

CHAPITRE 1. LA SINGULARITE DE LA CEDH

SECTION 1. L'OBJET DE LA CONVENTION

§ 2 – L'organisation d'un contrôle externe

A - Le système originaire de contrôle

Si la Convention a d'emblée comporté une clause de renonciation à un autre mode de règlement des litiges que ceux qu'elle prévoyait (ex-art. 62, actuel art. 55), le système de contrôle ne reposait pas moins sur trois organes : un organe administratif de filtrage, d'enquête et de conciliation (la Commission européenne des droits de l'homme, mise en place en 1954) ; un organe juridictionnel de jugement (la Cour européenne des droits de l'homme, installée en 1959) et un organe politique de décision et de suivi (le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe).

Il ne faut pas négliger qu'à l'époque, l'idée d'une justice internationale des droits de l'homme devant laquelle un particulier pourrait assigner un Etat constituait à bien des égards une révolution, qui avait besoin du consentement des puissances souveraines pour exister et se développer. Cet édifice complexe se concevait donc comme une formule de compromis, destinée à « préserver les intérêts individuels tout en ménageant les intérêts étatiques » : le droit de recours individuel était non seulement facultatif mais, à supposer qu'il soit reconnu, ne permettait pas au requérant d'être directement partie devant la Cour ; les griefs devaient être adressés à la Commission européenne des droits de l'homme, intermédiaire obligé, qui procédait à un examen préliminaire des requêtes, décidait de leur recevabilité et se mettait à la disposition des parties pour parvenir à un règlement amiable ; en cas d'échec, elle rédigeait un rapport, visant à établir les faits et formulant un avis sur le fond de l'affaire ; la Cour, dont la juridiction était alors facultative, n'en était pas automatiquement saisie ; à défaut, lorsque la requête ne lui avait pas été déférée dans le délai prescrit ou parce que l'Etat défendeur n'avait pas reconnu sa compétence, il revenait au Comité des ministres du Conseil de l'Europe de décider en ses lieux et place, par voie de résolution, s'il y avait ou non violation de la Convention.

Compte tenu de cette lourdeur (et donc de ses lenteurs), le mécanisme a progressivement été débordé par l'augmentation croissante du nombre de requêtes à mesure que le contrôle européen apportait la preuve de son utilité et que l'élargissement du Conseil de l'Europe accroissait le nombre d'Etats parties et, par voie de conséquence, de justiciables potentiels. [De 1975 à 1984, moyenne annuelle de requêtes enregistrées par la Comm^o = 444 ; entre 1984 et 1998, elle atteignait 3.100 (5000 sur la seule année 1998)]. L'adhésion des anciennes républiques socialistes au cours des années 1990 ne laissant pas augurer d'une diminution des flux, pour employer une litote, il devenait donc impératif de repenser le système dans son intégralité. Ce fut l'objet du Protocole n° 11 du 11 mai 1994, seul Protocole modificatif à porter « restructuration du mécanisme de contrôle établi par la Convention ».

B – Le protocoles modificatif n° 11

A la différence des Protocoles modificatifs qui l'ont précédé et lui ont succédé, le Protocole n° 11 ne s'est pas borné à modifier quelques dispositions ; il a réécrit tout le Titre II de la Convention. C'est un véritable acte de refondation du mécanisme de contrôle qui devient alors pleinement et exclusivement juridictionnel.

A compter de l'entrée en vigueur du Protocole, le 31 octobre 1998, le système CEDH s'articule en effet autour d'une institution unique : la « nouvelle Cour », qui, à la différence de l'ancienne, s'impose comme une juridiction internationale permanente, dont le prétoire est accessible aux individus et dont la compétence est obligatoire pour les Etats parties, sans condition de réciprocité. Tout Etat lié par la Convention est ainsi automatiquement soumis à sa compétence [NB : Protocole n° 11 = suppression des clauses facultatives d'acceptation du droit de recours individuel et de la juridiction de la Cour]. La Commission européenne des droits de l'homme disparaît et les responsabilités qu'elle exerçait précédemment sont transférées à différentes formations ordinaires de la Cour (les nouveaux comités de trois juges et les chambres). Parallèlement, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe perd le pouvoir de statuer sur les violations alléguées de la CEDH (puisque'il n'existe plus dans ce nouveau système de motifs pour lesquels la Cour ne se trouverait pas saisie d'une affaire). La possibilité ambiguë d'une résolution politique des litiges, à défaut de solution juridictionnelle, est donc supprimée.

