



# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 février 2006.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE  
PROJET DE LOI n° 2788, *autorisant l'approbation du **protocole n° 14** à la  
convention de **sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales**,  
amendant le système de contrôle de la convention,*

PAR Mme MARTINE AURILLAC,

Députée

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I – LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L’HOMME, TELLE QU’ELLE FONCTIONNE DEPUIS 1998, EST AUJOURD’HUI VICTIME DE SON SUCCES</b> .....	7
A – LE FONCTIONNEMENT ACTUEL DE LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L’HOMME EST ISSU DE LA REFORME REALISEE, EN 1998, PAR L’ENTREE EN VIGUEUR DU PROTOCOLE N° 11 .....	7
1) Le système initial .....	7
2) La procédure en vigueur depuis 1998.....	8
B – LE SUCCES DE LA COUR EST LARGEMENT RESPONSABLE DE SES DIFFICULTES ACTUELLES.....	10
1) L’explosion de l’activité de la Cour .....	10
2) Le problème de la surcharge de la Cour .....	10
<b>II – LE PROTOCOLE N°14 VISE ESSENTIELLEMENT A ASSOULIR LE FONCTIONNEMENT DE LA COUR AFIN DE LE RENDRE PLUS EFFICACE</b> .....	13
A – LES CAPACITES DE FILTRAGE DE LA COUR SONT RENFORCEES ET LES AFFAIRES REPETITIVES SERONT TRAITEES PLUS RAPIDEMENT .....	13
1) La possibilité de siéger en formation de juge unique .....	13
2) Le renforcement du rôle du comité de trois juges .....	14
B – IL EST CREE UN NOUVEAU MOTIF D’IRRECEVABILITE : LA FAIBLE IMPORTANCE DU PREJUDICE .....	15
1) La création d’un nouveau motif d’irrecevabilité .....	15
2) Des garde-fous suffisants .....	16
C – LES REGLEMENTS AMIABLES SERONT FAVORISES ET LA SURVEILLANCE DE L’EXECUTION DES ARRETS EST AMELIOREE .....	16
1) L’élargissement des cas de recours à un règlement amiable .....	16
2) Les nouveaux droits ouverts au Comité des Ministres pour veiller à l’exécution des arrêts .....	17

D – D'AUTRES AMELIORATIONS PONCTUELLES SONT REALISEES .....	18
1) Un mandat des juges plus long, mais non renouvelable .....	18
2) La possibilité de réduire temporairement le nombre de juges par Chambre .....	20
3) La reconnaissance d'un droit de tierce intervention au Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.....	20
4) La possibilité de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention.....	20
<b>CONCLUSION</b> .....	23
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	25
<b>ANNEXE</b> .....	27

Mesdames, Messieurs,

Alors que la Cour de justice des Communautés européennes, située à Luxembourg, veille au respect du droit communautaire par les institutions européennes et les vingt-cinq Etats membres de l'Union, la Cour européenne des droits de l'Homme constitue la juridiction de contrôle de l'application de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales à laquelle sont parties les quarante-six Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette juridiction, située à Strasbourg, s'est rendue célèbre par de nombreux arrêts concernant les domaines les plus divers. Elle a ainsi condamné la France à de nombreuses reprises, le plus souvent pour le fonctionnement de sa justice, mais aussi, par exemple, tout récemment, pour ne pas avoir respecté la liberté d'expression. En 2005, notre pays a été l'objet de cinquante-et-une condamnations et la Cour lui a donné raison dans six affaires.

La Cour, dont les décisions sont très écoutées, est perçue par de nombreux Européens comme l'ultime recours pour voir leurs droits reconnus. Aussi sont-ils de plus en plus nombreux à la saisir, ce qui conduit à la surcharger de requêtes aux chances de succès et à la portée très variables. C'est pourquoi, alors que le fonctionnement actuel de la Cour est issu d'un protocole entré en vigueur seulement en 1998, il est d'ores et déjà nécessaire de le réformer pour lui rendre l'efficacité nécessaire à sa crédibilité, sans pour autant revenir sur le droit qu'a tout citoyen d'un Etat membre du Conseil de l'Europe de saisir la Cour.

Signé le 13 mai 2004, le protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales procède à cette réforme, dans un cadre équilibré et réaliste.

Votre Rapporteuse rappellera d'abord les modalités actuelles de fonctionnement de la Cour européenne des droits de l'Homme et les difficultés qu'elle rencontre à cause de l'explosion du nombre des requêtes qui lui sont soumises, avant de présenter les solutions retenues par le protocole n° 14 pour assouplir ses règles de procédure afin de lui rendre toute son efficacité.



**I – LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L’HOMME,  
TELLE QU’ELLE FONCTIONNE DEPUIS 1998,  
EST AUJOURD’HUI VICTIME DE SON SUCCES**

Dès l’origine, la Convention de sauvegarde des Droits de l’Homme et des Libertés fondamentales, signée le 4 mai 1950 et aujourd’hui ratifiée par quarante-six Etats, a prévu un dispositif supranational de contrôle de son application. Il pouvait être déclenché par les Etats parties à la Convention ou par des individus, dont les requêtes devaient initialement être portées par un Etat partie ou par la Commission européenne des droits de l’Homme.

