

N° 705

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 juillet 2012

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la **Cour européenne des droits de l'Homme**,*

Par MM. Jean-Pierre MICHEL et Patrice GÉLARD,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Pierre Sueur, *président* ; MM. Jean-Pierre Michel, Patrice Gélard, Mme Catherine Tasca, M. Bernard Saugéy, Mme Esther Benbassa, MM. François Pillet, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Nicolas Alfonsi, Mlle Sophie Joissains, *vice-présidents* ; Mme Nicole Bonnefoy, MM. Christian Cointat, Christophe-André Frassa, Mme Virginie Klès, *secrétaires* ; MM. Alain Anziani, Philippe Bas, Christophe Béchu, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. François-Noël Buffet, Gérard Collomb, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Michel Delebarre, Félix Desplan, Christian Favier, Louis-Constant Fleming, René Garrec, Gaëtan Gorce, Mme Jacqueline Gourault, MM. Jean-Jacques Hyst, Philippe Kaltenbach, Jean-René Leclercq, Jean-Yves Leconte, Antoine Lefèvre, Mme Hélène Lipietz, MM. Roger Madec, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, Thani Mohamed Soilihi, Hugues Portelli, André Reichardt, Alain Richard, Simon Sutour, Mme Catherine Troendle, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>I. UNE INSTITUTION PRÉCIEUSE MAIS FRAGILE</b> .....	7
<b>A. UNE COUR GARANTE DE LA PROTECTION DES DROITS ET DES LIBERTÉS DANS UNE EUROPE ÉLARGIE</b> .....	7
1. <i>Une émanation du Conseil de l'Europe</i> .....	7
2. <i>Une juridiction renforcée par l'entrée en vigueur du Protocole n°11 en novembre     1998</i> .....	9
3. <i>La Cour européenne des droits de l'homme aujourd'hui</i> .....	10
<b>B. LA « CONSCIENCE DE L'EUROPE »</b> .....	12
1. <i>Le gardien du respect des droits de l'homme en Europe</i> .....	12
2. <i>Un « gouvernement des juges » ? Les notions de marge d'appréciation et de     subsidiarité dans la jurisprudence de la Cour</i> .....	13
3. <i>Une jurisprudence évolutive</i> .....	15
<b>C. UNE INSTITUTION AU BORD DE L'ASPHYXIE</b> .....	15
1. <i>Le droit de recours individuel, « clé de voûte » du mécanisme de protection des     droits de l'homme en Europe</i> .....	17
2. <i>Une situation d'engorgement chronique</i> .....	19
3. <i>La question des mesures provisoires</i> .....	21
<b>II. UNE COUR EN QUÊTE PERMANENTE DE RÉFORME</b> .....	21
<b>A. L'ENTRÉE EN VIGUEUR TARDIVE DU PROTOCOLE N°14</b> .....	21
1. <i>Les mesures prévues par le Protocole n°14</i> .....	21
2. <i>La nécessité de mesures transitoires : le Protocole 14 bis</i> .....	23
<b>B. UNE MOBILISATION DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS DU CONSEIL DE L'EUROPE</b> .....	24
1. <i>Le rapport du Groupe des Sages au comité des ministres (15 novembre 2006)</i> .....	24
2. <i>Les conférences de haut-niveau d'Interlaken et d'Izmir</i> .....	25
3. <i>Les mesures internes adoptées par la Cour</i> .....	26
a) <i>La procédure de « l'arrêt pilote »</i> .....	26
b) <i>La mise en place d'une politique dite « de priorisation »</i> .....	27
4. <i>Organisation actuelle de la Cour européenne des droits de l'homme</i> .....	29
<b>C. LA CONFÉRENCE DE BRIGHTON (18-20 AVRIL 2012) : « BEAUCOUP DE BRUIT POUR RIEN » ?</b> .....	30
1. <i>Les propositions britanniques</i> .....	30
2. <i>Les observations de la Cour</i> .....	31
3. <i>La position des États parties</i> .....	33
4. <i>Une issue en demi-teinte</i> .....	34

<b>III. APRÈS BRIGHTON, QUELLES PERSPECTIVES POUR LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME ?</b> .....	35
<b>A. LA NÉCESSITÉ URGENTE D'UNE MEILLEURE APPLICATION DES DROITS ET LIBERTÉS RECONNUS PAR LA CONVENTION DANS TOUS LES ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE</b> .....	36
1. <i>Remédier à la disparité entre États membres en matière de respect des droits de l'homme</i> .....	36
a) Une amélioration du suivi de l'exécution des arrêts de la Cour .....	36
b) Donner une traduction concrète au principe de subsidiarité .....	37
2. <i>Et en France ?</i> .....	39
a) Des progrès notables.....	39
b) Un renforcement du dialogue des juges.....	40
c) La nécessité d'une implication plus forte du Parlement .....	41
<b>B. UNE COUR DONT L'EFFICACITÉ ET LA CRÉDIBILITÉ PASSENT NÉCESSAIREMENT PAR DES MOYENS ET DES COMPÉTENCES SUPPLÉMENTAIRES MIS À SA DISPOSITION</b> .....	41
1. <i>Des exigences de qualification récemment renforcées</i> .....	41
2. <i>La nécessité de doter la Cour de moyens budgétaires et humains supplémentaires</i> .....	42
<b>C. LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR UN RENFORCEMENT DES LIENS ENTRE LE CONSEIL DE L'EUROPE ET L'UNION EUROPÉENNE</b> .....	44
1. <i>La question de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme</i> .....	44
2. <i>Une participation accrue de l'Union européenne au financement des programmes du Conseil de l'Europe</i> .....	45
<b>COMPTE-RENDU DE L'AUDITION DE M. JEAN-PAUL COSTA, ANCIEN PRÉSIDENT DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME</b> .....	49
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	57
<b>ANNEXE 1 – LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS</b> .....	67
<b>ANNEXE 2 – CONTRIBUTION ÉCRITE DE M. JEAN-CLAUDE MIGNON, PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE DU CONSEIL DE L'EUROPE</b> .....	69
<b>ANNEXE 3 – CHEMINEMENT D'UNE REQUÊTE DEVANT LA COUR</b> .....	71

Mesdames, Messieurs,

Au cours des cinquante dernières années, la Cour européenne des droits de l'homme a apporté une contribution exceptionnelle à la promotion et à la garantie des droits en Europe.

En France, sa jurisprudence a été à l'origine d'avancées législatives importantes, en matière d'écoutes téléphoniques, d'équilibre de nos procédures judiciaires, ou encore plus récemment en matière de garde à vue par exemple.

C'est pourquoi les attaques très vives dont elle a fait l'objet au début de l'année 2012 de la part du Gouvernement britannique, relayant sur ce point une large partie de son opinion publique, et les projets de réforme que celui-ci a formulés ont inquiété votre commission des lois, traditionnellement attachée à la défense des libertés et des droits fondamentaux.

Le 25 janvier dernier, le Premier ministre David Cameron déclarait en effet devant l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe que la Cour européenne des droits de l'homme ne devait pas être une « *Cour des petits litiges* » mais au contraire se concentrer sur les « *plus sérieuses violations des droits de l'homme* » et « *ne pas compromettre sa propre réputation en contrôlant des décisions nationales qui n'ont pas besoin de l'être* ». Exerçant la présidence semestrielle du comité des ministres du Conseil de l'Europe, il convoquait en avril 2012 à Brighton une conférence de haut-niveau sur l'avenir de la Cour destinée à examiner une série de mesures propres à diminuer le nombre de requêtes sur lesquelles celle-ci se prononce.

Les controverses qu'ont pu susciter, à juste titre ou non, certaines décisions de la Cour ne doivent toutefois pas occulter le fait que cette dernière est confrontée, depuis une quinzaine d'années, à une situation d'engorgement chronique qui nuit à sa crédibilité et, du fait de l'allongement des délais de jugement, confine parfois au déni de justice.

A cet égard, il n'est pas inintéressant de relever que les critiques les plus virulentes dont la Cour a fait l'objet ont émané d'un État qui s'est toujours montré plutôt vertueux dans son application des droits reconnus par la Convention – en cinquante ans, le Royaume-Uni n'a été condamné que 279 fois par la Cour, ce qui correspond à moins de 2,5% des arrêts de condamnation prononcés par cette dernière. A l'inverse, dix États, sur les

47 États parties à la Convention européenne des droits de l'homme, contribuent aujourd'hui à près de 80% des requêtes, et un seul État – la Fédération de Russie – est à l'heure actuelle et à lui seul à l'origine d'un quart des recours formulés devant la Cour de Strasbourg.

Si la conférence de Brighton, qui a réuni les 18, 19 et 20 avril 2012 l'ensemble des États parties à la Convention, n'a finalement pas retenu dans sa déclaration finale les solutions les plus discutables proposées par les Britanniques, elle a eu le mérite d'attirer à nouveau l'attention de l'ensemble des acteurs du Conseil de l'Europe sur les difficultés que traverse à l'heure actuelle la Cour européenne des droits de l'homme et d'inviter à réfléchir aux moyens d'y remédier.

C'est dans ce contexte que votre commission des lois, à l'initiative de notre collègue Jean-Pierre Michel, membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe<sup>1</sup>, a souhaité confier à ce dernier ainsi qu'à notre collègue Patrice Gélard une mission d'information afin de rendre compte au Sénat de ces difficultés.

Les travaux de cette mission se sont déroulés en trois temps : votre commission a tout d'abord entendu publiquement, le 5 avril dernier, M. Jean Paul Costa, ancien président de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>2</sup> ; vos rapporteurs ont ensuite procédé à plusieurs auditions complémentaires, notamment celles de M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, et de M. Vincent Lamanda, premier président de la Cour de cassation ; enfin, une délégation de votre commission s'est rendue à Strasbourg le 30 mai 2012 afin de s'entretenir avec le président Nicolas Bratza et plusieurs membres de la Cour européenne des droits de l'homme, dont le juge français André Potocki, ainsi qu'avec des représentants des différentes institutions du Conseil de l'Europe.

Le présent rapport poursuit plusieurs objectifs. Tout d'abord, constatant, comme M. André Potocki, qu'en dépit du magistère moral qu'elle exerce aujourd'hui, la Cour européenne des droits de l'homme reste entourée d'un certain mystère, vos rapporteurs ont souhaité mieux faire connaître cette juridiction internationale, aujourd'hui écartelée entre le souci de préserver le droit de recours individuel, « clé de voûte du mécanisme de sauvegarde des droits de l'homme »<sup>3</sup>, et l'afflux de requêtes qu'elle peine à traiter dans des délais raisonnables compte tenu de ses moyens limités.

Vos rapporteurs ont ensuite souhaité replacer la conférence de Brighton dans son contexte, qui est celui d'une réflexion engagée depuis près d'une dizaine d'années par l'ensemble des acteurs du Conseil de l'Europe pour étudier les moyens propres à remédier aux difficultés rencontrées par la Cour.

---

<sup>1</sup> La délégation parlementaire française auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe comprend vingt-quatre députés (douze titulaires, douze suppléants) et douze sénateurs (six titulaires, six suppléants).

<sup>2</sup> Voir le compte-rendu de cette audition en annexe du présent rapport.

<sup>3</sup> CEDH, 4 février 2005, *Mamatkulov et Askarov c. Turquie*.

Enfin, ils ont souhaité tracer un certain nombre de perspectives et formuler quelques propositions propres à contribuer à l'amélioration de l'application, en France, des droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'homme.

\*

\*           \*

## I. UNE INSTITUTION PRÉCIEUSE MAIS FRAGILE

### A. UNE COUR GARANTE DE LA PROTECTION DES DROITS ET DES LIBERTÉS DANS UNE EUROPE ÉLARGIE

#### 1. Une émanation du Conseil de l'Europe

Émanation du Conseil de l'Europe – organisation internationale créée en mai 1949 par dix États européens<sup>1</sup> soucieux de promouvoir la réconciliation entre les peuples et de protéger les individus de l'oppression –, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a été créée afin de veiller à la mise en œuvre et au respect de la **Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales**, signée à Rome le 4 novembre 1950 et entrée en vigueur le 3 septembre 1953.

Par cette dernière, les États signataires avaient en effet souhaité *« réaffirmer leur profond attachement à ces libertés fondamentales qui constituent les assises mêmes de la justice et de la paix dans le monde et dont le maintien repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique, d'une part, et, d'autre part, sur une conception commune et un commun respect des droits de l'homme dont ils se réclament »*.

Afin de donner à cette déclaration des droits toute l'effectivité nécessaire, la Convention mettait en œuvre **un mécanisme de garantie collective de ces droits**, dont la responsabilité était confiée à la Cour européenne des droits de l'homme : une violation alléguée de l'un de ces derniers par un État partie pouvait ainsi être portée devant la Cour, soit par un autre État (par voie de **requête étatique**), soit – et là a consisté l'innovation majeure de la Convention, expliquant à la fois les succès inestimables de la Cour mais également les difficultés pratiques auxquelles celle-ci est aujourd'hui confrontée – par voie de **requête individuelle**, par tout individu s'estimant victime d'une violation des droits garantis par la Convention.

---

<sup>1</sup> France, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg, Italie, Norvège, Suède, Danemark, Irlande et Royaume-Uni, signataires du traité de Londres du 5 mai 1949 qui a créé le Conseil de l'Europe.

Installée solennellement le 20 avril 1959, la Cour a rendu son premier arrêt sur le fond d'une affaire le 1<sup>er</sup> juillet 1961<sup>1</sup>.

### **La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales**

Le texte initial de la Convention garantissait le droit à la vie, l'interdiction de la torture et des traitements ou peines inhumains ou dégradants, l'interdiction de l'esclavage et du travail forcé, le droit à la liberté et à la sûreté, le droit à un procès équitable, le principe « pas de peine sans loi », le droit au respect de la vie privée et familiale, la liberté de pensée, de conscience et de religion, la liberté d'expression, la liberté de réunion et d'association, le droit au mariage, le droit à un recours effectif et l'interdiction de la discrimination.

A peine la Convention avait-elle été signée que les pourparlers reprirent, cette fois au sujet des droits qui avaient été l'objet des débats les plus vifs au sein de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et qui avaient été omis dans le texte initial, à savoir le droit de propriété, le droit à l'instruction et le droit à des élections libres. Un comité d'experts fut établi pour rédiger un protocole additionnel à la Convention portant sur ces points. L'article sur le droit de propriété et la question des indemnités d'expropriation lui posèrent des difficultés particulières. Néanmoins, un texte – **le Protocole n°1** – fut approuvé par le Comité des ministres en août 1951 et signé par tous les États membres du Conseil de l'Europe le 20 mars 1952.

Ultérieurement, d'autres protocoles furent élaborés pour garantir d'autres droits :

- le **Protocole n°4**, en 1963, concernant l'interdiction de l'emprisonnement pour dette, la liberté de circulation, l'interdiction de l'expulsion des nationaux et l'interdiction des expulsions collectives d'étrangers ;

- le **Protocole n°6**, en 1983, concernant l'abolition de la peine de mort ;

- le **Protocole n°7**, en 1984, concernant les garanties procédurales en cas d'expulsion d'étrangers, le droit à un double degré de juridiction en matière pénale, le droit d'indemnisation en cas d'erreur judiciaire, le droit à ne pas être jugé ni puni deux fois, et l'égalité entre époux ;

- le **Protocole n°12**, en 2000, prévoyant une interdiction générale de la discrimination (celle-ci étant déjà proscrite à certains égards par la Convention elle-même) ;

- le **Protocole n°13**, en 2002, relatif à l'abolition de la peine de mort en toutes circonstances.

Ces protocoles garantissant d'autres droits sont appelés « Protocoles facultatifs », car les États parties à la Convention elle-même peuvent accepter ou non d'adhérer à l'un ou plusieurs d'entre eux, ou à tous.

Plusieurs Protocoles (n°3, 5, 8 à 11, 14 et 14 *bis*) ont pour objectif de modifier certaines modalités de la procédure (voir *infra*).

Enfin, le Protocole n°2, qui date de 1963, donne compétence à la Cour pour rendre des avis consultatifs sous certaines conditions limitées.

*Source : « La conscience de l'Europe, 50 ans de la Cour européenne des droits de l'homme », Conseil de l'Europe, octobre 2010.*

---

<sup>1</sup> Arrêt *Lawless c. Irlande*, 1<sup>er</sup> juillet 1961, rendu sous la présidence de René Cassin, et qui concernait les dérogations qu'un État est autorisé à apporter à certains droits et libertés pour des motifs de protection de l'ordre public.

## **2. Une juridiction renforcée par l'entrée en vigueur du Protocole n°11 en novembre 1998**

Jusqu'en novembre 1998, deux institutions étaient chargées d'assurer le mécanisme de garantie des droits instaurés par la Convention :

- la **Commission européenne des droits de l'homme**, d'une part, composée de membres élus par le comité des ministres du Conseil de l'Europe ;

- la **Cour européenne des droits de l'homme**, d'autre part, composée d'un nombre de juges égal à celui des membres du Conseil de l'Europe, élus par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur une liste de personnes présentée par les États membres.

La Commission européenne des droits de l'homme ne pouvait être saisie d'une requête individuelle **que si l'État mis en cause avait déclaré reconnaître la compétence de la Commission** pour recevoir de telles requêtes. Lorsque tel était le cas, elle procédait à un examen préliminaire de la requête et se prononçait sur sa recevabilité. Si elle estimait cette dernière recevable, elle tentait dans un premier temps de parvenir à un règlement amiable de l'affaire ; en cas d'échec, elle rédigeait un rapport dans lequel elle constatait les faits et formulait un avis sur le fond. Ce rapport était transmis au comité des ministres. La procédure devant elle n'était pas publique, et seul le comité des ministres décidait si le rapport serait, ou non, publié.

A ce stade, la Cour ne pouvait être saisie **que si l'État concerné avait déclaré reconnaître sa juridiction obligatoire**. Si tel était le cas, elle pouvait être saisie, dans un délai de trois mois après la transmission du rapport de la Commission au comité des ministres, par la Commission, par la Haute Partie contractante dont la victime était le ressortissant, par l'État requérant ou par l'État mis en cause – mais pas par la victime elle-même<sup>1</sup>. L'arrêt de la Cour, rendu à la majorité, était définitif et exécutoire.

Si l'affaire n'était pas déférée à la Cour (notamment lorsque l'État mis en cause n'avait pas reconnu la juridiction obligatoire de la Cour), le comité des ministres se prononçait, par un vote à la majorité des deux tiers, sur l'existence ou non d'une violation de la Convention.

La France n'a, pour sa part, ratifié la Convention que le 3 mai 1974 et ne reconnaîtra le droit au recours individuel que le 2 novembre 1981.

**Ce mécanisme a été profondément réformé avec l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> novembre 1998, du Protocole n°11.**

---

<sup>1</sup> Le Protocole n°9 à la Convention, entré en vigueur en 1994, a ouvert au requérant la possibilité d'être partie à la procédure et de saisir lui-même la Cour, lorsque l'affaire avait été déclarée recevable. Cependant, ce Protocole était facultatif et ne s'appliquait qu'aux affaires dirigées contre les États qui l'avaient ratifié.

Ce dernier a tout d'abord fait disparaître la Commission et l'ancienne Cour, qui fonctionnaient à temps partiel, au profit **d'une nouvelle et unique Cour européenne des droits de l'homme**, fonctionnant de façon permanente.

**Le système des déclarations facultatives d'acceptation du droit au recours individuel et de la compétence de la Cour a par ailleurs été supprimé** : depuis le 1<sup>er</sup> novembre 1998, tout particulier s'estimant victime d'une violation de la Convention a la faculté de saisir la Cour européenne des droits de l'homme.

Enfin, le **comité des ministres** a conservé le contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour mais **s'est vu retirer le pouvoir de statuer au fond**.

Par la mise en place d'un mécanisme de protection entièrement judiciaire et en permettant l'accès direct et sans restriction du requérant au contrôle judiciaire international, le Protocole n°11 a ainsi substantiellement renforcé le mécanisme de défense des droits en Europe.

### **3. La Cour européenne des droits de l'homme aujourd'hui**

A l'heure actuelle, la Cour européenne des droits de l'homme est composée d'un nombre de juges égal à celui des États parties à la Convention (47 juges à ce jour). Ces derniers sont élus par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, à partir d'une liste de trois noms proposée par chaque État. Les juges sont élus pour un mandat de neuf ans non renouvelable ; ils sont indépendants et ne peuvent exercer aucune activité incompatible avec leur devoir d'indépendance et d'impartialité.

Depuis le 4 novembre 2011, elle est présidée par Sir Nicolas Bratza.

Pour qu'une requête portée devant elle soit recevable, le requérant **doit avoir épuisé les voies de recours internes** ; il doit invoquer un ou plusieurs droits énoncés dans la Convention et saisir la Cour dans les six mois suivant la dernière décision de la plus haute juridiction de son pays le concernant. Il doit être personnellement et directement victime d'une violation de la Convention et avoir subi un préjudice important.

Tout juge ayant pris part à l'examen d'une affaire a la possibilité d'annexer à l'arrêt de la chambre ou de la Grande Chambre **une opinion séparée**, qui peut être concordante ou dissidente, ou **une simple déclaration de dissentiment**.

La Cour peut être saisie directement par toute personne, sans que la représentation par un avocat soit nécessaire au début de la procédure. La procédure devant elle est gratuite. L'assistance d'un avocat devient en revanche indispensable lorsque l'affaire est communiquée au Gouvernement défendeur pour observations ; une aide judiciaire peut alors être allouée aux requérants si cela est nécessaire. Comme l'a indiqué à la délégation de votre commission M. Erik Fribergh, greffier de la Cour, à l'heure actuelle, environ 30% des requêtes sont présentées par un avocat.

La procédure suivie devant la Cour revêt un caractère contradictoire et public. Il s'agit principalement d'une procédure écrite : les audiences, publiques sauf circonstances exceptionnelles, ne sont tenues que dans une minorité d'affaires.

