlement en fonction des nouvelles réalités auxquelles le protocole no 14 essaye de faire face. Voir www.coe.int la rubrique Comité des ministres, dossier Colloque de San Marino sur la réforme de la Cour. Les documents du colloque de San Marino seront publiés par le Conseil de l'Europe.

II. - LE PROTOCOLE NO 14

6. Le protocole no 14⁵ porte essentiellement sur les conditions d'exercice du droit de recours individuel et sur les formations de la Cour.⁶ Il contient aussi des dispositions concernant notamment le mandat des juges, le greffe, les règlements amiables et l'exécution des arrêts.

7. **A/** Dans un alinéa b/ du paragraphe 3 de l'article 35 le protocole no 14 ajoute un *nouveau critère pour l'admissibilité des requêtes individuelles* aux termes duquel : [La Cour déclare irrecevable toute requête individuelle [...], lorsqu'elle estime]

« que le requérant n'a subi aucun préjudice important, sauf si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses protocoles exige un examen de la requête au fond et à condition de ne rejeter pour ce motif aucune affaire qui n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne ».

8. Cette formule a été adoptée avec grande peine⁷, parce que nombreuses étaient les délégations et les organisations non gouvernementales qui s'opposaient à toute restriction au droit de recours individuel. Le paragraphe 3 permet à la Cour de déclarer la requête irrecevable si le requérant n'a subi aucun préjudice important. C'est un premier effort tendant à la limitation devant la Cour des affaires qui ne présentent pas un grand intérêt pour la sauvegarde des droits de l'homme au niveau international. Mais la même disposition contient *deux garde-fous* : la Cour devra examiner la requête en toute circonstance si : a/ le respect des droits de l'homme l'exige, et b/ l'affaire n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne. La mise en œuvre de ce nouveau paragraphe 3 permettra de constater l'effet pratique de la solution retenue et la mesure dans laquelle cette solution bénéficiera le système.⁸

9. **B/** Pour le fonctionnement plus effectif de la Cour l'article 26 modifié de la Convention prévoit un *nouveau système de filtrage* des requêtes individuelles par des formations de *juge unique*, de *comités de trois juges* et la constitution de *Chambres* à sept (ou cinq) juges et de la *Grande Chambre* à dix sept juges dont les articles 27 et 28 déterminent les compétences respectives. Le protocole no 14 renforce également le rôle du greffe.

10. Le *juge unique* (assisté de rapporteurs qui ne sont pas juges et proviennent du greffe) peut, par décision définitive, déclarer une requête irrecevable ou la rayer du rôle. En cas contraire, il transmet la requête à un comité ou à une Chambre pour examen complémentaire (article 27). Le *comité de trois juges* peut, par vote unanime et par

⁵ Voir L. Caflisch, « The Reform of the European Court of Human Rights: Protocol no 14 and Beyond », *Human Rights Law Review*, 2006, pp. 403-415.

⁶ Voir Ph. Boillat, « Le Protocole no 14. Les enjeux de la réforme », *Les petites affiches, Les journaux judiciaires associés* (Paris), no 44, 2006, pp. 6-11.

⁷ Voir L.-A. Sicilianos, « La 'réforme de la réforme' - du système de protection de la Convention européenne des Droits de l'Homme », *Annuaire français de droit international*, 2003, pp. 611-640.

⁸ Voir *European Court of Human Rights, First Report of the Committee of Working Methods*, Strasbourg 19 December 2005, pp. 13 et ss. I. Reine, « Admissibility Criteria-Problem of Transparency : Handbook on Admissibility », *The European Court of Human Rights, Agenda for the 21st Century*, Information Office of the Council of Europe, Warsaw, 2006, pp. 55-62.

décision définitive, déclarer une requête individuelle irrecevable ou recevable. En déclarant l'affaire recevable le comité peut se prononcer sur le fond « si la question relative à l'interprétation et l'application de la Convention *fait l'objet d'une jurisprudence bien établie de la Cour* » (article 28 par. 1 b). L'impact de cette référence à la « jurisprudence bien établie » sur l'allègement de la charge de la Cour dépendra de l'usage que lui sera fait par les comités; pour qu'une jurisprudence soit bien établie, il n'est pas nécessaire qu'il s'agisse d'une jurisprudence répétée dans plusieurs arrêts, un grand arrêt de la Grande Chambre serait semble-t-il suffisant.⁹ Ajoutons que l'État défendeur a la faculté de contester l'application de l'article 28 par. 1 b sur la « jurisprudence bien établie », et faire renvoyer l'affaire devant une Chambre. S'il en abuse, des retards ne seront pas évités. La formule « jurisprudence bien établie » vise surtout ce qu'on appelle *les affaires répétitives mais bien fondées*. Ces affaires ne sont pas toujours liées à des défaillances structurelles de la législation interne (voir *infra* la section XI).¹⁰

11. Un combat a eu lieu au sein des organes délibérants du Conseil de l'Europe pour consacrer la présence d'un juge élu au nom de l'État défendeur dans cette procédure expéditive. Évidemment, il n'était pas question de prévoir pareille possibilité pour le juge unique (qui sera assisté par des juristes du greffe connaisseurs du droit national dans l'affaire sous examen) mais du comité des trois juges. Finalement, l'article 28 par. 3 attribue au comité de trois juges la faculté, si le juge élu au titre de l'État défendeur n'est pas membre de ce comité d'inviter, dans certaines conditions et à tout moment de la procédure, un juge élu au titre de cet État pour remplacer un membre du comité. Les affaires importantes seront déferées aux *Chambres* et à la *Grande Chambre*. Une modification de l'article 29 de la Convention prévoit que, sauf exception, les *Chambres* se prononcer en même temps sur la recevabilité et sur le fond, procédure qui est également destinée à alléger la tâche des *Chambres*.

12. Enfin, **a/** l'article 39 modifié de la Convention donne la possibilité à la Cour de se mettre, à tout moment de la procédure, à la disposition des intéressés en vue de parvenir à un *règlement amiable*; **b/** l'article 36 paragraphe 3 reconnaît formellement la contribution que le Commissaire européen aux droits de l'homme peut apporter à la Cour;¹¹ et **c/** le Comité des ministres, dont le protocole no 11 a limité les fonctions (politiques par rapport à la Convention), acquiert par l'article 46 modifié une série de compétences dans le domaine de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour.

13. Il importe de souligner que l'adoption du protocole no 14 est corroborée aux *trois Recommandations et trois Résolutions* de la plus haute importance adressées par le Comité des ministres aux États membres du Conseil de l'Europe (rappelons-le, tous parties à la Convention). Il s'agit surtout des Recommandations *R(2004)5* « sur la vérification de la compatibilité des projets des lois, des lois en vigueur et des pratiques

⁹ Rapport explicatif au protocole no 14, paragraphe 58.

¹⁰ Cf. L. Widhaber, « Conséquences du Protocole no 14 et de la Résolution sur les arrêts qui révèlent un problème structurel sous-jacent pour la Cour européenne des Droits de l'Homme - Mesures pratiques de mise en œuvre et difficultés à surmonter », *La réforme du système européen des droits de l'homme, Actes du séminaire de haut niveau*, Oslo, 18 octobre 2004, *Conseil de l'Europe*, 2004, pp. 23-32, surtout 27-29.

