§ 2 – La composition et les services de la Cour

A – Les juges

Aux termes de l'article 20 CEDH, la Cour est formée de juges en nombre égal à celui des Etats parties, soit 46 actuellement.

En vertu de l'article 21, 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* ». Au-delà de ces critères de qualification, d'autres règles visent encore à asseoir leur indépendance et leur légitimité, à commencer par leur mode de désignation.

Conformément à l'article 23, les juges sont en effet élus pour un mandat non-renouvelable de 9 ans par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE[1]), à partir d'une liste de trois candidats, présentée par chaque Etat partie (l'élection impliquant l'intervention, depuis 2010, d'un Panel consultatif d'experts mis en place par le Comité des ministres[2]). Avant qu'il n'y soit procédé (à bulletin secret et à la majorité des voix), une commission spéciale de l'APCE évalue en outre les candidatures, ainsi que l'équité de la procédure de sélection nationale. Si la commission parlementaire considère que les personnes proposées n'ont pas été correctement sélectionnées ou que leur curriculum vitae ne justifie pas leurs candidatures, elle peut rejeter une liste et recommander que le gouvernement soit invité à en soumettre une autre. On notera que le Protocole 15 a supprimé la limite d'âge, précédemment imposée par art. 23§2 CEDH (en vertu duquel la fonction des juges prenait automatiquement fin à leurs 70 ans) et l'a remplacée par l'exigence, introduite à art. 21 § 2 de la Convention, que les candidats présentés par les gouvernements aient moins de 65 ans.

---

[1] Pour mémoire, l'APCE se compose de députés élus au sein ou par les parlements nationaux. Il n'y a donc pas élection au suffrage universel direct de ses membres (contrairement à la règle en vigueur pour le Parlement européen de l'Union européenne depuis 1976/1979) mais l'organe ne se fonde pas non plus sur une représentation gouvernementale des Etats. En fait, c'est la première institution à avoir inauguré la formule d'une représentation indirecte des peuples au sein d'une organisation internationale et cette particularité confère donc à la désignation des membres de la Cour une sorte d'assise démocratique indirecte.

[2] CM/Res(2010)26. Pour description de procédure voir le mémorandum du SG de l'APCE, SG-AS (2022) 01Rev5, 7 septembre 2022.

Bien que les juges soient chacun élus au titre d'un Etat partie, ils n'en ont pas nécessairement la nationalité et n'ont pas vocation à le représenter. Au contraire, ils siègent à titre purement individuel et il leur est interdit d'exercer aucune activité politique, administrative et professionnelle incompatible avec les exigences d'indépendance, d'impartialité et de disponibilité liées à leur fonction. Le 21 juin 2021, l'Assemblée plénière de la Cour a d'ailleurs tenu à rappeler ces principes dans une résolution sur l'éthique judiciaire, aux termes de laquelle leur application doit donner lieu à Rapport annuel par le Président, qui peut être saisi pour avis par tout juge nourrissant des doutes à ce sujet dans un cas donné. Dans cet ordre d'idée, l'art 28 du Règlement de la Cour établit également différents mécanismes pour garantir l'impartialité des formations appelées à trancher une cause. Il prévoit ainsi en son § 2 le déport d'un juge dans l'examen d'une affaire si, pour une raison quelconque, son indépendance ou son impartialité peut légitimement être mise en doute (par exemple parce qu'il aurait un intérêt personnel dans l'affaire, ou parce qu'il serait antérieurement intervenu dans l'affaire à titre de juge, partie, conseil ou autre, ou encore parce qu'il aurait déjà exprimé publiquement une opinion sur l'affaire). En son § 4, l'article 28 du Règlement, modifié en décembre 2023, reconnaît désormais officiellement la faculté pour les parties à la procédure (c'est-à-dire la partie requérante et le(s) gouvernement(s) défendeur(s)) de demander la récusation d'un juge de la Cour désigné pour siéger dans leur affaire. Une Instruction pratique adoptée par le Président de la Cour le 22 janvier 2024 détermine la procédure à suivre pour traiter ces demandes externes de récusation. Ces différentes réformes constituent la réponse à une campagne de décrédibilisation de la Cour européenne des droits de l'homme, complaisamment relayée par la Turquie et la Russie, qui menaçait la légitimité de la juridiction européenne.

[Se fondant sur la circonstance que des juges avaient statué dans des affaires où des fondations ou ONG dont ils étaient d'anciens collaborateurs étaient tiers intervenantes sinon requérantes, le Centre européen pour le droit et la justice (ECLJ) a répandu en février 2020 l'idée que la Cour EDH serait sous l'emprise de l'Open society foundations de G. Soros et que son impartialité ne serait pas correctement garantie. Bien que le système ne soit pas parfait, de telles allégations relèvent de l'infox et contrairement à ce qui a été écrit dans une certaine presse, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe n'en a nullement

reconnu la véracité le 8 avril 2021[3] ; tout au plus ne les a-t-il pas formellement récusées, non sans souligner la contribution extraordinaire de la Cour à la protection des droits de l'homme et la reconnaissance de son indépendance dans chaque Déclaration adoptée au cours du processus d'Interlaken. De même, si le Comité a annoncé qu'il évaluera « à nouveau d'ici fin 2024, à la lumière de l'expérience acquise, l'efficacité du système actuel de sélection et d'élection des juges de la Cour », ce n'est pas en réaction au problème prétendument systémique de conflit d'intérêt évoqué par l'ECLJ mais dans la continuité du suivi assuré sur le sujet depuis plus de dix ans[4]. Prétendre qu'une quelconque fondation privée ou ONG a le pouvoir de faire élire un de ses agents aux fonctions de juge à la Cour revient à dire que cette ONG aurait en fait suborné à la fois un ou plusieurs gouvernements, qui proposent, et une majorité de membres de l'APCE qui disposent].

