



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS  
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

## Avis sur le projet de déclaration de Copenhague

adopté par le Bureau à la lumière des débats  
de la Cour plénière du 19 février 2018

### Introduction

1. À la demande du président du Comité des Ministres, la Cour a examiné le premier projet<sup>1</sup> de la déclaration rédigée en vue de la conférence de haut niveau qui se tiendra à Copenhague les 12 et 13 avril 2018. La Cour se réjouit de l'occasion qui lui est donnée de contribuer à la préparation de cette cinquième conférence sur la réforme du système de la Convention, et elle rappelle qu'elle avait également fourni des contributions avant les conférences de Brighton et de Bruxelles.
2. La Cour salue les efforts déployés par les autorités danoises, entamés bien avant qu'elles ne prennent la présidence du Comité des Ministres, en vue de la préparation de la conférence. Elles ont notamment tenu des consultations avec les différentes parties prenantes, dont la Cour.
3. Avant d'exprimer ses commentaires sur le projet de déclaration, la Cour souhaite exposer les observations générales suivantes.
4. Premièrement, la Cour rappelle les rôles distincts que jouent les différents acteurs du mécanisme mis en place par la Convention européenne des droits de l'homme. L'article 1 de la Convention énonce l'obligation pour les États contractants de reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis dans la Convention. L'article 19 consacre la mission de la Cour consistant à assurer le respect des engagements résultant pour les États contractants de la Convention. L'article 32 définit la compétence de la Cour en disposant que celle-ci s'étend à toutes les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention et précise que, en cas de contestation sur le point de savoir si la Cour est compétente, la Cour décide. Enfin, l'article 46 établit la force obligatoire des arrêts définitifs rendus par la Cour et la fonction de surveillance de l'exécution de ces arrêts qui incombe au Comité des Ministres. Comme dans tout système régi par l'état de droit, cette répartition des rôles s'appuie sur les principes fondamentaux que sont l'indépendance judiciaire et le respect de l'autorité légitime du pouvoir judiciaire. C'est dans ce cadre qu'il convient de mener les discussions sur le mécanisme de la Convention.

---

1. daté du 5 février 2018.

5. Deuxièmement, le processus de réforme, engagé depuis maintenant huit ans, peut être considéré comme un exercice positif qui a vu des développements significatifs intervenir dans le système de la Convention. Cela est particulièrement visible s'agissant de la Cour, dont la situation au début du processus de réforme était source de graves préoccupations. Grâce aux nombreux changements et innovations résultant tant de l'amendement de la Convention (Protocole n° 14) que des efforts accomplis au plan interne pour rationaliser les procédures et augmenter son efficacité, la situation de la Cour s'est améliorée depuis lors. Il est vital de consolider cet acquis.

6. Troisièmement, il y a la question cruciale des ressources de la Cour. Le projet de déclaration reconnaît l'ampleur des défis auxquels la Cour est confrontée à l'heure actuelle (augmentation du nombre de requêtes, arriéré important, problèmes dus aux affaires interétatiques et à la durée des procédures, pour n'en citer que quelques-uns). Il est également admis que le Protocole n° 16 est susceptible de susciter un accroissement important de la charge de travail de la Cour (au moins à court et à moyen termes). La Cour rappelle que la déclaration de Bruxelles (B.1.f)) a reconnu la nécessité d'augmenter les ressources de la Cour et a appelé les États à envisager de verser des contributions volontaires sur le compte spécial de la Cour. Eu égard à la situation budgétaire actuelle du Conseil de l'Europe, la Cour considère qu'un appel similaire pourrait être contenu dans le projet de déclaration.

### **Commentaires sur le projet de déclaration**

7. Étant donné la nature de l'exercice, concomitant des premières étapes de la discussion du projet au sein du Comité des Ministres, la Cour a choisi de se concentrer essentiellement sur la teneur du document et d'en examiner les thèmes, idées et propositions plutôt que de formuler des commentaires détaillés sur son libellé actuel.

8. Pour faciliter la lecture, l'avis de la Cour suit la structure du projet de déclaration. Dans un souci de concision, cet avis ne reproduit pas intégralement les arguments ou informations figurant déjà dans des documents émis récemment par la Cour, mais recourt à des références là où il convient.

#### *Responsabilité partagée – un meilleur équilibre et une protection améliorée (§§ 7-15)*

9. La Cour relève que le projet de déclaration donne une place très importante à la notion de responsabilité partagée et au principe de subsidiarité, qui doit être compris comme la responsabilité qui incombe aux États de s'acquitter de leurs obligations en matière de respect des droits de l'homme sous le contrôle de la Cour. Il s'agit en effet de notions clés du processus de réforme, qui clarifient et affirment le rôle de chaque niveau et de chaque acteur au sein du système global de la Convention.

