

CHAPITRE 2. LES FONCTIONS DE LA COUR

SECTION 1 – LA DISTRIBUTION DES FONCTIONS AU SEIN DE LA COUR

§ 1- 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. [Rappel : conformément à la résolution de la Cour plénière du 22 mars 2022, sur les conséquences de la cessation de la qualité de membre du Conseil de l'Europe de la Fédération de Russie à la lumière de l'article 58 CEDH, cet Etat a en effet cessé d'être Partie à la Convention européenne des droits de l'homme à compter du 16 septembre 2022. Cela a donc automatiquement mis fin à la fonction de juge à la Cour au titre de la Fédération de Russie, comme l'Assemblée plénière l'a constaté dans une seconde résolution du 5 septembre 2022].

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 (APCE¹), à partir d'une liste de trois candidats présentée par chaque Etat partie (avec l'aide depuis 2010, d'un Panel consultatif d'experts mis en place par le Comité des ministres²). Avant qu'il ne soit procédé à l'élection (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

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.

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 gvt soit invité à en soumettre une autre. On notera que la limite d'âge, précédemment imposée par art. 23§2 CEDH (en vertu duquel la fonction des juges prenait automatiquement fin dès qu'ils atteignaient l'âge de 70 ans) a été supprimée avec l'entrée en vigueur du Protocole 15, remplacée par exigence, introduite à art. 21, § 2, que les candidats présentés par les gouvernements aient moins de 65 ans.

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. Dans cet ordre d'idée, art 28§2 du Règlement de la Cour prévoit 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. Ces incompatibilités s'accompagnent par ailleurs d'importantes immunités et les juges ne peuvent être révoqués en cours de mandat que si leurs pairs réunis en plénière considèrent à la majorité des deux-tiers qu'ils ont manqué à leurs obligations statutaires.

[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 2021³ ; tout au plus ne les a-t-il pas formellement récusées, non sans souligner la contribution extraordinaire de la

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

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 ans⁴. 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].

Au sein de la Cour, les juges sont affectés à une des quatre ou cinq Section existantes (actuellement cinq), qui sont constituées, pour une période de trois ans à compter de l'élection du Président de la Cour, en s'efforçant de maintenir une composition équilibrée tant du point de vue géographique que du point de vue de la représentation des sexes et de refléter les différents systèmes juridiques existant dans les Parties contractantes (art. 25 Règlement). Il s'agit de structures administratives mais qui tiennent une place maîtresse dans l'organisation et la réalisation du travail contentieux : les affaires soumises à la juridiction européenne sont 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 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 en 33 divisions, préparent les dossiers et des notes analytiques à l'intention des juges et s'occupent de la correspondance avec les parties sur les questions

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

de procédure. Bien qu'ils ne prennent aucune décision sur les affaires, ces juristes peuvent néanmoins influencer 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.

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 (cf infra). Quand ce n'est pas le cas, la requête est d'emblée rejetée par le greffe, qui n'ouvrira aucun dossier, à moins que le non-respect du règlement ne s'assortisse 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 représenté en 2014, 23 % des nouvelles requêtes introduites (12.194). Et quoique la proportion se soit évidemment réduite maintenant que l'usage obligatoire du formulaire standard est mieux intégré par les intéressés, ils ont encore frappé 10.988 requêtes en 2021. [Autres motifs de clôture administrative avant communication de la requête : 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.

Ce qui nous conduit donc au rôle des formations judiciaires.

§ 2 – Les formations de la Cour

Dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle, la Cour peut siéger en quatre formations différentes (étant entendu que depuis le protocole n° 11, la plénière n'exerce plus de compétences contentieuses mais règle uniquement l'organisation et le fonctionnement de la Cour).

A – Les formations ordinaires de filtrage et de jugement

1. La formation à juge unique

La formation à juge unique a constitué une des principales innovations introduites par le Protocole n° 14.

Endossant la compétence qui était précédemment attribuée aux comités, sous l'empire du protocole n° 11, les « juges uniques » exercent une fonction de filtrage exclusivement, lorsque les éléments produits par le requérant suffisent par eux-mêmes à révéler que la requête est irrecevable ou devrait être rayée du rôle sans nécessiter d'examen complémentaire.

