
Amnesty International

**COMMENTAIRES
D'AMNESTY INTERNATIONAL
SUR LE RAPPORT INTERMÉDIAIRE
D'ACTIVITÉ DU COMITÉ DIRECTEUR
DES DROITS DE L'HOMME DU
CONSEIL DE L'EUROPE :
GARANTIR L'EFFICACITÉ À LONG
TERME DE LA COUR EUROPÉENNE
DES DROITS DE L'HOMME**



Amnesty International

COMMENTAIRES D'AMNESTY INTERNATIONAL SUR LE RAPPORT INTERMÉDIAIRE D'ACTIVITÉ DU COMITÉ DIRECTEUR DES DROITS DE L'HOMME DU CONSEIL DE L'EUROPE : GARANTIR L'EFFICACITÉ À LONG TERME DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Février 2004

Résumé

Index AI : IOR 61/005/2004

Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a mandaté son Comité Directeur des Droits de l'Homme (connu sous le nom de CDDH) pour proposer des mesures visant à garantir l'efficacité à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme.

Le document ci-dessous expose les commentaires d'Amnesty International sur le rapport intermédiaire d'activité du CDDH consacré à la garantie à long terme de l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme, daté du 26 novembre 2003.

Amnesty International considère qu'il est fondamental pour la protection des droits humains en Europe de prendre des mesures pour garantir dans l'avenir l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour). C'est pourquoi l'Organisation a suivi de près les discussions au sein du Conseil de l'Europe, au cours des trois dernières années, concernant les propositions visant à assurer une meilleure application de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne), de la part des 45 États membres du Conseil de l'Europe, ainsi que la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme.

Amnesty International considère que le processus de réformes en cours doit aboutir à des mesures effectives répondant à trois objectifs. Celui-ci doit garantir :

1. Une meilleure application de la Convention européenne au niveau national, ce qui réduira la nécessité pour les personnes de s'adresser à la Cour pour demander réparation.

2. Un examen effectif et plus efficace des plaintes reçues afin d'éliminer la grande majorité de celles qui sont irrecevables en vertu des critères en vigueur fixés par l'article 35 de la Convention européenne, ou qui sont mal fondées.

3. Le prononcé rapide de jugements, particulièrement dans les cas qui soulèvent de façon répétitive des questions concernant des violations de la Convention européenne sur lesquelles la jurisprudence de la Cour est claire.

Amnesty International considère que certaines des propositions exposées dans le rapport intermédiaire d'activité du CDDH, si elles sont appliquées, répondront au premier et au troisième des objectifs cités ci-dessus. D'autres propositions, et notamment celles qui visent à modifier la manière dont la Cour filtre les requêtes qu'elle reçoit, demandent des discussions complémentaires. Cependant, l'Organisation pense que certaines des propositions, et en particulier celles qui concernent les nouveaux critères de recevabilité, ne répondent pas aux objectifs cités ci-dessus et devraient par conséquent être abandonnées.

Reconnaissant l'importance des discussions sur la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme et l'impact potentiel de ces réformes sur les personnes résidant dans les États membres du Conseil de l'Europe, Amnesty International a appelé les gouvernements à informer leur population au sujet du processus de réforme et à consulter les membres de la société civile, les professionnels du droit et les parlements nationaux, avant de prendre des décisions concernant ces réformes. Comme indiqué ci-dessous au chapitre IV, l'organisation est préoccupée de constater qu'à ce jour seulement une dizaine des 45 États membres ont procédé à des consultations.

Ces consultations sont nécessaires d'urgence, du fait que les décisions sur les réformes de la Cour sont imminentes. Le Comité des ministres prévoit d'étudier le rapport final d'activité du CDDH en mai 2004. Ce rapport contiendra les propositions définitives du CDDH, en vue d'amender la Convention européenne, sous la forme d'un projet de texte pour le Protocole 14 à la Convention européenne, en vue de mettre en oeuvre les réformes de la Cour. Il est probable que le Comité des ministres adoptera le Protocole 14 à la Convention européenne au cours de sa réunion de mai 2004.

TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION.....	5
II.	PROJETS DE RECOMMANDATION PROPOSÉS EN VUE DE RENFORCER L'APPLICATION DE LA CONVENTION AU NIVEAU NATIONAL.....	7
III.	PROPOSITIONS DE RÉFORME DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME.....	8
	a. Propositions sur lesquelles le CDDH est parvenu à un accord.....	8
	i. Règlements amiables.....	8
	ii. Durée du mandat des juges de la Cour européenne des droits de l'homme.....	9
	iii. Procédure accélérée dans les requêtes « manifestement bien fondées ».....	9
	iv. Procédure de ratification du Protocole 14 à la Convention européenne.....	11
	b. Propositions sur lesquelles le CDDH a convenu de poursuivre les discussions....	11
	i. L'ajout de nouveaux critères de recevabilité.....	11
	ii. Le filtrage des requêtes reçues par la Cour.....	13
	iii. Les juges Ad Hoc.....	16
	iv. Propositions concernant le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.....	17
	v. Les procédures en cas d'infraction.....	18
	vi. L'augmentation du nombre de juges de la Cour.....	18
IV.	CONSULTATION AU SEIN DES ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE.....	20

**COMMENTAIRES D'AMNESTY INTERNATIONAL
SUR LE RAPPORT INTERMÉDIAIRE D'ACTIVITÉ
DU COMITÉ DIRECTEUR DES DROITS DE L'HOMME
DU CONSEIL DE L'EUROPE :
GARANTIR L'EFFICACITÉ À LONG TERME DE LA COUR
EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME**

I. INTRODUCTION

1. Amnesty International considère comme essentiel pour la protection des droits humains en Europe de prendre des mesures pour garantir dans l'avenir l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme. C'est pourquoi l'Organisation a suivi de près, au cours des trois dernières années, les discussions au sein du Conseil de l'Europe concernant les propositions visant à assurer une meilleure application de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la part des 45 États membres du Conseil de l'Europe¹, ainsi que la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme.