10. Toutefois, la Cour est préoccupée en particulier au sujet du libellé du paragraphe 14 du projet de déclaration. Elle estime que la mention, dans ce contexte, des « traditions constitutionnelles » et encore plus des « circonstances nationales » risque de semer la confusion. Ces deux facteurs peuvent être pertinents pour apprécier dans un cas particulier si un État a respecté la Convention, mais c'est à la Cour elle-même qu'il revient en dernière analyse d'en juger, ainsi qu'elle l'a déclaré de manière constante dans sa jurisprudence.

#### *Mise en œuvre nationale – le rôle premier des États (§§ 16-21)*

11. La Cour se félicite de l'affirmation claire, au paragraphe 19, de la ferme volonté des États de s'acquitter de la responsabilité, qui leur incombe au premier chef, de mettre en œuvre et de faire appliquer la Convention au niveau national. Il convient de mentionner ici les effets positifs de la procédure d'arrêt pilote. Celle-ci a jusqu'à présent été appliquée dans de nombreuses circonstances

différentes et a aidé les États concernés à améliorer la mise en œuvre de la Convention au niveau national en s'attaquant aux violations systémiques ou structurelles des droits de l'homme.

#### *Surveillance européenne – le rôle subsidiaire de la Cour (§§ 22-30)*

12. Le caractère subsidiaire du mécanisme de la Convention a été reconnu dès les premiers arrêts et décisions rendus par la Cour et réaffirmé depuis dans de nombreuses affaires. Il continue d'être confirmé dans la jurisprudence actuelle. De plus, la Cour l'a constamment rappelé dans les différents documents qu'elle a produits tout au long du processus de réforme.

13. Aux paragraphes 22 à 26, le projet de déclaration présente une série d'arguments au sujet des limites du contrôle exercé par la Cour, chacun d'eux relié à des déclarations formulées par la Cour dans divers contextes. Pour autant que cela revient à tirer une proposition générale de la jurisprudence, la Cour fait observer que l'importance de la subsidiarité dans une affaire donnée est fonction de facteurs tels que la disposition de la Convention en jeu, la nature exacte des griefs, les circonstances propres à l'affaire et le contexte procédural. C'est donc une question que la Cour doit apprécier à chaque fois en s'acquittant de la fonction que lui confère l'article 19 de la Convention et à la lumière de la jurisprudence pertinente. La subsidiarité a effectivement une incidence sur la nature et l'intensité du contrôle exercé par la Cour dans une affaire donnée, mais la Cour conserve le pouvoir de statuer en dernier lieu sur le point de savoir s'il y a eu violation des droits garantis par la Convention. C'est précisément le sens de l'article 1 du Protocole n° 15. Pour autant qu'il y a lieu de distinguer un aspect particulier de la jurisprudence de la Cour – les affaires d'asile et d'immigration – la Cour observe que la capacité et l'engagement des autorités nationales à appliquer les normes de la Convention revêtent une importance spéciale dans les situations telles que celles qui se posent dans ce domaine particulier.

14. Il est vrai que, parmi les affaires tranchées au cours des dernières années, la Cour a conclu dans beaucoup d'entre elles au respect effectif des droits de l'homme au plan national, ce qui a rendu inutile une intervention au niveau européen. Cela montre que les autorités nationales concernées ont exercé plus efficacement le rôle premier qui leur incombe en vertu de la Convention ou, autrement dit, atteste d'une responsabilité partagée, ce qui est le but recherché par le processus de réforme. Il ne faut cependant pas oublier que, dans beaucoup d'autres affaires, il apparaît clairement qu'un tel progrès fait tout simplement défaut, ce qui révèle l'absence d'un engagement effectif non seulement à l'égard du processus de réforme mais aussi à l'égard de la Convention elle-même.

#### *Interaction entre les niveaux national et européen – la nécessité d'un dialogue et d'une participation (§§ 31-42)*

15. La place du dialogue au sein du système de la Convention est soulignée dans le projet de texte, quoique dans un sens plus large que par le passé et avec un accent différent. La Cour peut déjà se féliciter de la référence au dialogue judiciaire, auquel elle est très attachée, et en faveur duquel les précédentes déclarations s'étaient exprimées. La Cour considère depuis longtemps qu'il est fondamental de disposer de différents modes d'interaction avec les plus hautes juridictions nationales et elle se réjouit de l'intensification du dialogue que permettra la procédure d'avis consultatif. Elle apprécie la mention positive, au paragraphe 37 b), de la création du réseau des cours supérieures, car celle-ci a eu un réel impact sur la coopération entre la Cour et les juridictions nationales<sup>2</sup>.