Ce mécanisme a évolué progressivement, avant d’être profondément réformé en 1998. Le système issu de cette réforme a fait la preuve de sa pertinence, mais il est aujourd’hui devenu incapable de faire face à l’afflux des requêtes.

**A – Le fonctionnement actuel de la Cour européenne des droits de l’Homme est issu de la réforme réalisée, en 1998, par l’entrée en vigueur du Protocole n° 11**

C’est au Protocole n° 11, signé le 11 mai 1994 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1998 que l’on doit la création d’une juridiction permanente unique, résultat de la fusion des trois organes de décision qui intervenaient auparavant.

*1) Le système initial*

Le système mis en place en 1950 comportait trois organes de contrôle :

– la Commission européenne des droits de l’Homme, qui avait quatre missions : elle examinait la recevabilité des requêtes ; elle établissait contradictoirement les faits en cause dans une requête jugée recevable, grâce à ses pouvoirs d’investigation ; elle s’efforçait de parvenir à un règlement amiable ; et, en cas d’échec de cette tentative, elle rédigeait un rapport dans lequel elle formulait un avis sur le fond du dossier, lequel était transmis au Comité des Ministres ;

– le Comité des Ministres, qui intervenait seulement si la Cour n’était pas saisie dans un délai de trois mois à dater de la transmission du rapport de la Commission : sans que le plaignant participe à la procédure, il prenait une décision sur la question de savoir s’il y avait eu ou non violation de la Convention ; il exerçait en outre la mission de surveillance de l’exécution des arrêts de la Cour ;

– la Cour, composée d'autant de juges que d'Etats parties à la Convention, soit quarante-six aujourd'hui, qui ne pouvait être saisie que par un Etat ou par la Commission et qui s'était arrogé le droit de déclarer irrecevables des requêtes jugées recevables par la Commission : elle instruisait à nouveau l'affaire et l'une de ses trois formations, dont la plus fréquente était composée de neuf juges, rendait sa décision.

Ce système était critiqué sur plusieurs points, et en particulier sur le rôle du Comité des Ministres, qui n'était ni indépendant ni impartial, et sur l'impossibilité d'une saisine individuelle directe de la Cour. Le Protocole n° 9, signé le 6 novembre 1990 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1994 à l'égard d'une dizaine d'Etats dont la France ne faisait pas partie, accordait au requérant le droit de saisir lui-même la Cour. Le Protocole n° 10, signé le 25 mars 1992, avait quant à lui pour objectif de réduire la majorité des deux tiers initialement prévue pour les décisions du Conseil des Ministres. Mais c'est surtout le Protocole n° 11 qui a permis une réforme importante du système.

## *2) La procédure en vigueur depuis 1998*

Tout comme aujourd'hui, c'est l'augmentation très rapide de l'activité de la Cour qui a rendu nécessaire sa réforme. A cause de l'augmentation du nombre et de la complexité des requêtes d'une part, de la multiplication des adhésions à la Convention et des déclarations de reconnaissance de juridiction obligatoire de la Cour d'autre part, la durée moyenne de la procédure avait atteint cinq ans entre la saisine de la Commission et l'arrêt de la Cour. Le Protocole n° 11, dont l'idée de la négociation a été lancée en 1993 et qui est entré en vigueur dès novembre 1998, a été donc exclusivement consacré à la réforme du mécanisme de contrôle.

Outre l'officialisation de certaines pratiques, il opère surtout la fusion des trois organes de décision en un seul. Il prévoit en effet la suppression de la Commission européenne des droits de l'Homme, le cantonnement du Comité des Ministres à un rôle de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour et la transformation de la Cour en une juridiction permanente unique composée de juges toujours présents, désormais élus pour six ans, et dont le mandat, éventuellement renouvelé, s'achève dès qu'ils atteignent l'âge de soixante-dix ans.

La Cour peut siéger sous trois formes : en comités de trois juges, en Chambres de sept juges et en une Grande Chambre de dix-sept juges.



Lorsqu'une requête est introduite, elle est attribuée à une section <sup>(1)</sup>. Un juge rapporteur rassemble tous les renseignements pertinents puis décide de la faire examiner par le Comité ou par la Chambre. Si c'est au Comité qu'il revient de se prononcer, il peut décider, à l'unanimité, de déclarer une requête irrecevable ou de la rayer du rôle <sup>(2)</sup>. A défaut d'une telle unanimité, la requête est transmise à la Chambre qui, dans cette hypothèse comme dans celle où elle est saisie directement, décide, à la majorité, de la rayer du rôle, de la déclarer irrecevable ou d'admettre sa recevabilité.

Lorsque la requête a été déclarée recevable, la Chambre établit contradictoirement les faits de la cause, en utilisant ses pouvoirs d'instruction ; elle, ou son président, peut indiquer aux parties toute mesure provisoire qu'elle estime devoir être adoptée. Elle peut inviter toute personne intéressée à présenter ses observations par écrit ou à prendre part aux audiences. Elle doit aussi, parallèlement, se mettre à la disposition des intéressés en vue de parvenir à un règlement amiable. A défaut d'un tel règlement, la Cour rend un arrêt qui se prononce sur le point de savoir s'il y a eu violation de la Convention ou de ses protocoles et qui, en cas de violation, peut accorder à la partie lésée satisfaction équitable, c'est-à-dire des dommages-intérêts. Cet arrêt n'est pas définitif, car il peut encore faire l'objet, pendant trois mois, d'une demande de renvoi devant la Grande Chambre.