2. Reconnaissant l'importance des discussions sur la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme et l'impact potentiel de ces réformes sur les personnes résidant dans les États membres du Conseil de l'Europe, Amnesty International a appelé les gouvernements à informer leur population au sujet du processus de réforme et à consulter les membres de la société civile, les professionnels du droit et les parlements nationaux, avant de prendre des décisions concernant ces réformes. Comme indiqué ci-dessous au chapitre IV, l'Organisation est préoccupée de constater qu'à ce jour seulement une dizaine des 45 États membres ont procédé à des consultations.

3. Amnesty International est reconnaissante pour la possibilité qui lui est offerte de proposer les commentaires ci-dessous sur le rapport intermédiaire d'activité du 26 novembre 2003, relatif à la garantie de l'efficacité à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme², qui expose les progrès du Comité Directeur des Droits de l'Homme (CDDH) du Comité des ministres du Conseil de l'Europe, concernant ces questions.

¹ À ce jour, quarante-quatre des États membres sont parties à la Convention européenne des droits de l'homme. La Serbie-et-Monténégro, le tout dernier État membre, a signé ce traité mais ne l'a pas encore ratifié.

² Document CDDH (2003)026, Addendum I définitif.

4. Amnesty International considère que le processus de réformes en cours doit aboutir à des mesures effectives répondant à trois objectifs. Il devra garantir :

I. Une meilleure application de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention européenne) au niveau national, afin de réduire la nécessité pour les gens de s'adresser à la Cour pour demander réparation.

II. Un examen effectif et plus efficace des requêtes reçues afin d'éliminer la grande majorité de celles qui sont irrecevables en vertu des critères en vigueur fixés par l'article 35 de la Convention européenne, ou qui sont mal fondées.

III. Le prononcé rapide de jugements, particulièrement dans les affaires qui soulèvent de façon répétitive des questions concernant des violations de la Convention européenne sur lesquelles la jurisprudence de la Cour est claire.

5. Le droit pour les individus de déposer un recours directement auprès de la Cour européenne des droits de l'homme se situe au coeur du système régional européen pour la protection des droits de l'homme. L'essence de ce droit consiste à assurer à tout individu la possibilité d'obtenir une décision obligatoire de la Cour européenne des droits de l'homme indiquant si les faits incriminés constituent une violation des droits garantis par la Convention européenne. L'Organisation pense que le droit de recours individuel auprès de la Cour européenne des droits de l'homme peut et doit être renforcé en assurant un traitement plus rapide des requêtes déposées devant la Cour.

6. Comme précisé ci-dessous, Amnesty International considère qu'un grand nombre des propositions du CDDH, si elles étaient mises en oeuvre, répondraient au premier et au troisième des objectifs cités ci-dessus ; par contre nous estimons que certaines des propositions ne répondent à aucun de ces objectifs et devraient par conséquent faire l'objet de nouveaux débats.

II. PROJETS DE RECOMMANDATION PROPOSÉS EN VUE DE RENFORCER L'APPLICATION DE LA CONVENTION AU NIVEAU NATIONAL

7. Amnesty International partage l'avis du Comité des ministres du Conseil de l'Europe et du CDDH qui considèrent qu'une meilleure application de la Convention européenne par les États membres devrait être l'objectif principal du Conseil de l'Europe en général et de ces réformes en particulier. Un meilleur respect des obligations de la Convention européenne conduirait à réduire le nombre de violations et à améliorer les voies de recours au sein des États membres, réduisant ainsi la nécessité pour les gens de déposer leurs requêtes devant la Cour européenne des droits de l'homme.

8. Amnesty International accueille donc favorablement les trois projets de recommandations aux États membres figurant aux appendices I-III du rapport intermédiaire d'activité du CDDH. Les recommandations envisagées visent à améliorer l'application de la Convention européenne au niveau national. Deux d'entre elles visent à empêcher d'emblée les violations de se produire en garantissant une formation adéquate concernant les droits et la jurisprudence de la Convention européenne, et en prévoyant des dispositifs d'examen des projets de loi et une révision permanente des lois et pratiques administratives en vigueur afin de vérifier leur compatibilité avec la Convention européenne.³

La troisième recommandation envisagée vise à garantir l'existence de recours effectifs au niveau national et l'accessibilité à ces recours, en cas d'allégations selon lesquelles un droit qui est inscrit dans la Convention européenne a été violé.⁴

9. Amnesty International a suggéré quelques amendements au sous-comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des droits humains du CDDH (connu sous le nom de DH-PR) dans le but de renforcer encore les recommandations projetées.

Amnesty International veut croire que, si les États prennent les mesures indiquées dans ces trois projets de recommandation proposés pour adoption au Comité des ministres, les droits seront mieux garantis sur leur territoire, et les individus auront moins de motifs de déposer des recours devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Nous considérons que ces trois projets de recommandation s'attaquent directement au premier des objectifs du processus de réformes que nous avons défini (au paragraphe 4 ci-dessus) : améliorer l'application de la Convention au niveau national.

³ CDDH (2003)026, Addendum I définitif, Annexe III, **Projet de recommandation du Comité des ministres aux États membres de la Convention européenne sur les droits de l'homme dans les études universitaires et la formation professionnelle** (traduction non officielle), et Annexe II, **Projet de recommandation sur la vérification systématique de la compatibilité des projets de loi, lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes fixées par la Convention européenne des droits de l'homme.**

⁴ CDDH (2003)026, Addendum I définitif, Appendice I, **Projet de recommandation du Comité des ministres aux États membres sur l'amélioration des recours internes.**

III. PROPOSITIONS DE RÉFORME DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

10. Le rapport intermédiaire d'activité fait un certain nombre d'autres propositions pour réformer la Cour européenne des droits de l'homme. Ces propositions seront à nouveau discutées par le CDDH lors de sa réunion des 5-8 avril 2004. Les conclusions de ces discussions seront incorporées à un projet de protocole amendant la Convention européenne (projet de protocole 14), qui sera inclus dans le rapport final d'activité du CDDH.