Les membres de la Cour qui assurent cette fonction (en plus de leur activité au sein des comités et des chambres) sont désignés à titre individuel par le président de la Cour pour

une durée d'un an. Leur nombre est également décidé par le Président de la cour en fonction des besoins. On en compte actuellement 31. Chacun d'entre eux est assisté dans l'exercice de sa fonction de « juge unique » par un « rapporteur non-judiciaire », issu du greffe, avec lequel il forme en quelque sorte un binôme. On notera qu'un juge ne peut siéger en qualité de juge unique pour les affaires dirigées contre le pays au titre duquel il a été élu ou dont il est ressortissant.

La procédure appliquée dans le cadre de cette formation est particulièrement expéditive, le but étant que les requêtes manifestement irrecevables soient immédiatement traitées, dès leur enregistrement. En principe, le requérant reçoit une lettre l'informant tout à la fois de l'enregistrement et de l'irrecevabilité manifeste de sa requête. Cette décision, depuis juin 2017, est motivée ; elle est définitive.

2. Les comités

Les comités, qui sont constitués au sein des sections de la Cour pour une période de douze mois, se composent de trois juges. Ils conservent la possibilité de prendre des décisions d'irrecevabilité ou de radiation du rôle sans autre examen, mais cette fonction de filtrage est devenue plus accessoire dans la mesure où les requêtes manifestement irrecevables ne sont plus dirigées vers eux.

En revanche, le Protocole n° 14 leur a attribué une partie de la compétence précédemment exercé par les chambres en les autorisant à statuer conjointement sur la recevabilité mais aussi sur le fond (y inclus le cas échéant la satisfaction équitable), lorsque la question en cause fait l'objet d'une « jurisprudence bien établie de la Cour ».

- A ce titre, il est d'abord revenu aux comités d'examiner des affaires répétitives ou clones, qui peuvent être résolues en décalquant à l'espèce les critères et les solutions dégagées par un ou des arrêts de principe, ou un arrêt-pilote, sous la seule réserve d'une modification de nom, de date, de lieu, etc...
- A partir de 2017, la notion de « jurisprudence bien établie » a ensuite fait l'objet d'une approche « élargie », faisant ainsi tomber dans le champ de compétence des comités les affaires qui, sans être répétitives, ne soulèvent néanmoins aucune question de droit inédite mais correspondent au contraire à des principes

généraux déjà bien établis (là où, jusqu'alors, toutes les affaires non-répétitives étaient considérées comme relevant en principe d'une chambre).

Désormais, les comités constituent donc la formation ordinaire de jugement dans un grand nombre d'affaires introduites par des particuliers. Leurs décisions, en cas d'irrecevabilité, et leurs arrêts sont définitifs. Toutefois, l'unanimité des trois juges est tout état de cause requise. A défaut, l'affaire est renvoyée en chambre.

3. *Les chambres*

Les chambres sont également constituées au sein des sections mais pour chaque affaire cette fois, sur décision du président de la section concernée, et non pour une période déterminée. Elles se composent normalement de sept juges (possiblement de cinq si le Comité des ministres en décide ainsi, pour une période déterminée), parmi lesquels doit obligatoirement siéger le juge élu au titre de l'Etat défendeur.

Les requêtes interétatiques leur sont automatiquement attribuées. En ce qui concerne les requêtes individuelles, la compétence des chambres se concentre sur celles qui paraissent de prime abord recevables (même si une chambre peut aussi prendre une décision d'irrecevabilité ou de radiation, « sur le champ », avant même communication de l'affaire à l'Etat demandeur). Dans cet ordre d'idée, il faut en outre signaler qu'au moment où il procède à la communication, le président de section peut aussi écarter en qualité de juge unique, tout grief manifestement mal fondé ou clairement irrecevable. Mais cette volonté de permettre un recentrage de la procédure devant la Chambre s'explique précisément parce qu'elle a vocation à rendre un arrêt sur une requête dont elle aura été directement saisie.

