

Étude des méthodes de travail
Cour européenne des Droits de l'Homme

Décembre 2005

The Right Honorable The Lord Woolf

Michael McKenzie CB QC

Peter MacMahon

Dr. Colm O'Conneide

Laura Clarke

Étude des méthodes de travail
de la Cour européenne des Droits de l'Homme

La présente étude a été réalisée sur l'invitation du Secrétaire général du Conseil de l'Europe et du Président de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Le mandat était le suivant :

Envisager les mesures qui peuvent être prises par le Président, les juges et le personnel de la Cour européenne des Droits de l'Homme pour traiter plus efficacement et effectivement la charge de travail actuelle et prévisible et formuler des recommandations en conséquence au Secrétaire général du Conseil de l'Europe et au Président de la Cour.

Les membres de l'équipe qui a procédé à cette étude et moi-même souhaiterions adresser tous nos remerciements aux juges, juristes et autres agents du greffe, qui se sont montrés ouverts, accueillants et coopératifs, ce qui a facilité notre tâche et ne l'a rendue que plus agréable.

Lord Woolf

TABLE DES MATIÈRES

Récapitulatif

Introduction

La nature d'une requête

Le traitement des affaires irrecevables

Le traitement des affaires recevables

L'arriéré

La gestion du greffe

Suggestions en ce qui concerne les juges

L'exécution des arrêts

Recommandations et conclusions

RÉCAPITULATIF

La Cour européenne des Droits de l'Homme est confrontée à une charge de travail énorme et sans cesse croissante. Elle a été saisie de 44 100 nouvelles requêtes l'année dernière, et le nombre des affaires pendantes devant elle – à présent 82 100 – devrait s'élever, selon les projections, à 250 000 en 2010. Il faut manifestement faire quelque chose, à court terme, si l'on ne veut pas que la Cour soit submergée par sa propre charge de travail. La présente étude a pour finalité de suggérer les mesures administratives qui peuvent être prises, sans qu'un amendement à la Convention soit nécessaire, pour permettre à la Cour d'assumer le nombre des affaires actuelles et prévisibles, en attendant une réforme plus radicale.

Plusieurs principes clés ont été appliqués au cours de la présente étude :

- Premièrement, c'est à chaque requérant qu'il incombe de remplir un formulaire de requête et de fournir toutes les informations voulues pour le traitement de la requête.
- Deuxièmement, il faut améliorer au niveau national l'information et l'éducation en ce qui concerne la compétence et la mission de la Cour, ainsi que les critères de recevabilité.
- Troisièmement, il faut recourir davantage au niveau interne aux médiateurs et aux autres modes alternatifs de règlement des litiges.
- Quatrièmement, la Cour doit avoir pour priorité de traiter sans retard les affaires recevables qui soulèvent des questions nouvelles ou graves sur le terrain de la Convention. C'est pourquoi les affaires clairement irrecevables et les affaires répétitives doivent être traitées d'une manière qui ait une incidence minimale sur le temps et les ressources de la Cour.
- Cinquièmement et enfin, la gestion et l'organisation du greffe doivent permettre de traiter la charge de travail de la Cour d'une manière aussi efficiente et efficace que possible.

Recommandations

Les principales recommandations figurant dans la présente étude sont les suivantes :

1. La Cour devrait **redéfinir ce qui constitue une requête**. Elle ne devrait examiner que les formulaires de requête dûment remplis qui renferment toutes les informations voulues par elle pour traiter la requête. Cela simplifierait la tâche du greffe car il n'aurait pas à enregistrer et archiver des lettres de requérants potentiels. Cela réduirait aussi le nombre total des requêtes examinées par la Cour et simplifierait le traitement des requêtes.
2. **Des bureaux satellites du greffe** devraient être implantés dans certains pays dont émanent des nombres élevés de requêtes irrecevables. Ils fourniraient aux requérants des informations sur les critères de recevabilité de la Cour et sur l'existence, au plan interne, de médiateurs et d'autres modes alternatifs de règlement des conflits. Un grand nombre d'affaires seraient ainsi déviées de la Cour. Les bureaux satellites seraient aussi chargés du traitement initial des requêtes. Ils enverraient ensuite les requêtes, accompagnées de brefs résumés en français ou en anglais, à la division compétente de Strasbourg. Ce qui permettrait aux juristes de Strasbourg de préparer les projets d'arrêts plus rapidement.
3. Le Conseil de l'Europe ainsi que la Cour et ses bureaux satellites devraient encourager un plus ample recours aux **médiateurs nationaux et autres modes alternatifs de règlement des litiges**. Cela dévierait de la Cour un grand nombre de plaintes qui n'auraient de toute façon jamais dû lui parvenir, et ils fourniraient dans de nombreux cas une voie plus appropriée pour trouver une solution pratique aux griefs. La Cour devrait établir une « **unité règlement amiable** » au greffe, afin de prendre l'initiative et de poursuivre de manière proactive un plus grand nombre de règlements amiables.
4. La Cour devrait rendre un plus grand nombre d'**arrêts pilotes**, et traiter ensuite les affaires répétitives selon une procédure simplifiée. Les affaires se prêtant à un arrêt pilote devraient se voir accorder la priorité, et toutes les affaires analogues être suspendues en attendant l'issue de cette affaire-là. La question de l'indemnité