La Cour a par ailleurs la possibilité de prononcer des **mesures provisoires**<sup>1</sup>.

La Cour bénéficie dans l'exercice de ses fonctions du **soutien juridique et administratif précieux d'un greffe** composé d'environ 640 personnes (dont 167 Français), parmi lesquels figurent 270 juristes qui jouent un rôle essentiel dans la préparation des dossiers et la mise en état des affaires. Les membres du greffe sont des agents du Conseil de l'Europe et la moitié d'entre eux environ sont employés en contrat à durée indéterminée.

Le greffe est dirigé par un greffier – à l'heure actuelle, il s'agit de M. Erik Fribergh – qui est élu par la Cour plénière et exerce ses fonctions sous l'autorité du président de la Cour.

Pendant la procédure, ce dernier a également la possibilité de mener des négociations visant à la conclusion d'un **règlement amiable**. Celles-ci sont confidentielles. Entre 1999 et 2009, 3 381 requêtes ont ainsi été rayées du rôle à la suite de la conclusion d'un règlement amiable ou d'une déclaration unilatérale émanant de l'État défendeur.

Le budget de la Cour, qui est intégré au budget général du Conseil de l'Europe, s'est élevé à **65,8 millions d'euros en 2012**<sup>2</sup> – soit un coût d'environ 8 centimes d'euros par an et par habitant. Ce budget correspond à peu de choses près au budget annuel de la Cour de cassation en France.

---

<sup>1</sup> Sur le fondement de l'article 39 de son Règlement, qui dispose que « la chambre ou, le cas échéant, son président peuvent, soit à la demande d'une partie ou de toute autre personne intéressée, soit d'office, indiquer aux parties toute mesure provisoire qu'ils estiment devoir être adoptée dans l'intérêt des parties ou du bon déroulement de la procédure ». Un grand nombre de ces mesures provisoires sont sollicitées par des étrangers dans le cadre d'un contentieux de l'éloignement.

<sup>2</sup> Source : site Internet de la Cour. Il couvre le traitement des juges, les salaires des agents et les frais d'exploitation (informatique, voyages officiels, traduction, interprétation, publications, frais de représentation, assistance judiciaire, missions d'enquête, etc.). Il ne comprend pas les frais relatifs au bâtiment et à l'infrastructure (téléphone, câblage, etc.).

## **B. LA « CONSCIENCE DE L'EUROPE »<sup>1</sup>**

### **1. Le gardien du respect des droits de l'homme en Europe**

La Cour européenne des droits de l'homme, dont les arrêts sont **obligatoires** pour les États condamnés, a joué un rôle inestimable dans la protection des droits et libertés reconnus par la Convention.

Dès le départ, elle a en effet été guidée par le souci **d'assurer à ces droits leur pleine effectivité**. Elle a ainsi très vite reconnu que « *la Convention a pour but de protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs* » (CEDH, 9 octobre 1979, *Airey c. Irlande*).

Cette conception volontariste de son rôle s'est traduite par **une jurisprudence dynamique et finaliste**, reposant sur le principe selon lequel « *la Convention est un instrument vivant à interpréter à la lumière des conditions actuelles* » (CEDH, 25 avril 1978, *Tyler c/ Royaume-Uni*). C'est ainsi que, se fondant sur les stipulations de la Convention, elle s'est prononcée sur de nombreux sujets de société, concluant à une violation de la Convention par les États mis en cause, dans des affaires relatives par exemple aux droits des enfants naturels (CEDH, 13 juin 1979, *Marckx c/ Belgique*) ou adultérins (CEDH, 1<sup>er</sup> février 2000, *Mazurek c. France*), à la répression pénale de l'homosexualité (CEDH, 22 octobre 1981, *Dudgeon c/ Royaume-Uni*) ou encore au transsexualisme (CEDH, 11 juillet 2002, *Goodwin c/ Royaume-Uni*).

Cette volonté d'assurer leur pleine effectivité aux droits reconnus par la Convention l'a également conduite à juger qu'une attitude purement passive de l'État pouvait rendre illusoire de nombreux droits et que la garantie de ces derniers pouvait impliquer « **des obligations positives** » à la charge de l'État (arrêt *Marckx c/ Belgique* précité). Dans un arrêt *Siliadin c. France* du 26 juillet 2005, la Cour a par exemple mis en cause l'insuffisance du droit pénal français pour assurer une protection concrète et effective à une requérante victime d'esclavage domestique.

Enfin, si elle reconnaît la nécessité de maintenir « *une certaine forme de conciliation entre les impératifs de la défense de la société démocratique et ceux de la sauvegarde des droits individuels* » (CEDH, 6 septembre 1978, *Klass c. Allemagne*), la Cour s'assure que les restrictions apportées par les États à certains droits sont prévues par la loi, qu'elles poursuivent un but légitime et qu'elles sont nécessaires au fonctionnement d'une société démocratique<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Ce titre s'inspire de celui d'un ouvrage que la Cour européenne des droits de l'homme a publié à l'occasion de son cinquantième anniversaire, grâce à une contribution du Grand-Duché de Luxembourg, en octobre 2010 et qui a fourni à vos rapporteurs de précieuses informations sur l'histoire et le fonctionnement de la Cour.

<sup>2</sup> Voir notamment Pierre-Henri Imbert, fascicule 80 : Convention européenne des droits de l'homme de 1950 et ses protocoles, *Jurisclasseur Libertés*.

En tout état de cause, aucune dérogation ne saurait être admise dans la mise en œuvre de certains droits : interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (article 3 de la Convention) ; interdiction de l'esclavage (article 4) ; principe de légalité des délits et des peines et non-rétroactivité de la loi pénale (article 7) et respect de la règle *non bis in idem* (article 4 du Protocole n°7).

**A plusieurs reprises, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ont contraint des États parties à modifier leur législation** afin de se conformer à sa jurisprudence. En effet, les arrêts de violation **sont obligatoires** pour les États condamnés, qui sont donc tenus de les exécuter. Le **comité des ministres du Conseil de l'Europe** est compétent pour veiller à cette exécution.

Depuis sa création, 62% des violations constatées par la Cour concernaient l'article 6 de la Convention (droit à un procès équitable) et l'article 1<sup>er</sup> du protocole n°1 (protection de la propriété). Dans 9% des cas, la Cour a conclu à une violation grave de la Convention concernant le droit à la vie ou l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants (articles 2 et 3 de la Convention).

## **2. Un « gouvernement des juges » ? Les notions de marge d'appréciation et de subsidiarité dans la jurisprudence de la Cour**

Certains de ses arrêts ont parfois valu à la Cour l'accusation de « gouvernement des juges ». En particulier, deux contentieux récents concernant, d'une part, le droit de vote des détenus<sup>1</sup> et, d'autre part, l'expulsion de terroristes vers un pays tiers<sup>2</sup> ont donné lieu à une large polémique au Royaume-Uni, conduisant le Premier ministre David Cameron à convoquer à Brighton une conférence de haut-niveau chargée de réfléchir à l'avenir de la Cour.

Si ces mouvements d'humeur ne sont pas nouveaux, ils méritent d'être sérieusement nuancés.

En effet, dès ses premiers arrêts, la Cour a mis en œuvre le **principe de subsidiarité** inhérent au mécanisme européen de protection des droits de l'homme et reconnu aux États parties une **marge d'appréciation** dans leur façon d'appliquer les droits reconnus par la Convention : « *[la Cour] ne*

---

<sup>1</sup> Arrêts *Hirst (n°2) c. Royaume-Uni*, rendu en Grande Chambre, 6 octobre 2005 et *Greens et M. T. c. Royaume-Uni*, 23 novembre 2011, par lesquels la Cour a jugé que l'interdiction générale, automatique et indifférenciée du droit de vote imposée à tous les détenus condamnés, indépendamment de la nature ou de la gravité de l'infraction commise, est incompatible avec l'article 3 du Protocole n°1 (droit à des élections libres).

<sup>2</sup> Arrêt *Omar Othman c. Royaume-Uni* du 17 janvier 2012 : la Cour a considéré que l'expulsion du requérant vers la Jordanie, où il avait été condamné par défaut pour diverses infractions terroristes, serait contraire à l'article 6 (droit à un procès équitable) eu égard au risque réel que des preuves obtenues sous la torture soient admises lors du procès du requérant en Jordanie.

*saurait se substituer aux autorités nationales compétentes, faute de quoi elle perdrait de vue le caractère subsidiaire du mécanisme international de garantie collective instauré par la Convention. Les autorités nationales demeurent libres de choisir les mesures qu'elles estiment appropriées dans les domaines régis par la Convention. Le contrôle de la Cour ne porte que sur la conformité de ces mesures avec les exigences de la Convention* » (affaire linguistique belge, 23 juillet 1968).

Quelques années plus tard, elle affirmait encore : « *la Cour relève que le mécanisme de sauvegarde instauré par la Convention revêt un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de garantie des droits de l'homme [...]. La Convention confie en premier lieu à chacun des États contractants le soin d'assurer la jouissance des droits et libertés qu'elle consacre. Les institutions créées par elle y contribuent de leur côté, mais elles n'entrent en jeu que par la voie contentieuse et après épuisement des voies de recours internes (art. 26)* » (CEDH, 7 décembre 1976, *Handyside c. Royaume-Uni*).

De ces principes découle le refus de la Cour de jouer le rôle de juridiction d'appel, de cassation ou de révision par rapport aux juridictions des États parties à la Convention. Comme le notait l'ancien président de la Cour M. Jean-Paul Costa lors d'une conférence organisée par le Conseil d'État sur le principe de subsidiarité et la protection européenne des droits de l'homme<sup>1</sup>, « *la compétence de la Cour se limite au contrôle du respect, par les États contractants [...], des engagements en matière des droits de l'homme qu'ils ont pris en adhérant à la Convention (et à ses protocoles). La Cour [...] doit respecter l'autonomie des ordres juridiques des États contractants, plus encore que la Cour de Justice, qui interfère davantage avec eux, du fait du renvoi préjudiciel. Surtout, **notre Cour n'est pas une quatrième instance** : elle ne peut apprécier elle-même les éléments de fait ayant conduit une juridiction nationale à adopter telle décision plutôt que telle autre, ni en principe établir ou évaluer les preuves, ni même interpréter elle-même le droit interne* » – pour peu qu'il ne soit pas porté d'atteinte au principe d'effectivité des droits qu'elle met en œuvre (voir *supra*).

Ces considérations ont conduit la Cour à reconnaître aux États dans de nombreux domaines une **marge d'appréciation**. Dans un récent arrêt, elle a par exemple jugé que, tant qu'il ne relevait pas d'une forme d'endoctrinement et compte tenu de l'absence de consensus européen sur ce sujet, le choix de mettre des crucifix dans les salles de classes en Italie relevait de la marge d'appréciation de l'État et ne violait pas l'article 2 du Protocole n°1 relatif au droit à l'instruction<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Conseil d'État, « *le droit européen des droits de l'homme – un cycle de conférences du Conseil d'État* », collection droits et débats, 2010-2011.

<sup>2</sup> Arrêt de Grande Chambre, *Lautsi et autres c. Italie*, 18 mars 2011.

Sur la question du droit de vote des détenus, qui a récemment cristallisé l'opposition de l'opinion publique britannique contre la Cour, les juges européens ont reconnu que les États jouissaient d'une ample marge d'appréciation concernant tant la détermination des catégories d'infractions entraînant l'interdiction du droit de vote que la question de savoir si pareille mesure doit résulter d'une décision judiciaire prise en cas par cas ou de l'application générale d'une loi (CEDH, 22 mai 2012, *Scoppola c. Italie*) ; ce n'est que lorsque la privation du droit de vote relève d'une **interdiction générale, automatique et indifférenciée**, imposée à tous les détenus condamnés indépendamment de la nature ou de la gravité de l'infraction commise, que la loi est incompatible avec l'article 3 du Protocole n°1 (CEDH, *Hirst*, 6 octobre 2005).

### 3. Une jurisprudence évolutive

Comme l'a expliqué à la délégation de votre commission M. Vincent Berger, juriste de la Cour, la jurisprudence de cette dernière s'est diversifiée au fil des ans.

Alors que, schématiquement, les premières années de son fonctionnement ont donné lieu à des décisions intervenant majoritairement dans la matière pénale, à partir des années 1970, de plus en plus de décisions ont concerné le droit public, se fondant sur les articles 6 de la Convention (droit à un procès équitable) et sur l'article 1<sup>er</sup> du Protocole n°1 (protection de la propriété). La Cour manifeste toutefois une certaine prudence lorsqu'elle est saisie de contentieux relatifs à la fiscalité (sauf lorsqu'ils interviennent dans la matière pénale) et aux droits des étrangers – la Cour veillant toutefois en cette matière à l'absence d'atteinte aux articles 3 et 8 de la Convention, respectivement relatifs à la prohibition des traitements inhumains et dégradants et au respect de la vie privée et familiale.

L'adhésion de nombreux pays d'Europe centrale et orientale à partir des années 1990 a favorisé l'émergence de contentieux jusqu'alors peu fréquents, concernant la liberté religieuse, la question de la restitution de biens aux Églises, la liberté de circulation ou encore le droit à des élections libres.

#### **C. UNE INSTITUTION AU BORD DE L'ASPHYXIE**

L'entrée en vigueur du Protocole n°11 a coïncidé avec l'adhésion au Conseil de l'Europe et à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales d'un nombre important d'États issus des anciens régimes communistes d'Europe centrale et orientale (voir carte ci-après).



Cette évolution s'est traduite par **une croissante exponentielle des requêtes portées devant la Cour** – qui ont été **multipliées par douze en l'espace de dix ans**<sup>1</sup>.

### **1. Le droit de recours individuel, « clé de voûte » du mécanisme de protection des droits de l'homme en Europe**

La Cour européenne des droits de l'homme peut être saisie, soit par un État partie (article 33 de la Convention), soit « *par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation des droits reconnus dans la Convention ou ses Protocoles* » (article 34).

Alors que les rédacteurs de la Convention plaçaient de nombreux espoirs dans les requêtes étatiques, celles-ci sont, en définitive, demeurées rares.

Seules une vingtaine de requêtes étatiques ont été portées devant la Cour européenne des droits de l'homme depuis sa création :

– deux requêtes de la Grèce contre le Royaume-Uni (1956 et 1957) au sujet de la situation à Chypre, alors sous administration britannique ;

– une requête de l'Autriche contre l'Italie (1960) concernant une procédure pénale ayant abouti à une condamnation pour un meurtre commis au Tyrol du Sud ;

– quatre requêtes (Danemark, Norvège, Suède et Pays-Bas, 1967) et une requête conjointe (Danemark – Norvège – Suède, 1970) contre la Grèce à l'époque du régime des Colonels ;

– deux requêtes de l'Irlande contre le Royaume-Uni (1971 et 1972) relatives à l'Irlande du Nord. Pour la première fois, des requêtes étatiques ont été déférées à la Cour européenne des droits de l'homme et ont donné lieu à un arrêt (18 janvier 1978) ;

– quatre requêtes de Chypre contre la Turquie (1974, 1975, 1977 et 1994) suite à l'intervention turque à Chypre en 1974. La dernière a été examinée par la Cour, qui a rendu un arrêt le 10 mai 2001 ;

– cinq requêtes introduites en 1982 par le Danemark, la France, les Pays-Bas, la Norvège et la Suède contre la Turquie après les événements de septembre 1980. Un règlement amiable entériné dans un rapport de la Commission a mis un terme à cette affaire ;

– une requête du Danemark contre la Turquie (1997) contenant des allégations de torture sur un citoyen danois en garde à vue par la police turque. L'affaire s'est conclue par un règlement amiable entériné par la Cour ;

---

<sup>1</sup> 7 771 requêtes étaient pendantes le 31 décembre 1998 ; ce nombre avoisinait les 95 000 en octobre 2008 (chiffres cités par M. Jean-Paul Costa, président de la Cour européenne des droits de l'homme, dans son allocution d'ouverture au séminaire consacré aux dix ans de la « nouvelle » Cour européenne des droits de l'homme, qui s'est tenu à Strasbourg le 13 octobre 2008).

– une requête de la Géorgie contre la Russie (26 mars 2007) concernant la réaction des autorités russes suite à l'arrestation à Tbilissi d'officiers russes soupçonnés d'espionnage.

Source : Pierre-Henri Imbert, « Convention européenne des droits de l'homme de 1950 et ses protocoles », *Jurisclasseur Libertés*.

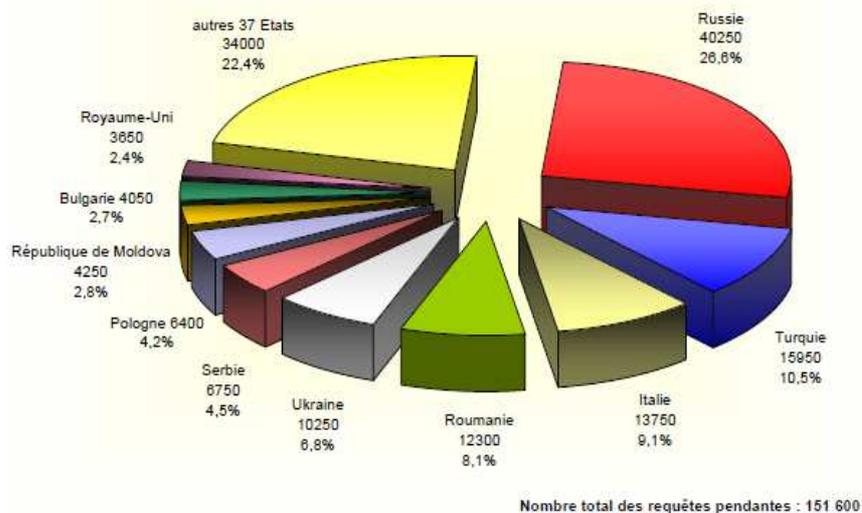
En revanche, le droit de recours individuel, garanti par l'article 34 de la Convention, qui a été généralisé en 1998 avec l'entrée en vigueur du Protocole n°11 (voir *supra*), explique, combiné à l'extension du nombre d'adhésions au Conseil de l'Europe, à la fois le succès de la Cour dans la promotion et la sauvegarde des droits de l'homme en Europe mais également les difficultés matérielles auxquelles elle est aujourd'hui confrontée.

La Cour, qui considère le droit de recours individuel comme faisant partie « *des clefs de voûte du mécanisme de sauvegarde des droits de l'Homme* » (CEDH, 4 février 2005, *Mamatkulov et Askarov c. Turquie*), a en effet eu l'occasion de rappeler que le droit de saisine de la Cour était **absolu** et qu'il ne souffrait **d'aucune entrave**.

Or aujourd'hui, **environ 800 millions d'individus ont la possibilité de saisir la Cour européenne des droits de l'homme**.

A l'heure actuelle, la Fédération de Russie, la Turquie, l'Italie<sup>1</sup>, la Roumanie et l'Ukraine sont les plus gros « pourvoyeurs » de requêtes.

Graphique 3 Etats gros pourvoyeurs de requêtes (plus de 3 500 requêtes pendantes devant une formation judiciaire au 31 décembre 2011)



Source : Cour européenne des droits de l'homme, analyse statistique 2011.

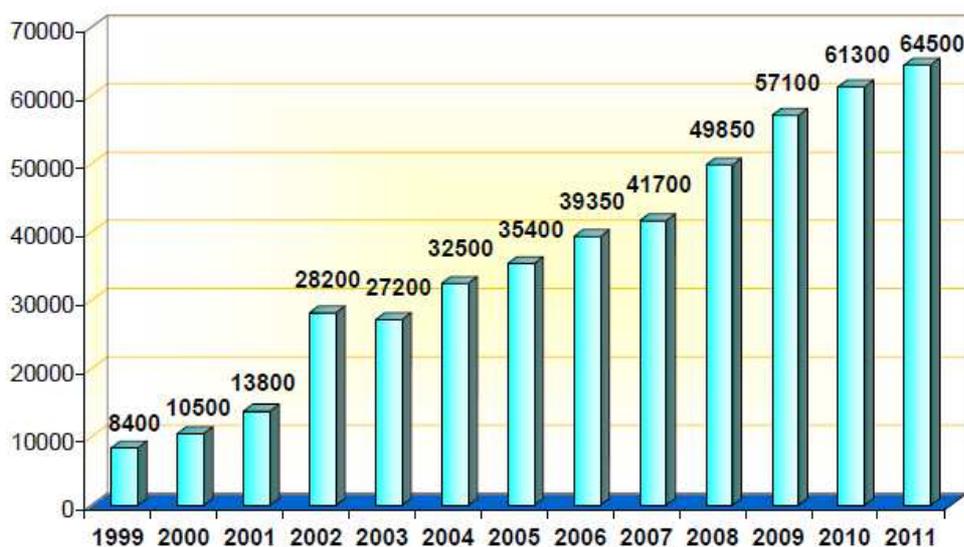
<sup>1</sup> En ce qui concerne l'Italie, une part très significative des requêtes se fonde sur la longueur des procédures judiciaires dans ce pays.

## 2. Une situation d'engorgement chronique

La Cour européenne des droits de l'homme fait face depuis une quinzaine d'années à **une croissance exponentielle du nombre de requêtes** qui lui sont soumises : en 1999, 8 400 requêtes ont été attribuées à un comité de juges ou à une chambre ; en 2003, ce chiffre était passé à 27 200, alors qu'environ 65 000 affaires étaient déjà pendantes ; en 2009, 57 200 requêtes ont été attribuées à une formation judiciaire et l'arriéré d'affaires atteignait le chiffre de 119 300. En 2011, **64 500 nouvelles requêtes** ont été attribuées à une formation judiciaire, soit une augmentation globale de 5% par rapport à 2010 (61 300 requêtes cette année là).