Malgré les termes quelque peu ambigus de l'article 29§1 CEDH (selon lequel une chambre se prononce sur la recevabilité et le fond des requêtes individuelles si aucune décision n'a été prise par un juge unique ou un comité de trois juges, ni aucun arrêt rendu par un comité), il faut bien comprendre en effet que la vérification de la recevabilité par les formations les plus restreintes de la Cour ne correspond pas à un préalable obligatoire/systématique à l'intervention d'une chambre. Autrement dit, l'organisation contentieuse de la Cour ne correspond pas à une sorte de séquençage procédural des

tâches, dans le cadre duquel la recevabilité serait d'abord vérifiée par un juge unique puis éventuellement un comité, avant que l'affaire ne soit le cas échéant transmise à une chambre pour jugement au fond. Un tel schéma aggraverait l'engorgement de la juridiction européenne au lieu de le résoudre. Donc, la répartition des requêtes individuelles s'effectue en réalité en fonction de leur nature, dès réception des formulaires introductifs d'instance.

A l'inverse des arrêts de comité, les arrêts de chambre ne sont pas définitifs dès leur adoption. Le cas échéant, l'affaire peut donner lieu à renvoi en GC.

B – La Grande chambre (GC)

1. La dualité des modes d'intervention de la GC

Composée de 17 juges, parmi lesquels sont membres de droit le président et les vice-présidents de la Cour, les présidents de section ainsi que le juge élu au titre de l'Etat défendeur, la GC constitue la formation supérieure de la juridiction européenne. Décrites à l'article 31 de la CEDH, ses attributions sont d'ordre à la fois consultatif et contentieux. Toutes les demandes d'avis qui sont adressées à la Cour EDH, soit sur la base de l'article 47 CEDH (par le Comité des Ministres), soit en application du Protocole n° 16 (par les juridictions nationales suprêmes), sont en effet traitées par une GC. Dans l'exercice de sa fonction contentieuse, cette formation se prononce sur les requêtes interétatiques ou individuelles qui lui sont déférées, soit en amont (par dessaisissement), soit en aval (sur renvoi).

Régi par l'article 30 CEDH, le dessaisissement s'opère par hypothèse avant que la chambre ne statue (l'adoption d'un arrêt fixant la limite de temps dans laquelle il est permis). Il est décidé par la formation de jugement elle-même sans plus nécessiter désormais l'accord des parties (le protocole n° 15 ayant supprimé leur droit de veto, avec effet immédiat au 1^{er} août 2021 sauf pour les affaires pendantes dans lesquelles une partie s'était déjà opposée, à cette date, à l'intention de la chambre). En vertu de l'article 72 du règlement de la Cour, le dessaisissement est possible (facultatif) lorsque l'affaire soulève une question grave relative à l'interprétation de la Convention ou de ses Protocoles ; il est revanche obligatoire lorsque la solution d'une question peut conduire

à une contradiction avec un arrêt antérieur de la Cour. Mais quelle que soit la configuration, la décision de la chambre n'a pas besoin d'être motivée. NB - Pratique limitée : sur 20 affaires jugées en GC, entre janvier 2020 et novembre 2021, sept seulement lui ont été déférées sur dessaisissement.

Le renvoi, tel qu'il est prévu à l'article 43 de la CEDH, présente des caractéristiques toutes différentes. Il constitue en effet une faculté ouverte aux parties et peut être demandé aussi bien par le requérant que par le défendeur dans les trois mois suivant l'arrêt rendu par la chambre. Le mécanisme du renvoi ne constitue cependant ni une procédure d'appel, ni un pourvoi en cassation. Ce n'est pas un pourvoi en cassation car la compétence de la Grande chambre n'est pas limitée aux questions de droit ; pour autant ce n'est pas tout à fait une procédure d'appel, dans la mesure où l'intervention de la GC n'a pas pour objet de corriger de prétendues erreurs d'appréciation commises en première instance et n'a pas pour effet d'annuler l'arrêt de la chambre (auquel le sien se substitue purement et simplement). En définitive, le renvoi se conçoit donc comme une procédure de réexamen, qui est non seulement spécifique à la CEDH mais qui est aussi réservée à des cas exceptionnels.