Le CDDH a été mandaté pour soumettre un rapport final d'activité, comprenant le texte d'un projet de protocole 14, que le Comité des ministres étudiera en vue de son adoption lors de sa 114^{ème} session en mai 2004.

a. Propositions sur lesquelles le CDDH est parvenu à un accord

11. Selon le rapport intermédiaire d'activité, le CDDH est parvenu à un accord sur les propositions concernant :

- les procédures de règlement amiable ;
- la durée du mandat des juges de la Cour ;
- une procédure accélérée permettant à la Cour de se prononcer sur les requêtes manifestement bien fondées ;
- le processus de ratification du protocole 14 à la Convention européenne.

i. Règlements amiables

12. Le CDDH a convenu de proposer que la Cour et les parties concernées par une affaire envisagent un accord amiable à toutes les étapes de la procédure, et notamment avant qu'une décision soit prise sur la recevabilité. Cela modifie la pratique actuelle dans laquelle les parties sont encouragées à rechercher un règlement amiable seulement après que la décision de recevabilité a été prise.

13. De plus, le CDDH a convenu de proposer que les termes d'un règlement amiable soient enregistrés comme Décision de la Cour, et que l'exécution des termes de ce règlement amiable, indiqués dans la Décision, se fasse sous contrôle du Comité des ministres. Ces deux changements proposés nécessiteraient des amendements aux articles 39 et 46 de la Convention européenne.⁵

Position d'Amnesty International sur les propositions relatives au règlement amiable

14. Amnesty International accueille favorablement les propositions de changements exposées ci-dessus pour la procédure de règlement amiable. L'Organisation souscrit à l'avis selon lequel les règlements amiables doivent être acceptés par les deux parties, l'État et le requérant.

⁵ Voir le Rapport d'activité intermédiaire du CDDH : CDDH (2003)026, Addendum I définitif, par. 28-29.

ii. Durée du mandat des juges de la Cour européenne des droits de l'homme

15. Le CDDH a convenu de proposer que les juges soient élus à la Cour pour un seul mandat de neuf ans. Les juges sont actuellement élus pour un mandat de six ans et sont rééligibles. Cette proposition de changement nécessiterait un amendement à l'article 23 de la Convention européenne.⁶

Position d'Amnesty International sur la proposition relative à la durée du mandat des juges :

16. Amnesty International accueille favorablement la proposition d'amendement de la Convention européenne pour fixer un mandat plus long et non renouvelable pour les juges de la Cour européenne des droits de l'homme, au motif que cela garantirait aux juges élus à la Cour une plus grande sécurité dans leurs fonctions et renforcerait par conséquent leur indépendance.⁷

iii. Procédure accélérée dans les requêtes 'manifestement bien fondées'

17. Le CDDH a convenu de proposer une procédure accélérée pour le traitement des requêtes manifestement bien fondées, ce qui nécessiterait un amendement à l'article 28 de la Convention européenne. Il proposera d'amender la Convention européenne pour donner à des comités de trois juges, qui ont actuellement le pouvoir de prendre des décisions définitives d'irrecevabilité, le nouveau pouvoir de prendre des décisions concernant en même temps la recevabilité et le bien-fondé de requêtes qui soulèvent des questions sur lesquelles la jurisprudence de la Cour est bien établie, (des requêtes "manifestement bien fondées"). Selon cette proposition, de telles décisions sur la recevabilité et le bien-fondé des requêtes par des comités de trois juges devraient être prises à l'unanimité. En cas de désaccord entre les trois juges, la requête serait soumise pour délibération à une chambre de sept juges.

18. Selon la proposition du CDDH, lorsque la Cour sera disposée à traiter une requête selon cette procédure accélérée, elle devra donner cette information à l'État qui fait l'objet de la plainte et lui permettre de présenter ses objections. Il reviendra cependant à la Cour de décider si une affaire sera traitée selon cette procédure accélérée.

19. Selon la proposition du CDDH, ces comités de trois juges ne comprendraient pas nécessairement le juge élu au titre de l'État cité dans la requête. Cependant, le CDDH a proposé que le comité soit doté du pouvoir de demander, à n'importe quel stade de la procédure, que le juge élu au titre de l'État mis en cause dans la requête prenne la place de l'un des juges au sein du comité. Le comité ferait cette demande en prenant en considération tous les facteurs concernés, et notamment dans le cas où l'État se serait opposé au traitement de l'affaire selon cette procédure. Cette proposition exige un amendement à l'article 28 de la Convention européenne.⁸

⁶ Voir le Rapport d'activité intermédiaire du CDDH : CDDH (2003)026, Addendum I définitif, par. 28-29.

⁷ Amnesty International relève que d'autres questions concernant la garantie d'indépendance des juges de la Cour européenne des droits de l'homme, consistant notamment à prévoir des pensions pour les juges, sont actuellement discutées au sein du Conseil de l'Europe.

⁸ Voir le Rapport d'activité intermédiaire du CDDH : CDDH (2003)026, Addendum I définitif, par. 30-31.

Position d'Amnesty International sur la procédure proposée dans les cas de requêtes manifestement bien fondées :

20. Amnesty International accueille très favorablement la proposition d'une nouvelle procédure de traitement des requêtes manifestement bien fondées. Nous considérons que cela contribuera à remédier à l'une des plus grandes difficultés auxquelles la Cour est actuellement confrontée : le traitement de requêtes qui sont actuellement recevables et manifestement bien fondées, du fait qu'elles soulèvent des problèmes sur lesquels la jurisprudence de la Cour est claire.