### Nombre de requêtes attribuées à une formation judiciaire<sup>3</sup>

Graphique 1 Requêtes attribuées à une formation judiciaire par an



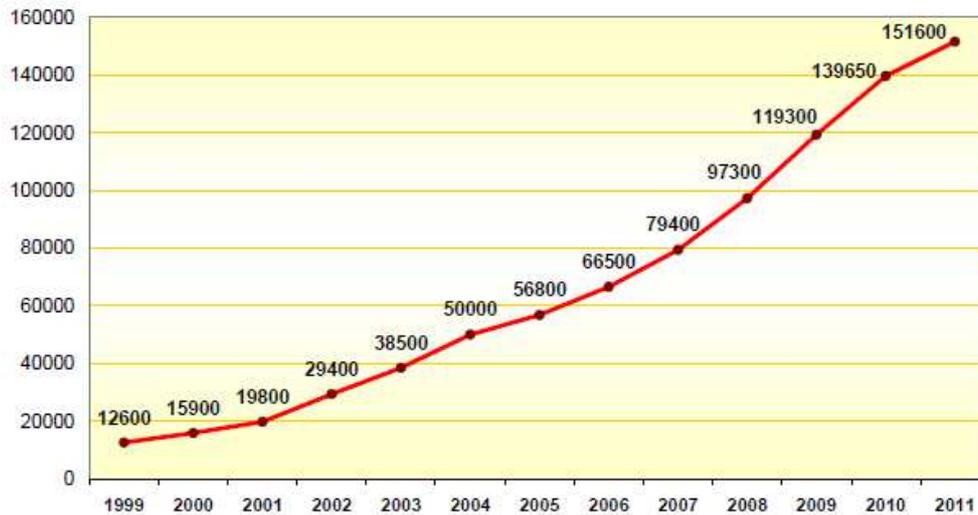
<sup>3</sup> Les chiffres indiquent le nombre total de requêtes, y compris les requêtes jointes. Les chiffres sont arrondis. La croissance de 2002 s'explique par un changement de méthodes de travail qui a déplacé une grande partie du filtrage de requêtes irrecevables du stade pré-judiciaire administratif vers le stade judiciaire.

Source : Cour européenne des droits de l'homme, analyse statistique 2011.

La même année, 52 188 requêtes ont été clôturées par une décision judiciaire : si ce chiffre marque une nette augmentation par rapport à l'année précédente (+27%), il n'a toutefois pas été suffisant pour combler le déficit annuel, c'est-à-dire la différence entre le nombre de nouvelles requêtes et celui des requêtes clôturées, qui s'est établi en 2011 à 12 300 (soit un déficit mensuel de plus de 1 000 requêtes).

**Ainsi, le nombre d'affaires pendantes devant une formation judiciaire a augmenté de 9% en 2011, passant de 139 650 à 151 600.**

Graphique 2 Requêtes pendantes devant une formation judiciaire



Source : Cour européenne des droits de l'homme, analyse statistique 2011.

On constate toutefois une légère amélioration sur le second semestre 2011, puisque le « stock » d'affaires en instance était de 160 200 le 31 août 2011 et qu'il a diminué de 5% entre cette date et le 31 décembre 2011. Cette diminution est probablement à mettre à l'actif des réformes engagées par la Cour pour améliorer sa capacité de jugement des affaires (voir *infra*).

La Cour est en particulier **submergée de requêtes irrecevables** : on estime généralement que **90% des requêtes soumises à la Cour sont irrecevables**. En 2011, 50 677 requêtes ont été déclarées irrecevables ou rayées du rôle par un juge unique, un comité ou une chambre.

La Cour est également confrontée à un nombre très élevé de requêtes portant sur des problèmes structurels sur lesquels la Cour s'est déjà prononcée et qui font l'objet d'une jurisprudence bien établie : ces requêtes, appelées « **requêtes répétitives** », représentent chaque année près de **60% des arrêts rendus par la Cour**.

Le nombre de requêtes ayant donné lieu au prononcé d'un arrêt s'est élevé en 2011 à 1 511.

Cette surcharge de travail se traduit inévitablement par un allongement des délais de jugement : à l'heure actuelle, la Cour s'efforce de traiter les affaires **dans les trois ans suivant leur introduction**, mais ce délai peut être bien supérieur, notamment lorsque l'affaire est renvoyée devant la Grande Chambre.

### **3. La question des mesures provisoires**

L'article 39 de son Règlement autorise la Cour à prononcer des mesures provisoires. Un grand nombre de ces dernières sont sollicitées par des étrangers dans le cadre d'un contentieux de l'éloignement.

Entre 2006 et 2010, la Cour a connu un accroissement très significatif du nombre de demandes de mesures provisoires (passées de 112 en 2006 à 4 786 en 2010, soit une augmentation de 4 000 %, s'agissant des seules demandes relatives à l'immigration).

Face à cette augmentation jugée « alarmante », l'ancien président de la Cour Jean-Paul Costa a rendu publique en février 2011 une déclaration rappelant aux Gouvernements et aux requérants le rôle de la Cour en matière d'immigration et de droit d'asile et insistant sur leurs responsabilités respectives. Celle-ci rappelle que la Cour ne demande à un État membre de s'abstenir d'expulser, d'extrader ou d'éloigner une personne que lorsqu'elle considère qu'elle serait exposée à un risque réel de dommages graves et irréversibles si elle était renvoyée. Une fois indiquée, la mesure provisoire est **juridiquement contraignante** pour l'État concerné. Pour autant, la déclaration rappelle que la Cour n'est pas une instance d'appel européenne des décisions en matière d'asile et d'immigration rendues par les juridictions nationales, et qu'il appartient aux États membres de prévoir au niveau national des recours à l'effet suspensif ainsi qu'un examen équitable et dans un délai raisonnable des risques susceptibles d'être encourus par l'étranger en cas de renvoi.

## **II. UNE COUR EN QUÊTE PERMANENTE DE RÉFORME**

La conférence de Brighton, qui s'est tenue les 18, 19 et 20 avril derniers à l'initiative de la présidence britannique du comité des ministres du Conseil de l'Europe, n'est que la dernière étape à ce jour d'un processus engagé depuis une dizaine d'années par la Cour pour lui permettre de faire face à sa charge de travail démesurée.

### ***A. L'ENTRÉE EN VIGUEUR TARDIVE DU PROTOCOLE N°14***

#### **1. Les mesures prévues par le Protocole n°14**

Le Protocole n°11, entré en vigueur en novembre 1998, avait déjà pour but de simplifier le système et de raccourcir la durée des procédures, en confiant à une unique entité judiciaire le soin de se prononcer sur les violations des droits reconnus par la Convention.

Face à l'accroissement continu du nombre de requêtes soumises à la Cour, de nouvelles pistes ont été explorées pour améliorer l'efficacité de la Cour et réduire sa charge de travail. Ces dernières ont été traduites dans un nouvel instrument juridique – **le Protocole n°14 – signé en mai 2004**, destiné à permettre à la Cour de se concentrer en priorité sur les affaires soulevant des questions importantes en matière de droits de l'homme.

Les principales modifications apportées à la Convention par le Protocole n°14 ont été les suivantes :

- afin de permettre à la Cour de traiter plus rapidement le flot de requêtes irrecevables dont elle est saisie, il a été décidé de permettre à **un juge unique** de rejeter les **requêtes manifestement irrecevables**, lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire. La décision prise par un juge unique est définitive. Jusqu'alors, ces décisions devaient être prises par un comité de trois juges. En cas de doute quant à la recevabilité de la requête, le juge unique est tenu de renvoyer celle-ci à un comité de juges ou à une chambre. Lorsqu'il agit en qualité de juge unique, un juge ne peut examiner aucune requête introduite contre l'État au titre duquel il a été élu ;

- afin de permettre à la Cour de traiter plus rapidement les requêtes dites « répétitives », il a été décidé qu'un **comité de trois juges** pourrait désormais déclarer les requêtes recevables et statuer sur le fond sur les affaires pour lesquelles existe **une jurisprudence bien établie** de la Cour. Jusqu'alors, les comités de trois juges ne pouvaient que déclarer les requêtes irrecevables à l'unanimité sans se prononcer au fond. Le juge élu au titre de l'État concerné par la requête n'est pas membre de droit du comité, mais il peut être invité à y siéger pour des raisons particulières ;

- afin de permettre au greffe et aux juges de gagner du temps dans le traitement des affaires, le Protocole n°14 a expressément autorisé la Cour à se prononcer conjointement sur la recevabilité et le fond des requêtes individuelles ;

- le Protocole n°14 a également doté la Cour de la **possibilité de déclarer irrecevables des requêtes lorsque le requérant n'a subi aucun préjudice important**, à moins que le respect des droits de l'homme garantis par la Convention exige un examen au fond ou que l'affaire n'ait pas été dûment examinée par un tribunal interne ;

- le nouveau texte encourage par ailleurs les **règlements amiables** à un stade précoce de la procédure, en particulier dans les affaires répétitives ;

- il ouvre au Commissaire aux droits de l'homme<sup>1</sup> un droit de tierce intervention ;

---

<sup>1</sup> *Le Commissaire aux droits de l'Homme est une institution indépendante et non judiciaire du Conseil de l'Europe, dont la mission est de promouvoir la prise de conscience et le respect des droits de l'homme dans les 47 États membres. Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2012, il s'agit de M. Nils Muižnieks, qui est de nationalité lettone. Il a succédé à ce poste à Thomas Hammarberg (2006-2012) et Alvaro Gil-Robles (1999-2006).*

- enfin, il habilite le comité des ministres à demander à la Cour **une interprétation** d'un arrêt définitif si des difficultés surgissent dans le cadre de son exécution. Ce dernier pourra également, dans des situations exceptionnelles et à la majorité des deux tiers, introduire devant la Grande Chambre de la Cour **un recours en manquement** afin d'obliger l'État concerné à exécuter l'arrêt initial.

Le Protocole n°14 a par ailleurs décidé **que les juges seraient désormais élus pour un mandat non renouvelable de neuf ans** – jusqu'alors ce mandat était de six ans, renouvelable une fois. La limite d'âge – 70 ans – n'a pas été modifiée. Le but de cette réforme était de **renforcer l'indépendance et l'impartialité des juges**.

## **2. La nécessité de mesures transitoires : le Protocole 14 bis**

L'entrée en vigueur du Protocole n°14 nécessitait une ratification unanime de cet instrument par les États parties à la Convention. Tous ont procédé à cette formalité dans les deux années suivant sa signature, à l'exception de la Fédération de Russie qui n'y a procédé que le 18 février 2010. **Signé en mai 2004, le Protocole n°14 n'est donc entré en vigueur que le 1<sup>er</sup> juin 2010.**

L'application par les juges uniques du nouveau critère de recevabilité fondé sur l'absence de préjudice important, n'est, quant à lui, entré en vigueur que le 1<sup>er</sup> juin 2012, puisque le Protocole n°14 prévoyait que seules les chambres et la Grande Chambre pourraient l'appliquer pendant les deux premières années.

Dans l'intervalle, le nombre de requêtes soumises à la Cour n'avait cessé d'augmenter de 10 à 20% chaque année. Le 14 octobre 2008, le président de la Cour a attiré l'attention du comité des ministres sur la nécessité urgente de mettre en place certaines des dispositions procédurales du Protocole n°14, notamment les procédures de juge unique et de comités de trois juges pour les affaires répétitives.

Adopté le 27 mai 2009, un nouveau **Protocole 14 bis**, destiné à n'être appliqué qu'à titre provisoire, a mis en œuvre ces deux mesures procédurales à l'égard des États qui acceptaient de les voir appliquées aux requêtes les mettant en cause.

Les stipulations du Protocole 14 bis, devenues caduques le 1<sup>er</sup> juin 2010, ont ainsi permis d'appliquer de façon anticipée pendant un an les deux principales mesures du Protocole n°14 – compétence des juges uniques pour statuer sur des requêtes irrecevables et compétence des comités de trois juges pour se prononcer sur des requêtes répétitives – à dix-huit États parties à la Convention.

## ***B. UNE MOBILISATION DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS DU CONSEIL DE L'EUROPE***

L'impérieuse nécessité de permettre à la Cour de faire face à l'afflux de requêtes dont elle fait l'objet a parallèlement justifié une mobilisation de l'ensemble des acteurs du Conseil de l'Europe et la mise en place, par la Cour elle-même, de dispositifs tendant à lui permettre de se concentrer sur les affaires les plus importantes.

### **1. Le rapport du Groupe des Sages au comité des ministres (15 novembre 2006)**

En mai 2005, les États membres du Conseil de l'Europe avaient confié à un Groupe de Sages, composé de onze personnalités parmi lesquelles le premier président honoraire de la Cour de cassation Pierre Truche, le soin d'examiner la question de l'efficacité à long terme du mécanisme de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme.

Dans un rapport remis au comité des ministres le 15 novembre 2006, ces Sages ont formulé un certain nombre de préconisations tendant :

- à assouplir la procédure de réforme du mécanisme juridictionnel, en ouvrant au comité des ministres la possibilité de procéder à certaines réformes au moyen de résolutions adoptées à l'unanimité sans qu'il soit nécessaire de recourir à une modification de la Convention ;

- à établir un nouveau mécanisme de filtrage judiciaire, en confiant à un « comité judiciaire » le soin de se prononcer sur les requêtes irrecevables et sur les requêtes répétitives ;

- à renforcer l'autorité de la jurisprudence de la Cour dans les États parties, en améliorant la traduction, la publication et la diffusion des décisions de la Cour, notamment auprès des juridictions, des administrations et des étudiants ;

- à envisager la mise en œuvre d'une procédure d'avis consultatifs par lesquels les juridictions nationales pourraient saisir la Cour de demandes d'avis consultatif sur des questions juridiques concernant l'interprétation de la Convention et de ses protocoles. La demande d'avis serait facultative pour les juridictions nationales et l'avis rendu par la Cour n'aurait pas de caractère obligatoire ;

- à renforcer les voies de recours internes pour la réparation des violations de la Convention, s'agissant notamment des préjudices résultant de la longueur d'une procédure judiciaire ou pour des périodes de détention provisoire excessives ;

- à renvoyer, sauf cas particuliers, à l'État concerné la fixation du montant de la compensation allouée au requérant ;

- à mettre en œuvre de façon plus systématique la procédure de l' « arrêt pilote » (voir *infra*) ;
- à favoriser les règlements amiables ;
- à élargir les fonctions du Commissaire aux droits de l'homme ;
- enfin, à renforcer les conditions de qualifications et d'indépendance des juges.

Dans un avis adopté en session plénière du 2 avril 2007, la Cour européenne des droits de l'homme avait largement approuvé ces préconisations, formulant toutefois une réserve sur deux d'entre elles :

- d'une part, elle avait estimé que la création d'une procédure d'avis consultatifs devrait être examinée au regard d'expériences étrangères et, en tout état de cause, reportée à un stade ultérieur, lorsque la charge de travail de la Cour aurait diminué ;

- d'autre part, rappelant qu'en 2006, une division spécialisée chargée de la satisfaction équitable avait été créée pour l'assister dans cet aspect de sa compétence, elle n'avait pas été convaincue que la fixation du montant de la compensation requise pour offrir une satisfaction équitable à un requérant pourrait être gérée plus efficacement par un organe judiciaire national.

## **2. Les conférences de haut-niveau d'Interlaken et d'Izmir**

Les travaux du Groupe des Sages ont alimenté les réflexions qui ont guidé les travaux des conférences de haut-niveau d'Interlaken et d'Izmir.

En effet, afin d'impliquer davantage l'ensemble des États parties à la Convention dans la mise en œuvre de mécanismes efficaces de sauvegarde des droits de l'homme au niveau national, seule à même de soulager la Cour de l'afflux de requêtes auquel elle est soumise, la Suisse, qui assumait alors la présidence semestrielle du comité des ministres du Conseil de l'Europe, a organisé **en février 2010 une conférence ministérielle qui s'est tenue à Interlaken.**

Réaffirmant **l'attachement des États parties au droit de recours individuel** mais également **la responsabilité qui incombe à chacun d'entre eux dans la mise en œuvre, au niveau national,** de mécanismes propres à garantir l'application et la mise en œuvre des droits reconnus par la Convention, conformément au **principe de subsidiarité,** cette conférence a débouché sur l'adoption **d'un Plan d'action,** en douze points, insistant notamment sur la nécessité pour chaque État partie de mettre en œuvre les procédures nécessaires pour prévenir et réparer les violations de la Convention et de mieux exécuter les arrêts de la Cour.

Cette première conférence de haut-niveau a été suivie, un an plus tard, par la tenue les 26 et 27 avril 2011, sous l'impulsion de la présidence turque du comité des ministres, **d'une seconde conférence qui a eu lieu à Izmir.**

Cette dernière poursuivait trois objectifs : évaluer l'impact de la mise en œuvre du Protocole n°14, entré en vigueur dix mois auparavant ; dresser un bilan du processus de réforme lancé à Interlaken ; enfin, donner une impulsion à la poursuite du mouvement de réforme ainsi engagé.

Constatant que les dispositions introduites par le Protocole n°14 n'offriraient pas, à elles seules, « *une solution durable et globale aux problèmes auxquels le système de la Convention se trouve aujourd'hui confronté* », elle a donné lieu à l'adoption **d'un Plan de suivi**, tendant notamment :

- à dissuader les requêtes irrecevables, dans le respect du principe du droit de recours individuel, notamment en faisant mieux connaître auprès des requérants les critères de recevabilité applicables devant la Cour ;

- à renforcer la mise en œuvre de la Convention au niveau national, en particulier par la mise en place de voies de recours internes efficaces, par l'exécution des arrêts de la Cour, et par une meilleure formation des juges et des auxiliaires de justice ;

- à réfléchir à la possibilité d'introduire des systèmes de filtrage des requêtes plus performants ;

- à encourager les États parties à privilégier la conclusion des affaires répétitives par des règlements amiables ou des déclarations unilatérales ;

- à inviter la Cour à utiliser tous les outils procéduraux mis à sa disposition par les différentes réformes engagées depuis plusieurs années ;

- enfin, à soutenir les efforts du comité des ministres en matière de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour.

### **3. Les mesures internes adoptées par la Cour**

De son côté, la Cour a adopté un certain nombre de mesures d'ordre interne destinées à lui permettre de se concentrer sur les affaires soulevant les questions les plus importantes.

#### *a) La procédure de « l'arrêt pilote »*

A partir de l'arrêt *Broniowski c. Pologne* du 22 juin 2004, la Cour a mis en place une nouvelle procédure – dite de « l'arrêt pilote » – destinée à lui permettre de traiter plus efficacement les requêtes répétitives, trouvant leur origine dans une même difficulté d'application de la Convention.

Cette procédure fonctionne ainsi<sup>1</sup> : lorsque la Cour est saisie d'un nombre important de requêtes découlant de la même cause, elle en sélectionne une ou plusieurs afin de les traiter par priorité.

---

<sup>1</sup> <sup>1</sup> Voir à ce sujet la note d'information du greffier de la Cour consacrée à la procédure de l'arrêt pilote, disponible sur le site Internet de la Cour : [http://www.echr.coe.int/NR/ronlyres/FC0AFAAF-E67B-41E9-91FD-F968D1834022/0/Article\\_61\\_Procedure\\_arrêt\\_pilote.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/ronlyres/FC0AFAAF-E67B-41E9-91FD-F968D1834022/0/Article_61_Procedure_arrêt_pilote.pdf).

L'« arrêt pilote » qu'elle rend dans cette affaire vise :

- à déterminer s'il y a eu violation de la convention dans le cas particulier qu'elle examine ;
- à identifier le dysfonctionnement de la législation interne qui est à l'origine de la violation ;
- à donner des indications claires au Gouvernement quant à la manière d'éliminer ce dysfonctionnement ;
- enfin, à susciter la création d'un recours interne apte à s'appliquer à toutes les affaires similaires (y compris celles qui sont déjà pendantes devant la Cour), ou au moins conduire au règlement de toutes les affaires de ce type pendantes devant la Cour.

La procédure de l'arrêt pilote vise donc à **aider les autorités nationales à éliminer le problème systémique ou structurel mis en évidence par la Cour**. Elle conduit toutefois à **l'ajournement de toutes les autres affaires apparentées** pendant un délai qui peut être important : son utilisation doit donc être subordonnée à la condition que l'État défendeur prenne rapidement des mesures effectives pour mettre en œuvre les indications données par la Cour dans l'arrêt pilote. A cet égard, la Cour se réserve la possibilité de fixer, dans le dispositif de l'arrêt pilote, un délai déterminé pour l'adoption des mesures qu'elle préconise. En tout état de cause, elle peut à tout moment examiner une requête ajournée si l'intérêt d'une bonne administration de la justice l'exige.

Les arrêts pilotes sont systématiquement notifiés au comité des ministres, à l'Assemblée parlementaire, au secrétaire général et au Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

Ils constituent, au plan procédural, **une traduction du principe de subsidiarité** qui fonde le mécanisme de défense des droits de l'homme, aux termes duquel il est préférable qu'une personne s'estimant victime d'une violation de la Convention européenne des droits de l'homme obtienne réparation du préjudice subi au niveau national (voir *supra*).

La procédure de l'arrêt pilote a été formalisée en février 2011 par son insertion dans l'article 61 du Règlement de la Cour.

Comme l'a expliqué à la délégation de votre commission Sir Nicolas Bratza, président de la Cour, cette procédure commence à produire des résultats intéressants. Son application à une question relative au contrôle des loyers en Pologne a par exemple récemment permis de soulager la Cour d'un nombre très significatif de requêtes répétitives.

*b) La mise en place d'une politique dite « de priorisation »*

En juin 2009, la Cour a modifié son règlement s'agissant de l'ordre de traitement des affaires. Jusqu'alors, les affaires étaient instruites et jugées principalement par ordre chronologique. Cette façon de procéder n'était plus

supportable dès lors que, sous l'effet de l'accroissement exponentiel des requêtes, les délais de jugement de la Cour atteignaient plusieurs années, ce qui signifiait que de graves violations des droits de l'homme pouvaient persister et le nombre de victimes potentielles s'accroître avant que la Cour ne se soit prononcée.

