

N° 230

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 1<sup>er</sup> mars 2006

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation du 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,*

Par M. Jean-Pierre PLANCADE,  
Sénateur.

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, président ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, secrétaires ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergeris, Robert Laufoaulu, Louis Le Penec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12ème législ.) : 2788, 2872 et T.A. 542**

**Sénat : 221 (2005-2006)**

---

**Traités et conventions.**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE MÉCANISME DE CONTRÔLE</b> .....	6
<b>A. UNE PROCÉDURE COMPLEXE</b> .....	6
1. <i>Une saisine largement ouverte</i> .....	6
2. <i>Les formations de jugement</i> .....	6
3. <i>Les étapes de la procédure</i> .....	6
<b>B. UNE MONTÉE EN PUISSANCE ININTERROMPUE DES REQUÊTES</b> .....	9
1. <i>Un constat statistique : la saturation de la Cour</i> .....	9
2. <i>Les facteurs d'augmentation de l'activité de la Cour</i> .....	9
3. <i>Un faible taux de recevabilité</i> .....	9
<b>C. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME</b> .....	10
<b>II. LE PROTOCOLE N° 14 : ASSOULIR LE FONCTIONNEMENT DE LA COUR ET REVOIR LES CONDITIONS DE RECEVABILITÉ DES REQUÊTES INDIVIDUELLES</b> .....	11
<b>A. UNE NOUVELLE CONDITION DE RECEVABILITÉ (ARTICLE 12 DU   PROTOCOLE) : LE « PRÉJUDICE IMPORTANT »</b> .....	11
<b>B. RENFORCER LE RÔLE DES FORMATIONS DE JUGEMENT</b> .....	11
1. <i>La modification du mandat des juges (article 2 du protocole)</i> .....	11
2. <i>La création d'une formation à juge unique (article 6 du protocole)</i> .....	12
3. <i>Les compétences des comités de trois juges</i> .....	12
4. <i>Le format des chambres</i> .....	12
<b>C. RENFORCER LES GARANTIES DES DEMANDEURS</b> .....	12
1. <i>Le droit de tierce intervention du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de     l'Europe</i> .....	12
2. <i>Le renforcement du contradictoire</i> .....	13
3. <i>L'adhésion de l'Union européenne</i> .....	13
<b>D. AMÉLIORER L'APPLICATION DES DÉCISIONS</b> .....	13
1. <i>Les actions en manquement</i> .....	13
2. <i>Le suivi des règlements amiables</i> .....	13
3. <i>Les demandes d'interprétation</i> .....	14
<b>E. LES DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES</b> .....	14
<b>CONCLUSION</b> .....	15
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	17
<b>PROJET DE LOI</b> .....	19
<b>ETAT DES RATIFICATIONS</b> .....	21



La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1953, est le premier accord multilatéral à avoir été élaboré dans le cadre du Conseil de l'Europe. Elle est entrée en vigueur le 3 septembre 1953.

Inspirée par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, la Convention a une double dimension, normative et institutionnelle. Elle consacre un ensemble de droits et libertés civils et politiques et met en place un mécanisme de contrôle visant à en garantir le respect par les Etats signataires et dont la pierre angulaire est la Cour européenne des droits de l'homme qui siège à Strasbourg.

L'existence d'un droit de recours individuel et non pas seulement étatique fait l'originalité de ce texte en droit international : les Parties acceptent de soumettre à un contrôle juridictionnel international leur obligation de reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis par la Convention.

Ce texte a été ratifié par la France le 3 mai 1974 et notre pays a adopté la clause d'acceptation du droit de recours individuel le 2 octobre 1981.

Depuis l'entrée en vigueur de la Convention, quatorze protocoles, d'amendement ou additionnels, ont été signés. Six d'entre eux (n°s 1,4,6,7,12 et 13) visent à compléter les droits et libertés garantis par la Convention ; les autres portent sur le fonctionnement des institutions mises en place par la Convention, la procédure et le mécanisme de contrôle.

Les règles actuelles du mécanisme de contrôle ont été établies par le protocole n°11, signé le 11 mai 1994 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1998 qui a réorganisé l'ensemble de la procédure et redéfini le rôle des institutions créées par la Convention.