Cette formation, dont sont membres de droit le président de la Cour, les deux vice-présidents, les présidents des quatre sections et le juge élu au titre de l'Etat en cause dans l'affaire jugée, se prononce sur le fond, par des arrêts définitifs, dans les affaires interétatiques, mais aussi sur certaines affaires individuelles, en particulier dans le cas où la Chambre s'est dessaisie d'une affaire qui soulève une question grave ou entraîne un risque de contradiction avec un arrêt rendu antérieurement, ou dans le cas de « l'appel interne » mentionné *supra*, à condition qu'un collège de cinq juges ait accepté la demande au motif que l'affaire soulève des questions graves d'interprétation ou de caractère général.

---

(1) La Cour compte actuellement quatre sections, mais une cinquième sera créée à compter du 1<sup>er</sup> mars 2006.

(2) En application de l'article 37 de la Convention, une requête est rayée du rôle lorsque le requérant n'entend pas la maintenir, lorsque le litige a été résolu ou lorsque la Cour constate que, pour un autre motif, la poursuite de l'examen de la requête ne se justifie plus.

## **B – Le succès de la Cour est largement responsable de ses difficultés actuelles**

Malgré les importantes novations introduites par le Protocole n° 11, il n'a pas permis au système de contrôle de la Convention de s'adapter à l'accroissement constant de sa renommée et à l'augmentation proportionnelle de sa charge de travail.

### *1) L'explosion de l'activité de la Cour*

Alors que la Commission et la Cour avaient rendu un total de 38 389 décisions et arrêts en quarante-quatre ans de fonctionnement, la Cour unique a rendu 61 633 en cinq ans. Le nombre de requêtes ne cesse d'augmenter : il a doublé entre 1990 et 1994, passant en quatre ans de 5 279 à 10 335, avant d'atteindre 18 164 en 1998 et 34 546 en 2002. 44 100 plaintes ont été déposées en 2004 et 43 500 en 2005, année où a été enregistrée la première baisse annuelle (de l'ordre de 1,4 %) depuis dix ans.

Même si, en 2003, les mesures de rationalisation prises par la Cour elle-même ont permis de terminer l'examen de pas moins de 1 500 requêtes par mois, cette capacité est nettement insuffisante au vu du nombre des requêtes – presque 2 300 – attribuées à un organe décisionnel chaque mois.

Cette situation résulte essentiellement de deux phénomènes. Elle est d'abord la conséquence de l'adhésion de nouveaux Etats à la Convention et de la rapidité de ce processus d'élargissement : entre l'ouverture à la signature du Protocole n° 11, en mai 1994, et l'adoption du Protocole n° 14, dix ans plus tard, treize nouveaux Etats ont ratifié la Convention, étendant sa protection à plus de 240 millions de personnes supplémentaires. Elle a ensuite été aggravée par l'accroissement général du nombre de requêtes à l'encontre des Etats qui étaient parties à la Convention en 1993. En 2004, le système de la Convention était ouvert à pas moins de 800 millions d'Européens. L'afflux massif de requêtes individuelles menace gravement l'efficacité du système et par conséquent la crédibilité et l'autorité de la Cour.

### *2) Le problème de la surcharge de la Cour*

En 2003, la Cour a été saisie de 39 000 requêtes nouvelles et, à la fin de l'année, 65 000 requêtes environ étaient pendantes devant elle. Fin 2005, c'était le cas de près de 82 000 plaintes. Plus de la moitié des requêtes pendantes proviennent de quatre Etats : la Fédération de Russie (plus de 10 000 plaintes), la Turquie (9 600), la Roumanie (6 800) et la Pologne (près de 5 000). Environ 2 000 affaires pendantes devant la Cour concernent la France, ce qui la place au même niveau que l'Allemagne et l'Italie.

Pourtant seul un petit nombre des requêtes introduites conduit à des arrêts, et un nombre encore plus limité à des arrêts portant sur une violation que la Cour n'avait pas déjà constatée. Toujours en 2003, 17 270 requêtes ont été déclarées irrecevables ou rayées du rôle et 753 requêtes déclarées recevables. En 2005, sur 28 648 décisions rendues, 27 612 consistaient en une déclaration d'irrecevabilité ou d'effacement du rôle. 96 % des affaires terminées en 2003 ont conduit à une décision d'irrecevabilité ou de suppression du rôle ; la proportion est la même en 2005. En ce qui concerne les affaires recevables, en 2003, la Cour a rendu 703 arrêts, parmi lesquels 60 % environ portaient sur des affaires répétitives.

La masse de requêtes dont la recevabilité doit être analysée par les comités est telle que les juges n'ont plus assez de temps pour traiter les affaires renvoyées devant une Chambre. Ainsi, seules 8 % de toutes les affaires conclues par la Cour en 2003 étaient des affaires de Chambres, alors que 20 % de toutes les affaires attribuées à un organe décisionnel l'ont été à une Chambre. 40 % des affaires qui étaient pendantes devant un organe décisionnel en 2003 l'étaient devant une Chambre et, au 1<sup>er</sup> janvier 2004, le stock d'affaires en attente d'une décision de Chambre atteignait 16 500.