¹¹ Voir I. Kitsiou Mylonas, « The Role of the Commissioner for Human Rights in the Procedure before the European Court of Human Rights », *The European Court of Human Rights, op.cit., supra* note no 8, pp. 43 et ss.

administratives avec les normes fixées par la Convention européenne des Droits de l'Homme », *R(2004)6* « sur l'amélioration des recours internes », *R(2004)4* « sur la Convention européenne des Droits de l'Homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle » et des Résolutions RES (2002)58 « sur la publication et la diffusion de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme », RES (2002)59 « relative à la pratique relative au règlement amiable », RES (2204)3 « sur les arrêts qui révèlent un problème structurel sous-jacent ». ¹² Ces actes encadrent le nouveau régime, mais leur mise en œuvre ne dépend pas nécessairement de l'entrée en vigueur du protocole no 14. ¹³ Et pourtant, peu de choses ont été faites depuis leur adoption en 2002 et 2004. ¹⁴

III. - LE RAPPORT DE LORD WOOLF

14. Le Secrétaire général du Conseil de l'Europe et le Président de la Cour avaient invité lord Woolf d'étudier les mesures qui permettront à la Cour de traiter « de manière efficace et effective » l'arriéré, présent et prévisible et de faire des recommandations. En décembre 2005 Lord Woolf assisté d'une équipe de collaborateurs a présenté un rapport intitulé *Review of the Working Methods of the European Court on Human Rights*. ¹⁵

15. Le rapport de Lord Woolf recommande une série de mesures internes à la Cour et notamment : **1/** *La redéfinition de ce que constitue une requête individuelle*. Le rapport considère que la situation actuelle, dans laquelle *les requérants se passent souvent des formalités nécessaires pour la constitution du dossier*, tandis que sur le plan interne ces mêmes requérants sont soumis à des règles strictes de procédure, devra être modifiée dans le sens d'un plus grand respect des formes. À l'objection que certains requérants (détenus, handicapés, et autres) ne peuvent pas suivre les formalités requises, le rapport répond que le greffe est toujours attentif aux situations difficiles. **2/** *La création d'une série d'offices d'information satellites* dans certains États membres, en particulier en Europe centrale et orientale, destinés à guider les personnes « qui se prétendent victimes d'une violation des droits reconnus dans la Convention et les protocoles » (article 34 CEDH). **3/** *L'encouragement de l'utilisation des Ombudsmen / médiateurs nationaux et autres méthodes alternatives de résolution des conflits*. La Cour devrait établir une *Unité de règlement amiable* au sein du greffe. **4/** *La création d'un poste de greffier adjoint pour le management* dans les rapports avec les avocats et le personnel administratif de la Cour ; un *directeur des services communs* a été déjà mis en place (en 2007). **5/** *La création d'une Unité Centrale d'entraînement* pour les avocats du greffe. **6/** *L'organisation d'un programme obligatoire d'initiation des nouveaux juges*, programme qui s'étendrait à des cours intensifs de langue. **7/** Une autre recommandation importante du rapport Woolf concerne les *jugements pilotes* (sur lesquels voir *infra* section no XI). Lord Woolf estime

¹² Voir *Conseil de l'Europe, Garantir l'efficacité de la Convention européenne de Droits de l'Homme, Recueil de textes*, Strasbourg, 2004, pp. 1-113.

¹³ L.-A. Sicilianos, « La réforme de la réforme », *op.cit.*, *supra* note no 7, pp. 614 et ss.

¹⁴ Voir V. Schorm « The Reform Package 2004 and its Implementation », *Colloque de San Marino sur l'avenir de la Cour européenne des Droits de l'Homme à la lumière du Rapport du Groupe de Sages*, 22-23 mars 2007, *supra* note no 4.

¹⁵ Voir Lord Woolf, M. Mc Kenzie, P. Mac Mahon, L. Clarke, *Review of the Working Methods of the European Court of Human Rights*, December 2005, pp. 1-69 et graphiques.

que la Cour devrait prononcer en priorité un plus grand nombre d'arrêts de cette nature et puis traiter sommairement les *affaires répétitives*. 8/ Étant donné que les juges consacrent un temps disproportionné à la question de la détermination du niveau de compensation, le rapport suggère aussi que la Cour établisse à court terme une *Unité Article 41*, qui servirait de guide pour ces questions. Pour le long terme le rapport propose le renvoi des questions de compensation devant les tribunaux internes.

IV. - STRUCTURE DU RAPPORT DU GROUPE DES SAGES

16. Le Rapport du Groupe des Sages se situe au-delà du protocole no 14 dont il souligne l'importance et tient pour acquis qu'il entrera en vigueur incessamment. Il n'entre pas dans les questions traitées dans le rapport de Lord Woolf, bien que dans deux ou trois cas il entérine les recommandations contenues dans ce texte.

17. Après un bref exposé de l'état des lieux (« le contexte » a/ la protection des droits de l'homme dans le cadre du Conseil de l'Europe et b/ le mécanisme de contrôle juridictionnel), le Rapport présente une série des propositions de réforme sur « la structure et la modification du mécanisme juridictionnel », « les rapports entre la Cour et les États parties à la Convention », « les moyens alternatifs ou complémentaires à la solution juridictionnelle », « le statut de la Cour et des juges », qu'il élabore, tantôt en détail, tantôt dans les grandes lignes. Certaines propositions nécessitent la modification de la Convention, *mais plusieurs autres peuvent être mises en œuvre sans modification du traité* par l'action des États Membres, des organes du Conseil, et des « structures nationales » de protection des droits de l'homme.

18. Pour l'essentiel *la modification de la Convention* serait requise pour au moins six actions proposées par le Groupe : a/ la délégation de pouvoir par les États membres au Comité des ministres pour que cet organe décide à l'unanimité un certain nombre de mesures d'adaptation aux besoins de fonctionnement plus efficace de la Cour ; b/ la création d'un « Comité judiciaire » ; c/ les avis consultatifs ; e/ l'introduction dans les législations nationales de la prévision d'indemnisation pour violation de la Convention ; f/ le transfert de compétence de la Cour aux organes nationaux en matière de réparation équitable ; et j/ le statut institutionnel des juges de la Cour.

19. Le Rapport n'entre pas dans le domaine délicat de la reconnaissance, au-delà de ce qui est prévu par la Convention et la jurisprudence de la Cour, d'autres droits substantiels (économiques et sociaux) en faveur de personnes qui relèvent de la juridiction des États membres.

V. - ASSOUPPLISSEMENT DES MÉTHODES DE MODIFICATION DE LA CONVENTION

20. Il est aujourd'hui généralement reconnu que la modification des traités multilatéraux est devenue extrêmement compliquée et très souvent les procédures y relatives ne

peuvent même pas être entamées. Les solutions adoptées par les organisations internationales varient, de la modification tacite, l'action des organes délibérants au moyen d'actes statutairement *soft* (qui deviennent obligatoires par la force des choses) ou l'adoption de modifications du traité par les organes de coopération intergouvernementale par la délégation du pouvoir de prendre des décisions obligatoires supplémentaires (à l'unanimité ou à la majorité) en vue de la réalisation de l'objet et du but du traité. Évidemment, ces méthodes affaiblissent le rôle des parlements nationaux en tant que partenaires de l'exécutif dans les domaines qui relèvent des engagements internationaux de l'État, mais le phénomène se répand surtout chez les organisations internationales qui gèrent au quotidien des questions touchant à la vie économique et sociale.