à accorder aux plaignants occupe une part disproportionnée du temps des juges. La Cour devrait donc établir une « unité article 41 », qui donnerait des indications quant aux taux d'indemnisation. Lorsque ce serait possible, les questions d'indemnisation devraient être confiées aux juridictions internes.

5. Un second greffier adjoint, responsable du management, devrait être désigné. Le « **greffier adjoint responsable du management** » serait chargé du recrutement et de la formation, du déroulement de la carrière des agents, ainsi que de la fixation et de la supervision des objectifs. Cela permettrait une gestion plus efficace du fonctionnement de la Cour dans son ensemble.
6. Il faudrait créer une **unité centrale de formation pour les juristes**, et les divisions devraient être restructurées de façon que le travail soit réparti de manière plus efficace entre les juristes. La Cour devrait poursuivre la mise en place de son système de pondération par affaire, et devrait procéder à un bilan du système des objectifs de délais.
7. Il faudrait instaurer un **programme formel d'accueil** pour les nouveaux juges et, si nécessaire, une **formation linguistique intensive**. Cela donnerait aux juges plus de chances de partir « du bon pied ».

Il faudrait prendre d'urgence des mesures pour que la Cour se maintienne à flot. Les présentes recommandations ne constituent pas une panacée mais, prises comme un tout, elles devraient pouvoir être d'une réelle assistance pour la Cour et lui permettre de faire face à sa charge de travail en attendant un remaniement plus radical du système de la Convention.

1 INTRODUCTION

1.1 Historique de la Cour et de ses problèmes

La Convention européenne des Droits de l'Homme a été élaborée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et de l'Holocauste. Elle a été conçue comme un « système d'avertissement précoce » pour empêcher les Etats de sombrer dans le totalitarisme. Elle énonce les droits et libertés fondamentaux que les Etats doivent garantir à toute personne relevant de leur juridiction¹, et instaure un système de contrôle judiciaire – la Cour européenne des Droits de l'Homme – pouvant amener les Etats qui enfreindraient les droits de l'homme à rendre des comptes.²

Tant par la jurisprudence en matière de droits de l'homme à laquelle elle donne lieu que par la promotion des droits de l'homme et de la démocratie à travers l'Europe, la Convention a permis des avancées immenses. Elle s'est élargie pour englober et soutenir les nouvelles démocraties en développement. Elle contribue sensiblement au maintien de la paix et à la stabilité du continent. Elle garantit désormais le droit de recours individuel, de sorte que tout citoyen bénéficie d'une protection contre la puissance étatique. Mais aujourd'hui, alors que le système de la Convention est cinquantenaire, la Cour risque d'être noyée par son propre succès.

Le mieux, dit-on parfois, est l'ennemi du bien. La Cour européenne a toujours eu les plus hautes exigences, s'efforçant d'examiner pleinement chaque requête et de donner à chaque requérant assistance et satisfaction. Or, maintenant que le Conseil de l'Europe compte 46 Etats membres, avec 800 millions de citoyens européens jouissant du droit de recours individuel et avec des requêtes à la Cour allant d'allégations de tortures à des plaintes pour durée de procédure, le système de la Convention est en crise. Le nombre des requêtes enregistrées à Strasbourg en 1981 était de 404. En 1997, il était passé à 4 750.³ L'année dernière, le nombre des nouvelles affaires portées devant la Cour a été de 44 100 (voir le graphique 1 – Requêtes introduites par année,

¹. Article 1 de la CEDH.

². Intervention de Luzius Wildhaber devant la Commission du règlement et des immunités de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 4 octobre 2005, p. 1.