Ainsi, il est clair que le temps considérable de travail consacré au filtrage est préjudiciable à la capacité qu'ont les juges et le greffe de traiter les affaires de Chambre, alors même que ce sont les seules qui recevront une réponse sur le fond.

C'est pourquoi, dès le mois de novembre 2000, la Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'Homme, organisée à l'occasion du cinquantième anniversaire de la signature de la Convention, a lancé une réflexion sur « *les diverses possibilités et options en vue de garantir l'efficacité de la Cour, compte tenu de la nouvelle situation* ». Après que plusieurs groupes de travail ont participé à cette réflexion, le Comité des Ministres a voté trois déclarations sur ce sujet au cours des trois années suivantes et le Comité directeur pour les droits de l'Homme a élaboré un projet de protocole amendant la Convention, que le Comité des Ministres a adopté et ouvert à la signature des membres du Conseil de l'Europe parties à la Convention le 13 mai 2004.



## **II – LE PROTOCOLE N°14 VISE ESSENTIELLEMENT A ASSOULPIR LE FONCTIONNEMENT DE LA COUR AFIN DE LE RENDRE PLUS EFFICACE**

Au 21 février 2006, le Protocole n° 14 avait été signé par quarante-cinq des quarante-six membres du Conseil de l'Europe, le seul Etat membre non signataire étant la Russie. Vingt-sept d'entre eux avaient achevé leur processus de ratification <sup>(1)</sup>. L'ensemble des Etat s'est engagé à ratifier le Protocole avant la conférence ministérielle des 18 et 19 mai 2006.

L'article 19 du Protocole prévoit qu'il entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de trois mois après la date à laquelle toutes les parties à la Convention auront exprimé leur consentement. La Russie, qui est partie à la Convention, n'ayant pas signé ce protocole, son entrée en vigueur ne pourra intervenir avant qu'elle le fasse. Selon les informations fournies à votre Rapporteuse par le ministère des affaires étrangères, on peut espérer que la Russie signera le Protocole avant le début de sa présidence du Conseil de l'Europe, qu'elle doit exercer au deuxième semestre 2006.

L'entrée en vigueur du Protocole est en effet très souhaitable, car les réformes qu'il prévoit visent à corriger les lourdeurs du fonctionnement actuel de la Cour afin de lui permettre de respecter des délais raisonnables de traitement des requêtes et de donner aux juges les moyens de se concentrer sur les affaires réellement intéressantes au regard des objectifs de la Convention.

### **A – Les capacités de filtrage de la Cour sont renforcées et les affaires répétitives seront traitées plus rapidement**

Devant l'explosion du nombre de requêtes soumises à la Cour et la part très significative des dossiers n'ayant aucune chance d'aboutir ou répétitifs, il est devenu urgent d'alléger la procédure de filtrage des requêtes et d'accélérer le traitement des affaires similaires. Pour ce faire, il est créé une formation de juge unique et le rôle du comité de trois juges est notablement accru.

#### *1) La possibilité de siéger en formation de juge unique*

L'article 6 du Protocole introduit dans le nouvel article 26 de la Convention la possibilité pour la Cour de siéger en formation de juge unique. Par souci d'indépendance, il précise qu'un juge ne pourra pas siéger en tant que juge unique dans les affaires qui concernent l'Etat au titre duquel il a été élu.

---

(1) La liste des Etats parties à la Convention ayant signé et/ou ratifié le Protocole n° 14 figure en annexe.

L'article 7 du Protocole insère dans la Convention un nouvel article 27 précisant la compétence de ce juge unique. Compétent pour les seules requêtes individuelles (celles déposées en application de l'article 34 de la Convention, qui représentent la quasi-totalité des requêtes), il pourra les déclarer irrecevables ou les rayer du rôle « *lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire* ». Il ne pourra donc prendre une telle décision que dans les affaires parfaitement claires, dans lesquelles l'irrecevabilité de la requête s'impose d'emblée. Sa décision sera alors définitive. En cas de doute sur la recevabilité, le juge soumettra la requête à un comité ou à une Chambre.

En outre, les juges seront déchargés de leur rôle de rapporteur lorsqu'ils siégeront en formation de juge unique : cette fonction sera assurée par un membre du greffe, conformément à ce que prévoit l'article 24 de la Convention telle qu'amendée par l'article 4 du Protocole.

Ce système entraînera une augmentation significative de la capacité de filtrage de la Cour car elle réduira le nombre d'acteurs impliqués dans la préparation et l'adoption des décisions (un juge au lieu de trois, un rapporteur qui pourra aussi remplir la fonction de juriste), permettra au juge d'avoir plus de temps à consacrer aux décisions, puisqu'il sera déchargé de sa fonction de rapporteur, et rendra possible le fonctionnement simultané d'un plus grand nombre de formations de filtrage.