Cette dernière a donc décidé de mettre en œuvre une politique dite « de priorisation » des affaires, qu'elle a formalisée dans l'article 41 de son Règlement.

Aux termes de cette disposition, la Cour doit tenir compte de l'importance et de l'urgence des questions soulevées pour décider de l'ordre de traitement des requêtes.

Ces dernières sont classées en sept catégories :

I.	<b>Affaires urgentes</b> (notamment risque pour la vie ou la santé du requérant, autres circonstances liées à la situation personnelle ou familiale du requérant, en particulier lorsque le bien-être des enfants est en jeu, mesures provisoires demandées au titre de l'article 39 de son Règlement)
II.	Affaires soulevant des questions susceptibles d'avoir une <b>incidence sur l'efficacité du système de la Convention</b> (notamment problème structurel ou situation endémique que la Cour n'a pas encore eu l'occasion d'examiner, procédure de l'arrêt pilote) ou affaires soulevant une <b>question importante d'intérêt général</b> (notamment une question grave susceptible d'avoir des répercussions majeures sur les systèmes juridiques internes ou européen), affaires interétatiques
III.	Affaires comportant <i>prima facie</i> des griefs principaux portant sur <b>les articles 2, 3, 4 ou 5§1 de la Convention</b> , indépendamment de leur caractère répétitif ou non, et qui ont donné lieu à des menaces directes pour l'intégrité physique et la dignité de la personne humaine
IV.	Affaires potentiellement bien fondées sur le terrain d'autres articles
V.	Requêtes soulevant des questions déjà traitées dans un arrêt pilote ou dans un arrêt de principe (« affaires répétitives »)
VI.	Requêtes identifiées comme soulevant un problème de recevabilité
VII.	Requêtes de comité manifestement irrecevables

Ce système permet de donner une priorité de traitement aux affaires considérées comme plus importantes. Par exemple, une allégation plausible de torture ou de traitements inhumains ou dégradants (article 3 de la Convention – catégorie III) sera en principe traitée avant une allégation de violation du droit à la liberté d'expression (article 10 – catégorie IV – affaires potentiellement bien fondées sur le terrain d'autres articles).

D'après le bilan statistique qu'a dressé la Cour en janvier 2012, le nombre de requêtes des trois premières catégories (« requêtes prioritaires ») traitées en 2011 a globalement augmenté de 5% par rapport à 2010. Le nombre de requêtes prioritaires rayées du rôle à la suite d'un règlement amiable ou d'une déclaration unilatérale est notamment passé de 40 en 2010 à 146 en 2011.

La majorité des requêtes « urgentes » de la catégorie I (73%) sont pendantes depuis moins de trois ans.

L'ensemble de ces mesures, combinées à une restructuration du greffe (création d'une équipe de filtrage pour identifier plus rapidement les requêtes irrecevables) et le renfort d'un certain nombre de juristes (notamment vingt juristes russes recrutés par la Cour pour lui permettre de traiter les très nombreuses requêtes émanant de cet État partie), semblent commencer à porter leurs fruits : **au cours du second semestre 2011, le « stock » d'affaires en instance à la Cour a diminué** (voir *supra*).

#### **4. Organisation actuelle de la Cour européenne des droits de l'homme**

A l'heure actuelle, la Cour peut donc siéger dans quatre formations principales différentes :

- les requêtes manifestement irrecevables sont examinées **par un juge unique**. A partir du 1<sup>er</sup> juin 2010, date d'entrée en vigueur du Protocole n°14, vingt membres de la Cour ont exercé les fonctions de juge unique. Ce système a été étendu à l'ensemble des juges le 1<sup>er</sup> juin 2012<sup>1</sup>. Chacun d'entre eux est assisté d'un rapporteur désigné parmi les juristes expérimentés du greffe ;

- un **comité de trois juges** statue à l'unanimité sur la recevabilité et le fond des affaires faisant l'objet d'une jurisprudence bien établie de la Cour (traitement des requêtes dites « répétitives ») ;

- dans les autres cas, la requête est attribuée à **une chambre** de sept juges, qui se prononce à la majorité. Il existe une chambre par section (la cour comprenant cinq sections au total), le président de la section et le juge élu au titre de l'État concerné siégeant dans chaque affaire ;

- enfin, dans des cas exceptionnels, la **Grande Chambre** de dix-sept juges examine les affaires qui lui sont déférées soit à la suite d'un dessaisissement par une chambre, soit lorsqu'un renvoi de l'affaire devant elle est accepté. La Grande Chambre a vocation à traiter des affaires qui soulèvent une question grave relative à l'interprétation ou à l'application de la convention, ou une question grave de caractère général. Elle se prononce à la majorité.

Les décisions d'irrecevabilité, les arrêts rendus par un comité et ceux rendus par la Grande Chambre sont définitifs. En revanche, les parties ont la possibilité, dans un délai de trois mois suivant le prononcé d'un arrêt de chambre, de demander le renvoi d'une affaire devant la Grande Chambre pour un nouvel examen.

---

<sup>1</sup> A l'exception du juge élu au titre de la Fédération de Russie, mobilisé sur les requêtes extrêmement nombreuses émanant de son pays.

### **C. LA CONFÉRENCE DE BRIGHTON (18-20 AVRIL 2012) : « BEAUCOUP DE BRUIT POUR RIEN » ?**

Si la virulence des attaques contre la Cour qui ont émaillé une certaine partie de la presse britannique et les remises en cause dont elle a fait l'objet de la part du Premier ministre David Cameron au début de l'année 2012 ont suscité, à juste titre, l'inquiétude des observateurs attachés à l'existence de la Cour européenne des droits de l'homme, la conférence qui s'est tenue à Brighton les 18, 19 et 20 avril derniers à l'initiative de la présidence britannique du comité des ministres du Conseil de l'Europe n'a constitué en définitive qu'une nouvelle étape dans la réflexion commune entamée depuis plusieurs années pour remédier aux difficultés rencontrées par la Cour. A cet égard, les propositions britanniques les plus débattues n'ont pas rencontré l'approbation d'une majorité d'États membres qui ont réaffirmé leur attachement aux principes fondamentaux de la défense des droits en Europe.

#### **1. Les propositions britanniques**

Le Gouvernement britannique a présenté, le 23 février 2012, un projet de déclaration destiné à servir de base de discussion à Brighton.

Ce dernier, tout en réaffirmant le caractère central du droit au recours individuel devant la Cour, suggérait un certain nombre de pistes d'évolution dont trois ont plus particulièrement retenu l'attention :

\* le projet de déclaration proposait de renforcer le principe de subsidiarité qui fonde depuis l'origine le système européen des droits de l'homme **en reconnaissant à chaque État membre « une marge d'appréciation considérable en matière d'application et de mise en œuvre de la Convention.** [...] Cette marge d'appréciation implique, entre autres, qu'il incombe aux parlements nationaux élus démocratiquement de décider comment transposer la Convention dans la législation, et à des juridictions et instances nationales indépendantes et impartiales d'appliquer la Convention dans des décisions motivées. Le rôle de la Cour est de contrôler les décisions prises par les autorités nationales pour s'assurer qu'elles restent dans les limites de cette marge d'appréciation ». Il proposait en conséquence d'inscrire expressément dans le texte de la Convention les principes de subsidiarité et de marge d'appréciation ;

\* concomitamment, le projet de déclaration proposait diverses mesures destinées à **renforcer l'application de la Convention par les autorités nationales** (information systématique des parlements nationaux de la compatibilité des projets de loi avec la Convention notamment). Il proposait également d'encourager le dialogue entre la Cour et les autorités nationales, et de permettre aux plus hautes juridictions nationales **« de soumettre un point d'interprétation de la Convention à la Cour pour avis consultatif dans le cadre d'une affaire donnée »** ;

\* enfin, le projet proposait qu'une requête soit désormais déclarée **irrecevable** « *si elle est en substance identique à une question qui a été examinée par une juridiction nationale en tenant compte des droits garantis par la Convention, à moins que la Cour n'estime que : i) la juridiction nationale a manifestement commis une erreur dans son interprétation ou son application des droits reconnus par la Convention, ou ii) la requête soulève une question grave relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention* ». Le document proposait par ailleurs de ramener de six mois à deux, trois ou quatre mois le délai dans lequel une requête doit être introduite devant la Cour. La Cour aurait enfin été invitée à s'assurer que les droits garantis par la Convention invoqués dans une requête ont bien été invoqués formellement dans la procédure interne.

Le projet de déclaration évoquait également les pistes suivantes :

- **élargissement du nouveau critère de recevabilité sur « l'absence de préjudice important »** ;

- réflexion sur l'introduction d'une sorte d' « **action de groupe** » qui permettrait « *à la Cour d'examiner des requêtes représentatives portant sur les violations alléguées susceptibles de toucher un grand nombre de requérants potentiels* » ;

- modification du Règlement de la Cour afin « *d'imposer à une chambre de prendre une décision de dessaisissement si elle considère qu'il y a lieu de s'écarter d'une jurisprudence établie* » ;

- réflexion sur l'opportunité de l'introduction de nouvelles mesures ou de nouvelles sanctions pour faire pression sur les États qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour dans un délai approprié. En particulier, une **sanction financière** aurait pu être envisagée « *si le défaut d'exécution d'un arrêt entraîne un afflux de requêtes similaires devant la Cour* » ;

- **amélioration du recrutement des juges et modification de la limite d'âge.**

A plus long terme, le projet de déclaration appelait à la constitution d'une « *commission chargée de réfléchir à l'avenir de la Convention et de la Cour* ». Celle-ci aurait notamment été invitée à **étudier la possibilité pour la Cour de sélectionner discrétionnairement les requêtes à examiner**, sur le modèle de la Cour suprême des États-Unis. Était également évoquée l'idée de « *limiter le pouvoir de la Cour d'octroyer une satisfaction équitable aux requérants* » (§42).

## 2. Les observations de la Cour

Dans un document adopté en Assemblée plénière le 20 février 2012, la Cour de Strasbourg a formulé plusieurs remarques destinées à éclairer les travaux de la conférence à venir.

Elle souscrit tout d'abord au but général tendant à ramener le nombre d'affaires pendantes devant elle à un volume « gérable » et à faire en sorte

qu'il s'agisse d'affaires soulevant des questions importantes au regard de la Convention, « *sous réserve que deux conditions soient respectées : premièrement, le droit au recours individuel doit être préservé ; deuxièmement, il faut que des mécanismes effectifs (nationaux ou internationaux) soient mis en place pour accueillir les affaires bien fondées que la Cour ne peut traiter* ».

Elle formule ensuite un certain nombre d'observations sur les pistes d'évolution suggérées par la présidence britannique :

- rappelant l'importance « *que les États exécutent comme il se doit les arrêts pilotes rendus à leur égard et examinent avec attention les implications des arrêts rendus à l'égard des autres États* », elle indique qu'elle continuera ses efforts pour améliorer la diffusion de sa jurisprudence. Un **Institut de formation judiciaire**<sup>1</sup>, mis en place au sein de la Cour avec le soutien financier du Fonds pour les droits de l'homme, a commencé à fonctionner en avril 2012 ;

- s'agissant du renforcement du dialogue avec les juridictions nationales, elle rappelle que **des réunions de travail** ont lieu régulièrement avec les juridictions suprêmes nationales, et que le dialogue judiciaire passe aussi **par la motivation des arrêts**. Toutefois, elle n'est **pas opposée à l'instauration d'un mécanisme d'avis consultatifs**, souhaitant une réflexion plus approfondie sur cette question ;

- rappelant son **opposition totale à l'introduction d'obstacles tels que l'imposition de frais ou de ministère obligatoire d'avocat**, elle se déclare favorable à un réexamen des critères de recevabilité des requêtes. Toutefois, « *elle n'est pas convaincue que le fait de modifier les critères de recevabilité ou d'en ajouter de nouveaux (plutôt que de rejeter des requêtes pour d'autres motifs) aurait un impact significatif sur sa charge de travail* ». En particulier, s'agissant de la proposition tendant à juger la requête irrecevable lorsque l'affaire est en substance identique à une question qui a déjà été examinée par une juridiction nationale appliquant les droits garantis par la Convention, elle relève que, « *pour vérifier si les juridictions nationales ont procédé à un examen approprié ou si elles ont commis une erreur manifeste d'appréciation, [la Cour] devrait de toute façon examiner chaque affaire de manière systématique et approfondie* » ;

- en revanche, elle se déclare favorable à une réduction du délai d'introduction des requêtes (aujourd'hui de six mois), en l'alignant sur les délais équivalents dans les procédures nationales ;

- sur la possibilité qui lui serait ouverte de sélectionner les affaires sur lesquelles elle se prononce, elle préférerait utiliser le critère existant de « *jurisprudence bien établie* » : « *en vertu de celui-ci, lorsqu'il existerait une*

---

<sup>1</sup> *Projet de 200 000 euros concernant l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Moldavie, le Monténégro, la Serbie et l'Ukraine visant à offrir aux professionnels (magistrats et avocats) une formation de haut niveau sur la législation de la Convention et à contribuer à la diffusion de la jurisprudence de la Cour et à son effective disponibilité pour professionnels du droit.*

*jurisprudence bien établie, elle n'examinerait l'affaire au fond en formation de chambre que si le respect des droits de l'homme [l'impose]. Les autres affaires recevables ne satisfaisant pas à ce critère devraient quant à elles être traitées hors de la Cour, soit dans le cadre d'une autre procédure internationale, soit, sur renvoi, par un mécanisme national » ;*

- elle souligne par ailleurs que « *l'examen d'un nombre aussi important de requêtes répétitives n'est pas compatible avec le fonctionnement d'une juridiction internationale* », et invite « *les États membres du Conseil de l'Europe [à] redoubler d'efforts aux niveaux individuel et collectif pour régler les problèmes structurels et endémiques qui sont à l'origine de ce type de requêtes* » : « **le but doit être de détecter et de corriger les causes législatives et administratives des violations récurrentes et de mettre en place des mécanismes nationaux permettant d'apporter une réparation aux intéressés** » ;

- elle souhaite que puisse être rendu obligatoire le renvoi devant la Grande Chambre – à l'heure actuel facultatif – dès lors qu'une chambre envisage de s'écarter de la jurisprudence établie ;

- enfin, elle se dit favorable à une modification de la limite d'âge actuellement imposée aux juges, soulignant que le système actuel présente l'inconvénient d'empêcher certains juges expérimentés de terminer leur mandat, voire même exclure totalement leur candidature.

### **3. La position des États parties**

Les propositions britanniques, explicitement soutenues par la Suisse, ont été combattues par plusieurs États membres, parmi lesquels l'Autriche, l'Allemagne, Andorre, la Finlande, la Pologne, la Roumanie, la Croatie, Chypre, la Slovénie et le Danemark.

La France a quant à elle apporté un « *soutien modéré* » aux propositions britanniques, en raison notamment de la nécessité de diminuer le nombre d'affaires dont la Cour est saisie : elle a en particulier soutenu les propositions tendant à rappeler le principe de subsidiarité, à inscrire dans la Convention l'existence de la marge d'appréciation dont disposent les États dans l'application de la Convention et à envisager la création d'une procédure d'avis consultatifs visant à éclairer les juridictions suprêmes sur la Convention à l'occasion d'un litige.

En tout état de cause, le précédent Gouvernement considérait indispensable de repenser le principe du droit au recours individuel au regard du nombre d'habitants aujourd'hui concernés (plus de 800 millions de personnes) et de la disparité entre États membres du Conseil de l'Europe en matière de respect et de garantie des droits.

Comme l'ont observé les représentants du ministère des affaires étrangères rencontrés par vos rapporteurs, on peut en effet légitimement

s'interroger sur la véritable portée d'un recours individuel qui aboutit dans 90% des cas, lorsque l'affaire est traitée par un juge unique, à un simple courrier du greffe de la Cour indiquant au requérant, suivant une motivation stéréotypée, que sa requête ne peut être admise. La même question se pose tout aussi légitimement lorsque le jugement d'une affaire intervient plusieurs années après l'introduction de la requête.

#### 4. Une issue en demi-teinte

La déclaration finalement adoptée par les États membres à l'issue de la conférence de Brighton s'est avérée largement en retrait par rapport aux propositions initialement avancées par le Gouvernement britannique :

- la proposition de consécration de la notion de « marge d'appréciation » dans le texte même de la Convention a été écartée, au profit d'une simple référence **dans le préambule**. De fait, compte tenu de la jurisprudence constante et ancienne de la Cour sur cette notion (voir *supra*), une telle modification n'aura probablement qu'une portée normative très limitée ;

- la proposition tendant à étendre très largement le champ des requêtes irrecevables, afin de privilégier les décisions des seuls cours suprêmes nationales, sauf violation manifeste de la Convention, n'a pas prospéré. La déclaration de Brighton y substitue une simple référence à la pratique actuelle de la Cour, qui considère une requête « *comme manifestement irrecevable [...], entre autres, [si cette] requête soulève un grief qui a été dûment examiné par un tribunal interne appliquant les droits garantis par la Convention à la lumière de la jurisprudence bien établie de la Cour, y compris, le cas échéant, sur la marge d'appréciation, à moins que la Cour estime que la requête soulève une question sérieuse relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention* » [le projet de déclaration retenait les termes d' « *erreur manifeste* » dans l'interprétation ou l'application des droits reconnus par la Convention et de « *question grave* » relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention] ;

- en revanche, les propositions tendant, d'une part, à **réduire de six à quatre mois** le délai d'introduction des requêtes, et, d'autre part, à permettre à la Cour de déclarer une requête irrecevable, **sur le fondement de l'absence de préjudice important**, lorsque l'« *affaire [...] n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne* », ont été retenues. D'après les interlocuteurs rencontrés par la délégation de votre commission à Strasbourg, ces deux modifications seraient susceptibles de diminuer le nombre de requêtes irrecevables dont la Cour est saisie ;

- **le principe de la création d'une procédure d'avis consultatif a été accepté**. L'adoption d'une telle procédure serait soumise à la libre appréciation de chaque État et les avis rendus n'auraient aucun caractère contraignant pour les autres États parties ;

- la déclaration finale de Brighton réaffirme par ailleurs à plusieurs reprises et de façon ferme **la responsabilité incombant à chaque État membre dans l'application de la Convention**. Cette responsabilité implique que chaque État prenne « *des mesures effectives pour prévenir les violations* » de la Convention (création d'institutions nationales indépendantes de protection des droits de l'homme, développement de recours nationaux spécifiques, etc.). La déclaration invite par ailleurs **les institutions du Conseil de l'Europe à fournir aux États une assistance technique**, notamment à travers l'échange de « bonnes pratiques » ;

- elle réitère par ailleurs la responsabilité incombant au comité des ministres dans la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, **sans toutefois reprendre l'idée d'introduire des sanctions** contre les États qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour ;

- l'introduction d'une forme d'action de groupe, enfin, est laissée à l'appréciation du comité des ministres.

La proposition tendant à réfléchir à l'opportunité de permettre à la Cour, à l'avenir, de sélectionner discrétionnairement les affaires sur lesquelles elle se prononce n'a quant à elle pas été reprise.

La déclaration finale de Brighton prend acte de l'objectif que s'est fixé la Cour, grâce aux nombreuses réformes déjà mises en œuvre, de traiter d'ici à 2015 les requêtes manifestement irrecevables en suspens, et, sous réserve qu'elle puisse disposer « *des ressources appropriées* », lui assigne l'objectif de prendre la décision de communiquer ou non une affaire dans un délai **d'un an**, puis de rendre une décision ou un arrêt sur toute affaire communiquée dans un délai de **deux ans** après sa communication.

### **III. APRÈS BRIGHTON, QUELLES PERSPECTIVES POUR LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME ?**

La Cour européenne des droits de l'homme vient de traverser une intense période de réformes. Au lendemain de la conférence de Brighton, il convient de lui laisser le temps de s'approprier les nouveaux outils dont elle dispose pour traiter plus efficacement et plus rapidement les requêtes qui lui sont soumises. Toutefois, la résorption du stock d'affaires en instance devant la Cour ne pourra se faire, d'après vos rapporteurs, sans un renforcement, au moins temporaire, de ses moyens et de ses effectifs.

Alors que le traité de Lisbonne a officiellement autorisé l'Union européenne à adhérer en tant que telle à la Convention européenne des droits de l'homme, il convient également d'examiner les modalités que pourrait prendre un renforcement des liens entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne dans l'amélioration de la protection des droits de l'homme en Europe.

Mais avant toute chose, vos rapporteurs souhaitent insister sur la priorité absolue que constituent, d'une part, l'application des droits et libertés reconnus par la Convention et, d'autre part, l'exécution des arrêts de la Cour par les États membres du Conseil de l'Europe : **en effet, seule une garantie effective et efficace de ces droits au niveau national paraît de nature à diminuer la charge de travail de la Cour.**

**A. LA NÉCESSITÉ URGENTE D'UNE MEILLEURE APPLICATION DES DROITS ET LIBERTÉS RECONNUS PAR LA CONVENTION DANS TOUS LES ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE**

**1. Remédier à la disparité entre États membres en matière de respect des droits de l'homme**

Comme le déclarait le 19 avril 2012, à la conférence de Brighton, notre collègue député Jean-Claude Mignon, président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *« on [dit la Cour] victime de son succès. Mais est-ce que nous pouvons vraiment parler de « succès » dans ce contexte ? La Cour n'est-elle pas plutôt victime des défaillances au niveau national ? N'omettons pas de rappeler qu'environ la moitié des affaires pendantes devant la Cour concernent quatre États seulement, un seul d'entre eux représentant 27% des requêtes totales et que dix États, sur quarante-sept, totalisent près de 80% des requêtes ».*

Les statistiques globales établies par la Cour montrent en effet que, depuis sa création, cette dernière a rendu plus de 15 000 arrêts. Près de la moitié des arrêts rendus étaient dirigés contre quatre États : la Turquie (2 747), l'Italie (2 166), la Fédération de Russie (1 212) et la Pologne (945).