16. La Cour souligne toutefois que, pour ce qui est du développement de sa jurisprudence, les mécanismes de dialogue appropriés sont les décisions des juridictions nationales et les interventions

---

2. Au cours de l'année 2017, le nombre de membres du réseau des cours supérieures est passé de 23 cours dans 17 États à 64 cours dans 34 États.

des tierces parties devant la Cour. Ce dernier mécanisme, prévu par l'article 36 de la Convention et l'article 44 du règlement de la Cour, peut être pertinent à différents stades de l'examen d'une affaire par la Cour, comme la recevabilité, la demande de renvoi d'une affaire au titre de l'article 43 de la Convention et, enfin, l'examen de l'affaire par la Grande Chambre. Utilisées à bon escient, les interventions des tierces parties au cours de la procédure sont une aide pour la Cour car elles lui apportent d'autres éclairages sur les questions à trancher. La Cour note que ce mécanisme d'engagement des États envers la fonction judiciaire de la Cour ne paraît pas être exploité pleinement et que, une fois le Protocole n° 16 entré en vigueur, il prendra une place encore plus grande.

17. En ce qui concerne les propositions figurant aux paragraphes 38 et 39 du projet, la Cour les examinera volontiers plus en détail si elles sont adoptées lors de la conférence de Copenhague. Elle est favorable au paragraphe 40 du projet, qui encourage à accroître la coordination et la coopération entre États à cet égard.

18. Le texte fait également référence à la possibilité d'un dialogue continu entre les États au niveau politique au sujet du développement de la jurisprudence de la Cour dans certains domaines. Ce n'est pas à la Cour, en tant qu'institution judiciaire, qu'il appartient de se prononcer sur une telle proposition, si ce n'est pour noter que celle-ci est soumise sous réserve – et c'est une réserve importante – du respect de l'indépendance de la Cour et du caractère contraignant de ses arrêts.

#### *Le défi du volume des affaires – la nécessité d'entreprendre d'autres actions (§§ 43-54)*

19. Cette partie du projet prend note des progrès qui ont été accomplis tout en décrivant en détail l'ampleur et la nature des défis auxquels la Cour se trouve toujours confrontée. D'autres efforts seront exigés de tous les acteurs concernés au cours des prochaines années, comme indiqué au paragraphe 45. La Cour rappelle qu'en dépit de la pression due à sa charge de travail, elle a introduit avec succès en 2017 un système permettant de mieux motiver les décisions de juge unique, ainsi qu'il avait été demandé dans la déclaration de Bruxelles.

20. La Cour est en particulier sensible au fait qu'est explicitement accepté et encouragé le recours à la procédure sommaire pour traiter les requêtes les plus simples. Elle apprécie le net soutien qui est exprimé envers les stratégies employées pour concentrer les ressources sur les affaires les plus importantes et celles ayant le plus fort impact, et pour augmenter la capacité de l'institution à traiter et trancher les requêtes.

21. La Cour renvoie à cet égard aux informations qu'elle a récemment fournies au Comité des Ministres au sujet de la procédure WECL *fast-track*, de la procédure WECL élargie et de la procédure de communication immédiate et simplifiée des requêtes (« IMSI »)<sup>3</sup>. Globalement, ces mesures représentent à la fois une démonstration concrète de l'engagement total de la Cour en vue de réaliser les objectifs du processus de réforme visant à améliorer l'efficacité du mécanisme de contrôle de la Convention et une expression pratique du partage des responsabilités.

22. La Cour est également sensible aux encouragements qui lui sont prodigués pour qu'elle explore toutes les pistes afin de réduire le volume des affaires. À partir des mesures évoquées au paragraphe précédent, elle continuera à rechercher les moyens de travailler plus efficacement, et elle compte pour cela sur la coopération active de tous ses interlocuteurs.

23. La Cour a déjà souligné la question des ressources au paragraphe 6 ci-dessus. S'il convient de saluer les paragraphes 52 et 53 du projet de déclaration, qui traitent du budget de la Cour et des détachements temporaires auprès du greffe, la Cour doit insister une nouvelle fois sur les défis

---

3. Voir le document intitulé « Suites du rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme – Informations fournies par la Cour », distribué à toutes les délégations le 19 janvier 2018 sous la référence [DD\(2018\)60](#).

importants auxquels elle se trouve déjà confrontée. C'est pourquoi elle souhaiterait que la déclaration contienne un message plus ferme sur la question des ressources.

24. La Cour est prête à examiner la suggestion mentionnée au paragraphe 50 relative au traitement des requêtes répétitives découlant de l'inexécution d'arrêts pilotes.

25. La Cour est réceptive à l'idée mentionnée au paragraphe 54 a), à savoir que le Comité des Ministres, en consultation avec elle, examine les moyens d'augmenter le recours aux règlements amiables et aux déclarations unilatérales dans le but de réduire l'arriéré d'affaires.