## 2) *Le renforcement du rôle du comité de trois juges*

Actuellement, le comité de trois juges peut seulement, par vote unanime, déclarer les requêtes irrecevables, en application de l'article 28 de la Convention. L'article 8 du Protocole élargit ses compétences. Il pourra dans l'avenir déclarer, dans une même décision, les requêtes individuelles recevables et statuer sur le fond, lorsque la question relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention qui est à l'origine de l'affaire « *fait l'objet d'une jurisprudence bien établie de la Cour* ». Cette disposition vise surtout les affaires répétitives qui ont représenté 60 % des affaires en 2003. Les parties auront la possibilité de contester devant le comité le caractère « bien établi » de la jurisprudence de la Cour.

Une telle jurisprudence est la plupart du temps une jurisprudence constante d'une Chambre. Il est néanmoins possible, par exception, qu'un seul arrêt de principe de la Cour constitue une « jurisprudence bien établie », particulièrement s'il s'agit d'un arrêt de la Grande Chambre.

Ainsi la Chambre de sept juges ne sera plus la seule ni à pouvoir admettre la recevabilité d'une requête, ni à pouvoir se prononcer sur le fond d'une affaire individuelle. Pour les affaires répétitives, un comité de trois juges pourra rendre ces deux décisions à sa place.

En outre, le comité pourra inviter le juge élu au titre de l'Etat partie au litige à siéger en son sein (s'il n'en est pas membre), mais il ne sera pas obligé de le faire. Cette absence d'obligation constitue un pas significatif vers la soumission du fonctionnement de la Cour à l'exigence d'impartialité objective auquel elle est si fortement attachée quand elle apprécie celui des juridictions nationales mais qu'elle ne respecte jamais actuellement. En effet, le juge élu au titre de l'Etat partie au litige est (et restera) membre de droit de la Chambre et de la Grande Chambre (article 27 de la Convention dans sa forme actuelle).

### **B – Il est créé un nouveau motif d'irrecevabilité : la faible importance du préjudice**

Si la procédure de recevabilité est accélérée, l'article 12 du Protocole crée aussi un nouveau motif d'irrecevabilité.

En application de l'article 35 de la Convention, les conditions de recevabilité des requêtes sont actuellement les suivantes :

– les voies de recours internes doivent être épuisées et la requête présentée dans la forme requise et dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive ;

– la requête ne doit pas être « *essentiellement la même* » qu'une requête déjà examinée par la Cour ou soumise à une autre instance internationale d'enquête ou de règlement, à moins que la nouvelle requête contienne des faits nouveaux ;

– elle ne doit être ni incompatible avec les dispositions de la Convention et de ses protocoles, ni manifestement mal fondée ou abusive.

#### *1) La création d'un nouveau motif d'irrecevabilité*

Le nouveau motif d'irrecevabilité sera l'absence d'un « *préjudice important* » subi par le requérant. Ces termes devront être interprétés par la Cour.

L'introduction de ce nouveau motif vise à parvenir à une sorte d'institutionnalisation européenne du vieil adage latin *de minimis non curat praetor* afin de parvenir à sauver le système de contrôle en le dispensant de l'examen de questions superficielles ou prétendues telles. Elle a néanmoins suscité

des inquiétudes : certains y ont vu une remise en cause progressive et larvée du droit de recours individuel. Les garde-fous qui l'entourent devraient limiter les risques d'une telle évolution.

## *2) Des garde-fous suffisants*

Il est d'abord prévu deux cas dans lesquels la requête pourra être déclarée recevable, même en l'absence d'un préjudice important :

– si le respect des droits de l'Homme garantis par la Convention et ses protocoles exige d'examiner la requête au fond, c'est-à-dire si elle soulève des questions sérieuses d'application ou d'interprétation de la Convention ou si elle pose des questions importantes relatives au droit national ;

– si l'affaire n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne, au nom du principe de subsidiarité.

Par ailleurs, en application de l'article 20 du Protocole, le nouveau critère de recevabilité, qui ne s'appliquera pas aux affaires déclarées recevables avant l'entrée en vigueur du Protocole, ne pourra, pendant une durée de deux ans, être mis en œuvre que par les Chambres et la Grande Chambre. Cette disposition permettra à ces formations plus solennelles de développer une jurisprudence relative à l'interprétation de ce nouveau critère de recevabilité, avant qu'il puisse être appliqué par les formations de juge unique ou par les comités.

## **C – Les règlements amiables seront favorisés et la surveillance de l'exécution des arrêts est améliorée**

Il est essentiel que la Cour puisse juger des affaires qui lui sont soumises dans un délai raisonnable. Mais l'essentiel est bien que les manquements aux stipulations de la Convention cessent dès que possible : ceci passe par le règlement à l'amiable des affaires et par une bonne exécution des arrêts rendus. Le Protocole vise à améliorer ces deux dimensions du système mis en place par la Convention.

### *1) L'élargissement des cas de recours à un règlement amiable*

L'article 38 de la Convention réserve aujourd'hui le règlement amiable aux requêtes déclarées recevables par la Cour. Ce mode de règlement a abouti dans 128 affaires en 2003, 68 en 2004 et 37 en 2005, parmi lesquelles neuf concernaient la France.