21. Le Groupe examine ces questions dans les paragraphes 44-50 du Rapport. Il fait état de la situation dans *l'Union européenne*, où la création de nouveaux organes judiciaires et la modification de leurs statuts sont actuellement effectuées par décisions du Conseil statuant à l'unanimité.¹⁶ La référence est faite à l'Union européenne parce que l'exemple concerne ses organes judiciaires, mais l'Union représente un système intégré, donc particulier. Il serait utile de citer également *l'Organisation Maritime Internationale* (IMO) qui est chargée de surveiller l'application de plus de quarante conventions maritimes internationales. On pourrait ainsi évoquer les Conventions SOLAS et MARPOL, chacune modifiée au moins *trente fois*, pour la plupart par des méthodes imaginatives et expéditives par le Conseil d'administration de l'IMO sans que les États parties suivent les procédures habituelles de révision, procédures alourdies par les mécanismes des systèmes internes de ratification.¹⁷ Il en est de même pour l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et les « normes » qu'elle élabore et dont le Bureau International du Travail surveille l'application.¹⁸

22. Pour permettre à la Cour de respirer dans son travail, le Rapport propose l'amendement de la Convention dans le sens suivant : le Comité des ministres devra être autorisé de décider à l'unanimité la modification de certaines dispositions du « statut » (modalités de fonctionnement interne de la Cour et du « Comité judiciaire »¹⁹) avec l'approbation de celle-ci. Le Rapport envisage donc *trois* niveaux de dispositions régissant le système : la Convention et ses protocoles, dont le régime d'amendement ne serait pas changé, un « statut » contenant des dispositions relatives au fonctionnement de la Cour, adopté et modifié par décision du Comité des ministres statuant à l'unanimité, et des « règlements » de procédure qui seraient modifiés par la Cour elle-même.

23. Le Rapport prend soin d'indiquer treize articles de la Convention qui seraient exclus de la procédure de modification « simplifiée ».²⁰ D'une façon générale, cette proposition

¹⁶ Sur les problèmes de modification des traités dans le cadre de l'Union, voir European University Institute, *Reforming the Treaties' Amendment Procedures, Second Report on the Reorganisation of the European Union Treaties*, November 2000.

¹⁷ Voir par exemple la *Convention internationale pour la prévention de la pollution maritime par les navires* (MARPOL 73/78), article 16.

¹⁸ G. Politakis, « Deconstructing Flexibility in International Labor Conventions », BIT, *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir*, Mélanges en l'honneur de N. Valticos, Genève, 2004, pp. 497-526.

¹⁹ Sur la proposition concernant la création de cet organe, voir *infra* la section VII.

²⁰ Articles 19, 20, 21, 22, 23, 24, 32, 33, 34, 35, 46, 47, 51.

du Groupe a été accueillie avec approbation par la plupart des intervenants au Colloque de San Marino.

VI. - INVITATION À OUBLIER LA FORMULE « UNE COUR INTERNATIONALE DES DROITS DE L'HOMME À TOUT FAIRE »

24. Lors du colloque de San Marino M. Terry Davis, Secrétaire général du Conseil de l'Europe, a remarqué que l'objet de toute réforme devra être la protection des droits de l'homme et non pas la protection de la Cour à l'égard des requêtes individuelles.²¹ Et les organisations non gouvernementales, tout au long de l'élaboration du protocole no 14 et des travaux du Groupe des Sages ont exprimé avec insistance le même souci. Le Rapport souligne clairement cette résolution primordiale. Mais la question est *comment faire pour prévenir l'écroulement du système par le très grand nombre de requêtes, pour la plupart non fondées*. Le président Costa a souligné que « le remarquable mécanisme de protection judiciaire des droits conventionnels de toute personne n'est en danger que s'il risque de s'autodétruire, de même que l'inflation galopante a pu, dans l'Histoire, détruire certains systèmes monétaires ».²² Une solution serait de créer un organe de filtrage judiciaire autonome mais rattaché à la Cour. En outre, pour les requêtes qui répondent aux conditions prévues par l'article 35 (modifié par le protocole no 14) une série de mesures est proposée dans le Rapport du Groupe, comme dans celui de Lord Woolf.

25. Les propositions pertinentes sur le « Comité judiciaire » se trouvent dans les paragraphes 44-50 du Rapport du Groupe (« assouplissement de la procédure de réforme du mécanisme institutionnel »). Dans les conditions actuelles, et même sous le protocole no 14 ce sont les juges de la Cour qui, à tour de rôle (juge unique ou comité de trois juges) apprécient, sauf exception, en premier et dernier ressort la recevabilité des requêtes individuelles. Cette tâche alourdit le fonctionnement de la Cour, même si presque 90 % des requêtes sont déclarées *irrecevables* ou sont *de nature répétitive* (mais manifestement bien fondées). Par ailleurs, la Cour est préoccupée par le volume des demandes d'indemnisation dont certaines présentent de complexités, situation qui risque de *transformer les juges en comptables*. L'important est de ne pas revenir là où on se trouvait quelques années *avant la réforme réalisée par le protocole no 11*, c'est-à-dire à des retards (entre 4 et 6 ans et plus) dans le dernier parcours d'un chemin déjà long engagé sur le plan national et international pour l'interprétation et l'application de la Convention.

26. Lors d'un séminaire de haut niveau tenu à Oslo en 2004 l'ancien président de la Cour L. Wildhaber a carrément expliqué que parmi les difficultés pour la Cour de traiter *l'arriéré déjà existant*, se trouve la décision des gouvernements des anciens États membres d'imposer après 1991 aux nouveaux États Membres de l'Europe centrale et orientale d'entrer de plain-pied dans les mécanismes de la Convention de 1950 sans prévoir *un intervalle raisonnable* pour que ces États mettent leurs systèmes nationaux en

²¹ *Some Starting Points for our Reflection on the Future of the Court*, Keynote address by the Secretary General. *Colloque de San Marino*, *supra* note no 4.

²² J.-P. Costa, *op.cit.*, *supra* note no 4.

conformité avec la Convention.²³ Le résultat est que plus de 4.000 nouvelles requêtes s'ajoutent chaque mois à celles pendantes devant la Cour (25% en provenance de la Russie). Les pays à partir desquels provient la plupart des requêtes sont la Russie, la Turquie, la Pologne, la Roumanie et l'Ukraine. Le Président J.-P. Costa remarquait en mars 2007 à San Marino que « si aucune nouvelle requête n'était introduite, il faudrait au moins trois ans pour juger celles qui sont en instance ».²⁴ Et le vice-Président Ch. Rozakis, lors du Colloque sur le nouveau rôle du Commissaire pour les droits de l'homme organisé à Athènes en avril 2007, indiquait les pistes à explorer pour le *rapatriement des affaires*, en application du principe souvent oublié de la *subsidiarité* de la protection internationale.

27. Le Groupe note que, à l'évidence, aucune autre cour internationale ne connaît une pareille charge de travail. La charge de la Cour devra donc être allégée pour que les juges soient en mesure d'accomplir leur fonction fondamentale avec la sérénité requise.²⁵ Une fois de plus, et sans prétendre que la jurisprudence de la Cour est exempte de critique, il importe de s'accorder sur le caractère principal de cette fonction : les gouvernements entendent maintenir *une Cour à tout faire* ou renforcer le *rôle quasi-constitutionnel* de celle-ci?