Dès 2000, deux ans après l'entrée en vigueur du protocole n°11, la nécessité d'une nouvelle réforme du mécanisme de contrôle, devant le risque de saturation de la Cour, s'est imposée. Elle fait l'objet du 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, signé à Strasbourg le 13 mai 2004, dont l'approbation est aujourd'hui soumise à l'examen du Sénat.

## **I. LE MÉCANISME DE CONTRÔLE**

Le mécanisme de contrôle, tel qu'il fonctionne actuellement, a été établi sur la base du Protocole n°11, entré en vigueur en novembre 1998, qui visait à simplifier le système et à renforcer son caractère juridictionnel en réduisant le rôle du Comité des ministres, en supprimant la clause facultative de recours individuel et en créant une cour unique siégeant à plein temps.

### **A. UNE PROCÉDURE COMPLEXE**

La procédure actuelle fait une large place à l'examen des questions de recevabilité.

#### **1. Une saisine largement ouverte**

Aux termes de l'article 34 de la Convention, « *la Cour peut être saisie d'une requête par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des hautes parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles* ». Il a encore été élargi par la jurisprudence qui admet la requête de personnes morales ou encore de victimes indirectes.

#### **2. Les formations de jugement**

La Cour européenne des droits de l'homme se compose d'un nombre de juges égal à celui des Etats contractants, élus par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Les juges siègent à la Cour à titre individuel et ne représentent aucun Etat ; leur mandat s'achève lorsqu'ils ont atteint l'âge de soixante-dix ans.

La Cour est divisée en sections, dont le nombre sera porté à cinq à compter du 1<sup>er</sup> mars 2006

La Cour comprend trois types de formations : des comités de trois juges, des Chambres de sept juges, constitués au sein de chaque section, et une Grande Chambre de dix-sept juges. La formation plénière traite de questions internes à la Cour et n'est pas une formation de jugement.

#### **3. Les étapes de la procédure**

Chaque requête individuelle est attribuée à une section et soumise à un comité de trois juges qui statue à l'unanimité sur sa recevabilité.

Les requêtes individuelles n'ayant pas été déclarées irrecevables et les requêtes étatiques sont examinées par une chambre de sept juges qui se

prononce éventuellement sur la recevabilité et sur le fond. Les chambres statuent à la majorité.