L'article 15 du Protocole, qui rédige un nouvel article 39 rassemblant toutes les stipulations relatives au règlement amiable, rend possible l'intervention de la Cour en faveur d'un règlement amiable « *à tout moment de la procédure* ». Ce type de règlement est ainsi favorisé car il est particulièrement utile dans les affaires répétitives et dans les autres affaires ne soulevant pas une question de principe ou n'exigeant pas de modification du droit interne. Il s'inspire naturellement du respect des droits de l'Homme.

De plus, les décisions de règlement amiable seront désormais transmises au Comité des Ministres, qui sera chargé d'en surveiller l'exécution, comme il le fait pour les arrêts de la Cour.

*2) Les nouveaux droits ouverts au Comité des Ministres pour veiller à l'exécution des arrêts*

C'est en effet au Comité des Ministres qu'échoit la tâche de veiller à l'exécution des arrêts définitifs, auxquels les parties à la Convention s'engagent à se conformer (article 46 de la Convention). Il ne peut actuellement procéder que par le biais de débats et de recommandations pour obtenir des Etats l'exécution des arrêts de la Cour. L'article 16 du Protocole met à sa disposition de nouveaux moyens.

Le Comité des Ministres aura désormais la possibilité de saisir la Cour d'une question d'interprétation lorsqu'une difficulté d'interprétation entrave l'exécution de l'arrêt. La réponse apportée par la Cour permettra de mettre un terme à la controverse sur la signification précise de l'arrêt en question. Afin que la multiplication de telles questions ne vienne pas surcharger la Cour, le Comité des Ministres ne pourra en faire usage que si les deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité votent en faveur de cette saisine. Il n'est pas prévu de limite de temps pour introduire une demande en interprétation car une telle question peut survenir à tout moment. Par ailleurs, la Cour est libre de répondre sous la forme qu'elle choisit. En principe, il revient à la formation qui a rendu l'arrêt concerné de se prononcer sur son interprétation.

Par ailleurs, afin de préserver l'autorité de la Cour face à des Etats parties à la Convention qui refuseraient de se conformer à un arrêt, et dans le but d'accélérer la prise en compte de ses décisions pour éviter que perdure une situation d'infraction à la Convention susceptible de générer un grand nombre de requêtes répétitives, il a été décidé de renforcer les moyens mis à la disposition du Comité des Ministres.

Sous réserve d'un vote à la majorité des deux tiers de ses membres, il sera habilité à saisir la Cour, qui siègera alors en Grande Chambre, en application de l'article 31 de la Convention tel que modifié par l'article 10 du Protocole, d'un

recours en manquement contre un Etat, après avoir mis en demeure celui-ci. Cette procédure n'aura pas pour effet de rouvrir devant la Cour la question de la violation déjà tranchée par le premier arrêt ; elle ne pourra pas non plus conduire à une condamnation de l'Etat fautif à verser une pénalité financière. Mais, il semble que la pression politique que constitueraient un tel recours en manquement et un arrêt de la Grande Cour devrait être suffisante pour que l'Etat concerné exécute l'arrêt initial de la Cour.

Cette nouvelle procédure ne sera certainement utilisée par le Comité des Ministres que dans des situations exceptionnelles. Elle apparaît mieux adaptée à l'objectif final (l'exécution de l'arrêt) que la mesure ultime actuellement à la disposition du Comité des Ministres et qui consiste, en application de l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe, à suspendre le droit de vote d'un Etat au Conseil des Ministres, voire à l'exclure de l'organisation. En effet, un Etat en infraction avec la Convention et qui refuse de mettre un terme à cette situation doit, plus que tout autre, rester soumis à la discipline du Conseil de l'Europe.

Il faut par ailleurs souligner que l'immense majorité des arrêts est exécutée, même si c'est parfois avec retard lorsque des mesures législatives doivent être prises. Quelques rares affaires font néanmoins l'objet d'une opposition politique forte de l'Etat condamné. C'est notamment le cas de l'arrêt *Loizidou*<sup>(1)</sup> contre la Turquie, concernant le respect du droit de propriété dans la partie turque de l'île de Chypre, et de l'arrêt *Ilascu*<sup>(2)</sup> contre la Russie, relatif à la détention illégale de personnes sur une partie de territoire sur lequel la Russie nie exercer une quelconque juridiction. Pour ce type de cas, une pression politique supplémentaire peut être efficace.

#### **D – D'autres améliorations ponctuelles sont réalisées**

Le Protocole réalise d'autres modifications plus marginales, mais néanmoins très positives, qui contribueront notamment à rendre les juges plus indépendants.

##### *1) Un mandat des juges plus long, mais non renouvelable*

L'article 23 de la Convention fixe à six ans la durée du mandat des juges, qui sont élus par l'Assemblée parlementaire au titre de chaque Etat partie sur une liste de trois candidats présentés par l'Etat (article 22 de la Convention). Ils sont rééligibles. Il est fréquent, dans le système en vigueur, que le mandat des juges soit renouvelé : sur quarante-deux juges dont le mandat est arrivé à expiration depuis 2001, vingt-sept ont été réélus et quinze remplacés.