VII. - CRÉATION D'UN NOUVEL ORGANE JUDICIAIRE DE FILTRAGE

28. Bien entendu, le nombre des États membres, la qualité pour agir et le volume des requêtes sont différents, mais il est utile de rappeler que dans le même souci pour la Cour de justice des Communautés européennes (une Cour à laquelle l'individu n'a accès que dans des conditions très limitées) les États membres de l'Union européenne ont institué en 1989 une juridiction autonome rattachée à la Cour de Justice et intitulée *Tribunal de première instance*. Ensuite, en 2004, le Conseil de l'Union européenne a décidé de créer une troisième juridiction intitulée *Tribunal de la fonction publique* qui statue en première instance sur le contentieux de la fonction publique européenne. La décentralisation se fait par objet du litige, et les décisions du Tribunal de première instance sont susceptibles de pourvoi au second degré devant la Cour de justice des Communautés européennes et celles du Tribunal de la fonction publique devant le Tribunal de première instance et exceptionnellement devant la Cour de justice des Communautés européennes.

29. Durant les longues discussions au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) et au « Groupe d'évaluation » *lors de la préparation du protocole no 14 la question de la création d'un organe judiciaire séparé de la Cour et compétent pour connaître de l'admissibilité des requêtes n'a pas attiré beaucoup l'attention*. Si ma mémoire est bonne, on avait objecté à cette proposition qu'il serait ingrat de confier une tâche pareille à des juges qui n'auraient pas la possibilité de se prononcer également sur le fond. Rappelons que la pratique de confier l'examen de l'admissibilité à des membres débutant à la Commission des Droits de l'Homme avait été suivie avec succès par cet

²³ L. Wildhaber, *op.cit.*, *supra* note no 10, à la p. 28.

²⁴ J.-P. Costa, *op.cit.*, *supra* note no 4.

²⁵ Sur la place du juge dans la société moderne il est utile de consulter l'ouvrage de P. Truche, *Juger et être jugé, Le magistrat face aux autres et à lui-même*, Paris, 2001.

organe supprimé en 1988 par le protocole no 11²⁶. En tout état de cause, dans l'examen de la recevabilité les membres de la Commission avaient comme base de travail la jurisprudence de la Cour sur le fond et dans un certain nombre de cas (limité, il est vrai) se prononçaient effectivement sur le fond. D'autres objections prétendaient qu'il ne fallait pas revenir au système de deux niveaux supprimé par le protocole no 11, que *46 juges suffisent* pour le travail de filtrage et pour l'examen du fond, et surtout, que la création d'un nouvel organe de filtrage comporterait des *dépenses supplémentaires*. À ces objections ont été ajoutées d'autres au cours du colloque de San Marino.²⁷

30. Il est à noter que dans un Mémoire du 12 septembre 2003, c'est-à-dire quelques mois *avant* l'adoption du protocole no 14, la Cour s'exprimait ainsi :

« La Cour a la conviction que, quelles que soient les réformes que l'on adopte par ailleurs, il faudra finir par établir un mécanisme ou organe séparé qui sera chargé d'éliminer les affaires manifestement irrecevables (et peut-être aussi les affaires répétitives) pour permettre aux juges élus de statuer sur les questions plus complexes de recevabilité et sur le fond des affaires « non répétitives ».

Pour la tâche de filtrage initial, il faut donc prévoir la possibilité d'avoir recours à des « juges » différents de ceux qui ont pour tâche de statuer sur (la recevabilité et le fond) des affaires fondées. Le système pourrait alors entrer en vigueur quand, le cas échéant, un certain seuil serait atteint, ce afin de prévenir le risque qu'à l'avenir la charge combinée d'avoir à examiner la recevabilité et le fond pour toutes les requêtes devienne trop lourde pour le nombre actuel des juges ».²⁸

La Cour a maintenu cette position *après* l'adoption du protocole no 14.²⁹

31. Le Groupe propose la création d'un organe de filtrage intitulé « Comité judiciaire ». Pour dissiper tout malentendu le Groupe propose : a/ que ce nouvel organe de filtrage soit *composé de juges* et b/ qu'il soit *autonome, mais adjoint à la Cour* (il sera en communication régulière avec la Cour et le Président de ce « Comité judiciaire » sera toujours un membre de la Cour). Le Comité sera appuyé par *le greffe de la Cour* (greffe unique). À l'objection qu'on reviendrait ainsi au système de la Commission européenne des Droits de l'Homme supprimée par le protocole no 11, la réponse est que la Commission dans la meilleure des hypothèses était un organe quasi-judiciaire, tandis que si la proposition du Groupe était adoptée l'ensemble du système européen maintiendrait son caractère judiciaire, d'où le titre de « Comité judiciaire » et le fait que ce dernier sera rattaché à la Cour sur le plan institutionnel et administratif. Il est espéré que par le biais du « Comité judiciaire » les requêtes inadmissibles seront traitées plus rapidement que

²⁶ Il y a vingt-cinq ans au colloque organisé par l'Université de La Laguna aux Canaries, l'auteur des présentes lignes avait proposé un *mécanisme à deux niveaux*, qu'il qualifiait « *système de l'accordéon* », avec un premier organe de filtrage composé de juges élus selon la formule « un juge pour chaque État partie » et un cour composée de quinze à dix-sept juges. La proposition a été rejetée par presque tous les participants. Cf. E. Roucounas, « La réforme des institutions de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe », *Université de La Laguna, La réforme des institutions internationales de protection des Droits de l'Homme, Premier colloque international sur les Droits de l'Homme*, Bruxelles, 1993, pp. 227-265, aux pp. 261-262.

²⁷ L'ensemble des objections à la création de cet organe est présenté dans le rapport que M. Eaton, ancien président du CDDH, a présenté au colloque de San Marino, « The New Judicial Filtering Mechanism : Introductory Comments », *op.cit.*, *supra* note no 4.

²⁸ *Cour européenne des Droits de l'Homme, Mémoire indiquant la position de la Cour sur les propositions de réforme de la Convention*, Strasbourg, le 12 septembre 2003, paragraphes f, g.

²⁹ Discours du président J.-P. Costa, *op.cit.*, *supra* note 4.

sous le régime du protocole no 14 et la Cour maintiendra la qualité de ses jugements et son prestige auprès des juridictions nationales.

32. Le nouveau mécanisme de filtrage proposé sera composé de juges *junior*, jouissant des garanties d'indépendance et répondant aux conditions requises pour l'exercice des fonctions judiciaires. Ils seraient soumis aux exigences d'indépendance et de disponibilité des membres de la Cour. Leur nombre, inférieur à celui des États membres du Conseil de l'Europe, serait fixé par le Comité des ministres qui déterminerait aussi la durée de leur fonction. Le Rapport ajoute une condition supplémentaire, celle de connaissances linguistiques des juges, qui, avec les qualifications professionnelles de chacun, seront appréciées dans un avis donné par la Cour au préalable de leur élection par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

33. Le « Comité judiciaire » se réunirait en formation de trois juges (la règle) ou de juge unique (pour les requêtes manifestement irrecevables). Il aurait, en principe, compétence pour connaître : a/ de toute requête soulevant des problèmes de recevabilité et b/ de toute affaire susceptible d'être déclarée manifestement bien-fondée ou mal-fondée « selon la jurisprudence bien établie » par la Cour. Le Rapport propose une série de possibilités de communication entre la Cour et le Comité et envisage plusieurs renvois de l'une à l'autre et vice-versa selon la nature et l'importance des requêtes (paragraphe 61-65).

VIII. - COOPÉRATION ENTRE LA COUR ET LES JURIDICTIONS NATIONALES

34. La coopération est évidemment assurée par des visites et des échanges entre la juridiction de Strasbourg et les juridictions nationales. Il faudrait cependant explorer la possibilité d'aller plus avant sous forme de coopération institutionnelle.