« Le mécanisme européen de garantie y gagne en homogénéité : à l'organe judiciaire le pouvoir de dire le droit ; à l'organe politique le contrôle seulement de l'exécution des arrêts de la Cour » (F. Sudre).

Malgré son ampleur, la réforme opérée n'a cependant pas suffi à répondre à un afflux toujours croissant de requêtes. Les activités de la nouvelle Cour sont, certes, sans commune mesure avec celles de sa prédécesseuse, qui n'avait guère rendu que 36 arrêts durant les vingt premières années de son existence et moins de 400 au total au cours des cinq dernières. Or ce dernier chiffre correspond à peu près au nombre d'arrêts rendus par la juridiction européenne sur la seule année 2003. Il n'empêche que le stock d'affaires pendantes ne cessait de s'alourdir : de l'ordre de 38500-38800 requêtes fin 2003/4000, il dépassait déjà les 86.000 fin 2008. Moins de dix ans après son entrée en vigueur, le nouveau système était donc déjà saturé.

C – L'engorgement de la Cour

L'accumulation d'arriérés – c'est-à-dire d'affaires pendantes, en attente pendant plusieurs années d'être jugée – mettait non seulement en cause le droit à un recours effectif, mais menaçait la viabilité même du système de la CEDH. Les Etats parties à la Convention ont d'abord tenté d'y remédier par l'adoption d'un nouveau Protocole modificatif. Puis, le Processus d'Interlaken a été mis en place, suscitant une réflexion plus vaste et de nouvelles mesures.

1. Le protocole modificatif n° 14

Ouvert à la signature des Etats dès le 13 mai 2004, le Protocole n° 14 n'a pas pu entrer en vigueur avant le 1^{er} juin 2010 (la Russie, gros pourvoyeur de requêtes, ayant différé sa ratification jusqu'en février 2010).

Sans avoir l'envergure du Protocole n° 11, le Protocole n° 14 a sensiblement modifié le fonctionnement de la Cour, tout en cherchant à consolider le contrôle de l'exécution de ses arrêts (seule manière de garantir la non-répétition des violations). Afin de renforcer l'efficacité juridictionnelle, la pratique consistant à statuer conjointement par un même arrêt sur la recevabilité et sur le fond des requêtes individuelles - et non plus successivement par enchaînement d'une décision et d'un arrêt - a été consacrée à travers

une révision de l'article 29 CEDH ; les capacités de la Cour à statuer ont été augmentées par une redistribution du pouvoir de jugement entre les formations existantes ; compte tenu de la très forte proportion de requêtes manifestement irrecevables, une politique de filtrage renforcé a été établie, se traduisant notamment par la création d'une nouvelle formation à juge unique compétente pour les évacuer...

Faute d'avoir pu entrer en vigueur rapidement, ces divers amendements n'ont toutefois pas permis d'éviter une aggravation des statistiques : en septembre 2011, les arriérés de la Cour atteignaient ainsi le chiffre astronomique de 160.000 requêtes pendantes. C'est pour y remédier que, sans attendre les effets du Protocole 14, le processus d'Interlaken a été lancé.

2. Le processus d'Interlaken

Initié en février 2010, officiellement clos en 2020, le processus d'Interlaken désigne un processus de travail collectif sur les moyens de garantir l'efficacité continue du système de la Convention, face aux difficultés créées par le volume du contentieux européen des droits de l'homme. Piloté par le Comité des ministres, il a été ponctué par cinq Conférences de haut niveau sur l'avenir de la Cour (Interlaken – 2010 ; Izmir - 2011 ; Brighton – 2012 ; Bruxelles – 2015 et Copenhague – 2018), l'adoption de deux nouveaux Protocoles et s'est appuyé sur les efforts déployés en parallèle par la juridiction européenne elle-même, en liaison avec les contributions du Comité directeur des DH du Conseil de l'Europe.