*a) Une amélioration du suivi de l'exécution des arrêts de la Cour*

Le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour relève de la responsabilité du comité des ministres du Conseil de l'Europe. Afin d'améliorer le processus de suivi, ce dernier a adopté en décembre 2010 de **nouvelles modalités de surveillance**, se traduisant en particulier par un accent mis sur les « arrêts pilotes » et les problèmes structurels importants ou complexes mis en évidence par la Cour.

Celles-ci semblent commencer à porter leurs fruits. Dans son rapport annuel pour 2011, le comité des ministres relève que cette année là, pour la première fois depuis longtemps, **le nombre de nouvelles affaires répétitives transmises au comité des ministres a diminué**. Cette diminution est probablement à mettre au compte d'une meilleure coopération entre la Cour, le comité des ministres et les autorités nationales s'agissant de la mise en œuvre des « arrêts pilotes ». En revanche, le comité relève avec regret que le nombre d'affaires en attente d'exécution, cinq ans après l'arrêt de la Cour, a encore augmenté.

L'année 2011 a par ailleurs donné lieu à une augmentation des activités de coopération organisées par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour. Comme l'indique le rapport annuel précité, « *le budget ordinaire consacré à ces activités, qui est resté stable autour de 90 000 euros depuis quelques années, a été renforcé de manière considérable par les contributions du Fonds fiduciaire « droits de l'homme » (en 2011 environ 250 000 euros ont été consacrés à ces activités, par rapport aux 185 000 euros en 2010). Une série de missions du Secrétariat ont permis des avancées significatives dans l'exécution d'affaires spécifiques. On peut citer, à titre d'exemple, la coopération engagée avec les autorités moldaves à la suite de l'arrêt pilote Olaru dans le cadre de l'élaboration des changements législatifs exigés par cet arrêt. La coopération a été fructueuse et le nouveau recours exigé a été mis en place dans le délai imparti par la Cour. Deux nouveaux projets importants soutenus par le Fonds ont été lancés fin 2011 pour permettre de résoudre d'autres problèmes pendants devant le comité des ministres depuis longtemps : l'un relatif à la liberté d'expression en Turquie, mis en place à l'initiative du Secrétaire général, l'autre relatif aux problèmes liés à la détention provisoire et les recours efficaces pour contester les conditions de détention, proposé aux pays principalement concernés par ces questions* »<sup>1</sup>.

*b) Donner une traduction concrète au principe de subsidiarité*

De façon plus générale, le **principe de subsidiarité**, qui fonde le système de protection des droits de l'homme et sur la mise en œuvre duquel les conférences d'Interlaken, d'Izmir et de Brighton ont particulièrement insisté, implique, comme l'a expliqué à la délégation de votre commission M. Philippe Boillat, directeur général des droits de l'homme et de l'État de droit au Conseil de l'Europe :

- que chaque État membre mette en place des voies de recours internes permettant de sanctionner, au niveau national, les violations des droits reconnus dans la Convention ;

- que chaque État membre applique de façon anticipée la jurisprudence de la Cour, notamment lorsque certaines décisions, rendues à l'égard d'un autre État partie, sont susceptibles de s'appliquer à son propre système juridique ;

- qu'un mécanisme de contrôle systématique, *a priori*, de la compatibilité des lois avec les droits et libertés garantis par la Convention soit mis en œuvre au niveau de chaque Parlement national ;

- que la jurisprudence de la Cour soit mieux connue et mieux diffusée. A cet égard, M. Philippe Boillat a attiré l'attention **sur la question centrale de la traduction des arrêts de la Cour** – ceux-ci n'étant, en l'état du droit, rédigés qu'en français et en anglais. Depuis quelques mois, la Cour a entrepris d'alimenter sa base de données de versions traduites de ses arrêts et décisions ;

---

<sup>1</sup> Conseil de l'Europe, comité des ministres, « *Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme* », rapport annuel, 2011, page 12.

elle a également contribué à la production et à la diffusion en plusieurs langues de deux guides importants, le *Guide pratique sur la recevabilité* et le *Manuel du droit européen en matière de non-discrimination*, rédigé en partenariat avec l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. Enfin, elle a prévu de doter sa nouvelle base de données HUDOC d'une interface russe ;

- que ces efforts aillent de pair avec **une meilleure formation, au niveau national, des magistrats** dont le cursus d'études devrait notamment intégrer systématiquement un module consacré à la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour.

Vos rapporteurs, qui partagent pleinement ces recommandations, s'interrogent sur l'opportunité d'aller plus loin.

En particulier, ils souhaitent **que ne soit pas définitivement écartée la possibilité**, évoquée par le Gouvernement britannique lors de la préparation de la conférence de Brighton, **de prononcer des astreintes ou des sanctions financières à l'encontre d'États persistant à ne pas exécuter un arrêt de la Cour**. Un tel système, que la Cour de justice de l'Union européenne peut pour sa part mettre en œuvre, a fait la preuve de son efficacité s'agissant de l'application du droit communautaire par les États membres de l'Union européenne.

Les opposants à la mise en place de telles sanctions financières font valoir qu'à la différence de l'Union européenne, le Conseil de l'Europe est une organisation intergouvernementale, qui se prête mal à ce type de mesures particulièrement intrusives à l'encontre de ses membres et qu'il convient de privilégier les mesures incitatives.

Vos rapporteurs estiment pour leur part que l'instauration de telles sanctions pourrait avoir un effet particulièrement stimulant sur certains États parties qui tardent à mettre en œuvre au niveau national les mécanismes propres à garantir les droits et libertés reconnus par la Convention.

Vos rapporteurs se sont également interrogés sur **l'opportunité d'exclure un État partie** qui refuserait durablement d'exécuter les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Une telle mesure serait sans doute de nature à renforcer la crédibilité du système de protection des droits de l'homme en Europe. A l'heure actuelle, la possibilité d'une telle exclusion, en dernier ressort, est en théorie prévue à l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe ; elle n'a à ce jour jamais été mise en œuvre<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Plusieurs États ont en revanche fait l'objet d'une procédure de suspension à l'Assemblée :  
- la Grèce, à la suite de l'instauration de la dictature militaire des colonels en 1967. La procédure n'a toutefois pas abouti car elle s'était d'elle-même retirée de l'organisation en 1969, avant que le comité des ministres ne se prononce. La Grèce a rejoint le Conseil de l'Europe en 1974 après la chute de la dictature ;  
- la Turquie, après le coup d'État militaire de 1980. Elle a récupéré son droit de vote à l'Assemblée après les élections de 1984 ;  
- enfin, la Russie a été suspendue à l'Assemblée de 2000 à 2001 à cause de sa politique en Tchétchénie.

Vos rapporteurs n'ignorent pas qu'une telle solution suscite des réserves importantes. Mme Maud de Boer-Buquicchio, secrétaire générale adjointe du Conseil de l'Europe, que la délégation de votre commission a rencontrée à Strasbourg, considère pour sa part que la stigmatisation des États ne produit jamais de bons résultats ; pour elle, un État adhère au Conseil de l'Europe et à la Convention européenne des droits de l'homme parce qu'il a la volonté d'appartenir à l'espace de protection des droits que ceux-ci protègent et mettent en œuvre. Dès lors, il convient d'encourager et d'accompagner ces États dans la voie des réformes, plutôt que de les menacer d'une possible exclusion.

Comme l'a de son côté expliqué à vos rapporteurs M. Philippe Boillat, l'inexécution par certains États parties des arrêts rendus par la Cour ne traduit pas nécessairement une mauvaise volonté de leur part, mais souvent des difficultés pratiques sur la façon d'exécuter les mesures prescrites par la Cour. Par exemple, un arrêt rendu en décembre 2009 à l'encontre de la Bosnie-Herzégovine à propos des conditions d'accès à la présidence de la République nécessitait une modification de la Constitution de ce pays telle qu'elle résulte des accords de Dayton...

## **2. Et en France ?**

### *a) Des progrès notables*

La France, qui n'a adhéré à la Convention européenne des droits de l'homme qu'en mai 1974 et reconnu le droit au recours individuel qu'en novembre 1981, n'a pas toujours été exemplaire dans le respect de ses obligations.

Depuis lors, sur 848 arrêts la mettant en cause, elle a été condamnée 627 fois par la Cour européenne des droits de l'homme, dont 281 fois pour durée excessive de la procédure et 251 fois pour violation du droit à un procès équitable. Par comparaison, l'Allemagne, sur la même période, a été condamnée 159 fois, et le Royaume-Uni 279 fois.

Elle a également souvent tardé à mettre son droit en conformité avec la jurisprudence de la Cour. Votre commission se rappelle notamment que notre pays a attendu d'être condamné par la Cour européenne des droits de l'homme sur la question de la garde à vue<sup>1</sup>, alors même que des décisions rendues quelques années plus tôt à l'égard de la Turquie<sup>2</sup> rendaient une telle condamnation prévisible.

---

<sup>1</sup> Arrêt *Brusco c. France* du 14 octobre 2010.

<sup>2</sup> Notamment arrêts *Salduz c. Turquie* du 27 novembre 2008 et *Dayanan c. Turquie* du 13 octobre 2009.

Des progrès indéniables ont toutefois été accomplis au cours des années récentes pour mieux exécuter les arrêts de la Cour. Une circulaire du Premier ministre en date du 23 avril 2010 a notamment clarifié les modalités internes de suivi et de compte-rendu de l'exécution des arrêts rendus à l'encontre de la France.

*b) Un renforcement du dialogue des juges*

Des progrès importants ont également été réalisés en matière de dialogue entre juridictions suprêmes et d'appropriation par les juges français de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Le Conseil d'État et la Cour de cassation se sont ainsi tous deux dotés d'un bureau du droit européen chargé d'effectuer une veille sur la jurisprudence de la Cour et d'en rendre compte régulièrement. Tout nouveau magistrat affecté dans l'une de ces deux juridictions est invité à effectuer un stage de plusieurs jours à la Cour européenne des droits de l'homme : comme l'a indiqué M. Patrick Titun, chef de cabinet du président de la Cour, quatre sessions sont désormais organisées chaque année pour accueillir des magistrats français et leur faire découvrir la Cour. Le colloque qui réunit chaque année les présidents des cours suprêmes est également l'occasion de favoriser les échanges.

De fait, aujourd'hui, près de 25% des décisions rendues par le Conseil d'État font application de la Convention européenne des droits de l'homme : **le juge français est bien devenu le premier juge de l'application de la Convention en France, conformément au principe de subsidiarité.**

Vos rapporteurs ont par ailleurs souhaité connaître la position de MM. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État, et Vincent Lamanda, premier président de la Cour de cassation, sur l'opportunité de permettre aux deux juridictions qu'ils président de saisir la Cour européenne des droits de l'homme d'une demande d'avis consultatif : alors que le premier s'y est déclaré favorable, le second s'est dit plutôt réservé sur cette possibilité – rappelant que la Cour européenne des droits de l'homme se prononçait en principe *in concreto*, au vu des circonstances de l'espèce, et que dans ce contexte, il apparaissait difficile de soumettre une demande d'avis à la Cour sans l'inviter à prendre position sur le cas d'espèce.

Pour leur part, vos rapporteurs estiment que la France ne devrait pas se priver *a priori*, dans la mesure où nos juridictions suprêmes pourraient l'utiliser lorsque cela leur paraît nécessaire, de la possibilité de recourir à cette procédure d'avis consultatif : **ils souhaitent par conséquent que la France adhère au protocole facultatif que le comité des ministres a été invité par la conférence de Brighton à rédiger d'ici fin 2013.**

Au-delà de ce renforcement du dialogue entre nos juridictions et la Cour de Strasbourg, vos rapporteurs estiment nécessaire de poursuivre les efforts engagés pour mieux diffuser une culture de la Convention européenne des droits de l'homme dans notre pays. En particulier, il leur paraît indispensable de donner à **l'enseignement des libertés publiques** une place plus importante dans les cursus universitaires.

*c) La nécessité d'une implication plus forte du Parlement*

Au-delà de ces efforts, vos rapporteurs ont conscience qu'un meilleur respect de la Convention européenne des droits de l'homme par notre pays passe nécessairement par une implication plus forte du Parlement. Plusieurs condamnations récentes – concernant la garde à vue<sup>1</sup> ou le droit d'asile<sup>2</sup> par exemple – ont en effet trouvé leur source dans des lois qui ne respectaient pas les prescriptions édictées dans la Convention.

Pour ces raisons, vos rapporteurs souhaitent que, désormais, **les études d'impact annexées aux projets de loi tout comme les rapports législatifs des commissions consacrent systématiquement une partie à la conformité du projet ou de la proposition de loi examinée avec les stipulations de la Convention et la jurisprudence de la Cour.**

***B. UNE COUR DONT L'EFFICACITÉ ET LA CRÉDIBILITÉ PASSENT NÉCESSAIREMENT PAR DES MOYENS ET DES COMPÉTENCES SUPPLÉMENTAIRES MIS À SA DISPOSITION***

**1. Des exigences de qualification récemment renforcées**

Comme le reconnaît la déclaration finale de la conférence de Brighton, « *l'autorité et la crédibilité de la Cour dépendent en grande partie de la qualité de ses juges et des arrêts qu'ils rendent* » (§21).

Conformément à l'article 22 de la Convention, l'élection des juges appelés à siéger à la Cour relève de la compétence de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, qui se prononce à la majorité des voix exprimées à partir d'une liste de trois candidats présentés par chaque État.

Ces juges « *doivent jouir de la plus haute considération morale et réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être des jurisconsultes possédant une compétence notoire* » (article 21 de la Convention).

Toutefois, tous les États ne se sont pas toujours impliqués avec le sérieux requis dans cette procédure.

Comme l'indiquait il y a quelques années la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « *le choix de la procédure de sélection des candidats est laissé à l'appréciation des États [...]. Pour garantir le respect de ces critères – et maintenir l'efficacité et l'autorité de la Cour –, l'Assemblée a indiqué clairement que les procédures nationales de sélection devaient satisfaire à certaines normes: elles doivent être équitables, transparentes et aussi homogènes que possible entre les différents pays. Or, pour la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, en dépit d'une amélioration*

---

<sup>1</sup> Arrêt Brusco c. France précité.

<sup>2</sup> Arrêt I.M. c. France, 2 février 2012.

*sensible dans certains pays, il subsiste des disparités importantes quant au respect de ces normes, ce qui risque d'aboutir à des procédures de nomination ad hoc ou politisées. La commission exhorte vivement les gouvernements qui ne l'ont pas encore fait à mettre en place des procédures nationales de sélection appropriées, notamment des appels à candidatures ouverts et publics et un mécanisme permettant de s'assurer que tous les candidats sélectionnés ont une connaissance active de l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe et une connaissance passive de l'autre – les arrêts de la Cour étant rédigés dans ces langues »<sup>1</sup>.*

Forte de ce constat, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a fait évoluer sa procédure d'examen des candidatures à l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, en refusant notamment d'examiner les listes qui, d'une part, ne présenteraient pas de candidats ayant tous le niveau requis pour l'exercice de la fonction de juge, et, d'autre part, qui ne respecteraient pas un certain équilibre homme – femme.

Ces critères d'examen plus stricts ont notamment conduit la sous-commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire en 2011 à demander à la France de retirer sa liste initiale de trois candidats, sur laquelle figurait un candidat ne disposant pas des qualifications requises. Ce n'est qu'après le dépôt d'une nouvelle liste qu'André Potocki a été élu au titre de la France. Vos rapporteurs ne peuvent que former le vœu qu'un tel épisode, particulièrement peu glorieux pour notre pays, ne se reproduise pas.

Dans la suite des préconisations formulées par l'Assemblée parlementaire, un **panel consultatif d'experts** sur les candidats à l'élection de juges à la Cour a été créé par une résolution du comité des ministres du 10 novembre 2010.

Enfin, ce dernier a adopté le 29 mars 2012 des lignes directrices concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme.

Les mois à venir, qui seront marqués par l'arrivée à son terme du mandat de plusieurs juges, dont celui du président Nicolas Bratza, et par la nécessité de pourvoir au remplacement de plusieurs autres ayant démissionné de leur mandat, seront l'occasion de veiller à l'application stricte de ces critères.

## **2. La nécessité de doter la Cour de moyens budgétaires et humains supplémentaires**

Les efforts mis en œuvre et réaffirmés lors des trois conférences de haut-niveau d'Interlaken, d'Izmir et de Brighton pour renforcer l'application de la Convention par les États parties, conformément au principe de subsidiarité, ne produiront leurs fruits qu'à moyen terme.

---

<sup>1</sup> Rapport de M. Christopher Chope, fait au nom de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire, 1<sup>er</sup> décembre 2008.

A court terme, il paraît indispensable de doter la Cour de juges et de juristes supplémentaires, comme celle-ci en a expressément formulé la demande à plusieurs reprises.

Or force est de constater que la question du renforcement des moyens budgétaires et financiers de la Cour est très largement taboue et est loin de faire consensus parmi les États parties.

Jusqu'à présent, la Cour a pu bénéficier de quelques contributions volontaires de certains États parties. En 2011 et 2012, l'Allemagne a ainsi apporté à la Cour deux contributions volontaires de 367 000 euros puis de 71 160 euros destinées respectivement à lui permettre de moderniser sa base de données informatique et à renforcer son service de presse.

Un tel système n'est toutefois pas satisfaisant. Comme l'observe M. Jean-Claude Mignon, président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, dans la contribution écrite qu'il a fait parvenir à vos rapporteurs<sup>1</sup>, *« la Cour ne peut vivre en quelque sorte de la charité. Il faut des solutions plus pérennes, d'autant que la Cour est sous-financée, comme l'a souligné un récent rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de Mme Marie-Louise Bemelmans-Videc, et que le coût annuel d'un juge est supérieur à la contribution annuelle de quinze États membres »*.

Il apparaît en effet clairement à votre commission que la Cour, dont le budget est environ cinq fois inférieur à celui de la Cour de justice des communautés européennes, ne dispose pas des moyens lui permettant de faire face sereinement à la charge de travail qui continuera à être la sienne pendant plusieurs années.

Comme l'affirmait M. Thorbjørn Jagland, secrétaire général du Conseil de l'Europe, devant la conférence réunie à Brighton, *« face aux implications budgétaires possibles de certaines des propositions qui ont été examinées lors des travaux préparatoires de cette conférence capitale, nous nous devons de faire preuve d'honnêteté et de réalisme. Je suis extrêmement sensible à la situation budgétaire de nos États membres. Mais si l'on veut que nos paroles se traduisent en actes, nous devons reconnaître que certains efforts budgétaires sont inévitables »*.

En outre, cette sous-dotation nuit à son efficacité. Devant cette même conférence, M. Jean-Claude Mignon relevait par exemple que **la Cour n'a pas d'avocats généraux**, ce qui nuit à l'élaboration d'une doctrine publique claire.

A ce stade, votre commission rappelle l'extrême modicité du budget de la Cour européenne des droits de l'homme, compte-tenu du nombre de justiciables qui relèvent de sa juridiction : environ 8 centimes d'euros par an et par habitant. Une légère augmentation de la contribution des États parties au budget du Conseil de l'Europe pourrait probablement être envisagée sans susciter de difficultés budgétaires majeures pour la plupart d'entre eux.

---

<sup>1</sup> Le texte de cette contribution écrite figure en annexe du présent rapport.

Une autre possibilité, évoquée par M. Thorbjørn Jagland lors des débats à Brighton, pourrait être de créer **un fonds spécial**, en particulier pour l'arriéré d'affaires, auquel les États membres contribueraient sur une base volontaire.

**En tout état de cause, vos rapporteurs ne peuvent qu'alerter le Gouvernement français sur ce point et l'inviter à envisager sérieusement, avec ses homologues, l'ensemble des moyens propres à doter la Cour des ressources nécessaires pour lui permettre d'exercer sereinement ses missions.**

### ***C. LES PERSPECTIVES OUVERTES PAR UN RENFORCEMENT DES LIENS ENTRE LE CONSEIL DE L'EUROPE ET L'UNION EUROPÉENNE***

Créés peu ou prou à la même époque<sup>1</sup>, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont longtemps fonctionné de façon parallèle, selon des logiques différentes – l'Union européenne évoluant vers une intégration de plus en plus forte entre ses membres, dans des domaines de compétences sans cesse élargis, tandis que le Conseil de l'Europe demeurait une organisation intergouvernementale, axée sur la promotion et le respect des droits de l'homme dans une Europe élargie. Le périmètre de ces deux institutions est également différent : si tous les États de l'Union européenne sont membres du Conseil de l'Europe, ce dernier compte vingt États membres de plus, parmi lesquels figurent la Fédération de Russie, l'Ukraine, les États du Caucase et la Turquie.

En dépit de ces différences, des rapprochements se sont dessinés au cours des années récentes entre ces deux institutions. Vos rapporteurs ne peuvent que se féliciter à cet égard de l'implication plus forte de l'Union européenne dans le fonctionnement du mécanisme européen de défense des droits de l'homme en Europe, l'engagement de l'Union européenne dans de nombreux programmes mis en œuvre par le Conseil de l'Europe leur paraissant de nature à renforcer l'efficacité globale de ce système, notamment dans les pays voisins de l'Union européenne.

#### **1. La question de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme**

Le traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, a prévu dans son article 6§2 que « *l'Union européenne adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ». Cette stipulation est complétée par un protocole encadrant cette adhésion ainsi que par une déclaration qui rappelle la nécessité de

---

<sup>1</sup> Le Conseil de l'Europe est né du traité de Londres du 5 mai 1949, tandis que l'ancêtre de l'Union européenne, la Communauté européenne du charbon et de l'acier, a été créée par le traité de Paris du 18 avril 1951.

préserver les spécificités de l'ordre juridique communautaire et appelle à un renforcement des relations entre la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et la Cour européenne des droits de l'homme.