35. Une des questions soulevées et rapidement avortées pendant des longues années au CDDH était celle de la transposition au système de la Convention européenne du recours préjudiciel prévu par l'article 234 (ancien 177) du traité de Rome et qui fonctionne dans le cadre de l'Union européenne. L'on sait que cette disposition communautaire permet à toute instance judiciaire des États membres de l'Union de poser, si elle le juge nécessaire, des questions préjudicielles à la Cour de justice des Communautés européennes sur l'interprétation du Traité de Rome et que les cours suprêmes des États membres de l'Union sont tenues de la faire. La réponse de la Cour de Luxembourg est obligatoire pour la juridiction interne qui a posé la question préjudicielle.

36. Le système du recours préjudiciel du traité de Rome, qui a pour objet d'assurer l'unité de la jurisprudence dans l'espace communautaire, ne fonctionne pas sans difficultés. D'une façon générale, il a alourdi la tâche de la Cour de justice des Communautés européennes à des proportions inattendues, et son rayonnement spatial continue à provoquer des contestations.

37. Rappelons que l'article 47 de la Convention européenne des Droits de l'Homme contient une disposition sinon compliquée, au moins curieuse, selon laquelle *seul le*

Comité des ministres peut décider (à la majorité) de demander à la Cour des *avis consultatifs*. Le contenu de la demande, plutôt incompréhensible, est formulé *négativement* dans l'article 41 par. 3 : les avis ne peuvent porter ni sur contenu et à l'étendue des droits et libertés définis par la Convention et ses protocoles (!), ni sur les autres questions que la Cour ou le Comité auraient eu à connaître à la suite de l'introduction d'un recours. Il est donc naturel que l'article 47 soit resté sans utilité (il y a eu une seule tentative de le mettre en application, sans succès d'ailleurs). Il en est de même pour les articles 48 et 49 de la Convention.

38. Pour apprécier la proposition du Groupe des Sages sur les avis consultatifs il faut *éviter la comparaison avec le système du recours préjudiciel prévu par le traité de Rome*. Et pourtant par un blocage intellectuel, la première réaction à la proposition d'introduction d'un système d'avis consultatifs était que, comme il arrive actuellement pour la Cour de Luxembourg, au lieu d'alléger, on alourdirait le fonctionnement de la Cour de Strasbourg. Il a été également rappelé que la Cour de justice des Communautés européennes ne contrôle pas la conformité des décisions des juridictions nationales par rapport au Traité, tandis que telle est la compétence de la Cour de Strasbourg. Dans le même ordre d'idées, il a été dit que les circonstances de fait influencent parfois les décisions du juge de Strasbourg et que, par ailleurs, les procédures nationales seraient prolongées par le mécanisme de demande d'avis consultatifs. Enfin, que la mise en œuvre des demandes d'avis dépendra de la culture juridique dans chaque pays, et surtout de ceux qui ne sont pas membres de l'Union européenne. On a en vain répété que les propositions visant à activer les avis consultatifs dans la Convention ne doivent pas se confondre avec le système des recours préjudiciels dans l'Union européenne, qui est complètement différent.

39. L'idée centrale à retenir pour apprécier la proposition du Groupe est celle de la coopération institutionnalisée, aussi étroite que possible entre les juridictions nationales et la Cour et le renforcement de *l'unité du droit européen des droits de l'homme*, sans oublier, aussi, le caractère quasi-constitutionnel de la Cour.

40. La proposition du Groupe présente beaucoup de souplesse. Ainsi : a/ *seules les juridictions nationales suprêmes* (à déterminer par les États membres) seraient qualifiées pour demander des avis sur l'interprétation de la Convention ; b/ la demande d'avis serait facultative pour ces juridictions ; c/ la demande ne devrait pas porter sur des questions pour lesquelles il y a une jurisprudence bien établie par la Cour ; d/ les avis émis par la Cour ne serait pas contraignants ; e/ la Cour serait libre de ne pas donner suite à une demande d'avis « sans motiver son refus » (la dernière proposition, probablement inspirée par le fait de la Cour de justice des Communautés européennes se trouve actuellement accablée par des recours préjudiciels ; or, répétons-le, le système du traité de Rome est fort différent de celui proposé par le Groupe, mais la proposition a été reçue avec scepticisme par certains lecteurs du Rapport.

41. Ajoutons un autre argument en faveur de la proposition du Groupe : Étant donné que la Cour intervient *a posteriori*, il serait préférable que le niveau de protection s'établisse *en amont*, lorsque le tribunal national suprême estime nécessaire de poser des questions avant de décider sur une affaire qui touche à des problèmes généraux d'interprétation de la Convention. La Cour de Strasbourg aurait ainsi une occasion supplémentaire pour se

manifester « en ami » à l'égard des juridictions nationales. Mais il y a aussi une autre remarque à faire. Si les articles 47 à 49 de la Convention étaient modifiés dans le sens proposé par le Groupe, alors la protection serait d'un bout à l'autre « de juge à juge ». Et rien n'empêcherait les États d'intervenir dans une procédure de demande d'avis pour exprimer leur point de vue. Au colloque de San Marino la représentante de la Norvège a ajouté que la proposition est en ligne avec *le principe de subsidiarité*, elle est plus facile à appliquer et aurait pour résultat de maintenir les affaires répétitives au niveau national.

IX. - INTRODUCTION DANS LES LÉGISLATIONS NATIONALES DE LA PRÉVISION D'INDEMNISATION POUR VIOLATION DE LA CONVENTION

42. Le Rapport souligne qu'il convient également *d'introduire dans les législations internes des voies de recours pour la réparation des violations de ces droits et libertés*. Il constate que la plupart des requêtes devant la Cour concerne la *longueur des procédures* civiles, pénales et administratives (environ 25 % du volume global des arrêts rendus en 2005) et que dans la majorité des États il n'existe pas de procédure interne analogue à celle mise en place en Italie par la « *loi Pinto* » no 9 du 24 mars 2001 dont l'objet est *d'arrêter sur place les affaires répétitives* dans le domaine des longueurs de procédure (article 6 paragraphe premier de la Convention) en faisant accorder par les organes nationaux la réparation requise. Le cadre de ce mécanisme a été précisé par la grande Chambre dans l'arrêt *Scordino*.³⁰

43. À cette problématique il faut ajouter l'obligation pour les États d'examiner de manière efficace s'il existe dans l'ordre interne des recours effectifs en relation avec les droits et libertés garantis par la Convention (arrêt *Kudla*).³¹

44. Le groupe va plus loin. Il suggère, au-delà de la Recommandation 2004(6), que tous les États membres s'engagent par *un texte conventionnel* d'introduire dans leurs législations des mécanismes destinés à redresser non seulement des violations de la Convention qui découlent des défaillances structurelles ou générales (voir *infra* section XI), comme celles qui conduisent à la longueur des procédures, *mais pour toute violation de la Convention*.

X. - TRANSFERT A UNE AUTORITE NATIONALE DE LA TACHE DE LA COUR A OCTROYER UNE SATISFACTION EQUITABLE

45. La question de l'organe qui déterminera le montant de la satisfaction équitable a beaucoup préoccupé le Groupe. La principale objection à un pareil transfert de compétence (qui nécessitera la modification de l'article 41 de la Convention et l'aménagement correspondant des compétences sur le plan interne), est qu'elle ajoutera de la lourdeur pour le requérant, aura pour effet d'allonger davantage la procédure pour

³⁰ *Scordino c. Italie (GC)*, no 36813/97 du 29 mars 2006.