21. Amnesty International insiste pour que le texte exposant cette proposition soit formulé de telle manière que, au cours de la procédure, les parties se voient donner suffisamment de temps et de possibilités pour formuler leurs commentaires sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête avant la prise de décision par un comité de trois juges.

22. Cependant, Amnesty International est gravement préoccupée du fait que la formulation actuellement proposée par le CDDH pour susciter la substitution, au sein du comité de trois juges, d'un juge élu au titre de l'État qui fait l'objet de la requête, soulève de graves questions concernant l'apparence d'indépendance de la Cour, et n'a pas lieu d'être dans un traité relatif aux droits humains.

23. Amnesty International considère que la compétence spécialisée relative aux lois et au système judiciaire de l'État qui fait l'objet de la requête ne serait pas nécessaire en pareil cas, du fait que cette procédure ne serait appliquée qu'aux recours qui soulèvent des questions sur lesquelles la jurisprudence de la Cour est déjà claire, à savoir des requêtes manifestement bien fondées et récurrentes.

24. Amnesty International demande par conséquent au CDDH de supprimer la partie de l'amendement proposé à la Convention européenne qui donnerait expressément au comité de trois juges l'entière possibilité de substituer un juge élu au titre d'un État partie faisant l'objet de la requête, *dans le cas où cet État a contesté l'utilisation de cette procédure.*

En particulier, nous demandons au CDDH de *supprimer* de son projet d'amendement à l'article 38 (3) de la Convention européenne le passage suivant : *"notamment dans le cas où l'État se serait opposé au traitement de l'affaire selon la procédure du paragraphe 1(b)".*

iv. Procédure de ratification du Protocole 14 à la Convention européenne

25. Le CDDH a convenu de proposer d'inciter les États membres du Conseil de l'Europe à accéder au Protocole 14 selon leur procédure habituelle, ou à le ratifier, et de suggérer que le Comité des ministres recommande aux États de ratifier le Protocole 14 dans un certain délai lorsqu'il sera ouvert à la signature, par exemple dans les deux ans qui suivent.⁹

Position d'Amnesty International sur les propositions relatives à la procédure de ratification :

26. Amnesty International accueille favorablement la proposition exposée ci-dessus concernant la ratification du Protocole 14 à la Convention européenne, car nous pensons que le projet de protocole pour amendement, s'il est adopté, apportera des changements importants à la Convention européenne, qui devraient être étudiés attentivement par les gouvernements et les parlements de chaque État membre du Conseil de l'Europe à la fois avant son adoption par le Comité des ministres et avant sa ratification par chacun des États.

b. Propositions sur lesquelles le CDDH a convenu de poursuivre les discussions

27. Dans son rapport d'activité intermédiaire, le CDDH a convenu que les points suivants demandaient plus ample discussion :

- l'ajout de nouveaux critères de recevabilité ;
- le filtrage des requêtes reçues par la Cour ;
- la procédure de nomination de juges *ad hoc* ;
- les propositions concernant le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ;
- les procédures en cas d'infraction ;
- l'augmentation du nombre de juges de la Cour.

i. L'ajout de nouveaux critères de recevabilité

28. Au moment de l'adoption du rapport d'activité intermédiaire, quatre propositions visant à ajouter de nouveaux critères de recevabilité à ceux figurant à l'article 35 de la Convention européenne étaient en cours de discussion.¹⁰

29. La première de ces propositions visant à ajouter de nouveaux critères de recevabilité était la suivante : donner à la Cour le pouvoir de décider qu'une requête est irrecevable si elle considère que le requérant n'a pas subi de tort significatif et si cette requête ne soulève ni une question grave relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention ou de ses Protocoles, ni un problème grave d'importance générale.¹¹

⁹ Voir le Rapport d'activité intermédiaire du CDDH : CDDH (2003)026, Addendum I définitif, par. 56-59.

¹⁰ Les 4 propositions pour ajouter de nouveaux critères de recevabilité faisant l'objet de discussions au CDDH sont exposées aux paragraphes 32-40 du Rapport d'activité intermédiaire, CDDH (2003)026, Addendum I définitif.

¹¹ Amnesty International note qu'au cours de la réunion de décembre 2003 du CDDH-GDR, consacrée à élaborer les projets d'amendements à la Convention européenne, il a été proposé de modifier la formulation de cette proposition d'amendement de l'article 35 à la Convention européenne en ajoutant ce qui suit à l'article 35(3)(b): " si le requérant n'a

30. La seconde proposition faisant l'objet de discussions est celle-ci : accorder à la Cour le pouvoir supplémentaire de décider qu'une requête est irrecevable s'il apparaît qu'elle a été dûment examinée par un tribunal interne à l'État en accord avec la Convention européenne et la jurisprudence de la Cour, à moins que le respect des droits de l'homme, tels que définis par la Convention européenne et ses Protocoles, ne requière un nouvel examen de la requête, ou que cette plainte soulève une question grave portant sur l'interprétation ou l'application de la Convention européenne ou de ses Protocoles, ou bien un problème grave d'importance générale.

31. La troisième proposition en cours de discussion est la suivante : donner à la Cour le pouvoir de décider qu'une requête est irrecevable si le requérant n'a pas subi de tort significatif, à moins que le respect des droits de l'homme, tels que définis par la Convention européenne et ses Protocoles, ne requière un nouvel examen du bien-fondé de la requête. Cependant, suivant cette proposition, aucune affaire ne peut être rejetée pour ce motif si elle n'a pas été étudiée par une autorité interne au pays appliquant la Convention européenne et la jurisprudence de la Cour.