---

(1) *Trois arrêts Loizidou contre Turquie des 23 mars 1995, 18 décembre 1996 et 28 juillet 1998.*

(2) *Arrêt Ilascu contre Moldova et Russie du 8 juillet 2004.*

L'article 2 du Protocole prévoit de porter la durée du mandat des juges à neuf ans et de supprimer la possibilité d'une réélection. Cette modification vise à renforcer leur indépendance et leur impartialité, puisqu'ils cesseront d'être exposés à la menace de ne pas être inscrits par l'Etat au titre duquel ils ont été élus sur sa nouvelle liste de trois candidats.

Afin d'éviter que l'introduction d'un mandat unique ne menace la continuité de la Cour, le système par lequel de grands groupes de juges étaient renouvelés à intervalles de trois ans est supprimé. En outre, il ne sera plus possible, si un siège devient vacant, qu'un juge soit élu pour achever le mandat de son prédécesseur. Dans le passé, cela a mené à des situations dans lesquelles des juges étaient élus pour des mandats très courts, ce qui pouvait se comprendre dans un système de mandat renouvelable, mais est inacceptable dans le nouveau système. Désormais, lorsqu'un siège sera vacant, le nouveau juge sera élu pour la durée normale de neuf ans. Avec le temps, cela devrait permettre d'obtenir un renouvellement régulier de la composition de la Cour et, finalement, aboutir à ce que chaque juge commence son mandat à une date différente.

L'article 21 du Protocole précise les règles transitoires pour l'entrée en application du mandat unique de neuf ans : la durée du mandat des juges accomplissant leur premier mandat sera prolongée pour atteindre neuf ans ; les juges dont le mandat a déjà été renouvelé achèvent le mandat en cours, qui sera prolongé de deux ans. En l'état actuel, onze juges seraient susceptibles de voir leur deuxième mandat prolongé de deux ans et donc d'exercer leurs fonctions pendant quatorze ans. L'objectif du système transitoire est d'éviter que trop de juges soient élus simultanément et d'arriver le plus vite possible à l'échelonnement de leur renouvellement.

L'article 6 du Protocole modifie quant à lui les règles de désignation des juges *ad hoc*, actuellement fixées par l'article 27 de la Convention et qui le seront désormais par son nouvel article 26. Il est prévu que le juge élu au titre d'un Etat partie au litige est membre de droit de la Chambre ou de la Grande Chambre qui se prononce sur ce litige. Si ce juge est absent ou n'est pas en mesure de siéger, il doit être remplacé par un juge *ad hoc*. Ces stipulations demeurent, mais le mode de désignation de ce juge est modifié : actuellement, l'Etat désigne une personne qui siège en qualité de juge ; le Protocole prévoit qu'il devra désormais dresser une liste de réserve de juges *ad hoc* au sein de laquelle le président de la Cour choisira une personne lorsque la désignation d'un juge *ad hoc* sera nécessaire. La formule actuelle présentait en effet l'inconvénient de permettre à l'Etat de choisir son juge alors que l'affaire était déjà entamée. Le règlement de la Cour précisera les règles de mise en œuvre de ce nouveau système, mais il est admis que la liste des juges *ad hoc* potentiels pourra inclure le nom de juges élus au titre d'un autre Etat.

*2) La possibilité de réduire temporairement le nombre de juges par Chambre*

L'article 6 du Protocole introduit aussi une certaine flexibilité en ce qui concerne la taille des Chambres de la Cour. Alors qu'elles sont en principe composées de sept membres, le Comité des Ministres aura le droit, par une décision unanime et pour une durée déterminée, de réduire à cinq le nombre de juges par chambre. Cette décision s'appliquera à l'ensemble des Chambres ; ne pourront donc pas fonctionner de manière simultanée des Chambres de tailles différentes.

Cette souplesse vise à compléter le dispositif destiné à accélérer le traitement des requêtes, puisqu'un plus grand nombre de Chambres pourra ainsi être constitué et fonctionner en même temps.

*3) La reconnaissance d'un droit de tierce intervention au Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe*

L'article 36 de la Convention prévoit des possibilités de tierce intervention : lorsqu'une affaire est examinée par une Chambre ou la Grande Chambre, tout Etat partie dont un ressortissant est requérant peut présenter ses observations écrites ou prendre part aux audiences ; tout autre Etat membre qui n'est pas partie à l'instance ou toute autre personne intéressée peut faire de même si le président de la Cour l'y invite.

L'article 13 du Protocole complète cet article de la Convention pour autoriser le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe à présenter ses observations écrites ou prendre part aux audiences dans toute affaire devant une Chambre ou la Grande Chambre. Actuellement, le président de la Cour peut déjà l'inviter à intervenir, comme il peut inviter toute personne intéressée. Il bénéficiera désormais du droit d'intervenir et sera seul juge de la pertinence de cette intervention.

De par son expérience, le Commissaire, qui a expressément souhaité cette modification, peut en effet donner un éclairage utile à la Cour dans un certain nombre d'affaires, notamment celles qui mettent en évidence des lacunes structurelles ou systémiques de l'Etat en cause ou d'autres Etats parties à la Convention.

*4) La possibilité de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention*

L'article 17 du Protocole complète l'article 59 de la Convention afin de permettre à l'Union européenne d'adhérer à la Convention, alors que, actuellement, seuls des Etats membres du Conseil de l'Europe peuvent la signer.