³. <http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/The+Court/The+Court/History+of+the+Court>

1998-2004).⁴ La Cour consent d'énormes efforts pour accroître son efficacité, mais ne peut tout simplement pas suivre le rythme de cette charge de travail toujours croissante. En 2004, les saisines ont eu lieu à un rythme mensuel de presque 1 000 requêtes de plus que la Cour ne peut en traiter⁵, et l'arriéré des affaires continue inexorablement de se creuser. 82 100 affaires se trouvaient pendantes au 1^{er} octobre 2005⁶, chiffre qui selon les projections devrait se situer à 250 000 en 2010.⁷

Sans réforme radicale, l'avenir de la Cour est sombre. Non seulement le volume des affaires, qui ne cesse d'augmenter, menace la viabilité à long terme de la Cour, mais il engendre une réelle injustice à l'encontre de ceux qui ont vraiment besoin qu'on les aide et qui recherchent auprès de la Cour la protection de leurs droits humains. L'arriéré des affaires est tel que, en 2004, 4 % des requêtes (soit 2 000) étaient pendantes depuis plus de cinq ans (voir le graphique 2). Ce qui est bien au-dessous des normes que la Cour elle-même fixe au regard de l'article 6 § 1 de la Convention en matière de durée de procédure. Cet état de choses retarde aussi les indications que la Cour se doit de donner aux Etats membres quant à la manière d'appliquer la Convention. Si, comme le dit l'adage, « lenteur de justice vaut déni de justice », alors une large fraction des requérants qui saisissent la Cour – parmi lesquels des victimes de graves violations – se voient effectivement dénier la justice qu'ils revendiquent.

1.2 Les sources du problème

La croissance exponentielle du nombre de requêtes tient pour une part non négligeable à l'élargissement du Conseil de l'Europe après 1990, date à laquelle les Etats de l'ancien bloc soviétique ont adhéré à la Convention. Les Etats membres du Conseil de l'Europe vont désormais des « anciens » Etats contractants, tels que l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni, à de nouveaux entrants comme la Pologne et la Fédération de Russie et, plus récemment, la Bosnie-Herzégovine et la Serbie-Monténégro. Partant, comme l'écrit Paul Mahoney, l'ancien greffier de la Cour, la principale tâche du Conseil de l'Europe et de sa Cour, qui consistait autrefois à procéder à un réglage minutieux de démocraties bien établies et fonctionnant de manière satisfaisante, est

⁴. CEDH # 1461355, Requêtes pendantes devant la Cour, 1^{er} octobre 2005.

⁵. Nicolas Bratza, *The Changing Landscape of the European Court*, exposé fait au Middle Temple, 5 October 2005, p. 3

⁶. CEDH # 1461355, Requêtes pendantes devant la Cour, 1^{er} octobre 2005.

⁷. Mémoire du Secrétaire Général, 12 mai 2005, fondé sur les audits interne et externe.

désormais d'œuvrer à consolider la démocratie et l'état de droit dans des démocraties nouvellement établies et relativement fragiles.⁸

Ce sont ces nouvelles démocraties, où la capacité des systèmes judiciaires est encore en train de s'agrandir, qui engendrent le plus grand nombre de requêtes. Sur les neuf premiers mois de 2005, plus de 50 % des requêtes pendantes devant la Cour provenaient de quatre Etats seulement : la Fédération de Russie (17 %), la Turquie (13 %), la Roumanie (12 %), et la Pologne (11 %)⁹ (voir le graphique 3).

Qui plus est, il est clair que la grande majorité des requêtes qui arrivent aujourd'hui devant la Cour ne sont que « la partie émergée de l'iceberg ». La Cour européenne est encore assez peu connue dans de nombreuses démocraties émergentes : comme le Commissaire aux droits de l'homme l'a expliqué, ce qui sauve Strasbourg, c'est que les gens ignorent encore son existence. La Fédération de Russie, par exemple, en est encore à « découvrir la Convention », et plus le système de la Convention et le droit de recours individuel seront connus, plus le volume des affaires devant la Cour augmentera lui aussi.¹⁰

Les problèmes de la Cour ne découlent pas seulement de l'augmentation rapide du nombre des Etats membres et du nombre de citoyens pouvant s'adresser à Strasbourg. La Cour a aussi subi un changement plus radical de nature et de mission. Dans un article intitulé « *Changing ideas about the tasks of the European Court of Human Rights* », le Président de la Cour, Luzius Wildhaber, insiste sur le contraste entre la vocation initiale du système de la Convention, qui était alors un système d'avertissement précoce, et son rôle actuel, « perçu de plus en plus comme exigeant que la Cour accorde à quiconque l'ultime protection individuelle que le droit puisse offrir. »¹¹ Bien que la Cour continue à examiner de graves questions de droits de l'homme, cette tâche ne représente à l'heure actuelle qu'une fraction de son activité quotidienne. 85 % des affaires qui lui arrivent ne sont pas examinées au fond (soit parce qu'elles sont déclarées irrecevables, soit parce qu'elles ne sont pas maintenues

⁸. Les nouveaux défis de la Cour européenne des Droits de l'Homme posés par l'expansion du volume des affaires et le nombre d'Etats membres, Paul Mahoney, p. 3.