32. La quatrième proposition faisant l'objet de discussions est celle-ci : accorder à la Cour le pouvoir de considérer une requête comme irrecevable si la Cour estime que le requérant n'a pas subi de tort significatif, notamment au vu de l'examen de cette affaire par les autorités nationales, à moins que la Cour ne considère que le respect des droits de l'homme, tels que définis par la Convention européenne et ses Protocoles, exige d'étudier le bien-fondé de cette requête.

Position d'Amnesty International sur les propositions visant à ajouter de nouveaux critères de recevabilité :

33. Amnesty International continue à s'opposer vigoureusement à tout changement des critères de recevabilité figurant à l'article 35 de la Convention européenne. Nous considérons de telles propositions, qui auraient pour effet de restreindre le droit de recours individuel, comme mauvaises par principe.

34. L'ajout de nouveaux critères de recevabilité ne répondrait pas aux deux principaux défis auxquels la Cour est confrontée : éliminer, par un filtrage rapide, plus de 90% des requêtes reçues qui sont irrecevables en vertu des critères existants, et traiter plus de 60% des affaires, recevables en vertu des critères en vigueur, qui soulèvent des questions sur lesquelles la jurisprudence de la Cour est claire. L'ensemble de ces propositions ne répond à aucun des objectifs du processus de réforme exposé au paragraphe 4 ci-dessus.

35. En fait, l'Organisation considère que l'application de l'une ou l'autre des quatre propositions en cours de discussion rendrait les décisions sur la recevabilité plus complexes et plus coûteuses en temps, ce qui irait à l'encontre de l'un des principaux buts du processus de réforme, à savoir accélérer le filtrage de plus de 90% des requêtes qui ne répondent pas aux critères de recevabilité en usage.

pas subi de tort significatif et à moins que le respect des droits de l'homme tels que définis dans la Convention et les protocoles afférents n'exige pas un examen du bien-fondé de la requête". Voir le Rapport de la troisième réunion des 17 - 19 décembre 2003 du groupe chargé du projet de renforcement du dispositif de protection des droits de l'homme (CDDH-GDR), CDDH-GDR(2003)039 Définitif, aux par. 28-29.

Déterminer s'il y a eu "un tort significatif" nécessiterait le dépôt de commentaires plus approfondis par le requérant et une étude plus complète du dossier au stade de la recevabilité. De plus, beaucoup des intervenants ont indiqué qu'il est probable que les décisions initiales de la Cour concernant la nature d'un "tort significatif" seraient prises inévitablement par une Chambre de sept juges, sinon par la Grande Chambre de la Cour.

36. Comme certains juges de la Cour dont l'opinion est reflétée par une déclaration de principe adoptée par la Cour en septembre 2003¹², Amnesty International considère que le test de tort significatif est vague, pourrait conduire à des décisions arbitraires, et pourrait être appliqué différemment à l'égard de différents États et par différentes Chambres de la Cour. Certains des juges ont également considéré que les propositions intégrant le test de tort significatif fonctionneraient indépendamment de l'appréciation du bien-fondé de la requête. Par conséquent nous sommes opposés aux propositions 1, 3 et 4.

37. Bien que la proposition 2 ne contienne pas le test de tort significatif, Amnesty International s'y oppose vigoureusement malgré tout, pour les raisons exposées aux paragraphes 33-35 ci-dessus. De plus, entre autres choses, l'application de cette proposition exigerait au moins de la Cour qu'elle examine en détail la conduite de cette affaire au niveau national au stade de la recevabilité, afin de décider si les institutions nationales avaient "dûment" (c'est-à-dire correctement) appliqué les dispositions de la Convention européenne et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Pareil examen est souvent complexe et coûteux en temps, et serait un obstacle à l'efficacité de la Cour au stade de la recevabilité. Il exigerait en effet une décision sur le bien-fondé au stade de la recevabilité.

ii. Le filtrage des requêtes reçues par la Cour

38. On admet généralement que le filtrage de plus de 90% du total des requêtes reçues par la Cour, qui ne répondent pas aux critères de recevabilité en vigueur inscrits à l'article 35 de la Convention européenne, constitue le principal défi auquel la Cour est confrontée.

Par conséquent, Amnesty International accueille favorablement la décision du CDDH de discuter des propositions visant à répondre au besoin de renforcer la capacité de la Cour à filtrer rapidement et efficacement les requêtes irrecevables qu'elle reçoit.

Au moment de l'adoption du rapport intermédiaire d'activité, la discussion des deux propositions relatives au filtrage des requêtes ne faisait que commencer.

39. La première proposition serait qu'un juge membre d'un comité de trois juges, appelé le juge Rapporteur, fasse une recommandation sur l'irrecevabilité d'une requête aux deux autres juges d'un

¹² *Position de principe de la Cour européenne des droits de l'homme concernant les propositions de réforme de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que d'autres mesures exposées dans le rapport du Comité directeur des droits de l'homme* du 4 avril 2003, CDDH-GDR (2003)024, par. 3(i), 26-37, et en particulier au paragraphe 34.

comité. Ces derniers auraient alors la possibilité de s'opposer à la décision recommandée par le juge rapporteur dans un certain délai, par exemple 8 jours. Amnesty International croit comprendre que, mise à part la précision du délai, cette proposition ne ferait en fait que codifier la pratique courante.

40. La deuxième proposition est d'accorder à un seul juge le pouvoir de prendre des décisions définitives sur la recevabilité des requêtes. On a convenu, en accord avec les principes d'indépendance et d'impartialité judiciaire, que le juge élu au titre d'un État n'aurait pas le pouvoir de décider de la recevabilité d'une requête déposée contre ce même État, alors qu'il siègerait en juge unique. Le juge unique pourrait, à discrétion, soumettre la requête à un comité de trois juges ou à une chambre de sept juges.

41. Les discussions continuent pour savoir si un juge unique devrait être doté du pouvoir de décision de recevabilité sur la base de nouveaux critères susceptibles de faire l'objet d'un accord.