³¹ Voir *Kudla c. Pologne (GC)*, arrêt du 26 octobre 2000.

ce dernier et ne peut pas garantir que pour la détermination du montant de la satisfaction l'autorité interne adoptera une approche semblable à celle de la Cour. Les opposants à la proposition de renvoyer la satisfaction équitable aux organes internes sont d'avis que la solution proposée aurait aussi pour résultat de décevoir les requérants et aboutirait à l'insatisfaction en cas de violation.

46. Ceux qui favorisent le transfert de compétence rappellent une fois de plus *le principe de subsidiarité* et répondent que la Cour, surtout dans les affaires ayant trait au droit de propriété, se livre actuellement à des recherches ingrates de caractère économique et financier local qui parfois la dépassent, tandis que les autorités nationales sont plus qualifiées pour faire ce travail. De même, ils soutiennent que dans certains cas la Cour accorde des montants différents dans la même catégorie d'affaires. Finalement, le Groupe est arrivé à la proposition suivante : a/ En principe, après l'arrêt de la Cour constatant qu'il y a violation de la Convention et nécessité de réparation, la réparation sera accordée par une *instance judiciaire nationale* (et non pas administrative) *unique*, désignée par chaque Etat ; b/ cette instance fixera le montant de la compensation dans des délais déterminés par la Cour et selon les critères établis par la Cour ; c/ la Cour aura le droit de déroger à ce principe et de se prononcer elle-même sur la satisfaction équitable, lorsqu'elle l'estime nécessaire, afin d'assurer une protection effective de la victime, surtout en cas d'urgence. Par ailleurs, la victime pourra retourner à la Cour pour contester la décision nationale. Sur ce point le régime proposé n'est pas entièrement nouveau, puisque *l'arrêt Scordino* précité vient de confirmer la possibilité pour la victime, si la satisfaction octroyée par l'autorité nationale est insuffisante, de retourner devant la Cour. *Mutatis mutandis*, les mêmes principes s'appliqueront pour le « Comité judiciaire ».

XI. - LE CAS DE FIGURE DE LA VIOLATION / SITUATION SYSTEMIQUE ET LES « ARRETS PILOTE »

47. Pour la première fois dans *l'arrêt Broniowski* (2004) la Cour a défini la « situation systémique ». C'est une situation dans laquelle

« les faits en cause relèvent l'existence dans l'ordre juridique interne d'une défaillance, en conséquence de laquelle une catégorie entière de particuliers se sont vus ou se voient toujours privés de leurs droits au respect [d'un droit garanti par la Convention] et dans laquelle les lacunes du droit et de la pratique internes décelées dans l'affaire particulière du requérant peuvent donner lieu à l'avenir à de nombreuses requêtes bien fondées ».³²

48. Dans un arrêt plus récent, dans *l'affaire Hutten-Czapska* (2006), la Cour a précisé sa position sur la question des « arrêts pilote » en déclarant que :

« la procédure de l'arrêt pilote implique notamment que l'appréciation de la Cour de la situation dénoncée dans l'affaire 'pilote' s'étende nécessairement au-delà des seuls intérêts du requérant dont il s'agit et commande à la Cour d'examiner

³² *Broniowski c. Pologne* (GC), no 31.443/96 du 22 juin 2004, par. 189.

l'affaire aussi sous l'angle des mesures générales devant être prises dans l'intérêt des autres personnes potentiellement touchées ». ³³

Jusqu'à la prise par l'État des mesures générales destinées à effacer les déficiences structurelles, toutes les requêtes similaires restent en suspens devant la Cour.

49. Dans un délai imparti par la Cour l'État défendeur devra prendre les mesures appropriées, législatives et autres, dans son système interne pour permettre la jouissance des droits reconnus par la Convention à toutes les personnes qui relèvent de sa juridiction. Des défaillances structurelles se sont présentées surtout dans les domaines de la *protection de la propriété* et des *longueurs de procédure*. En Pologne, les situations qui ont donné lieu à des arrêts pilote concernaient la jouissance du droit de propriété de plus de 80.000 personnes. Mais si, dans ce pays, les arrêts pilote ont jusqu'ici donné lieu au règlement de 50 affaires environ, d'autres affaires de la même nature ont été déferées devant les juridictions internes. Ainsi, même si la Cour qualifie tel arrêt comme *arrêt pilote* et l'État concerné légifère dans le sens indiqué par la Cour, cela n'exclut pas que parfois des situations plus complexes surgissent.

XII. - LA VIEILLE QUESTION DE LA DIFFUSION DE LA CONVENTION ET DE LA JURISPRUDENCE DE LA COUR

50. Le fait que 90 % des requêtes individuelles soit rejetées comme inadmissibles signifie que dans la plupart des pays membres les requérants ne sont pas bien informés sur la procédure de recours devant la Cour de Strasbourg. Quant au volume de la jurisprudence de la Cour, à l'heure actuelle *la diffusion se fait de manière non coordonnée*, surtout par des périodiques spécialisés et *dans certaines langues seulement*. La diffusion se fait également sur *l'Internet* et par quelques institutions nationales de protection des droits de l'homme. Pour les arrêts « de principe » (voir *infra* section XIII) et hormis la référence constante dans ses arrêts ultérieurs, la Cour n'a pas trouvé jusqu'à présent de méthode lui permettant d'invoquer *expressis verbis* le caractère spécifique des tels arrêts. Et le Groupe n'a pas pu faire des propositions sur le traitement procédural de tels arrêts (par. 66-75, au par. 69). En ce qui concerne d'ailleurs leur rayonnement, le Groupe rappelle seulement l'impératif de traduction et de diffusion de la part des États, ainsi que le rôle des organes étatiques et autres dans ce domaine et évoque la Recommandation (2002) 13 et à la Résolution (2002) 58 du Comité des ministres. Or l'important est de *mettre en œuvre un système de diffusion coordonnée dans les langues nationales, qui faute d'argent, n'est pas en vue*.

XIII. - LES « ARRÊTS DE PRINCIPE »

51. Un aspect de la jurisprudence auquel on revient souvent sans grand succès est celui de la diffusion dans tous les États-Parties des *arrêts dits « de principe »*. Il s'agit des grands

³³ *Hutten-Czapska c. Pologne (GC)*, no 35014 du 19 juin 2006, par. 238.

arrêts qui constituent un événement pour l'interprétation de la Convention et dont le rayonnement dépasse le requérant individuel et l'État défendeur. Je me rappelle que pendant longtemps l'expert gouvernemental d'un grand pays au Comité directeur pour les droits l'homme répétait inlassablement que les arrêts de la Cour n'ont pas d'effet en dehors des parties. Mais cette approche restrictive n'est plus reprise dans les salles de réunion du Conseil de l'Europe. Bien entendu, les débats sur le caractère *erga omnes* de certains arrêts de la Cour mènent à une fausse piste juridique, puisque l'harmonisation des législations et des jurisprudences est une question différente. Enfin, certains souhaitent que la Cour indique lesquels de ses arrêts entrent dans la catégorie des arrêts de principe. Cela est difficile, mais les structures internes compétentes dans chaque pays pour la diffusion de la jurisprudence peuvent *se tourner vers les arrêts de Grande Chambre*³⁴ qui, d'ailleurs, ne font qu'augmenter d'année en année (11 arrêts en 2005, mais 25 en 2006).³⁵ Les difficultés de la démarche ne sont pas sous-estimées.