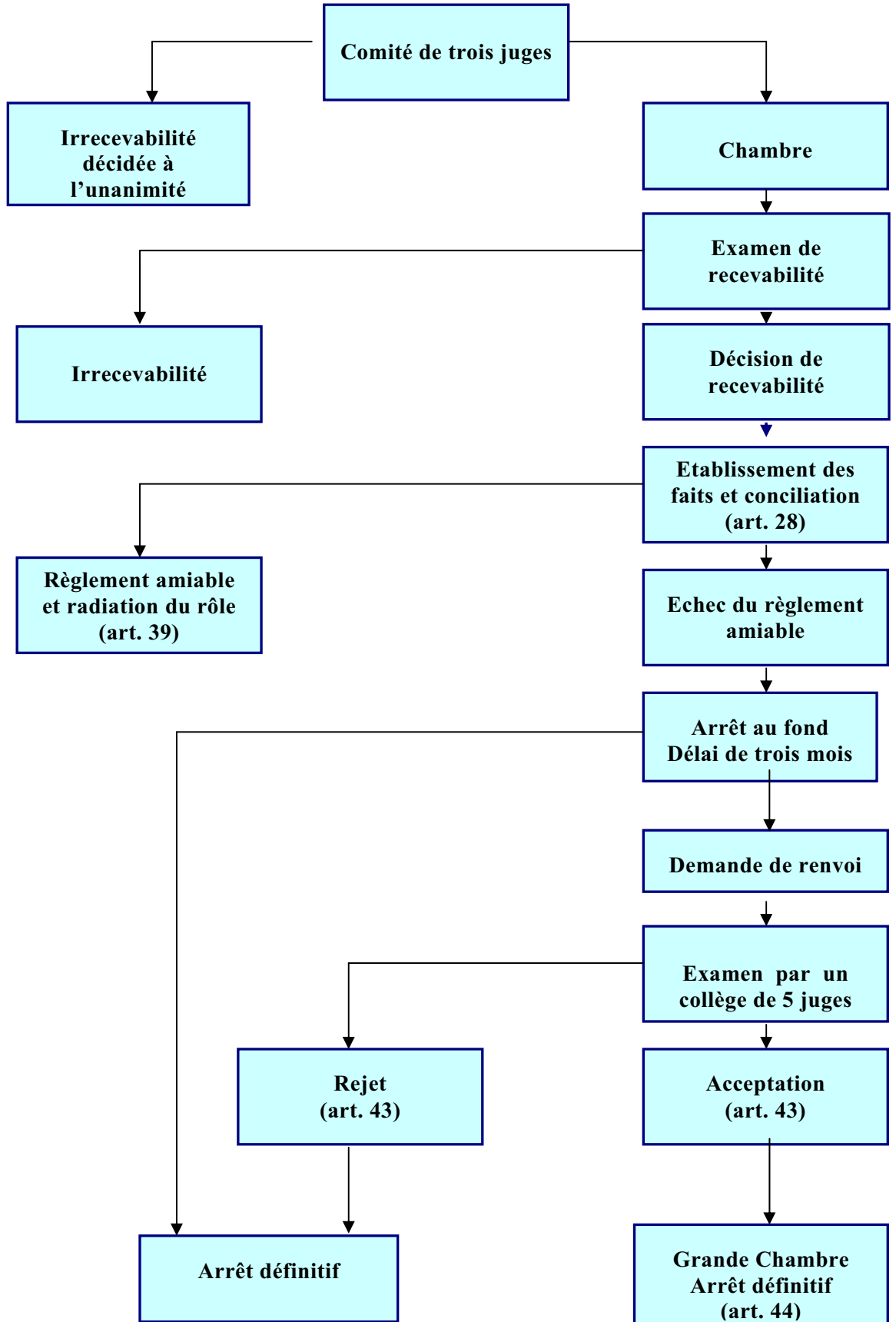
A tout moment, les chambres peuvent se dessaisir au profit de la grande Chambre lorsqu'une affaire soulève une grave question d'interprétation de la Convention.

Dans un délai de trois mois à compter de la date du prononcé d'un arrêt rendu par une Chambre, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire à la grande Chambre si elle soulève une question grave relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention ou une question grave de caractère général. La demande est examinée par un collège de cinq juges de la Grande Chambre.

Si le renvoi est accepté par le collège, la Grande Chambre statue sur l'affaire à la majorité, par un arrêt définitif.

Un arrêt de chambre pour lequel le renvoi n'a pas été demandé devient définitif à l'expiration du délai de trois mois.

## PROCÉDURE D'EXAMEN DES REQUÊTES INDIVIDUELLES





## ***B. UNE MONTÉE EN PUISSANCE ININTERROMPUE DES REQUÊTES***

### **1. Un constat statistique : la saturation de la Cour**

Au cours de ses quarante-quatre premières années de fonctionnement, la Commission et la Cour ont rendu un total de 38 389 décisions. Entre 1998 et 2004, la Cour en a rendu 61 633.

Le nombre de requêtes introduites au cours de l'année était de 5 279 en 1990 et de 39 000 en 2003. En dépit de mesures tendant à accélérer les procédures, le stock des affaires pendantes était de 65 000 à la fin de l'année 2003.

### **2. Les facteurs d'augmentation de l'activité de la Cour**

L'élargissement du Conseil de l'Europe, qui comprend actuellement quarante-six pays a contribué à l'augmentation mécanique du nombre des requêtes. Entre 1994 et 2004, treize nouveaux Etats ont adhéré à la Convention, portant à quelque 800 millions de personnes le nombre de justiciables potentiels.

Parallèlement, le nombre des requêtes concernant des Etats parties à la Convention en 1993 a augmenté dans des proportions très importantes, la Cour étant perçue comme un ultime degré de juridiction dans des affaires qui n'ont pas toujours un rapport étroit avec la question des droits de l'homme.