26. Quant aux idées mentionnées au paragraphe 54 b) portant sur les litiges interétatiques et les requêtes individuelles découlant d'un conflit entre États, la Cour considère qu'il est important de reconnaître dans la déclaration que ce genre de situation qui existe en Europe représente des défis pour la Convention. Tout en relevant que le projet parle de « mécanismes distincts » pour traiter de telles affaires, la Cour estime qu'il faut clarifier cette idée avant qu'elle ne fasse l'objet d'une analyse.

#### *Interprétation – le besoin de clarté et de cohérence (§§ 55-61)*

27. La Cour se réjouit de voir salués dans ce chapitre les efforts constants qu'elle a accomplis pour veiller à ce que ses arrêts présentent le niveau de clarté et de cohérence requis.

28. La Cour prend note en outre des remarques concernant la stabilité de la jurisprudence et le poids qu'il faut accorder aux précédents. Il convient de rappeler qu'il n'existe pas de doctrine formelle du précédent dans la jurisprudence de la Convention. La Cour a néanmoins reconnu – et réaffirme ici – la nécessité de maintenir une grande cohérence dans l'interprétation et l'application de la Convention. Elle considère depuis longtemps qu'« il est dans l'intérêt de la sécurité juridique, de la prévisibilité et de l'égalité devant la loi qu'elle ne s'écarte pas sans motif valable des précédents »<sup>4</sup>. Elle fait un usage approprié des mécanismes établis par la Convention pour éviter les incohérences dans la jurisprudence, comme le dessaisissement en faveur de la Grande Chambre ou le renvoi d'affaires devant celle-ci. Comme on l'a déjà indiqué au paragraphe 16 ci-dessus, la Cour est favorable à une participation plus large aux procédures devant la Grande Chambre.

#### *La sélection et l'élection des juges – l'importance de la coopération (§§ 62-69)*

29. La Cour se félicite de voir reconnue dans le projet l'importance du rôle joué par le Panel consultatif. Elle souscrit pleinement aux points proposés au paragraphe 68 pour faire en sorte que le Panel, qui est composé de personnes possédant une grande expérience judiciaire et/ou de la Convention, soit en mesure de remplir son importante fonction et pour que ses avis soient bien pris en compte.

30. Des efforts constants sont requis pour veiller à ce que chacune des phases du processus électoral offre les meilleures garanties possibles de sorte que le candidat le plus qualifié soit sélectionné à l'issue d'une évaluation équitable et approfondie des compétences professionnelles et des qualifications de tous les candidats. La Cour se félicite de ce que le projet de déclaration rappelle que les trois candidats inscrits sur les listes nationales doivent tous présenter les qualifications les plus élevées et être capables d'exercer les fonctions qui sont celles d'un juge international dans le domaine des droits de l'homme.

31. La Cour souligne également le lien qui existe entre l'objectif consistant à attirer des candidats de haut niveau et les perspectives de carrière qui s'offrent aux juges après la fin de leur mandat à la Cour. La question a fait l'objet d'un examen de la part du Comité des Ministres (en 2014) et au sein

---

4. Voir, parmi beaucoup d'autres références, *Chapman c. Royaume-Uni* [GC], n° 27238/95, § 70, CEDH 2001-I.

du CDDDH (en 2015 et 2017) mais sans résultats concrets. La Cour estime que cette question doit rester à l'ordre du jour du processus de réforme.

#### *Exécution des arrêts (§§ 70-78)*

32. La Cour a répété tout au long du processus de réforme que la phase de mise en œuvre de la procédure a besoin d'être améliorée. Même si la Cour a conçu des moyens plus efficaces pour traiter les affaires répétitives qui découlent de la mauvaise exécution d'arrêts antérieurs, restent inscrites à son rôle un nombre excessif d'affaires de ce type. Une exécution effective est également indispensable pour faire vivre la notion de responsabilité partagée, car cela permet de faire en sorte que la Cour ne soit pas appelée à traiter d'une multitude de griefs répétitifs résultant de dysfonctionnements dans la protection des droits de l'homme au plan national qui ont déjà été identifiés. C'est pourquoi la Cour considère que, eu égard à l'importance cruciale que revêt une exécution effective des arrêts pour l'ensemble du fonctionnement du système de la Convention, il y a lieu d'insister particulièrement sur ce point dans la déclaration. Elle invite donc la conférence à réitérer explicitement l'engagement fort des États parties en faveur d'une exécution pleine, effective et rapide des arrêts qui est mentionné au paragraphe 71.

33. Pour ce qui est des propositions, la Cour se félicite que le texte réaffirme au paragraphe 74 l'importance des recommandations contenues dans la déclaration de Bruxelles.

34. La Cour note avec intérêt l'idée émise au paragraphe 76 consistant à explorer les synergies possibles entre le greffe et le service de l'exécution des arrêts.

#### *Paragraphes 79-84*

35. La Cour ne formule pas de commentaires sur ces derniers paragraphes du projet de déclaration.