Du côté du Conseil de l'Europe, l'article 17 du Protocole n°14, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2010, prévoit la possibilité pour l'Union européenne d'adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme.

A ce jour, cette adhésion n'a pas été formalisée, en raison des difficultés pratiques nombreuses qu'elle soulève (question de la préservation du monopole d'interprétation du droit communautaire par la CJUE, modalités de participation de l'Union européenne aux organes du Conseil de l'Europe, mise en place d'un mécanisme de codéfendeur, notamment), qui continuent de faire l'objet de négociations.

Il ne faut sans doute pas exagérer la portée d'une telle adhésion.

Depuis les années 1990, la CJUE fait régulièrement référence aux stipulations de la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour pour fonder son interprétation du droit communautaire lorsque se pose une question relative au respect des droits fondamentaux. De son côté, la Cour européenne des droits de l'homme est fréquemment invitée à se prononcer sur le droit de l'Union européenne tel qu'il est mis en œuvre par les États membres. Dans l'arrêt *Bosphorus* du 30 juin 2005, elle a posé le principe de l'existence d'une présomption de protection, par l'ordre juridique communautaire, des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme.

Toutefois, l'adhésion permettra à l'Union européenne d'être entendue dans les affaires examinées par la Cour européenne des droits de l'homme.

Elle offrira également une nouvelle possibilité de recours aux particuliers, qui pourront désormais – après avoir épuisé toutes les voies de recours nationales – saisir la Cour européenne des droits de l'homme d'une plainte pour violation supposée des droits fondamentaux par l'Union européenne (et non seulement par les États membres) – alors qu'aujourd'hui l'accès des particuliers à la Cour de justice de l'Union européenne est extrêmement restreint (article 263 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

## **2. Une participation accrue de l'Union européenne au financement des programmes du Conseil de l'Europe**

Depuis une quinzaine d'années, le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont mis en œuvre un certain nombre de **programmes joints** visant notamment à promouvoir le respect des droits de l'homme dans les États voisins de l'Union européenne.

A la suite d'un rapport remis par M. Jean-Claude Juncker, alors Premier ministre du Luxembourg, en avril 2006, un **Mémoire d'accord** a été signé entre ces deux institutions en mai 2007. Celui-ci confirme le rôle de référence du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme, d'État de droit et de démocratie en Europe, et souligne la nécessité d'une cohérence entre les normes juridiques des deux organisations en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales. Il prévoit notamment que *« la coopération tiendra dûment compte des avantages comparatifs, des compétences et de l'expertise respectives du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne – en évitant les doubles emplois et en favorisant la synergie –, recherchera la valeur ajoutée et procédera à une meilleure utilisation des ressources existantes »*.

En juillet 2008, un accord concernant la coopération entre l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et le Conseil de l'Europe a été signé.

Un document présenté par le comité des ministres en mai 2010 a dressé en bilan de ces programmes joints. Il indique ainsi qu'en 2009, *« 52 Programmes conjoints, dont plusieurs pluriannuels, étaient en cours avec une enveloppe budgétaire globale de 80,2 millions d'euros. Cela représente une augmentation de 12,6% par rapport à 2008 (71,2 millions d'euros), à laquelle l'Union européenne a contribué à hauteur de 66,1 millions d'euros (82%) et le Conseil de l'Europe à hauteur de 14,1 millions d'euros (18%). L'enveloppe budgétaire annuelle pour 2009 (calculée au prorata) était de 26,1 millions d'euros, à laquelle l'Union européenne a contribué à hauteur de 20,5 millions d'euros (78 %) et le Conseil de l'Europe à hauteur de 5,6 millions d'euros (22%), confirmant l'Union européenne en tant principal contributeur financier externe aux activités du Conseil de l'Europe.*

*« Au cours de l'année 2009, 18 nouvelles activités et nouveaux Programmes conjoints ont été engagés, sur la base d'une enveloppe budgétaire globale de 27,8 millions d'euros (2008 : 22,2 millions d'euros), à laquelle l'Union européenne a contribué à hauteur de 22,4 millions d'euros (81%) et le Conseil de l'Europe à hauteur de 5,4 millions d'euros (19%).*

*« Les principales zones géographiques bénéficiaires des activités et des Programmes conjoints en termes d'enveloppe budgétaire étaient tout d'abord l'Europe orientale et le Caucase du Sud, suivis par les pays du Sud-est de l'Europe et la Turquie. La plupart des Programmes conjoints sont ciblés sur des pays particuliers, mais certains sont régionaux ou multilatéraux »*.

Les programmes conjoints mis en œuvre en 2009 avaient par exemple pour but le renforcement de l'application de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national (Fédération de Russie, Caucase du sud et Ukraine) ou la mise en place et le développement du réseau de structures de droits de l'homme non judiciaires et indépendantes dans les États membres du Conseil de l'Europe non-membres de l'Union européenne.

Parmi les programmes dont la mise en œuvre a commencé en 2010, on note notamment un programme de soutien à la démocratie en Moldavie (4 millions d'euros), un programme tendant à améliorer le rôle des autorités judiciaires suprêmes en Turquie (3,3 millions d'euros), ou encore un programme tendant à renforcer les capacités de la direction des biens confisqués et à améliorer le système de confiscation des produits du crime en Serbie (2,1 millions d'euros).

Des échanges plus nombreux et une collaboration plus étroite entre les personnels du Conseil de l'Europe et ceux de l'Union européenne – qui se sont notamment matérialisés par la création à Bruxelles d'un bureau de liaison du Conseil de l'Europe avec l'Union européenne – ont par ailleurs été mis en place.

Vos rapporteurs estiment que de telles synergies méritent d'être soulignées et encouragées. Elles ne devraient toutefois pas dispenser **d'une réflexion sur l'opportunité de maintenir le principe de « croissance zéro » auquel est astreint, depuis plusieurs années, le budget du Conseil de l'Europe.**

\*

\*           \*



**COMPTE-RENDU DE L'AUDITION  
DE M. JEAN-PAUL COSTA,  
ANCIEN PRÉSIDENT DE LA COUR EUROPÉENNE  
DES DROITS DE L'HOMME**

MERCREDI 4 AVRIL 2012

---

**M. Jean-Pierre Sueur, président.**- C'est un grand honneur et un immense plaisir pour moi d'accueillir, devant notre commission des lois, M. Jean-Paul Costa, ancien président de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Avant de devenir le grand juge que nous connaissons tous, vous avez été un grand serviteur de l'État, tantôt dans vos fonctions de conseiller d'État, tantôt dans les fonctions que vous a confiées le Gouvernement - vous avez notamment dirigé le cabinet d'Alain Savary, ministre de l'éducation nationale, pendant près de trois ans.

Vous êtes également professeur associé de droit aux universités d'Orléans - ce qui n'est pas un mince mérite - et de Paris I - Panthéon-Sorbonne ; vous avez exercé des responsabilités au sein de l'Institut international des sciences administratives.

Votre engagement en faveur des libertés publiques est ancien, puisqu'après avoir participé à la commission « Justice pénale et des droits de l'Homme » au ministère de la justice en 1989, vous avez présidé la Commission d'accès aux documents administratifs pendant trois ans (1995-1998). Et puis il y eut la Cour européenne des droits de l'Homme, dans laquelle vous avez commencé à siéger en novembre 1998 et que vous avez présidée de janvier 2007 à novembre 2011. C'est en raison de cette grande expérience à la tête de cette institution - dont nous mesurons le rôle essentiel pour la défense et le respect des droits en Europe - que nous souhaitons vous entendre.

Des discussions ont en effet été engagées par la présidence britannique du Conseil de l'Europe pour modifier le statut de la Cour. Il s'agit de remédier à l'engorgement chronique de la Cour : plus de 150 000 affaires pendants devant elle à l'heure actuelle. Mais il y a aussi - le Premier ministre David Cameron ne s'en est pas caché - la volonté de diminuer le rôle de la Cour européenne des droits de l'Homme. Autant nous souscrivons au premier objectif, autant le second est un sujet de réelle préoccupation pour notre commission, traditionnellement attachée au respect des droits et des libertés publiques. Aussi souhaiterions-nous vous interroger sur le bilan que vous tirez de cinq années de présidence de cette institution et sur les perspectives qui vous semblent s'ouvrir pour elle.

Je veux enfin dire un mot à la mémoire de Richard Descoings qui a mené une action remarquable à l'Institut d'études politiques.

**M. Jean-Paul Costa, ancien président de la Cour européenne des droits de l'Homme.** - Je suis honoré de votre invitation. Je me joins à cet hommage à Richard Descoings, qui fut notre collègue au Conseil d'État, avec Philippe Bas, et qui laisse une grande marque dans la politique éducative française.

La CEDH, dont l'influence sur le droit des 47 États membres et le volume de dossiers portés devant elles n'ont cessé de croître, se trouve confrontée à des difficultés liées à cette croissance même. Le nombre des requêtes est la rançon du succès. La réforme à l'ordre du jour - une conférence aura lieu à Brighton le 18 avril - n'est pas une nouveauté : la Cour est entrée dans un processus de réforme depuis le milieu des années 90. Le protocole n°11, ratifié au bout de quatre ans et demi par tous les États, le 1<sup>er</sup> novembre 1998, a permis la fusion en une entité seule des deux organes qui composaient la juridiction. C'est à cette date que j'ai pris mes fonctions, dans une Cour unique et permanente, avec des juges à temps plein. On imaginait que les économies d'échelle résoudraient l'engorgement. Or la chute du mur de Berlin a entraîné un doublement des États membres du Conseil de l'Europe. Ils furent acceptés, ce qui me semble sage, dans l'idée que mieux valait les intégrer dans le système pour les ancrer dans les démocraties. Le succès médiatique de certaines décisions de la Cour a ainsi contribué à l'augmentation du nombre de requêtes portées devant elle.

Un nouveau protocole à la convention, n°14, a été présenté ensuite pour rendre les procédures plus efficaces. Il s'agissait de substituer aux comités de trois juges chargés de se prononcer sur la recevabilité, un juge unique, et de rendre ces comités compétents pour se prononcer au fond sur des affaires relevant d'une jurisprudence bien établie. La Fédération de Russie a été la dernière à ratifier ce protocole, trois ans et demi après l'avant-dernier État membre, mécontente des condamnations concernant la Tchétchénie. Ce n'était bien sûr pas l'argument avancé. Les Russes affirmaient : « juge unique, juge inique ». Ils en savent quelque chose ! Le protocole est finalement entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2010.

Le processus de réforme s'est poursuivi. Sous ma présidence, nous avons demandé aux États de réaffirmer leur attachement aux droits de l'Homme, au cours d'une conférence interministérielle ; nous avons proposé un programme de réformes pour améliorer le fonctionnement de la Cour. La Suisse, alors présidente du Conseil, a accueilli la Conférence à Interlaken ; c'est là que le délégué russe a apporté le document de ratification du protocole n°14, une demi-heure avant l'ouverture de la conférence. Une déclaration et un plan d'action ont été adoptés : mieux aurait valu, du reste, attendre quelques années avant de réunir une autre conférence mais la Turquie, après la Suisse, a souhaité accueillir elle aussi une autre conférence, à Izmir, en avril 2011. Elle s'est montrée critique envers la Cour, sans doute à cause du contentieux chypriote. Les Britanniques semblent suivre, aujourd'hui, cet exemple, avec la conférence de Brighton, prévue le 18 avril.

Quelle est la situation actuelle ? L'encombrement est important. Plus de 90 % des décisions concluent à l'irrecevabilité. Les exigences liées à l'épuisement des voies de recours interne, aux délais de la procédure, aux domaines de compétence de la Cour ne sont pas toujours prises en compte par les requérants. Une meilleure information doit contribuer à réduire le nombre des requêtes irrecevables. Un filtrage plus efficace serait aussi nécessaire, sans aller jusqu'à suivre l'exemple américain, où la Cour suprême n'examine que 1 % des requêtes. Autre explication à l'encombrement, les États ne respectent pas toujours les décisions, ce qui amène de nouvelles requêtes, justifiées certes, mais qui seraient inutiles si l'exécution des décisions de la Cour était améliorée. Dès la conférence d'Interlaken, la CEDH et les États membres ont formulé des recommandations pour favoriser une meilleure

exécution des arrêts de la Cour, pour réduire ces requêtes indésirables et répétitives. À partir d'août 2011, pour la première fois, la courbe s'est infléchi pendant quelques mois, sous l'effet du protocole n°14 : le nombre des entrées a été un peu inférieur à celui des sorties.

Comment réformer la Cour ? Il faut lutter contre le surencombrement et s'opposer à toute diminution du rôle de la Cour, car ce serait un danger mortel pour elle qui, depuis un demi-siècle, a fortement contribué à renforcer les droits et libertés en Europe, aussi bien dans les pays les plus problématiques que dans les démocraties traditionnelles.

D'ailleurs, sauf à dénoncer la Convention, on ne peut y introduire des règles trop limitatives de l'influence de la Cour. Une marge nationale d'appréciation est reconnue aux États, chacun ayant sa culture juridique, ses traditions, son histoire, sauf pour les violations les plus graves. C'est la Cour elle-même, à partir des années 70, qui a développé cette notion, pour s'autolimiter. Sinon, elle risquerait de perdre en crédibilité. Cette marge d'appréciation ne peut être codifiée.

Des réformes peuvent résulter de modifications de la Convention, par exemple sur le droit de recours individuel, qui pourrait être restreint, avec des amendes pour recours abusifs, des frais de justice, l'utilisation obligatoire d'une des deux langues officielles de la Cour, la représentation par un avocat... Mais là aussi, attention à ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain, ni décourager des recours individuels sur des violations graves des droits de l'Homme...

Je ne suis pas pessimiste par tempérament mais l'alerte est évidente : attention à ce que Brighton ne soit pas « le commencement de la fin » ! Je ne crois pas que ce sera le cas. Beaucoup d'États ont le souci de préserver le rôle irremplaçable de la Cour. Votre mission offre une occasion de rappeler l'importance de l'enjeu.

**M. Patrice Gélard, rapporteur.-** Il n'est pas vrai que les Russes statuent à plusieurs juges. La plupart des décisions de justice sont rendues par un juge unique. On ne pourrait qualifier de juges les assesseurs populaires de l'ère soviétique !

Certains États du Conseil de l'Europe sont à la limite de la démocratie. Comment se comportent-ils ? La Russie et la Turquie battent tous les records.

Doit-on craindre que la Cour s'éloigne de la tradition du droit continental au profit de la *Common law* ? À Brighton, les Britanniques formuleront une série de propositions aboutissant à une diminution du rôle de la Cour et au renforcement des cours nationales, alors même qu'ils n'ont pas de Cour suprême ! Quel est votre avis sur les propositions britanniques ? Les relations entre la CEDH et les cours nationales sont-elles suffisamment développées ? Comment améliorer l'efficacité et l'application des décisions ?

**M. Jean-Paul Costa, ancien président de la Cour européenne des droits de l'Homme.-** Le nombre de recours à Strasbourg dépend aussi de la population de chaque pays. La Russie représente 27 % des requêtes : c'est aussi dû à ses 145 millions d'habitants. Il est vrai que plusieurs pays sont souvent condamnés : la Russie, l'Ukraine, la Turquie, la Roumanie...

Le pari du Conseil de l'Europe dans les années 1990 consistait à accepter ces États en les soumettant à la juridiction de la Cour pour améliorer l'état de droit interne. On a été très optimiste sur les délais. On pensait que les améliorations seraient plus rapides, mais il y a une grande résistance au changement, une inertie. Les nouvelles générations de juges, avocats, magistrats intègrent bien la Convention européenne des droits de l'Homme, heureusement. Tout de même, ce pari sera gagné à terme. Il serait regrettable de faire marche arrière. Seuls la Biélorussie et le Saint-Siège, pour des raisons différentes, ne sont pas membres du Conseil de l'Europe. C'est donc une cour paneuropéenne.

Je m'inscris en faux contre l'idée selon laquelle la Cour appliquerait de plus en plus les principes de la *Common law*. Certes, certains pays ont imposé leurs droits et pratiques à Strasbourg ; d'autant plus facilement que notre pays n'a ratifié la convention qu'en 1974 et accepté le recours individuel qu'en 1981. L'arrêt Bosman contre France date de 1986 ! Il y avait alors déjà des acquis juridictionnels... Depuis lors, le *melting pot* se forme entre nos traditions juridiques différentes. Ainsi le droit au silence de l'accusé n'existait pas dans le droit continental, tandis que les pays de *Common law* n'attachaient pas la même importance que nous à la protection de la vie privée. La Cour est un peu une entreprise d'import-export de droit, dans le sens de la progression des libertés.

Les décisions de la Cour européenne des droits de l'Homme infléchissent les jurisprudences nationales. Nos trois plus hautes juridictions, la Cour de cassation, le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel, sont souvent réticentes devant ces remises en cause. Il nous faut donc améliorer encore nos relations avec les cours nationales. La première voie est le dialogue des juges, que nous pratiquons. Il est parfois assez vif dans les séminaires que nous organisons mais les jurisprudences tendent à s'harmoniser. Ainsi, sur le droit à l'image, la Cour de Karlsruhe a, au bout de plusieurs années, modifié sa position pour aller dans le sens de la CEDH. Celle-ci, autre exemple, a condamné les lois de validation rétroactive, sauf pour motif impérieux d'intérêt général. Les hautes juridictions françaises s'étaient prononcées différemment mais ont modifié leur jurisprudence en conséquence.

Une procédure peut aider à ce dialogue des juges : celle des avis consultatifs. Elle fera d'ailleurs l'objet de discussions à Brighton. Il n'y a pas encore de renvoi préjudiciel, comme cela se pratique à Luxembourg. Longtemps on a dit que cela chargerait encore notre barque, et puis on s'est rendu compte que cela préviendrait des contentieux nouveaux. On l'a vu en France en 1987 avec la réforme du contentieux administratif : les avis demandés par les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel au Conseil d'État sont utiles.

**M. Philippe Kaltenbach.**- Il y a quelques mois, nous avons débattu ici de la répression de la négation des génocides. Un citoyen suisse a récemment porté la question devant la CEDH -question qui rebondira en France après la présidentielle, inévitablement. Quelle peut être, selon vous, la position de la Cour sur ce sujet ?

**M. Jean-Paul Costa, ancien président de la Cour européenne des droits de l'Homme.**- Difficile de spéculer sur l'avenir. Dans le passé la CEDH a rejeté une requête de M. Garaudy, condamné pénalement pour négationnisme de la Shoah. La Cour n'a pas remis en cause la loi Gayssot. Elle a estimé que la liberté d'expression n'est pas illimitée. Elle pouvait aussi s'appuyer sur l'article 17 qui sanctionne l'abus

de droit. Son adoption avait été très controversée ; c'est Pierre-Henri Teitgen qui avait convaincu le Conseil de l'Europe de l'adopter.

Je ne sais pas ce qui pourrait se passer sur le cas du génocide arménien. L'affaire est complexe : on ne peut présumer de la position de la CEDH par rapport à celle du Conseil constitutionnel. J'observe plus généralement que la question prioritaire de constitutionnalité est une bonne réforme pour protéger le citoyen contre certaines lois anciennes en France ; il s'agit-là d'une bonne application du principe de subsidiarité. Mais on ne peut préjuger que dans tous les cas la CEDH ira dans le même sens que le Conseil constitutionnel.

**Mme Josette Durrieu.**- Je salue votre travail à la tête de la Cour, qui est reconnu par tous. Le Conseil de l'Europe dépasse largement les frontières de l'Union européenne. Ce sont les parlementaires de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui élisent les juges de la Cour. Il ne faudrait pas que les réformes envisagées soient un remède pire que le mal. Vous nous avez lancé l'alerte, sur Brighton, qui aura lieu en même temps que la session de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

Quand M. Cameron est venu devant l'Assemblée, l'ensemble des parlementaires britanniques ont appuyé sa position. Comment appréciez-vous l'attitude de la France dans les négociations en cours ?

**M. Jean-Paul Costa, ancien président de la Cour européenne des droits de l'Homme.**- Je ne suis pas nécessairement mieux informé que vous sur la préparation de la conférence de Brighton. Depuis quatre mois, je me retire sur l'Aventin pour ne pas empiéter sur les compétences de mon successeur, M. Nicolas Bratza, le juge britannique.

Il y a des négociations préalables entre États. La Conférence entérinera par consensus des solutions de compromis. Plusieurs États ont manifesté officiellement leur opposition aux réformes radicales souhaitées par les Britanniques, à commencer par l'Autriche. Il me semble que la France considère certaines propositions comme excessives et souhaite leur opposer un coup d'arrêt. La phase actuelle est importante. Je serais fort étonné de voir notre pays enfourcher les propositions les plus risquées...

**M. Jean-Jacques Hyest.**- En tout état de cause, la négation des génocides peut être sanctionnée par l'engagement de la responsabilité civile du fautif, ce que l'on oublie parfois...

La procédure pénale a évolué. La loi française s'est mise en conformité avec la jurisprudence de la Cour sur la présence de l'avocat en garde à vue. Qu'en est-il du statut du parquet français ?

**M. Jean-Paul Costa, ancien président de la Cour européenne des droits de l'Homme.**- Sur la garde à vue, le droit français se conforme en effet à la jurisprudence de la CEDH.

Souvent, les observateurs interprètent mal nos arrêts sur le parquet. La Cour a toujours dit que l'existence ou non d'un parquet relevait de la marge d'appréciation nationale. Mais quel est son rôle ? C'est d'être l'avocat de la société, de contrôler la police, d'engager les poursuites pénales. La Cour n'y a rien trouvé à redire.

La question de l'indépendance du parquet en tant que telle n'a pas été posée à la Cour. Celle-ci a jugé que l'on ne pouvait être à la fois juge et partie. Si le ministère public chargé de poursuivre une personne intervient sur sa demande de mise en liberté, il y a confusion des rôles. C'est là-dessus que la France a été censurée dans deux arrêts récents, *Medvedev c. France* et *Moulin c. France*. La Cour n'a pas innové, elle a posé les limites à ne pas franchir.