42. Les discussions continuent également pour savoir si une nouvelle catégorie de personnel, appelés "Assesseurs" ou "Assesseurs/Rapporteurs", doit être créée pour assister le juge unique dans la prise de décision sur la recevabilité des requêtes, l'appartenance (ou non) de ces assesseurs à l'effectif du greffe de la Cour, l'opportunité de faire référence à ce personnel dans l'amendement à la Convention européenne, la question de savoir si ce personnel devrait être recruté par la Cour ou par les États, et les critères de ce recrutement.

Position d'Amnesty International sur les propositions relatives au filtrage :

43. Amnesty International accueille favorablement le fait que le CDDH est actuellement engagé dans des discussions sur la manière d'affronter le principal défi qui se pose à la Cour, à savoir l'élimination par filtrage de plus de 90% des requêtes reçues par la Cour, qui sont irrecevables en vertu des critères de recevabilité en vigueur.

Amnesty International note qu'il n'y a aucun moyen d'empêcher les gens d'adresser des requêtes à la Cour, aucun moyen de fermer le robinet¹³. De plus, selon les systèmes en vigueur et ceux qui sont proposés, le greffe et la Cour devront toujours examiner chacune des requêtes reçues, afin d'identifier celles qui répondent aux critères de recevabilité.

44. Comme indiqué dans la Réponse commune aux propositions visant à assurer l'efficacité à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme (Réponse commune) qui a été signée par Amnesty International et 73 autres organisations et remise au Comité des ministres en mai 2003¹⁴, la position de principe d'Amnesty International est qu'aucune décision sur la recevabilité et /ou le

¹³ Amnesty International et d'autres organisations ont suggéré que si les États membres accordent une assistance judiciaire aux personnes qui envisagent de déposer des requêtes auprès de la Cour, des avocats spécialistes du système de la Convention européenne pourraient apporter leur aide pour tenter de dissuader les gens de déposer auprès de la Cour des requêtes manifestement mal fondées.

¹⁴ Voir le paragraphe 7 de la *Réponse commune aux propositions pour garantir dans l'avenir l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme* (traduction non officielle), index AI: IOR 61/008/2003. Cette réponse commune est disponible sur le site Internet d'Amnesty International à l'adresse suivante : <http://web.amnesty.org/library/index/engior610082003>

bien-fondé d'une requête ne devrait être prise par moins de trois juges. Cette position se fonde sur le point de vue que, compte tenu de leur gravité, les décisions obligatoires définitives sur la recevabilité des requêtes demandant réparation à une Cour internationale des droits de l'homme pour des allégations de violation des droits humains à l'encontre de personnes, devraient être collégiales par nature.

45. Amnesty International note que la proposition décrite ci-dessus au paragraphe 39 semble codifier la pratique existante dans les comités de trois juges, à la seule exception qu'actuellement les deux autres juges ne se voient pas fixer de délai à l'expiration duquel ils seront considérés comme ayant accepté, s'ils n'ont pas fait d'objection, l'avis du juge rapporteur sur l'irrecevabilité.

46. Amnesty International note que le CDDH n'a pas reçu d'informations indiquant pendant combien de temps les juges de la Cour siègent actuellement en comité. Le CDDH n'a pas reçu non plus d'informations indiquant que le fait qu'un seul juge déciderait de la recevabilité, en lieu et place d'un comité de trois juges, constituerait un gain de temps pour la justice et permettrait aux juges de prendre plus de décisions sur la recevabilité des requêtes qu'ils ne le font actuellement.

47. Cependant, si le CDDH devait accepter la proposition d'amender la Convention européenne pour donner pouvoir à un juge unique de prendre des décisions sur l'irrecevabilité, Amnesty International s'opposerait vigoureusement au fait de donner pouvoir à un juge unique de prendre des décisions selon l'un ou l'autre des nouveaux critères de recevabilité proposés.

Nous relevons que certains des juges de la Cour et membres du greffe ont exprimé le même avis au cours du symposium sur la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme organisé par le gouvernement finlandais qui s'est déroulé le 17 novembre 2003.

48. Amnesty International se permet d'insister pour que la portée de la décision de recevabilité prise par un juge unique se limite à ceux des critères qui n'exigent pas d'exercer un tel degré de discernement, c'est-à-dire l'examen d'une requête pour savoir si elle a été déposée dans les six mois suivant l'épuisement des recours au niveau national, et si cette requête est semblable pour l'essentiel à une question déjà examinée par la Cour ou par un autre organe international et ne contient aucune information nouvelle de quelque intérêt.

49. S'agissant de fournir aux juges de la Cour des moyens supplémentaires pour les assister dans leur travail, Amnesty International continue à demander que le Comité des ministres prenne des mesures permettant d'augmenter les ressources financières et humaines du greffe de la Cour.

Alors que le CDDH a approuvé cette recommandation en avril 2003¹⁵ et que la Cour a indiqué dans sa déclaration de principe du 12 septembre 2003 qu'elle est "*fermement d'avis que quelles*

¹⁵ Voir CDDH(2003)006 Définitif du 4 avril 2003, Garantir l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme, Rapport final contenant les propositions du CDDH, p. 15, Proposition B.6.

que soient les autres mesures mises en oeuvre, le greffe devra être renforcé¹⁶", il n'en est pas fait mention dans le rapport d'activité intermédiaire.

Amnesty International demande au CDDH d'étudier l'opportunité de proposer une Recommandation ou quelque autre mesure permettant de faire en sorte que cette recommandation soit appliquée. Ce faisant, Amnesty International note que le budget de la Cour européenne des droits de l'homme a été estimé comme représentant le quart de celui de la Cour européenne de justice.

50. Dans le système actuel, les juristes du greffe spécialisés dans la jurisprudence contribuent déjà à la préparation des dossiers permettant aux juges de prendre les décisions sur la recevabilité.