XIV. - EXÉCUTION DES ARRÊTS

52. M. Pierre-Henri Imbert, ancien Directeur général de la Division des Droits de l'Homme remarquait que le système européen des droits de l'homme s'apparente à un circuit, d'ailleurs non fermé.³⁶ Ainsi, l'application de la Convention nécessite l'harmonisation des législations et des pratiques nationales, la Cour européenne apprécie la législation et la pratique les États, se prononce sur leur concordance, et l'État exécute les arrêts de la Cour. En cas de non-exécution on revient aux organes internationaux.

53. Le Groupe souligne que l'exécution des arrêts de la Cour est une composante fondamentale de la crédibilité de la protection des droits de l'homme en Europe (paragraphe 25).³⁷ L'exécution démontre, en premier lieu, que les États membres honorent leurs obligations internationales assumées par la Convention, en créant ainsi un climat de respect de la légalité internationale et de la coopération effective au sein du Conseil de l'Europe. De manière également significative, l'exécution des arrêts de la Cour contribue au renforcement du prestige de la Cour et à l'allègement du volume de son travail, en augmentant de la sorte l'effectivité de son action. Par ailleurs, l'exécution

³⁴ Lors de la 10^e Table Ronde d'Athènes d'avril 2007 (*supra* section II) M. M. Fischbach, médiateur du Luxembourg, a expliqué comment, à la suite d'un « arrêt de principe » sur le droit de vote des détenus concernant le Royaume-Uni, il est intervenu auprès des autorités compétentes de son pays, le Luxembourg, en vue de l'adaptation de la législation interne au jugement de la Cour. Voir sur cette rencontre *10th Round Table of European Ombudsmen and the Council of Europe Commissioner for Human Rights with the Special Participation of National Human Rights Institutions. 10th Anniversary of the Greek Ombudsman's Office* (Athens, 12-13 April 2007) www.coe.int (Commissaire aux droits de l'homme).

³⁵ *Cour européenne des Droits de l'Homme, Grande Chambre, Rapport annuel d'activité*, janvier 2006, p. 3. *Ibid.*, *Rapport annuel d'activité*, janvier 2007, p. 3.

³⁶ P.-H. Imbert, « Mise en œuvre des Recommandations du Comité des ministres sur l'application de la Convention au niveau interne et de la Déclaration 'Assurer l'efficacité de la mise en œuvre de la Convention européenne de Droits de l'homme aux niveaux national et européen' », *La réforme du système européen des droits de l'homme*, *op.cit.*, *supra* note no 10, pp. 33-44, à la p. 44.

³⁷ Sur les méthodes d'exécution des arrêts, voir E. Fribergh, « The Contribution of Ombudsmen and National Human Rights Institutions to the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights », *10th Round Table of European Ombudsmen and the Council of Europe Commissioner for Human Rights with the Special Participation of National Human Rights Institutions.*, *op.cit.*, *supra* note 34.

intégrale des arrêts de la Cour *bénéficie finalement aux contribuables* dans la mesure où les violations constatées par la Cour sont suivies par les mesures requises et empêchent l'augmentation des cas la satisfaction équitable conformément à l'article 41 de la Convention.

XV. - AUTRES QUESTIONS INSTITUTIONNELLES

54. Le problème du nombre des juges de la Cour européenne n'est pas nouveau. Il revient maintenant avec une certaine insistance en raison du nombre extraordinaire des membres de la Cour actuelle, quarante six (46) juges élus au titre de chacun des États Parties. L'idée est que généralement les tribunaux internationaux sont composés de quinze (15) à vingt et un (21) juges et que, en particulier, les cours régionales des droits de l'homme sont composés, dans le système africain de onze (11) membres pour la Cour (plus onze membres pour la Commission) et dans le système inter – américain de sept (7) membres pour la Cour (plus sept membres pour la Commission). Toute proposition de réduction du nombre des juges, évoquée aux paragraphes 119 à 123 du Rapport, même en correspondance avec la composition de l'éventuel « Comité judiciaire » proposé par le Groupe, rencontre l'opposition ferme d'un très grand nombre d'États et de la Cour elle-même. La justification avancée par ces États est que le système européen est tout à fait spécifique, la matière des droits de l'homme touche à un domaine sensible de l'organisation même de la protection au niveau national et international et que, enfin, le juge élu au titre de l'État défendeur connaît mieux que tout autre le système juridique interne et peut l'expliquer avec autorité à ses collègues. En répondant à cette dernière remarque le Président du Groupe des Sages, qui a assumé pendant des années la fonction de président de la Cour de justice des Communautés européennes, assurait les participants au colloque de San Marino que du moins devant cette Cour l'argument de connaissance du système interne n'est pas décisif. On ajouterait que dans le contentieux international les États parties à un litige ont le droit de désigner un juge *ad hoc*. La formule « un juge pour chaque État Partie » est essentiellement politique.

55. Le Rapport ne manque pas de signaler la nécessité pour la Cour d'acquérir une certaine autonomie budgétaire et administrative et pour les juges de répondre aux qualifications professionnelles requises pour leur haute fonction (dans son rapport Lord Woolf fait des remarques pertinentes à ce sujet), et de bénéficier d'un régime de sécurité sociale.

XVI. - ÉLARGISSEMENT ET AFFERMISSEMENT DES FONCTIONS DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

56. L'idée maîtresse pour tout l'effort d'amélioration du système de protection internationale est qu'il importe de mobiliser au maximum tous les outils dont dispose le Conseil de l'Europe pour *la prévention des violations, le maintien du contrôle au niveau des juridictions nationales et l'exécution des arrêts de la Cour*. Hormis le Comité des ministres, qui doit répondre à ses fonctions statutaires, *l'Assemblée parlementaire*

s'associe de plus en plus à l'ensemble de l'action de promotion et de protection des droits de l'homme.³⁸ *Le Secrétariat* et notamment la *Direction générale des Droits de l'Homme* assume un rôle important d'inspiration et de coordination des travaux du *Comité directeur pour les droits de l'homme* et des divers *comités d'experts* ainsi que dans le domaine de l'exécution des jugements de la Cour. Les autres organes (Charte sociale, démocratie, prévention de la torture, lutte contre la discrimination raciale, minorités, égalité entre femmes et hommes) apportent leur contribution à la *mobilisation générale* requise.

57. Le Commissaire aux Droits de l'Homme, organe plus récent, a déjà fait ses preuves et sert à une multitude d'actions dans le cadre du mandat que lui confie la Résolution 99(50). Durant l'élaboration du protocole No 14 un effort tendant au renforcement du rôle du Commissaire dans le cadre des procédures de protection judiciaire internationale a été partiellement consacré par le nouveau paragraphe 3 de l'article 36 qui prévoit la possibilité pour le Commissaire de présenter des observations dans toute affaire devant une Chambre ou la grande Chambre de la Cour et la collaboration avec les médiateurs nationaux³⁹ et les institutions nationales pour les droits de l'homme.⁴⁰

58. Le Groupe des Sages a eu le privilège de compter parmi ses membres deux éminents experts, M. M. Fischbach, médiateur du Luxembourg, ancien juge à la Cour européenne des Droits de l'Homme, et M. J. Söderman, ancien médiateur européen.⁴¹ Il s'est entretenu avec le Commissaire aux droits de l'homme, qui a présenté des observations écrites. Dans les paragraphes 109-113 et 142 le Rapport évoque tout d'abord la question des *moyens financiers* dont le Commissaire devrait disposer (actuellement le Commissaire est assisté d'un nombre limité de collaborateurs). Le Groupe suggère la possibilité pour le Commissaire de réagir activement lorsque la Cour constate l'existence de violations graves (et massives) de la Convention et d'offrir ses services de médiation. Il se félicite de la coopération plus étroite qui est en train de s'établir entre le Commissaire et les organes nationaux de protection (médiateurs régionaux et nationaux et commissions nationales).⁴²

59. Le Groupe propose aussi l'adoption par le Comité des ministres d'une recommandation uniformisant la compétence de tous les médiateurs en matière des droits

³⁸ Voir *Parliamentary Assembly, Implementation of Judgments of the European Court of Human Rights*, Doc.11020, 18 September 2006.