Ce contentieux devrait encore progresser sous l'effet de l'entrée en vigueur de protocoles additionnels, de leur ratification par de nouveaux Etats membres, de l'interprétation extensive de la Convention par la Cour mais aussi de la perspective d'adhésion, à un horizon encore indéfini, de l'Union européenne à la Convention.

### **3. Un faible taux de recevabilité**

La grande majorité des affaires traitées par la Cour se solde par une décision d'irrecevabilité, en moyenne à plus de 90 %, à 96 % pour l'année 2003.

Sur les 28 581 décisions adoptées en 2005, 1 000 requêtes ont été déclarées recevables, 26 853 ont été déclarées irrecevables et 728 ont été rayées du rôle.

En outre, parmi les affaires jugées recevables, un grand nombre (60 %) porte sur des affaires dites « répétitives », c'est à dire sur des affaires pour lesquelles un arrêt de principe dit « arrêt pilote » a été précédemment rendu pour un cas similaire.

La combinaison de ces deux chiffres limite à 4 %, la part des requêtes introduites qui nécessite une instruction approfondie.

### *C. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME*

L'augmentation du contentieux conduit à la saturation des formations de jugement et à un déséquilibre dans leur activité, massivement consacré à l'examen de la recevabilité, au détriment du jugement.

C'est l'efficacité même de la Cour et sa crédibilité qui sont en jeu, ainsi que l'a constaté la Conférence ministérielle tenue en novembre 2000 à l'occasion du cinquantième anniversaire de la Convention.

## **II. LE PROTOCOLE N° 14 : ASSOUPLIR LE FONCTIONNEMENT DE LA COUR ET REVOIR LES CONDITIONS DE RECEVABILITÉ DES REQUÊTES INDIVIDUELLES**

Le protocole n°14 concilie deux objectifs : l'amélioration de l'efficacité de la Cour et le respect du principe selon lequel toute personne a le droit de la saisir. Il préserve l'architecture générale du mécanisme de contrôle tout en améliorant l'efficacité afin de permettre à la Cour de se concentrer sur les affaires les plus importantes.

Il ne porte que sur les requêtes individuelles ; la procédure régissant les requêtes étatiques reste inchangée.

### ***A. UNE NOUVELLE CONDITION DE RECEVABILITÉ (ARTICLE 12 DU PROTOCOLE) : LE « PRÉJUDICE IMPORTANT »***

Une nouvelle condition de recevabilité est insérée à l'article 35 de la Convention. Une requête peut être déclarée irrecevable dès lors que le requérant n'a subi aucun « préjudice important ».

Cette notion, peu précise, devra être précisée par la jurisprudence. Dans les deux années suivant l'entrée en vigueur du Protocole, l'application de ce nouveau critère de recevabilité est réservée aux Chambres et à la Grande Chambre, afin d'établir une jurisprudence sur laquelle pourront ensuite s'appuyer les juges uniques.

Elle est atténuée et encadrée par deux stipulations.

Les affaires de ce type qui soulèvent de sérieuses questions d'application ou d'interprétation de la Convention seront cependant examinées. Ce sera également le cas si elles n'ont pas été dûment examinées par un tribunal interne.

### ***B. RENFORCER LE RÔLE DES FORMATIONS DE JUGEMENT***

#### **1. La modification du mandat des juges (article 2 du protocole)**

La durée du mandat des juges de la Cour, élus par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en nombre égal à celui des Etats parties sur une liste de trois noms proposée par les Etats, est portée de six à neuf ans mais ils ne sont plus rééligibles.

Cette modification est conforme au souhait exprimé par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui en escompte une indépendance et une impartialité accrues.

## **2. La création d'une formation à juge unique (article 6 du protocole)**

Une formation de juge unique est introduite à l'article 26 de la Convention, dans la liste des formations juridictionnelles de la Cour. Le juge unique est assisté (article 4 du Protocole) de rapporteurs non judiciaires faisant partie du greffe mais, même si les juges sont déchargés, dans cette formation, de leur fonction de rapporteur, le caractère juridictionnel de la décision est préservé.

Un juge ne peut siéger en tant que juge unique dans les affaires qui concernent la Partie au titre de laquelle il a été élu.