⁹. *Case Management Survey – Court 1/1 – 30/9/2005* (doc #1461221)

¹⁰. Entretien avec Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux Droits de l'Homme, 21 octobre 2005.

¹¹. *Changing ideas about the tasks of the European Court of Human Rights*, by Luzius Wildhaber, p. 5.

et sont terminées administrativement)¹², et quant aux requêtes recevables, une fraction seulement soulève de graves questions de droits de l'homme.

Le fort pourcentage d'affaires irrecevables donne à penser qu'il n'y a pas convergence entre les attentes de ceux qui s'adressent à la Cour et ce que la Cour est capable de faire dans la réalité. En somme, les véritables mission et compétence de la Cour ne sont pas suffisamment connues et comprises.

1.3 La réforme de la Cour

La Cour subit une pression considérable qui l'incite à accroître son efficacité et sa productivité, ce qui suscite de longues discussions quant aux modes de réforme qu'il est possible d'envisager. Des efforts notables ont déjà été consentis : le système informatique de la Cour est sophistiqué et ne cesse d'évoluer ; le recours aux arrêts pilotes, dont la division polonaise a été pionnière, se révèle être un outil prometteur pour les affaires répétitives (voir le chapitre 4 ci-dessous).

La Cour s'attache aussi à simplifier la procédure par laquelle sont rejetées les affaires irrecevables, et à modifier ses méthodes de travail de manière plus générale, si bien que la production croît de manière remarquable : le nombre des requêtes qui ont été terminées par une décision judiciaire a augmenté de 33 % par rapport à l'année dernière.¹³ Il reste que la charge de travail de la Cour est si importante qu'une augmentation de productivité ne peut à elle seule y répondre. Il est aussi à craindre que l'accent mis sur la productivité affaiblisse la qualité du travail de la Cour, et donc la crédibilité même du système de la Convention. Le président de la Cour, Luzius Wildhaber, a exprimé cette préoccupation en ces termes :

« La recherche incessante de gains de productivité a inévitablement des répercussions sur l'attention avec laquelle les requêtes, recevables ou non, sont examinées. Pourtant, si l'on veut que le système conserve la confiance des Etats comme des individus, et donc son autorité, le critère de qualité ne doit pas être absent du débat. »¹⁴

¹². Note sur la juriste du bureau d'information de Varsovie, 22 juillet 2005 (doc 1262324 – v3)

¹³. *Case Management Survey – Court 1/1 – 30/11/2005*.

¹⁴. Intervention de Luzius Wildhaber devant le Comité de liaison, 20 octobre 2005, p. 5

Prendre des raccourcis pour accroître la vitesse et la productivité ne constitue donc pas la solution. Par ailleurs, on ne saurait assurer l'avenir de la Cour en se contentant d'augmenter les effectifs et les ressources. Le nombre des agents du greffe, qui se situe aujourd'hui à 521, a doublé ces six dernières années et il ne fait aucun doute qu'il faut encore renforcer substantiellement le personnel et les ressources. Les audits interne et externe ont estimé que la Cour a besoin de 1 280 agents supplémentaires : 660 pour faire face aux requêtes qui arrivent, et 620 pour traiter l'arriéré.¹⁵ Le personnel et les ressources du greffe ne sauraient toutefois pas grossir indéfiniment, d'une part parce qu'il y a une limite au nombre d'agents que la Cour peut absorber et d'autre part parce qu'un agrandissement spectaculaire de la Cour pourrait compromettre la qualité et la cohérence de sa jurisprudence.¹⁶ Comme l'auditeur interne l'a dit,

« Eu égard au manque d'espace et aux contraintes budgétaires, on ne pourra augmenter indéfiniment les ressources humaines et financières de la Cour (...) le système actuel (une Cour unique pour 800 millions d'Européens) a atteint ses limites et doit donc évoluer, peut-être d'ailleurs radicalement. »¹⁷

Maints débats ont eu lieu et se tiennent sur l'avenir de la Cour, et de nombreuses idées en vue d'une réforme radicale ont été émises. La Cour a rejeté certaines d'entre elles – comme celles d'après lesquelles le requérant doit être représenté par un conseil, ou la requête doit être formulée soit en français soit en anglais, ou encore il faut fixer des frais de dossier pour toute saisine de la Cour – au motif qu'elles restreignent le droit de recours individuel. D'autres idées en revanche ont été développées plus avant et reprises dans le Protocole n° 14 à la Convention européenne des Droits de l'Homme.