Outre ce régime d'incompatibilités, l'indépendance et l'impartialité des juges est encore garantie par d'importantes immunités et aucun d'entre eux ne peut être révoqué en cours de mandat, sauf si ses pairs réunis en plénière considèrent à la majorité des deux-tiers qu'il a manqué à ses obligations statutaires.

Au sein de la Cour, les juges sont affectés à une des cinq Sections qui sont constituées, pour une période de trois ans à compter de l'élection du Président de la Cour, en s'efforçant de refléter les différents systèmes juridiques existant dans les Parties contractantes et de maintenir une composition équilibrée tant du point de vue géographique que du point de vue de la représentation des sexes (art. 25, Règlement). Quoiqu'elles constituent des structures de nature administrative, les Sections occupent une place maîtresse dans l'organisation et la réalisation du travail contentieux : les affaires soumises à la juridiction européenne sont en effet distribuées entre les sections dans le cadre desquelles sont par ailleurs constituées les formations ordinaires de jugement. Fonctionnant comme une division à part entière, chaque section est dotée d'un Président, d'un Vice-président et assistée d'un greffier et d'un greffier adjoint.

B – Le greffe

Dirigé par le greffier de la Cour et composé de quelques 650 agents (juristes mais également personnels administratifs, techniques et traducteurs), le greffe a pour

[3] Doc. 15258 08 avril 2021 (APCE) - https://pace.coe.int/fr/files/29110/html

[4] Voir **CM/Del/Dec(2019)1333/4.1**

principale fonction de traiter et de préparer les requêtes soumises à la juridiction européenne, en vue de l'adoption d'une décision ou d'un arrêt. A cette fin, les juristes du greffe, répartis dans 33 divisions, préparent les dossiers et des notes analytiques à l'intention des juges, tout en s'occupant de la correspondance avec les parties sur les questions de procédure. Bien qu'ils ne prennent aucune décision sur les affaires, ces juristes peuvent néanmoins influer sur le sort des requêtes individuelles à deux égards, dans le cadre d'abord de leur enregistrement administratif et au titre ensuite de leur orientation vers la formation judiciaire appropriée.

Car avant de pouvoir donner lieu à un quelconque examen judiciaire (ne serait-ce que sur sa recevabilité), toute requête doit en premier lieu être enregistrée et recevoir un numéro. Or, à ce stade pré-judiciaire, il appartient au greffe de s'assurer que le formulaire et les pièces envoyées par un requérant individuel répondent bien aux exigences définies à l'article 47 révisé du règlement de la Cour. Quand ce n'est pas le cas, la requête est d'emblée rejetée par le greffe, qui n'ouvrira aucune dossier, sauf si le non-respect du règlement s'assortit d'explications satisfaisantes (telles que par exemple une situation de conflit et des dysfonctionnements dans les services publics qui entravent l'accès à des documents et à des informations, voire les difficultés d'un étranger en rétention à comprendre ce qu'il était censé faire) ou si la Cour décide, sur demande ou d'office, que la cause sera néanmoins examinée (parce qu'il apparaîtrait par exemple des questions importantes d'interprétation qui ont une incidence sur le fonctionnement effectif du mécanisme de la Convention au-delà des circonstances individuelles de l'espèce).

Autant dire que les rejets administratifs pour non-respect de l'article 47 ne sont-pas rares. Statistiquement, ils ont frappé 23 % des nouvelles requêtes introduites en 2014, à l'époque où, pour rationnaliser son travail, la Cour a imposé d'utiliser désormais un formulaire standard (soit 12.194). Depuis, la proportion s'est évidemment réduite. Néanmoins, quelques 10.988 requêtes ont encore fait l'objet d'un rejet administratif en 2021. [NB : Il faut dire qu'au-delà du non-respect de l'article 47 du Règlement, d'autres motifs peuvent entraîner une clôture administrative avant communication de la requête : par ex., si le requérant ne répond pas aux courriers de la Cour].

Bien plus, face à des afflux massifs de requêtes de plus en plus fréquents, portant sur des faits et/ou des griefs similaires, le Président de la Cour a renforcé les responsabilités personnelles du Greffier. Une Instruction pratique, entrée en vigueur le 25 août 2022, lui permet en effet, « si nécessaire, [de] demander que la présentation des requêtes soit coordonnée au niveau national et que des requêtes groupées soient resoumises dans un délai déterminé, sous un format particulier ». A cet égard, le Greffier est expressément habilité à donner des instructions complémentaires quant aux mesures nécessaires pour faciliter le traitement efficace et rapide des requêtes. Une méconnaissance de ces demandes et instructions a les mêmes conséquences que le non-respect du règlement de la Cour : « Une requête qui n'a pas été resoumise comme indiqué peut ne pas être examinée par la Cour ».

Au-delà de l'enregistrement, c'est aussi le greffe qui est, en second lieu, chargé, à titre principal, d'attribuer à toutes les nouvelles affaires la catégorie de priorité appropriée (laquelle détermine largement leur orientation vers tel ou tel type de formation judiciaire) et d'identifier en particulier les requêtes manifestement irrecevables, relevant de la procédure à juge unique.