Cette ouverture est essentiellement symbolique, car d'autres modifications seront nécessaires pour rendre cette adhésion possible d'un point de vue technique et juridique. En fait, au moment de la rédaction du Protocole, il n'était pas possible de négocier avec l'Union européenne sur les termes d'une éventuelle adhésion de celle-ci à la Convention car l'Union ne disposait pas encore, et ne dispose toujours pas, de la compétence pour le faire. L'adhésion de l'Union à la Convention était en fait prévue à l'article I-9 du Traité instituant une constitution pour l'Europe et aurait eu pour effet de soumettre directement la Cour de justice des Communautés européennes et l'Union aux mécanismes d'examen de la Cour européenne des droits de l'Homme.

Si cette compétence lui est donnée un jour, il sera indispensable d'inclure les modifications nécessaires dans un protocole d'amendement ou dans un traité d'adhésion, et de lancer une procédure de ratification pour ce nouvel accord. Bien qu'elle n'y soit pas partie, la Cour de justice des Communautés européennes s'estime d'ores et déjà liée par la Convention et par la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme.



## CONCLUSION

Le protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales offre des solutions équilibrées au problème de la surcharge de la Cour européenne des droits de l'Homme en renforçant ses capacités de filtrage, assurant un traitement plus rapide aux affaires répétitives et grâce à la création d'un nouveau motif d'irrecevabilité, entouré de garde-fous. Il favorise aussi les règlements amiables et améliore le mécanisme de surveillance de l'exécution des arrêts. Il renforce également l'indépendance des juges.

Toutes ces réformes sont indispensables à la pérennité du fonctionnement de la Cour, dont le rôle, unanimement salué, est encore plus fondamental dans une Europe qui s'étend jusqu'en Azerbaïdjan et où la défense des droits de l'Homme est un combat jamais achevé. Votre Rapporteuse souhaite vivement que l'ensemble des Etats du Conseil de l'Europe signe et ratifie sans tarder le protocole n° 14. C'est pourquoi elle vous recommande d'adopter le projet de loi qui autorise son approbation.





## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mardi 21 février 2006.

Après l'exposé de la Rapporteuse, **le Président Edouard Balladur** a demandé combien la Cour européenne des Droits de l'Homme comptait de juges, et combien d'entre eux étaient français.

**Mme Martine Aurillac, Rapporteuse**, a précisé que la Cour comptait autant de juges que d'Etats parties à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, chacun d'entre eux étant nommé au titre de l'un de ces Etats, et que donc l'un d'eux était français.

Suivant les conclusions de la Rapporteuse, *la Commission a adopté le projet de loi (n° 2788)*.

\*

\*      \*

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.



## ANNEXE

### LE PROTOCOLE N° 14 A LA CONVENTION DE SAUVEGARDE DES DROITS DE L'HOMME ET DES LIBERTES FONDAMENTALES : SIGNATURES ET RATIFICATIONS, AU 21 FEVRIER 2006

Etats parties à la Convention	Signature	Ratification
Albanie	10/11/2004	03/02/2006
Allemagne	10/11/2004	
Andorre	12/11/2004	
Arménie	13/05/2004	7/01/2005
Autriche	10/11/2004	23/01/2006
Azerbaïdjan	16/02/2005	
Belgique	20/04/2005	
Bosnie-Herzégovine	10/11/2004	
Bulgarie	23/09/2005	17/11/2005
Chypre	15/12/2004	17/11/2005
Croatie	13/05/2004	30/01/2006
Danemark	13/05/2004	10/11/2004
Espagne	10/05/2005	
Estonie	13/05/2004	26/01/2006
Finlande	29/11/2004	
France	13/05/2004	
Georgie	13/05/2004	10/11/2004
Grèce	13/05/2004	05/08/2005
Hongrie	07/04/2005	21/12/2005
Irlande	13/05/2004	10/11/2004
Islande	13/05/2004	16/05/2005
Italie	13/05/2004	
Lettonie	13/05/2004	
Ex-République yougoslave de Macédoine	15/09/2004	15/06/2005
Liechtenstein	20/09/2004	07/09/2005
Lituanie	10/11/2004	01/07/2005
Luxembourg	13/05/2004	
Malte	04/10/2004	04/10/2004
Moldova	10/11/2004	22/08/2005
Monaco	10/11/2004	
Norvège	13/05/2004	10/11/2004
Pays-Bas	13/05/2004	02/02/2006
Pologne	10/11/2004	
Portugal	27/05/2004	
République tchèque	29/06/2005	
Roumanie	13/05/2004	16/05/2005
Royaume-Uni	13/07/2004	28/01/2005
Russie		
Saint Marin	16/05/2005	02/02/2006
Serbie Monténégro	10/11/2004	06/09/2005
Slovaquie	22/10/2004	16/05/2005
Slovénie	13/05/2004	29/06/2005
Suède	03/09/2004	17/11/2005
Suisse	13/05/2004	
Turquie	06/10/2004	
Ukraine	10/11/2004	

Source : Conseil de l'Europe

-----

N° 2872 – Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi n° 2788, autorisant l'approbation du protocole n° 14 à la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la convention (Mme Martine Aurillac)