Nous demandons au CDDH de débattre encore avec les juges de la Cour et les membres du greffe pour savoir s'il existe réellement un besoin de créer une nouvelle catégorie de personnel, les "Assesseurs" ou "Assesseurs/Rapporteurs". Nous recommandons que ces discussions abordent entre autres choses le rôle que ce personnel jouerait, à la lumière de celui actuellement tenu par les juristes du greffe spécialisés dans la jurisprudence ainsi que les conseillers juridiques et les juges-rapporteurs.

51. Si la majorité des juges de la Cour et des membres du greffe considérait que le travail de la Cour européenne des droits de l'homme serait effectivement amélioré par la création d'une telle catégorie de personnel, alors Amnesty International demanderait au CDDH de proposer que ce personnel soit recruté et sélectionné par la Cour, plutôt que par les États membres, par concours et suivant un processus ouvert et transparent, sur la base de sa compétence, de son indépendance et de son expertise, concernant en particulier le système de la Convention européenne et la jurisprudence de la Cour.

iii. Les Juges Ad Hoc

52. C'est une pratique actuelle de la Cour que de demander à un État, lorsque c'est nécessaire, de nommer un juge ad hoc pour se joindre à la Cour au sujet d'une requête concernant cet État, après que les documents concernant cette affaire ont été transmis à celui-ci.¹⁷

Amnesty International accueille favorablement le fait que le CDDH a convenu de discuter des procédures relatives à la désignation du juge ad hoc auprès de la Cour, à la lumière des préoccupations soulevées par les procédures actuelles relativement à l'apparence d'indépendance de la justice.

À ce jour, l'Organisation n'a connaissance d'aucune proposition faisant l'objet d'une discussion par les membres du CDDH pour régler ce problème.

¹⁶ *Position de principe de la Cour européenne des droits de l'homme concernant les propositions de réforme de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que d'autres mesures exposées dans le rapport du Comité directeur des droits de l'homme du 4 avril 2003* (traduction non officielle), CDDH-GDR (2003)024, par. 3(m).

¹⁷ Voir le Rapport d'activité intermédiaire, CDDH (2003)039 Addendum I définitif, par. 26-27.

iv. Propositions concernant le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

53. Le CDDH a étudié deux propositions relatives au Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.¹⁸

54. La première est une proposition du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, d'amender la Convention européenne et son mandat, pour lui donner pouvoir de saisine de la Cour contre un ou plusieurs États, sur une question grave de nature générale.

Le Commissaire a exprimé l'avis que cela constituerait une voie de dernier recours, lorsque toutes les autres mesures auront été épuisées.

55. Une autre proposition faisant l'objet de discussions serait d'amender la Convention européenne (et le mandat du Commissaire) pour donner expressément pouvoir à ce dernier d'intervenir comme tiers dans les affaires traitées par la Cour. Ceci exigerait un amendement à l'article 36 de la Convention européenne.

56. Amnesty International note que dans sa recommandation 1640(2004) adoptée le 26 janvier 2004, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a également fait ces deux recommandations au Comité des ministres.¹⁹

Position d'Amnesty International sur les propositions concernant le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe :

57. Amnesty International accueille favorablement le fait que le CDDH a accepté de discuter plus avant tant la proposition permettant au Commissaire la saisine de la Cour que celle lui donnant pouvoir d'intervenir comme tiers dans les affaires soumises à la Cour. L'Organisation soutient ces deux propositions.

58. Si l'une ou l'autre de ces propositions étaient adoptées par le Comité des ministres, Amnesty International considère que leur application exigerait que le Conseil de l'Europe veille à renforcer le Bureau du commissaire en lui accordant des ressources humaines et financières supplémentaires pour lui permettre d'exercer ses pouvoirs nouvellement acquis.

59. Amnesty International considère également que le Commissaire aux droits de l'homme pourrait jouer un rôle clé en aidant les États à mettre en oeuvre les jugements de la Cour, en particulier lorsque les violations identifiées par la Cour exigent des changements structurels ou législatifs. Une telle assistance pourrait permettre de faciliter et d'accélérer des changements positifs au sein des États membres, de nature à réduire la nécessité pour les gens de déposer des requêtes soulevant le(s) même(s) problème(s) auprès de la Cour.

¹⁸ Voir le Rapport d'activité intermédiaire, CDDH (2003)039, Addendum I définitif, par. 22-26.

¹⁹ Recommandation 1640(2004) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, adoptée le 26 janvier 2004, par.7(a) et (b).

v. Les procédures en cas d'infraction

60. Le CDDH poursuit la discussion sur une proposition d'amendement à la Convention permettant au Comité des ministres d'intenter une action devant la Grande Chambre de la Cour en vue d'obtenir un arrêt sur le point de savoir si un État a violé son obligation en vertu de l'article 46 de la Convention européenne de respecter un jugement définitif de la Cour sur une affaire auquel il est partie. Selon cette proposition, ce type d'action pourrait être intenté par le Comité des ministres lorsqu'un État persiste à refuser d'exécuter un jugement de la Cour. Le CDDH a convenu d'écartier la possibilité, envisagée antérieurement, que la Cour puisse imposer une pénalité financière à un État après avoir constaté qu'il a enfreint ses obligations en vertu de l'article 46 dans un tel cas.²⁰

Position d'Amnesty International sur les procédures en cas d'infraction :

61. Amnesty International soutient la proposition d'amendement à la Convention permettant au Comité des ministres d'intenter une action devant la Grande Chambre de la Cour lorsqu'il considère que l'État, en violation de son obligation en vertu de l'article 46 de la Convention européenne persiste à refuser d'exécuter un jugement de la Cour auquel il est partie.