En France, les magistrats du siège et ceux du parquet n'ont pas le même statut. La Cour n'a pas eu à trancher cette question jusqu'ici.

**M. Philippe Bas.** - La Convention européenne des droits de l'Homme comporte très peu de droits sociaux. Quels liens entretient la Cour avec le Comité européen des droits sociaux et comment peut-elle améliorer l'efficacité des droits proclamés par la charte sociale européenne ?

**M. Jean-Paul Costa, ancien président de la Cour européenne des droits de l'Homme.**- La CEDH a souvent cité des recommandations du Comité européen des droits sociaux, qui est une quasi-juridiction. C'est inévitable, compte tenu de la spécificité de certains droits sociaux. Chaque fois que la Cour touche à ces questions, elle s'inspire des positions du Comité. Mais la Convention n'ignore pas tout à fait les droits sociaux. Son article 11 garantit la liberté d'association et la liberté syndicale. Il y a aussi l'article 14, sur la non-discrimination en matière sociale.

Dans un arrêt de la fin des années 70, la Cour a précisé qu'il n'y a pas de cloison étanche entre les droits civils et politiques et les droits économiques et sociaux.

**M. Jean-Pierre Sueur, président.**- Dans la décision de février 2012 sur le droit d'asile, la Cour a condamné le classement automatique de certaines demandes en procédure prioritaire et l'absence de recours suspensif devant la CNDA. J'ai interpellé le gouvernement à ce sujet. Quelle est la position de la Cour si l'État en cause ne modifie pas ses textes ?

**M. Jean-Paul Costa, ancien président de la Cour européenne des droits de l'Homme.**- Sur le placement d'enfants en centres de rétention administrative, la Cour a, dans l'arrêt *Popov contre France*, jugé contraire à l'article 3 le placement d'enfants en centre de rétention administrative. Je sais que le Défenseur des droits s'en préoccupe. Je ne sais ce que va faire le Gouvernement, ou le Parlement, dans le cas que vous soulevez.

La CEDH n'est pas chargée de l'exécution de ses arrêts. C'est la tâche du comité de suivi, qui demande aux États comment ils agissent pour se conformer aux arrêts de la Cour. Il y a des sanctions financières à l'encontre des États, des mesures individuelles et des mesures générales, tendant à modifier la législation ou la réglementation applicables. C'est parfois difficile. La Grèce, la Turquie, la Russie n'ont pas toujours exécuté les décisions.

L'idée de remettre la Cour dans la boucle a été annoncée lors de l'adoption du protocole 14, qui a introduit un recours en interprétation et un recours en manquement inspiré de celui qui existe au sein de l'Union européenne. Mais la décision appartient au comité des ministres à la majorité des deux tiers. Or, « Selon que vous serez puissant ou misérable... »

**M. Jean-Pierre Sueur, président.-** Y a-t-il beaucoup de cas où le comité des ministres a enjoint à un État de tirer les conséquences d'un arrêt de la Cour ?

**M. Jean-Paul Costa, ancien président de la Cour européenne des droits de l'Homme.-** Oui.

**M. Jean-Pierre Michel, rapporteur.-** Vous n'êtes pas favorable à l'idée d'inclure dans la Convention le principe de subsidiarité et le principe de marge d'appréciation, comme proposé par les Britanniques. Cela n'existe-t-il pas déjà dans les faits ? Comment les États appliquent-ils les décisions ? Devraient-ils interroger la Cour au préalable ?

Certains États n'appliquent pas la Convention européenne des droits de l'Homme qu'ils ont pourtant ratifiée. Ils sont condamnés. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe peut mettre en oeuvre la procédure de *monitoring*. Mais, à la dernière session, il a été impossible de débattre de la situation de la Hongrie. L'Assemblée parlementaire a des responsabilités. Elle doit faire en sorte que les procédures s'appliquent et aboutissent, le cas échéant, à une exclusion.

Quelles sont les relations entre la Cour de Strasbourg et celle de Luxembourg ? L'Union européenne a-t-elle une compétence en matière de droits de l'homme ? Comment l'exerce-t-elle ? Doit-elle ratifier en tant que telle la convention ?

**M. Jean-Paul Costa, ancien président de la Cour européenne des droits de l'Homme.-** Je suis moins pessimiste que vous. En treize ans, j'ai vu des évolutions favorables, tant dans les vieilles démocraties, comme notre pays, que pour les pays dits en transition.

Les réticences françaises à la jurisprudence de la CEDH ont beaucoup reculé. J'en rends hommage aux avocats et aux juridictions de notre pays. Ainsi, depuis trente ans, on débattait de vieilles discriminations datant du code civil, à l'encontre des enfants dits adultérins. L'arrêt *Mazurek c. France*, en l'an 2000, a dit que ces dispositions discriminatoires devaient être écartées au profit de celles de la Convention européenne des droits de l'Homme. Quelques mois plus tard, dans une affaire similaire, le tribunal de grande instance de Montpellier a écarté les dispositions de droit civil comme contraires à la Convention. Avant même que le législateur ne modifie ces dispositions, les tribunaux ont joué le jeu sans susciter l'opposition de la hiérarchie judiciaire. La modification législative n'est intervenue qu'ensuite.

En Turquie, la législation et la Constitution prévoient une composition des cours de sûreté de l'État contraire à la Convention européenne. Les arrêts de la Cour ont entraîné une modification constitutionnelle.

Le Conseil de l'Europe dispose d'une arme « nucléaire », trop puissante pour être souvent utilisée : l'exclusion, comme celle de la Grèce des colonels. La Russie, devant les événements en Tchétchénie, n'a cependant pas été exclue comme certains le réclamaient. La Hongrie prend depuis deux ans des décisions incompatibles avec les valeurs du Conseil de l'Europe, mais rien ne se passe...

Les Cours de Strasbourg et de Luxembourg se réunissent régulièrement et s'efforcent d'harmoniser leurs jurisprudences. Aux termes du traité de Lisbonne entré

en vigueur le 14 décembre 2009, l'Union européenne a, en tant que telle, adhéré à la Convention. Pour rendre cette adhésion effective, il fallait l'accord des 47 membres, ce qui a été acquis avec le protocole 14. Comment l'Assemblée parlementaire va-t-elle élire le juge pour l'Union européenne ? Nous verrons. La crise de l'euro a mis au second plan cette question juridique. Dommage, car l'harmonisation est une bonne chose et il faut poursuivre la dynamique lancée.

La CEDH a réalisé de grandes choses, elle a fait progresser les droits et libertés dans de nombreux pays. Renforçons son efficacité sans diminuer son rôle !  
*(Applaudissements)*

**M. Jean-Pierre Sueur, président.-** Merci à notre invité. La commission des lois se penche, à l'heureuse initiative de MM. Gélard et Michel, sur une question fondamentale. Nous surveillerons ce qui se passera à Brighton et nous rendrons prochainement, sans doute en mai, à Strasbourg.

## EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 25 JUILLET 2012

---

**M. Jean-Pierre Michel, co-rapporteur.** - Trois raisons justifient que nous examinions la situation actuelle de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et, au-delà, du Conseil de l'Europe.

Il s'agit tout d'abord de mieux faire connaître la situation de deux institutions encore trop souvent méconnues. La mission protectrice de la Cour est aujourd'hui compromise par la croissance exponentielle des recours individuels et le retard considérable qu'elle accuse dans le traitement de ces affaires, qui confine parfois au déni de justice. C'est ce qui explique notamment que le Premier ministre britannique ait proposé une réforme de la Cour. Il s'agit aussi de présenter les remèdes que le Conseil de l'Europe et les gouvernements des Etats membres ont tenté d'apporter jusqu'à présent à ces difficultés. Enfin, nous avons souhaité dessiner quelques perspectives pour l'avenir, en particulier sur le fonctionnement de la Cour et les mécanismes susceptibles de garantir que les Etats et les juridictions nationales appliquent les décisions de la Cour.

Créés après la deuxième guerre mondiale, le Conseil de l'Europe et la CEDH ont pour mission d'assurer la promotion des droits de l'homme. Saisie par la voie de recours étatiques -de manière exceptionnelle- ou -le plus fréquemment- par la voie de recours individuels, puisque ce droit est ouvert aux 800 millions de citoyens des 47 États membres soumis à sa juridiction, la Cour a pour mission de veiller au respect, par les États parties, des droits reconnus par la Convention européenne des droits de l'homme. Elle n'intervient pas comme un quatrième degré de juridiction mais s'assure de la conformité du droit national aux prescriptions de la Convention. La France, qui a ratifié cette dernière en 1974, reconnaît depuis 1981, à l'initiative de notre ancien collègue Robert Badinter, le droit au recours individuel.

La Cour fait face, depuis quinze ans et l'adhésion des pays de l'ancien bloc de l'Est, à une croissance exponentielle de son contentieux, puisque le nombre de recours a été multiplié par douze. Ces pays ne présentaient pas les mêmes standards que ceux de l'Europe de l'Ouest en matière de droits de l'homme. Le pari a été que leur intégration au sein du Conseil de l'Europe les aiderait, grâce aux procédures de tutelle ou de monitoring, à s'élever au niveau des standards de la Convention. Je rappelle qu'avec 47 États membres le Conseil de l'Europe compte 20 États de plus que l'Union européenne, dont la Turquie ou la Fédération de Russie : il est utile qu'une institution internationale puisse ainsi dire leur fait à ces pays sur le chapitre des droits de l'homme. Certes le Conseil de l'Europe hésite à prononcer des sanctions contre les États membres. Il s'agit de les aider à persévérer dans les progrès qu'ils accomplissent en dépit des retours en arrière que l'on peut regretter comme ceux, récents, de l'Ukraine, de la Hongrie ou de la Roumanie par exemple.

La Cour compte 47 juges, un par État membre. Elle ne connaît d'une affaire qu'à la condition que toutes les voies de recours internes aient été épuisées. Elle suit une procédure contradictoire et principalement écrite. Les juges peuvent émettre des opinions dissidentes en marge de la décision rendue, ce qui me paraît très démocratique.

Son greffe compte 640 personnes, dont 160 Français. Il remplit les fonctions d'un bureau d'enregistrement et d'une assistance juridique à destination des juges. Le budget de la Cour, très faible, s'élève à 65,8 millions d'euros, soit 8 centimes par an et par habitant : à peine le budget de notre Cour de cassation.

La Cour européenne des droits de l'homme incarne la conscience de l'Europe. Elle construit une jurisprudence dynamique et finaliste qui interprète la Convention à la lumière des conditions actuelles, ce qui lui permet notamment de statuer en tenant compte de l'évolution des mœurs, par exemple sur la question de l'adoption ou des enfants adultérins.

A de nombreuses reprises, des États membres ont dû modifier leur législation pour se mettre en conformité avec les décisions qu'elle avait rendues. Ceci pose une question : bascule-t-on vers un gouvernement des juges comme l'affirme David Cameron ? Sans doute la perception de ce dernier est-elle influencée par le fait qu'en Grande-Bretagne où il n'existe pas de contrôle de constitutionnalité, rien ne commande à la loi. D'ailleurs, deux décisions de la Cour concernant le Royaume-Uni y ont été très critiquées : l'une sur le droit de vote des prisonniers, l'autre sur les conditions d'extradition d'une personne accusée de terrorisme.

Cependant, la Cour applique le principe de subsidiarité et reconnaît aux États une marge d'appréciation pour appliquer les droits reconnus par la Convention. Elle en a par exemple fait application récemment dans la décision validant la présence des crucifix dans les écoles publiques en Italie.

Le principe du droit au recours individuel n'est pas remis en cause. Le serait-il, la Cour perdrait toute pertinence car les recours étatiques ne peuvent s'y substituer. Quelques États sont les principaux pourvoyeurs de recours individuels : la Fédération de Russie, la Turquie, l'Italie, la Roumanie et l'Ukraine. Nombre de ces recours sont identiques. Dans certains pays, comme la Turquie, des avocats démarchent des villages entiers pour recueillir des centaines de plaintes, les adresser à la Cour et s'en faire payer.

Les recours sont rédigés dans toutes les langues des États membres du Conseil de l'Europe, ce qui impose à la Cour des traductions nombreuses, assurées par des traducteurs défrayés par les États membres. Ce financement alimente certaines suspensions...

Les États membres et la Cour ont tenté de remédier aux difficultés évoquées. Trois conférences internationales se sont tenues à Interlaken, Izmir et Brighton. Les deux premières ont abouti à des protocoles additionnels qui ont permis le développement de nouveaux moyens procéduraux. La Cour a, quant à elle, réformé son fonctionnement en développant une politique de priorisation qui lui permet de traiter les affaires selon un degré d'urgence qu'elle définit. Elle recourt également à des « arrêts pilotes » pour traiter les affaires répétitives.

A Brighton, le Premier ministre britannique, soutenu par la Suisse, a tenté de limiter le rôle de la Cour. Cependant, ni cette dernière ni le Conseil de l'Europe n'ont soutenu cette initiative. La France a observé une position modérée. La conférence s'est conclue sur une résolution en demi-teinte qui relève toutefois deux points importants. Elle insiste sur la nécessité de garantir une meilleure formation des avocats, des policiers et des magistrats aux droits reconnus par la Convention. Elle abandonne l'idée de sanctionner les États qui n'appliquent pas correctement les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme.

**M. Patrice Gélard, co-rapporteur.** - La conférence de Brighton est une montagne qui a accouché d'une souris. Les problèmes demeurent et les solutions sont encore en pointillés.

La première piste consisterait à garantir une meilleure application par les États membres des droits et libertés reconnus par la Convention. Une majorité des recours émanent des ressortissants de 5 États : la Fédération de Russie, l'Ukraine, l'Italie, la Roumanie et la Turquie. En cette matière les plus récemment entrés ne sont pas sur le même pied que les États fondateurs, ce qui explique les réticences du Conseil de l'Europe à adopter des sanctions contre eux. La voie privilégiée est celle de la pédagogie. D'ailleurs, certains manquements trouvent leur origine dans une impossibilité matérielle pour l'État à satisfaire les exigences de la décision ou dans la nécessité de disposer de plus de temps pour ce faire. Pour la première fois en 2011, le nombre d'affaires répétitives en attente d'exécution a diminué. Il conviendrait, pour remédier à ces difficultés récurrentes, de garantir une meilleure application par les États membres du principe de subsidiarité. Ces derniers devraient notamment mettre en place des voies de recours accessibles à leurs ressortissants pour faire valoir les droits qu'ils tiennent de la Convention. Les mêmes États devraient aussi veiller à appliquer de manière anticipée la jurisprudence de la Cour sans attendre d'être condamnés pour le faire. Ils devraient aussi prévoir un mécanisme de contrôle systématique et a priori de la conformité des lois aux prescriptions de la Convention. Enfin, un effort est à engager pour mieux faire connaître la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui passe par des traductions plus nombreuses et une meilleure formation des magistrats nationaux.

La France a adhéré tardivement à la Convention et elle n'a reconnu le droit au recours individuel qu'en 1981. Elle a été mise en cause depuis lors dans 848 arrêts de la Cour et condamnée 627 fois -241 fois pour durée excessive de la procédure et 251 fois pour atteinte au droit au procès équitable. Par comparaison, l'Allemagne n'a été condamnée que 159 fois et la Grande-Bretagne que 219 fois. A plusieurs reprises, comme en matière de garde à vue, la France a tardé à mettre sa législation en conformité avec la jurisprudence de la Cour.

Je tiens à saluer en revanche les efforts considérables du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation pour former les magistrats au droit conventionnel. J'observe une divergence d'appréciation entre ces deux hautes juridictions sur l'opportunité des avis consultatifs à la CEDH. Le Conseil d'État s'est prononcé pour, la Cour de cassation contre. Cette piste me paraît pourtant devoir être explorée.

Il nous semble par ailleurs que le Parlement devrait être plus à l'écoute de la CEDH et nous proposons que les études d'impact et les rapports des

commissions examiner à l'avenir systématiquement la conformité du projet de loi au droit résultant de la Convention européenne des droits de l'homme.

S'agissant de la nécessité de dégager des moyens matériels et humains supplémentaires, cela concerne en premier lieu les juges : la contribution de chaque État membre, qui s'élève à 8 centimes d'euro par an et par habitant, est insuffisante, ce qui contribue à limiter le nombre des juges - dont la charge de travail est conséquente. L'augmentation du nombre des juges soulève toutefois plusieurs difficultés, notamment celle relative au nombre de magistrats qui serait attribué à chaque État ou la nomination d'un juge référendaire secondant chaque juge.

Se pose également le problème de la sélection des juges. En France, en 2011, notre proposition initiale de trois candidats n'était pas satisfaisante car l'une des candidatures ne répondait pas aux critères fixés par la Cour, si bien que nous avons été obligés de présenter une nouvelle liste. D'autres États proposent des juges visiblement incompétents mais bénéficiant de forts appuis. C'est pourquoi le Conseil de l'Europe a mis en place une procédure de sélection et un comité d'experts afin de permettre une sélection rigoureuse des magistrats.

Par ailleurs, il n'y a pas d'avocats généraux ou de procureurs. Leur rôle est assumé par les greffiers. Il est nécessaire de doter la Cour de moyens humains supplémentaires, ce qui n'est pas sans poser des difficultés.

Sur la question des moyens financiers, ils sont en grande partie alloués par l'Union européenne : en effet, de nombreux programmes du Conseil de l'Europe sont financés à hauteur de 80 % par l'UE. Sans cet apport budgétaire, le Conseil ne disposerait pas des moyens nécessaires pour assurer ses missions.

En conclusion, se pose la question de l'adhésion de l'Union européenne (UE) au Conseil de l'Europe, comme membre à part entière. L'Union européenne n'est pas un État classique, ni un État fédéral, mais une union d'États qui joue un rôle fondamental auprès du Conseil de l'Europe. Rappelons que l'admission au Conseil de l'Europe est un préalable pour intégrer l'Union européenne. Que va apporter cette adhésion ? L'article 6, paragraphe 2, du Traité de Lisbonne prévoit l'adhésion de l'UE à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Le Conseil de l'Europe prévoit également, à l'article 17 du protocole n° 14, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2010, la possibilité pour l'Union européenne d'adhérer à la Convention. Peut-être cette adhésion permettra-t-elle un élargissement des possibilités de recours devant la CEDH, dans les domaines économiques par exemple. L'Union européenne pourrait ainsi être entendue dans les affaires jugées par la Cour ce qui offrira une possibilité nouvelle de recours aux particuliers qui pourront saisir la CEDH d'une plainte pour violation supposée de leurs droits fondamentaux par l'UE. A terme, on peut s'interroger sur les conséquences de cette adhésion : n'entraînera-t-elle pas un rapprochement entre la CEDH et la Cour de Justice, voire l'avènement progressif d'une unique Cour suprême européenne ?

**M. Jean-Pierre Sueur, président.** – Je remercie nos deux rapporteurs pour leur exposé complet qui appelle, de ma part, deux remarques.

Lorsque nous avons visité la Cour, nous avons été impressionnés par le local dans lequel sont reçus les recours ; on se demande comment ils peuvent faire face à cet afflux considérable. Le fait que chaque citoyen puisse saisir la CEDH représente un grand progrès. Mais l'arrivée d'innombrables requêtes identiques pose la question de l'action de groupe et de son opportunité dans ce contexte.

Ma deuxième remarque porte sur l'effectivité des décisions rendues par la Cour. On se rend compte que lorsque la Cour rend une décision, les réponses qui y sont apportées par les États sont diverses. Existe-t-il des réflexions sur les moyens visant à renforcer l'effectivité des décisions de la CEDH ? Sans effet, ses décisions n'ont aucun crédit.

**M. André Reichardt.** – Je félicite les deux rapporteurs pour leur exposé et la qualité de leur rapport.

Je souhaiterais aborder un sujet qui n'a pas été évoqué : celui de la nécessité de croiser les statistiques qui nous ont été remises avec des observations ou appréciations plus qualitatives. Par exemple, certains pays font l'objet d'un nombre élevé de requêtes devant la Cour. Or, on ne peut pas se limiter uniquement à cette approche quantitative ; il faut nécessairement la croiser avec une approche qualitative. On ne peut pas mettre sur le même plan les pays de la « Vieille Europe » avec d'autres pays. Ainsi, on a beaucoup parlé récemment de la situation de l'Azerbaïdjan, lors de l'organisation du concours de l'Eurovision, alors qu'on constate un faible nombre de requêtes devant la Cour. On nous a répondu que ce nombre allait augmenter dans les prochaines années. Pour la Géorgie, nos interlocuteurs estiment qu'il s'agit d'un pays qui a fortement progressé depuis son adhésion au Conseil de l'Europe.

La conclusion de nos rapporteurs mérite d'être affinée avec des données qualitatives afin de ne pas tirer de conclusions trop hâtives.

**M. Hugues Portelli.** – A mon tour de remercier nos deux rapporteurs pour leur excellent travail. Je souhaiterais faire trois remarques.

Tout d'abord, une grande partie de la jurisprudence de la CEDH porte sur les droits procéduraux, dont l'application concerne les juridictions. La Cour de cassation et le Conseil d'État appliquent d'ailleurs fidèlement la jurisprudence de la Cour.

Ensuite, en favorisant l'adhésion de nombreux États au Conseil de l'Europe, certains juges, qui ne disposent pas de la formation juridique et de l'éthique nécessaires, sont, malgré tout, magistrats au sein de cette juridiction. C'est pourquoi les décisions de la Cour de Luxembourg sont souvent plus « solides » que celles rendues par la Cour de Strasbourg.

Enfin, quand on parle de la jurisprudence de la Cour, il faudrait différencier la jurisprudence prononcée par les différents niveaux. Car ce qui nous importe sont les décisions rendues en Grande chambre, comme le montre l'exemple du crucifix.