Les déclarations des Conférences de haut niveau constituent des instruments d'orientation politique, qui en fonction de l'état des lieux et des priorités du moment, comportent des recommandations à l'adresse aussi bien des Etats parties à la Convention que de la Cour. Dans un premier temps au moins, lors de la Conférence de Brighton en particulier, les représentants des gouvernements ont semblé vouloir lier l'avenir pérenne du système de la CEDH à un plus grand respect par la Cour des compétences étatiques (autrement dit à un recadrage de l'office du juge européen, prié d'être un peu plus regardant sur certaines conditions de recevabilité et surtout moins intrusif). Si de semblables conceptions se sont encore manifestées dans le cadre de la Conférence de Copenhague, la version finale de la déclaration a néanmoins été expurgée de toutes les

recommandations qui empiétaient directement sur le rôle de la Cour et comme dans la déclaration de Bruxelles, l'accent est davantage mis sur l'idée d'une responsabilité partagée en matière de protection des droits de l'homme, impliquant que les Etats eux-mêmes fassent tout leur possible pour prévenir les violations de la Convention et le cas échéant, y remédier par une correcte exécution des arrêts.

Dans le prolongement des premières Conférences, le protocole modificatif n° 15, adopté le 24 juin 2013 et laborieusement entré en vigueur le 1^{er} août 2021, donne corps à la Déclaration de Brighton, en introduisant dans le Préambule de la Convention une référence expresse au principe de subsidiarité et à la marge nationale d'appréciation. Il réduit également le délai dans lequel les requérants doivent saisir la Cour, sous peine de forclusion, en le ramenant de 6 à 4 mois. Le protocole additionnel n° 16 du 2 octobre 2013, en vigueur depuis le 1^{er} août 2018, constitue une autre application du principe de subsidiarité. Afin de renforcer les capacités nationales à garantir une correcte application des droits et libertés consacrés par CEDH, il instaure quant à lui un mécanisme de renvoi préalable, permettant aux juridictions suprêmes des Etats parties de recueillir l'avis de la Cour avant de trancher le litige dont elles sont saisies (cf. infra).

Enfin, la juridiction européenne elle-même s'est efforcée de rationaliser ses méthodes de travail, en exploitant notamment toutes les ressources offertes par les nouvelles technologies.

- La procédure simplifiée et accélérée, qui s'applique aux affaires répétitives depuis l'entrée en vigueur du Protocole 14 (procédure dite WECL, pour Well Established Case Law, cette dernière notion délimitant la compétence des comités de trois juges pour statuer au fond) a par exemple été rendue encore plus rapide après 2015 grâce au développement de processus informatiques spécifiques réduisant les délais internes, nécessitant moins de rédaction et évitant la formation d'un arriéré (procédure WECL-fast track).
- Depuis 2014, les formulaires introductifs d'instance ont de même été standardisés et sont mis à la disposition des requérants en ligne (leur usage obligatoire évitant au greffe de perdre un temps précieux à reconstituer des dossiers).

- Sous le bénéfice de cette réforme, opérée par révision du règlement de la Cour, une procédure de communication simplifiée des affaires a par ailleurs été introduite en 2016 : le gouvernement défendeur se voyant transmettre directement le formulaire de requête avec les justificatifs requis, la juridiction européenne a cessé d'adresser aux parties un rapport détaillé et se borne à les informer de l'objet de l'affaire et des questions sur lesquelles elle souhaite recevoir leurs observations.

Le bilan de toutes ces mesures est qu'au 31 décembre 2019, le nombre de requêtes pendantes avait été ramené à 59 800, alors que le nombre de nouvelles requêtes reçues chaque année restait élevé (entre 50000 /60.000 environ). Cependant, l'achèvement du processus d'Interlaken marque seulement la fin d'une étape ; la résorption des arriérés reste un défi (70150 requêtes pendantes fin 2021), justifiant le développement de nouvelles stratégies mais interrogeant aussi les moyens humains (et financiers) de la Cour.