Le juge unique reçoit compétence (article 7 du protocole) pour déclarer une requête individuelle irrecevable ou la rayer du rôle « lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire ». En cas de doute, le juge soumet la requête à un comité ou à une chambre.

## **3. Les compétences des comités de trois juges**

Les compétences des comités de trois juges qui se bornent actuellement à rendre des décisions d'irrecevabilité dans les affaires où une telle décision peut être prise « sans examen complémentaire », sont étendues aux affaires répétitives. Dans le cadre d'une procédure simplifiée, ils statueront à la fois sur la recevabilité de la requête mais aussi sur le fond lorsque la question à l'origine de l'affaire fait l'objet d'une jurisprudence bien établie de la Cour. Cette décision est prise à l'unanimité. Ce type d'affaires représentait environ 60 % des affaires pour lesquelles un arrêt est intervenu en 2003.

## **4. Le format des chambres**

La mise en œuvre du 2ème paragraphe de l'article 26 permettra de réduire, pour une période déterminée, la taille des chambres de 7 à 5 membres et d'en augmenter ainsi le nombre.

### ***C. RENFORCER LES GARANTIES DES DEMANDEURS***

#### **1. Le droit de tierce intervention du commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe**

Le droit actuel permet au président de la Cour, de sa propre initiative ou à la suite d'une demande, d'inviter le Commissaire aux droits de l'homme à intervenir dans les affaires pendantes. L'article 36 modifié reconnaît au Commissaire pour les droits de l'homme un droit de « tierce intervention » de sa propre initiative.

## **2. Le renforcement du contradictoire**

Les modifications apportées à l'article 38 de la Convention par l'article 14 du Protocole permettent à la Cour d'examiner l'affaire de façon contradictoire à tous les stades de la procédure et ce, même avant la décision sur la recevabilité.

## **3. L'adhésion de l'Union européenne**

L'article 17 du Protocole modifie l'article 59 de la Convention en vue d'une éventuelle adhésion de l'Union européenne. L'Union européenne ne dispose pas actuellement de la capacité juridique d'adhérer à la Convention. Cette adhésion devra, le moment venu, faire l'objet, soit d'un protocole à la Convention, soit d'un traité d'adhésion entre les Etats Parties à la Convention et l'Union européenne.

### ***D. AMÉLIORER L'APPLICATION DES DÉCISIONS***

L'exécution rapide des arrêts a notamment des conséquences sur le nombre des affaires répétitives et sur le nombre de requêtes soumises à la Cour.

Le Protocole n° 14 comprend trois dispositions tendant à améliorer l'exécution des décisions et des arrêts.

#### **1. Les actions en manquement**

Le protocole n° 14 accorde au Comité des ministres, après une décision prise à la majorité des deux tiers, la possibilité d'introduire, après mise en demeure, une action en manquement devant la Grande chambre de la Cour, contre un Etat refusant de se conformer à un arrêt définitif de la Cour dans un litige auquel il est partie.

#### **2. Le suivi des règlements amiables**

Le règlement amiable est encouragé et peut intervenir à tous les stades de la procédure. Le Conseil des ministres se voit confier le suivi de l'exécution des décisions de la Cour qui entérinent les termes des règlements amiables, comme il le fait actuellement pour les autres décisions de la Cour.

### **3. Les demandes d'interprétation**

Le nouvel article 46 de la Convention, introduit par l'article 16 du Protocole, permet au Conseil des ministres de demander à la Cour une interprétation d'un arrêt définitif afin de faciliter son exécution.

Aucune limite de temps n'est fixée pour l'introduction des demandes en interprétation mais un vote à la majorité des deux tiers du Comité des ministres est nécessaire pour saisir la Cour.

#### ***E. LES DISPOSITIONS FINALES ET TRANSITOIRES***

Les cinq derniers articles du Protocole sont consacrés aux dispositions finales et transitoires.

Le protocole, dont la nature exclut la possibilité d'une ratification assortie de réserves, entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle toutes les parties à la Convention auront exprimé leur consentement. Il s'agit d'un délai plus court que celui qui avait été retenu pour le protocole n°11, un an, en raison de l'urgence de sa mise en place mais aussi du fait que le protocole ne bouleverse pas les institutions existantes, comme l'avait fait le protocole n° 11.