Pour conclure, je serais plutôt enclin à défendre la Cour de Justice de l'Union Européenne, qui est à l'origine d'un travail de grande qualité, et à être

plus prudent envers la Cour européenne des droits de l'homme, dont le niveau d'exigence est moindre.

**M. Alain Richard.** – Certaines de mes observations vont dans le même sens.

En préambule, je souhaite souligner que toute intervention d'une juridiction internationale résulte d'un consentement des États à une réduction de leur souveraineté, qui doit donc s'interpréter strictement. Quand nous portons une appréciation sur le fonctionnement de ces institutions, nous devons nous garder d'une appréciation binaire, en critiquant la souveraineté nationale et en louant le rôle des juridictions internationales. Tout en ne partageant pas les réactions du Parlement britannique, force est de reconnaître qu'elles ne sont pas totalement infondées par principe.

Cette première observation condamne l'idée de mesures contraignantes d'application. Il existe aujourd'hui un traité, ratifié par quarante-sept États. Je souhaite bonne chance à quiconque souhaite proposer un abandon supplémentaire de souveraineté qui aboutirait à introduire dans le droit national des États membres une autorité procédurale supérieure à leurs juridictions nationales. Le fait de se trouver en désaccord avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, quand celle-ci est valable, représente d'ores et déjà, en soi, un préjudice pour l'État. Il y a un effet d'impact, de visibilité internationale attaché à ses condamnations. Ainsi la Turquie paye-t-elle le prix fort dans un certain nombre de domaines, en raison de sa difficulté à respecter la jurisprudence de la Cour. Quant à la Russie, elle paye un prix économique massif car tout le monde sait qu'il ne s'agit pas d'un véritable État de droit. De ce point de vue, l'incitation à se rapprocher des critères des signataires existe même en l'absence de pouvoir de contrainte.

Sur la question du nombre de condamnations touchant la France, je partage les observations des précédents orateurs. Je ne crois pas que notre pays soit gravement défaillant en matière de droits de l'homme ! Les chiffres statistiques sur sa condamnation par la CEDH sont très peu significatifs : 80 % des condamnations ont été prononcées pour des raisons de procédure dans lesquelles il est demandé de rajouter un « effet cliquet » supplémentaire de protection des droits dans l'application d'une procédure, comme le prouvent les condamnations prononcées en matière de visites domiciliaires par exemple.

Quant à la tendance de la France à attendre d'être condamnée pour mettre en conformité sa réglementation avec la jurisprudence de la Cour, cette attitude est profondément logique : tant que nous ne sommes pas condamnés, nous ignorons les attentes de la Cour. Du fait de l'absence de parquet et donc, de rapporteurs publics, la lisibilité des motifs des condamnations est parfois laborieuse. C'est pourquoi il est préférable d'attendre la condamnation pour connaître les éléments sur lesquels nous devons nous mettre en conformité.

Je suis en revanche en désaccord avec Patrice Gélard : selon moi, l'Union européenne est bel et bien une fédération d'États dans certains domaines de compétences, tels que la politique de la pêche, la politique agricole commune ou encore la politique commerciale. Il s'agit bel et bien de politiques fédérales, certains États pouvant être contraints par une majorité d'appliquer une décision

qu'ils n'ont pas prise. C'est d'ailleurs cette philosophie qui sous-tend les dispositions de l'article 6 § 2 du traité de Lisbonne : lorsque l'Union européenne est le décideur en dernier ressort, il est normal que ses décisions puissent être attaquées.

S'agissant de la question de l'encombrement de la Cour, rappelons que nous avons affaire à une juridiction autonome, qui vit sur une délégation de souveraineté limitée des États. Ainsi, toutes les solutions visant à remédier à ce problème ne se trouvent pas dans une modification du Traité. Il faut laisser la Cour s'autogérer, comme le font d'ailleurs les juridictions suprêmes. Il est inévitable d'avoir des saisines en série mais toutes les juridictions savent traiter ce type de difficultés.

Enfin, sur l'affaire des traductions, je ne pense pas que cela soit grave : quand on n'est pas sûr de la traduction, il est toujours possible de la faire refaire. Le fait que les traductions puissent être un peu légères ou qu'elles proviennent des États membres ne me paraît pas être un facteur de suspicion sérieux à l'encontre de cette juridiction.

**M. Michel Mercier.** – Je remercie nos rapporteurs pour ce travail intéressant consacré à la Cour de Strasbourg.

Je voudrais me placer sur un terrain différent des interventions précédentes. Il faut insister sur le rôle de la jurisprudence de la Cour et sa réception par notre droit interne et sa diffusion par les magistrats. Aujourd'hui, la jurisprudence de la Cour de Strasbourg est une source importante de notre procédure pénale et conduit à un abaissement de la loi comme source du droit pénal.

Il est important que la formation dispensée à l'École nationale de la magistrature prenne en compte la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Il est nécessaire pour les magistrats français de mieux connaître cette juridiction.

Il me semble par ailleurs que l'entrée de l'Union européenne au sein du Conseil de l'Europe permettra d'éviter des distorsions de jurisprudence entre la CEDH et la CJUE.

**M. Jean-Yves Leconte.** – Je m'associe aux félicitations adressées aux deux rapporteurs pour leur rapport. Je pense qu'effectivement, la Cour européenne des droits de l'homme est un atout pour la défense des valeurs européennes et notamment des droits de l'homme dans des pays d'Europe centrale et orientale que je connais bien pour m'y rendre depuis de nombreuses années. Les arrêts de la Cour y sont attendus des militants locaux des droits de l'homme. Le respect des droits et libertés fait partie de l'acquis communautaire mais gardons à l'esprit que l'adhésion à l'Union européenne, pour des pays comme la Roumanie et la Hongrie par exemple, ne les rend pas *ipso facto* respectueux des libertés fondamentales.

La perte de souveraineté que M. Richard évoquait à l'instant se fait au nom de ces valeurs. En Europe, seule la Biélorussie n'appartient pas au Conseil de l'Europe : c'est bien le signe que ce pays n'entend pas faire le moindre effort pour respecter les droits fondamentaux. En effet, malgré l'absence d'application

des arrêts de la Cour, l'essentiel réside dans les progrès et au moins la volonté parfois imparfaite, parfois plus apparente que réelle, qu'ont des États de se conformer aux droits de l'homme. Dans cette optique, mieux vaut qu'ils soient dans le Conseil de l'Europe qu'en dehors.

Enfin, nul besoin de modifier les traités pour avoir entre États une évaluation, même informelle, du suivi des arrêts de la Cour de Strasbourg. A cet égard, le nombre de requêtes et de condamnations ne permet pas, à lui seul, de juger du respect par un État des droits de l'homme.

**M. Jean-René Lecerf.** – Malgré les différences entre contrôle de constitutionnalité et contrôle de conventionalité, j'aimerais savoir quelles sont, selon les rapporteurs, les incidences sur le respect des droits garantis par la Convention de la multiplication dans les États des exceptions d'inconstitutionnalité telles que la question prioritaire de constitutionnalité ?

**Mme Hélène Lipietz.** – Je veux vous livrer les réflexions d'une praticienne devant les juridictions françaises ou devant la Cour de Strasbourg de la Convention européenne des droits de l'homme. Les délais de traitement sont particulièrement longs devant la Cour : un dossier que je traite est instruit depuis onze ans !

L'efficacité des décisions de la Cour est démultipliée lorsque le Conseil d'État relaie la jurisprudence européenne, par exemple pour la violation du délai raisonnable de jugement. Grâce à la célérité de ses agents, une réponse sur ce genre de dossier peut être obtenue devant le Conseil d'État en seulement cinq mois.

Je voudrais également rappeler que tous les avocats n'exigent pas des honoraires prohibitifs pour plaider devant la Cour. La procédure d'aide juridictionnelle y est complexe car l'aide ne peut être attribuée tant que la recevabilité de la requête n'est pas tranchée. En revanche, son montant est plus important que celui qui est alloué devant les juridictions françaises.

Un défaut existe également dans la procédure devant la Cour car aucune amende ne peut être infligée en cas de recours abusifs.

Enfin, je suis toujours surprise par le déficit de connaissance par les agents publics du contenu de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans de nombreux arrêtés, des fonctionnaires préfectoraux visent, sans le connaître, l'article 8 de la Convention tout en le violant dans l'acte administratif. Dans ce cas, ce n'est pas la loi qui est incriminable mais la pratique. Un effort de formation en direction des agents publics me paraît donc indispensable.

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – La Convention européenne, comme la Déclaration universelle des droits de l'homme, sont des références précieuses, comme le rappelait M. Leconte. Ces mécanismes de contrôle supranationaux sont, à l'origine, l'œuvre des pays vainqueurs de la seconde guerre mondiale après l'expérience des pires atteintes aux droits de l'homme menées par des États pourtant démocratiques à l'origine. Il faut conserver à l'esprit que les droits de l'homme peuvent être bafoués même dans des pays démocratiques. La Cour européenne a démontré que même la France, pays des droits de l'homme, pouvait violer les plus élémentaires d'entre eux que ce soit en

matière de garde à vue, de statut du parquet, etc. Quand on se réclame d'une tradition démocratique, il faut transcrire ces exigences dans la loi même si l'État est souverain et si le Parlement reste le législateur.

Une question pour conclure : constate-t-on une hausse de la saisine de la Cour européenne des droits de l'homme en France ?

**M. Jean-Pierre Michel, rapporteur.** – Je remercie tous les intervenants qui apportent leur contribution au rapport.

Comme il a été relevé par M. Portelli, la Cour juge effectivement d'un nombre important de questions procédurales, comme les questions de délai non raisonnable de jugement en Italie, mais aussi des problèmes de fond qui posent des questions à l'égard de la France. C'est le cas du statut et des droits des minorités nationales. Pour la France, cette question ne se pose pas sous cet angle ; lors des débats au Conseil de l'Europe, les représentants français considèrent d'ailleurs, malgré des arrêts sur la question, que ce point ne concerne pas notre pays.

Il en est de même pour la laïcité qui est une spécificité française. Les représentants français lorsqu'ils s'expriment sur ce point au Conseil de l'Europe sont minoritaires au sein de leur groupe. Une difficulté avec la Cour européenne interviendra un jour assurément.

Concernant la sélection des juges, la procédure a été améliorée, comme le note d'ailleurs M. Jean-Paul Costa, l'ancien président de la Cour. Les Etats présentent à la Cour une liste de trois candidats. Si elle estime qu'un des candidats ne répond pas aux exigences, la liste est rejetée dans son ensemble. Pour vérifier les aptitudes des candidats, un rapport est adressé par les candidats, intégrant un curriculum vitae, une déclaration pour prévenir les conflits d'intérêts et portant sur la maîtrise des langues et la participation à la vie politique. La Cour hésite à recruter ses membres parmi des hommes politiques. On constate qu'ils parlent de moins en moins le français. Tous les candidats sont ensuite entendus par une commission qui dresse un rapport pour classer les candidats. Ce rapport est déterminant mais il est contrebalancé par l'avis des délégations. Les garanties existent donc même si les différences de niveau entre candidats de différents États demeurent.

A titre personnel, je pense qu'une réflexion sera nécessaire à terme sur le maintien de plusieurs institutions européennes remplissant des fonctions comparables. Par exemple, Mme Catherine Ashton vient de nommer un ambassadeur pour les droits de l'homme – avec un cabinet de 15 personnes – alors que le Conseil de l'Europe a déjà un commissaire aux droits de l'homme.

**M. Christian Cointat.** – Ça manque de cohérence !

**M. Jean-Pierre Michel, rapporteur.** – Sans être un fédéraliste convaincu, j'entends des personnalités étrangères, comme M. Martin Schultz, qui considèrent que le Conseil de l'Europe pourrait, à terme, devenir le Sénat de l'Europe. Si l'Union européenne adhère à la Convention européenne des droits de l'homme, pourquoi conserver deux juridictions ? La question se posera.

**M. Christian Cointat.** – Il faut agir certes mais ce ne sont pas les mêmes membres au sein de l'Union européenne et du Conseil de l'Europe. Comment faire ?

**M. Patrice Gélard.** – Pour répondre à la question posée par notre président, je signalerai l'existence des arrêts pilotes qui sont un moyen positif pour fixer la jurisprudence face à des questions sérieuses et un moyen à la disposition de la Cour pour écarter les requêtes infondées. Plus de 90 % des recours font d'ailleurs l'objet d'un rejet.

Comme le soulignent MM. Reichardt et Portelli, ce sont les arrêts de Grande chambre qui méritent de retenir l'attention. Nous n'avons malheureusement pas eu le temps de dépouiller l'ensemble de la jurisprudence de la Cour pour croiser des données statistiques quantitatives et qualitatives sur les motifs de condamnations de la Cour.

M. Portelli a raison de souligner que les questions procédurales constituent une part importante de l'activité de la Cour. J'aimerais indiquer que les juges des États nouvellement adhérents peuvent être de grande qualité. Le juge russe sortant est ainsi un excellent juriste, comme peuvent en compter les États d'Europe de l'Est, et il parle parfaitement le français.

Je partage l'avis de M. Richard : la réduction de souveraineté est acceptée par les États et même intégrée à la Constitution comme pour les transferts de souveraineté à l'Union européenne.

Notons que les juridictions françaises, contrairement à leurs homologues dans d'autres États, appliquent directement la jurisprudence de la Cour. Le cas soulevé par M. Lecerf – celui d'une question prioritaire de constitutionnalité qui viendrait contester l'interprétation de la Cour de cassation ou du Conseil d'Etat pour se conformer à la Convention européenne des droits de l'homme – est rare mais pourrait se poser effectivement. En 2008, j'avais d'ailleurs déposé un amendement pour réserver le contrôle de conventionalité au Conseil constitutionnel pour résoudre ce problème.

Comme l'a relevé Mme Lipietz, il n'y a pas d'amende pour recours abusif, contrairement au droit applicable devant les juridictions françaises.

En réponse à Mme Borvo, il faut tout de même reconnaître que la France est un État de droit.

Pour conclure, je préconise que notre Assemblée, notamment la commission des affaires étrangères, s'intéresse davantage au Conseil de l'Europe. Douze de nos collègues siègent à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe mais nous les entendons peu sur ces questions.

**M. Jean-Jacques Hyest.** – Ils travaillent pourtant !

**Mme Nicole Borvo Cohen-Seat.** – Absolument.

*La publication du rapport du groupe de travail est autorisée à l'unanimité.*

**ANNEXE 1**  
**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**  
**PAR LES RAPPORTEURS**

---

**I. à Paris**

Conseil d'État

- **M. Jean-Marc Sauvé**, vice-président
- **M. Olivier Fuchs**, chargé de mission

Cour de Cassation

- **M. Vincent Lamanda**, Premier président

Ministère des affaires étrangères

- **Mme Anne-Françoise Tissier**, sous-directrice des droits de l'Homme
- **M. Mathieu Schuster**, rédacteur à la sous-direction des droits de l'Homme et des affaires humanitaires.

Contribution écrite

- **M. Jean-Claude Mignon**, président de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (voir annexe n° 2)

## II. À STRASBOURG

### Cour européenne des droits de l'Homme

- **Sir Nicolas Bratza**, Président de la Cour européenne des droits de l'homme,
- **M. André Potocki**, Juge élu au titre de la France,
- **M. Erik Fribergh**, Greffier
- **M. Patrick Titiun**, chef de cabinet du Président
- **M. Vincent Berger**, Jurisconsulte
- **Mme Brigitte Lotz**, Chef du Bureau central de la Cour

### Conseil de l'Europe

- **Mme Maud de Boer-Buquicchio**, Secrétaire générale adjointe
- **M. Philippe Boillat**, Directeur Général des Droits de l'Homme et de l'État de Droit

### Représentation permanente de la France auprès du Conseil de l'Europe

- **M. Laurent Dominati**, Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès du Conseil de l'Europe
- **Mme Mélanie Bilocq**, Adjointe au Représentant permanent (Questions juridiques, Droits de l'Homme).

### Comité des ministres

- **S. Exc. Mme Margarita Gega**, Ambassadrice, Représentante permanente de l'Albanie, Président du Comité des Ministres
- **Mme Kate Jones**, adjointe à la Représentante permanente du Royaume-Uni

**ANNEXE 2**  
**CONTRIBUTION ÉCRITE**  
**DE M. JEAN-CLAUDE MIGNON,**  
**PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE**  
**DU CONSEIL DE L'EUROPE**



*Conseil de l'Europe*

*Assemblée Parlementaire*

*Le Président*

*Paris, le 25 mai 2012*

Monsieur le Sénateur,

Le Sénat a pris l'initiative de créer un groupe de travail sur la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme. Dans ce cadre, vous m'aviez proposé de m'auditionner. Les contraintes de la campagne électorale ne me permettant pas de répondre positivement à cette proposition, je crois utile, par le présent courrier, de vous faire part de ma position sur ce sujet.

Il est certain que la Cour doit faire face à une crise. L'augmentation continue du nombre d'affaires qui lui sont soumises aboutit à une forme de déni de justice puisque de nombreux recours seront soit jugés dans des délais inacceptables, soit même jamais examinés. Dans le même temps, 96 % des requêtes sont, en moyenne, finalement jugées irrecevables.

Ne nous voilons cependant pas la face. La croissance exponentielle du nombre de recours est moins la cause que la conséquence d'un problème beaucoup plus grave, à savoir la non application correcte par un nombre limité d'États de la Convention européenne des droits de l'homme. Dix États sur quarante-sept contribuent à près de 80 % des requêtes ! Un seul État représente 27 % des recours. C'est le compréhensible manque de confiance des citoyens de ces pays dans leur système judiciaire et/ou le refus des États de procéder aux réformes nécessaires qui conduisent à faire de la Cour un quatrième degré de juridiction, ce qu'elle n'a pas vocation à être. Comme l'a récemment résumé le Président Costa (RDP n° 2-2012 – p.269) « *Comment voulez-vous que le procès soit équitable si les juges sont corrompus, incapables ou incompetents* » ?

Dans ces conditions, la politique de hiérarchisation de la Cour est probablement raisonnable à court terme. Il est légitime de privilégier les affaires urgentes et/ou soulevant des questions de principe, tout ne pouvant être jugé dans des délais acceptables, à condition de ne pas oublier que derrière ce propos abstrait se cachent de graves atteintes aux droits de l'homme auxquelles il ne sera pas porté remède. Clairement la priorité doit être de tendre vers l'instauration d'un réel État de droit dans toute l'Europe.

Monsieur Jean-Pierre MICHEL,  
Sénateur de la Haute-Saône  
SENAT  
15, rue de Vaugirard  
75291 PARIS Cedex 06

.../...

.../...

En d'autres termes, les réformes « techniques » peuvent être utiles, mais ne constituent en aucune manière la base d'une solution pérenne du problème. Cela ne signifie pas que ces mesures soient inutiles. Dans cette perspective, la Conférence de Brighton aura été positive.

Pour autant, il faut faire preuve d'imagination et aller au-delà. Outre la nécessité pour les États défailants de mener à bien les réformes nécessaires, ne pourrait-on s'inspirer du système d'astreintes de la Cour de Justice de l'Union européenne dont le montant est très dissuasif ?

Plus généralement, toute mesure tendant à exercer une pression sur les États n'exécutant pas les arrêts de la Cour ne peut qu'être bénéfique. La multiplication des recours liés à une même cause n'a pas toujours pour origine de dramatiques problèmes structurels liés notamment à l'inaboutissement de l'État de droit. Je vous renvoie ainsi, sur le cas de l'Italie, à ce qu'en dit le Président Costa dans l'interview précitée.

Mais, c'est uniquement si l'action politique du Conseil de l'Europe est en mesure de faire respecter les valeurs et les normes auxquelles les États souscrivent en tant que membres de notre organisation que nous permettrons également à la Cour de jouer pleinement son rôle. Cette volonté politique doit également avoir une traduction financière, même si ce n'est pas le cœur du problème. Je ne peux ainsi que saluer le don de l'Allemagne à la Cour pour lui permettre d'améliorer son système informatique. D'autres États ont également fait des contributions volontaires. Mais la Cour ne peut vivre en quelque sorte de la charité. Il faut des solutions plus pérennes, d'autant que la Cour est sous financée comme l'a souligné un récent rapport de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe de Mme Marie-Louise Bemelmans-Videc (Doc. 12811 du 3 janvier 2012) et que le coût annuel d'un juge est supérieur à la contribution annuelle de 15 États membres.

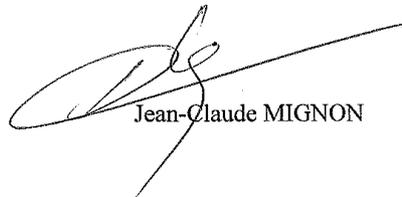
Il va enfin de soi, et l'échec de certaines idées contraires à Brighton l'a confirmé, que la Cour doit avoir le dernier mot dans l'interprétation de la Convention.

En contrepartie, comme je l'ai souligné à Brighton, la Cour doit faire preuve d'une certaine autolimitation et éviter de s'ingérer dans des questions où il n'existe aucun impératif absolu mais qui touchent de près aux traditions nationales. L'affaire des crucifix dans les salles de classe, où la Grande Chambre de la Cour a su prendre en compte la complexité de la situation, en offre un bon exemple. Il convient également de n'ériger en principes fondamentaux que des valeurs qui font l'objet d'un large consensus dès lors qu'il s'agit de questions de société.

Enfin, la réflexion sur la réforme de la Cour devrait intégrer l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme, même si ce dossier apparaît aujourd'hui bloqué.

En vous demandant de bien vouloir transmettre mon courrier à l'ensemble des membres du groupe de travail, je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

*Amicalement*

  
Jean-Claude MIGNON

### ANNEXE 3 CHEMINEMENT D'UNE REQUÊTE DEVANT LA COUR

(source : « La conscience de l'Europe », Conseil de l'Europe, octobre 2010)