³⁹ Au cours de la 10^e Table Ronde des médiateurs / Ombudsmen précité le médiateur grec M.G.Kaminis a présenté l'important projet *Eunomia* du Conseil de l'Europe, qui contribue à la collaboration plus étroite entre les médiateurs nationaux.

⁴⁰ M. Lezuerta, « Ombudsmen and NHRIs as Indirect Sources of Information for the European Court of Human Rights via the Commissioner for Human Rights », *10th Round Table of European Ombudsmen and the Council of Europe Commissioner for Human Rights with the Special Participation of National Human Rights Institutions*, *op.cit.*, *supra* note no 34.

⁴¹ Cf. J. Söderman, « What Can Be Done by Non-Judicial Institutions Such as Ombudsman Offices and Similar Bodies to Relieve the Excessive Burden of the European Court of Human Rights? », *The European Court of Human Rights, Agenda for the 21st Century*, *op.cit.*, *supra* note no 8, pp.35-41.

⁴² Le Commissaire a procédé à une première appréciation des possibilités dont il dispose à la lumière du Rapport du Groupe des Sages. Voir Th. Hammarberg, « Alternative and Complementary Means of Resolving Disputes and Other Issues Broached in the Wise Person's Report », San Marino, 22-23 March 2007, *Colloquy, The Future of the European Court of Human Rights*, *op.cit.*, *supra* note no 4.

de l'homme. Il envisage l'établissement d'un *réseau actif* entre le Commissaire et ces organes régionaux et nationaux pour la diffusion de la Convention, les modalités de la requête individuelle et l'identification de problèmes spécifiques à un ou plusieurs États. Enfin, le Groupe appuie la promotion des modes alternatifs de règlement des différends relatifs aux droits de l'homme par l'entremise du Commissaire pour les droits de l'homme.

XVII. - RÔLE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

60. La société civile occupe une place de marque dans l'ensemble du fonctionnement efficace de tous les systèmes des droits de l'homme.⁴³ Les diverses organisations qui s'expriment au nom de la société civile œuvrent depuis longtemps pour la promotion, l'élaboration, l'adoption et le suivi des instruments internationaux de protection sur le plan national et international. Les nombreuses conventions universelles et régionales de protection des droits de l'homme, la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les deux Pactes internationaux des Nations Unies et les dizaines d'autres instruments de caractère spécifique (droit humanitaire, discrimination raciale, droits des femmes, de l'enfant, torture, personnes handicapées, droit international pénal, etc.) et la création d'organes internationaux de contrôle sont le résultat d'une étroite collaboration entre gouvernements, organisations internationales et société civile. Les organisations qui s'expriment au nom de la société civile sont également présentes en force dans toutes les grandes conférences internationales destinées à l'adoption des stratégies et des plans d'action pour la protection effective des droits de l'homme.

61. Au sein du Conseil de l'Europe le partenariat avec la société civile a toujours été dense et efficace. La participation d'organisations non gouvernementales et des associations nationales à titre d'observateurs aux Comités d'experts et l'invitation à certaines organisations qui apportent leur expérience devant la Cour sont des acquis du système européen. Le partenariat pourrait se renforcer entre autres dans le domaine des efforts déployés pour une meilleure connaissance des droits et des devoirs des citoyens conformément à la Convention, la sensibilisation des pouvoirs publics et de l'opinion publique, l'expertise dans l'adoption des mesures structurelles nécessaires pour l'exécution de certains arrêts de la Cour. Au cours de ses travaux le Groupe a eu un certain nombre de contacts et a reçu des rapports écrits de la part d'organisations non gouvernementales à ce sujet.⁴⁴

⁴³ Voir E. Decaux, « Human Rights and Civil Society », in Ph. Alston et al., *The EU and Human Rights*, Oxford, 1999, pp. 899 et ss. ; E. Roucouas, « Facteurs privés et droit international public », 299 *Recueil des cours*, *Académie de droit international de La Haye*, Leiden/Boston, 2003, pp. 97 et ss. ; *Idem*, « The International Dimension of Civil Society », *Droit du pouvoir, pouvoir du droit, Mélanges offerts à Jean Salmon*, Bruxelles, 2007.

⁴⁴ Voir remarques sur le Rapport du Groupe des Sages par les organisations *Amnesty International*, *the European Human Rights Advocacy Centre*, *Human Rights Watch*, *INTERIGHTS*, *Justice, Liberty et The Aire Centre*, Doc. TIGO IOR 61/2007.002, 16 January 2007.

XVIII. - CONCLUSION

62. Pour sauvegarder son caractère unique et en même temps pour continuer à servir d'exemple le système de la Convention européenne des Droits de l'Homme de 1950 devra être régulièrement réformé et réadapté.

63. Chacune des modifications introduites jusqu'ici à la Convention européenne adopte quelques idées pratiques, mais laisse de côté d'autres, qui ne paraissent pas, politiquement, financièrement ou juridiquement, opportunes. Puis, les problèmes s'accumulent et l'on revient à des propositions auparavant écartées en ajoutant d'autres, et ainsi de suite. Le Rapport du Groupe des Sages s'inscrit dans cette démarche.

64. Les suites éventuelles du Rapport suivront un long chemin procédural d'au moins trois ans dans l'agenda des organes compétents du Conseil de l'Europe et notamment du Comité directeur pour les droits de l'homme et de ses Comités. Mais il importe de répéter que si le Rapport contient d'une part des propositions qui, après étude approfondie, pourraient donner lieu à des modifications de la Convention sous forme d'un ou de plusieurs protocoles additionnels, d'autres propositions ne nécessitent pas de modification formelle de la Convention et pourraient être mises en application sans plus tarder par des décisions appropriées du Comité des ministres et des États membres (dans leur ensemble ou, selon les cas, par les États directement intéressés). Toutes ces démarches s'inscrivent dans une *perspective d'urgence*.

65. Les réformes sont des signes de vitalité du système, à condition que *tous les acteurs*, États, leurs experts, diplomates et conseils, mais également la Cour, les citoyens, les requérants potentiels et la société civile, ainsi que le Conseil de l'Europe par ses agents prennent conscience du fait *qu'un lien de solidarité* devra nous unir, lien qui commande *le maintien du système international de protection des droits de l'homme à un niveau opérationnel*. Pareil standard idéologique ne peut pas relever d'un seul, ou de quelques acteurs seulement et il est sans doute difficile à réaliser, d'autant plus qu'il comporte des charges financières correspondantes. Cependant, pour évoquer Samuel Johnson « *the natural flights of the human mind are not from pleasure to pleasure but from hope to hope* ». ⁴⁵

⁴⁵ S. Johnson, *The Rambler*, London (1750-1752).