A la différence de protocoles additionnels destinés à la garantie de droits supplémentaires, comme le protocole n° 12 relatif à l'interdiction de toute forme de discrimination, qui peuvent s'appliquer aux seuls Etats les ayant ratifiés, les protocoles relatifs au mécanisme de contrôle doivent être adoptés non seulement par l'ensemble des Etats signataires mais aussi par l'ensemble des Etats parties à la Convention.

Au 1<sup>er</sup> mars 2006, quarante-cinq des quarante-six Etats Parties à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, à l'exception de la Russie, étaient signataires de la Convention et dix-huit ratifications devaient encore intervenir.

L'article 20 du Protocole précise que ses dispositions s'appliqueront à toutes les requêtes pendantes devant la Cour ainsi qu'à tous les arrêts dont l'exécution fait l'objet de la surveillance du Conseil des ministres.

Le nouveau critère de recevabilité ne s'appliquera pas aux requêtes déclarées recevables avant l'entrée en vigueur du protocole.

La durée du mandat des juges accomplissant leur premier mandat est prolongée de plein droit par l'article 21 du protocole pour atteindre neuf ans. Les autres juges terminent leur mandat qui est prolongé de deux ans.

## CONCLUSION

L'augmentation continue du nombre des requêtes portées devant la Cour européenne des droits de l'homme assortie d'un faible taux de recevabilité met en péril l'efficacité et la crédibilité de la Cour. Elle déséquilibre la procédure au profit de l'examen de la recevabilité et au détriment de l'examen au fond des affaires.

Le Protocole n° 14 tente d'apporter une réponse équilibrée à cette situation en préservant un très large accès des justiciables à la Cour.

La notion de « préjudice important » devra être précisée pour donner au protocole toute sa portée en garantissant la recevabilité des requêtes soulevant de vraies difficultés au regard des droits de l'homme, tout en permettant d'écarter celles qui n'entrent pas dans les missions de la Cour.





## EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa séance du 1<sup>er</sup> mars 2006.

La commission, suivant l'avis du rapporteur, a **adopté** le projet de loi.



## **PROJET DE LOI**

*(Texte proposé par le Gouvernement)*

### **Article unique**

Est autorisée l'approbation du 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, signé à Strasbourg le 13 mai 2004, et dont le texte est annexé à la présente loi<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 2788 (XII<sup>e</sup> législature).





Macédoine									
Liechtenstein	20/9/2004	7/9/2005							
Lituanie	10/11/2004	1/7/2005							
Luxembourg	13/5/2004			13					
Malte	4/10/2004	4/10/2004							
Moldova	10/11/2004	22/8/2005			X				
Monaco	10/11/2004			13					
Norvège	13/5/2004	10/11/2004							
Pays-Bas	13/5/2004	2/2/2006					X		
Pologne	10/11/2004			13	X				
Portugal	27/5/2004			13					
République tchèque	29/6/2005			13					
Roumanie	13/5/2004	16/5/2005							
Royaume-Uni	13/7/2004	28/1/2005					X		
Russie				13					
Saint-Marin	16/5/2005	2/2/2006							
Serbie-Monténégro	10/11/2004	6/9/2005							
Slovaquie	22/10/2004	16/5/2005							
Slovénie	13/5/2004	29/6/2005							
Suède	3/9/2004	17/11/2005							
Suisse	13/5/2004			13					
Turquie	6/10/2004			13					
Ukraine	10/11/2004			13					

Nombre total de signatures non suivies de ratifications :	18
Nombre total de ratifications/adhésions :	27

**Renvois :** (13) Etat devant ratifier le Protocole pour que ce dernier entre en vigueur.  
a.: Adhésion - s.: Signature sans réserve de ratification - su.: Succession - r.: signature "ad referendum".  
R.: Réserves - D.: Déclarations - A.: Autorités - T.: Application territoriale - C.: Communication - O.: Objection.

Source : Bureau des Traités sur <http://conventions.coe.int>