vi. L'augmentation du nombre de juges de la Cour

62. Une proposition est sujette à controverse de la part de quelques uns et est toujours en discussion au sein du CDDH. Il s'agit d'amender la Convention européenne des droits de l'homme pour permettre une augmentation du nombre de juges de la Cour. Certains membres du CDDH considèrent en effet que le travail de la Cour serait accéléré si on nommait plus d'un juge pour les États qui font l'objet de recours nombreux.²¹

63. Une procédure est en discussion au CDDH pour mettre cette proposition en application. Il est envisagé de donner au Comité des ministres le pouvoir de modifier le nombre de juges sur demande de la Grande Chambre de la Cour. Cette dernière spécifierait tant le nombre de juges supplémentaires que l'État partie pour le compte duquel ils seraient désignés. Le Comité des ministres n'aurait pas le pouvoir de créer un nombre de postes supérieur à celui proposé par la Cour, ou de désigner d'autres États que ceux indiqués par la Cour, pour le compte desquels les juges supplémentaires seraient nommés. La décision du Comité des ministres d'augmenter le nombre des juges devrait être prise à l'unanimité.

²⁰ Voir le Rapport d'activité intermédiaire, CDDH (2003)039, Addendum I définitif, par. 43-45.

²¹ Rapport d'activité intermédiaire, CDDH (2003)039, Addendum I définitif, par. 41-42.

Position d'Amnesty International sur l'augmentation du nombre de juges à la Cour

64. Au cours des discussions sur cette proposition, Amnesty International n'a pas été convaincue de la nécessité d'une augmentation du nombre de juges à la Cour.²²

65. Nous sommes préoccupés du fait que les États qui font l'objet du plus grand nombre de requêtes risquent d'obtenir le "privilège" de nommer des juges supplémentaires à la Cour. Nous considérons que ce critère pour la nomination de juges supplémentaires est peut être déplacé.

66. Amnesty International relève que, selon la déclaration de principe de la Cour de septembre 2003, seulement quelques-uns des juges de la Cour européenne des droits de l'homme ont soutenu cette idée. Ceux qui sont en faveur de cette proposition considèrent que les nouveaux désignés devraient avoir un statut différent de celui des juges élus. Les juges de la Cour qui s'opposent à cette proposition préviennent qu'une augmentation du nombre de juges élus de la Cour pourrait saper la logique interne de la jurisprudence et la collégialité de la Cour.²³

²² L'Organisation note que le Rapport du 2 septembre 2001 du Groupe d'évaluation au Comité des ministres, relatif à la Cour européenne des droits de l'homme, recommandait des ressources supplémentaires pour le greffe mais restait silencieux sur la question des juges supplémentaires.

²³ *Position de principe de la Cour européenne des droits de l'homme concernant les propositions de réforme de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que d'autres mesures exposées dans le rapport du Comité directeur des droits de l'homme* (traduction non officielle) du 4 avril 2003, CDDH-GDR (2003)024, par. 3(1), 39-41.

IV. CONSULTATION AU SEIN DES ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE

67. La Cour européenne des droits de l'homme continue à jouer un rôle central pour garantir le respect et la protection des droits humains des individus dans les États membres du Conseil de l'Europe.

Amnesty International considère par conséquent que la société civile, les membres des professions juridiques et les parlements nationaux devraient être informés et consultés au sujet des propositions de réforme de la Cour.

68. Au cours des trois dernières années, Amnesty International a demandé à plusieurs reprises aux gouvernements d'informer la population dans son ensemble des discussions en cours qui entraîneront des réformes de la Cour et un protocole amendant la Convention européenne.

69. Amnesty International a également demandé aux gouvernements de bien vouloir mener de larges consultations, en particulier auprès des membres de la société civile, des professions juridiques et des parlements nationaux, sur les propositions de réforme de la Cour, avant de formuler la position du gouvernement à leur sujet.

70. Le Conseil de l'Europe a organisé une consultation avec quelques juges des Cours nationales en 2002 et une autre avec des représentants d'un panel d'organisations non gouvernementales à Strasbourg en 2003. Le gouvernement finlandais a pris l'initiative d'un symposium sur les propositions de réforme de la Cour européenne des droits de l'homme à Strasbourg en novembre 2003. Amnesty International a participé à chacune de ces consultations.

Le Conseil de l'Europe prévoit également de tenir une autre consultation avec un panel d'organisations non gouvernementales en février 2004.

71. Amnesty International a accueilli favorablement ces consultations mais pense qu'elles ne remplacent pas des consultations dans chacun des États membres.

72. À ce jour cependant, Amnesty International a seulement eu connaissance de consultations organisées dans dix des 45 États membres du Conseil de l'Europe.

Recommandations d'Amnesty International sur la consultation au sein des États membres :

73. Amnesty International continue à exhorter les gouvernements de chacun des États membres du Conseil de l'Europe à s'assurer sans délai que le nécessaire est fait pour que le public prenne conscience des discussions en cours sur la réforme de la Cour européenne des Droits de l'homme ainsi que de l'adoption probable d'un Protocole d'amendement de la Convention européenne des Droits de l'homme, incluant les réformes, en mai 2004. L'Organisation insiste également au près des gouvernements pour que les parlementaires et des experts juridiques soient consultés avant que les propositions définitives de réformes de la Cour soient formulées.

74. Afin de renforcer les recommandations de consultation, qui ont reçu l'aval du CDDH, Amnesty International exhorte le Comité des Ministres à adopter une Recommandation incitant les États membres à faire diligence sur les points formulés au paragraphe 73 ci-dessus.

La version originale en langue anglaise de ce document a été publiée par Amnesty International, 1 Easton Street, Londres WC1X ODW, Royaume Uni, sous le titre Amnesty International's comments on the interim activity report : Guaranteeing the long-term effectiveness of the European Court of Human Rights. Seule la version anglaise fait foi.

La version française a été traduite et diffusée aux sections francophones et au Secrétariat international par le Service Régions et Commissions de la Section Française d'Amnesty International – mars 2004