2. Le régime spécifique du renvoi devant la GC

La saisine de la GC sur renvoi n'est pas laissée à la discrétion des parties. Leurs demandes sont soumises à un filtrage par un collège de cinq juges (qui ne peut comprendre ni le juge élu au titre de l'Etat défendeur, ni aucun juge ayant pris part à l'examen de la recevabilité ou du fond de l'affaire en question mais intègre en revanche le Président de la Cour et deux présidents de section). Car le réexamen n'est prévu par la Convention que dans deux hypothèses, quand l'affaire soulève :

- soit une question grave relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention ou de ses Protocoles,
- soit une question grave de caractère général, c'est-à-dire selon le rapport explicatif du Protocole 11 une « question importante d'intérêt politique ou d'intérêt public » ou encore le cas où une modification notable du droit national ou de la pratique administrative serait imposée par l'arrêt de chambre (ex : affaire *Féodotova et autres c. Russie*, concernant le problème du mariage entre

personnes de même sexe, dont le renvoi en GC à la demande du gouvernement défendeur a été accepté le 22 novembre 2021, le droit russe ne comportant aucune forme de reconnaissance des unions homosexuelles et l'arrêt rendu par la chambre le 13 juillet 2021, menaçant de lui imposer d'en instituer). Le demandeur doit donc justifier de l'un ou de l'autre de ces motifs, le collège s'assurant de leur réalité sur la seule base du dossier existant (arrêt de chambre + contenu de la demande), sans solliciter ni admettre d'observations ni des parties, ni de tiers intervenants. Si le collège estime que l'affaire ne présente pas les caractéristiques requises, la demande est rejetée et cette décision, qui rend l'arrêt de chambre définitif, n'a pas à être motivée. En pratique, c'est le sort systématiquement réservé aux demandes qui visent à contester les décisions d'irrecevabilité prises par la chambre, son appréciation des faits, les sommes allouées au titre de la satisfaction équitable... et le réexamen reste exceptionnel (de 2000 à 2017, moins de 6% des demandes ont été acceptées – soit 190 sur 3216).

Mais si par suite de l'acceptation du collège, la GC est bien appelée à statuer sur renvoi, sa composition obéit alors à une règle particulière : ne peut y siéger aucun membre de la chambre qui s'est prononcée sur l'affaire, sauf le président de cette chambre et le juge élu au titre de l'Etat défendeur (en revanche, rien de spécifique n'est plus prévu en cas de dessaisissement, la modification du règlement de la Cour le 18 octobre 2021 ayant fait disparaître l'exigence que tous les membres de la chambre sans exception fasse partie de la GC).

Outre la composition de la formation, le renvoi présente une autre spécificité par rapport au dessaisissement, quant à l'étendue de la compétence de la Grande chambre. Lorsque la chambre transmet directement une affaire plutôt que de se prononcer elle-même, elle n'a pas nécessairement encore pris de décision sur l'irrecevabilité éventuelle de tels ou tels griefs. Au contraire, dans le cas d'un renvoi, la chambre a déjà statué sur la recevabilité et l'affaire soumise à la Grande chambre correspond donc à la requête telle qu'elle a été déclarée recevable par la chambre. Aussi la Grande chambre ne peut-elle pas connaître de griefs qui auraient été précédemment rejetés pour irrecevabilité, ni être

saisie de nouveaux griefs, sans rapport avec les faits dénoncés devant la chambre. En revanche, comme tout autre formation de jugement, elle est libre de traiter les faits sous l'angle d'une autre disposition de la CEDH, même non invoquée par le requérant devant la chambre (illustration avec l'arrêt S.M. c. Croatie : s'agissant d'un cas de prostitution forcée, examiné en GC sous l'angle de l'article 4 alors que devant la chambre, la requérante avait seulement plaidé une violation des articles 3 et 8). De la même manière, la Grande chambre peut aussi examiner un grief sur lequel la chambre n'avait pas jugé utile de se prononcer. Et si elle est liée par les décisions d'irrecevabilité, rien ne lui interdit en revanche de revenir sur des conclusions de recevabilité et de faire droit par exemple à des exceptions précédemment rejetées par la chambre. Le renvoi opère donc un véritable effet dévolutif.

Pour terminer, on signalera que le Protocole n° 14 a eu pour effet de cf une nouvelle compétence contentieuse à la GC : statuer sur les recours introduits par le Comité des ministres contre un Etat récalcitrant, qui ne donne pas une correcte exécution à un précédent arrêt de la Cour.