1.4 Le Protocole n° 14

Le Protocole n° 14 à la Convention européenne entend modifier le système de contrôle instauré par la Convention afin d'améliorer l'efficacité de la Cour et d'assurer son

¹⁵. Note de couverture de l'auditeur interne, 18 avril 2005.

¹⁶. Nicolas Bratza, *The Changing Landscape of the European Court of Human Rights*, p. 16

¹⁷. Rapport d'audit sur la charge de travail de la Cour et les ressources budgétaires nécessaires, 2004-2007, p. 5.o

effectivité à long terme. Il a été adopté en mai 2004, mais n'est pas encore entré en vigueur.

A l'heure actuelle, les requêtes introduites à Strasbourg sont attribuées, par l'intermédiaire de l'une des quatre sections de la Cour, soit à un comité de trois juges (si les affaires sont clairement irrecevables) soit à une chambre de sept juges (qui examinera les affaires limites et les affaires recevables). Le Protocole n° 14 modifie ce système.

Il renferme trois dispositions majeures. Il permet à un juge unique, assisté d'un rapporteur non judiciaire, de rejeter les affaires qui sont d'emblée clairement irrecevables. Cette modalité remplacera le système actuel, selon lequel ce sont des comités de trois juges qui statuent sur l'irrecevabilité, et augmentera la capacité judiciaire. Le Protocole n° 14 prévoit aussi que des comités de trois juges seront habilités à rendre des arrêts dans les affaires répétitives pour lesquelles la jurisprudence de la Cour est déjà bien établie (par exemple les affaires de durée de procédure). Les affaires répétitives sont actuellement examinées par des chambres de sept juges, de sorte que cette mesure permettra elle aussi d'augmenter l'efficacité et la capacité judiciaire. Troisièmement, le Protocole n° 14 introduit un nouveau critère de recevabilité concernant les affaires où le requérant n'a pas subi de « préjudice important », à condition que l'affaire ait été déjà dûment examinée par un tribunal interne et à condition qu'il n'existe aucun motif tenant au respect général des droits de l'homme qui justifie d'examiner la requête au fond.

Le Protocole n° 14 a donc pour objet essentiel d'accroître la capacité de la Cour à liquider les affaires irrecevables et de lui permettre de traiter les affaires répétitives plus rapidement et plus aisément. Il est loin toutefois d'être la panacée. Il « traite les symptômes plutôt que les causes du problème »¹⁸ et il faut s'attendre à ce que « ses effets sur la charge de travail de la Cour ne suffisent pas à résoudre les problèmes de celle-ci. »¹⁹ D'ailleurs, on ignore quand le Protocole entrera en vigueur. Si la plupart des Etats membres entendent le ratifier pour mai 2006, la Fédération de Russie doit encore le signer.

¹⁸. Luzius Wildhaber, Intervention devant le Comité de liaison, 20 octobre 2005, p. 5.

¹⁹. Secrétaire générale adjointe, Mémoire au Secrétaire général sur la réforme à long terme de la Convention européenne des Droits de l'Homme, 11 avril 2005, p. 1.

1.5 Le Groupe des Sages

Le Protocole n° 14 n'apparaissant pas comme la solution magique, le troisième Sommet du Conseil de l'Europe qui s'est tenu à Varsovie en mai dernier a institué un « Groupe des Sages ». Composé de onze membres (dont moi-même), le Groupe des Sages est chargé « d'élaborer une stratégie à long terme pour assurer l'efficacité de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de son mécanisme de contrôle »²⁰. A cette fin, le Groupe, qui s'est réuni pour la première fois le 18 octobre dernier, pourrait fort bien suggérer des réformes qui exigeraient de modifier la Convention.

1.6 La présente étude

Il faudra fatalement un certain temps avant que les changements proposés par le Groupe des Sages puissent être mis en œuvre. Il apparaît toutefois clairement qu'il est de la plus haute importance d'améliorer immédiatement le système de la Cour. C'est avec cela à l'esprit que le Secrétaire général du Conseil de l'Europe et le Président de la Cour m'ont invité, avec une petite équipe d'experts en droit et en administration judiciaire, à procéder à une étude des méthodes de travail de la Cour européenne. Stephen Howarth, le Représentant permanent du Royaume-Uni, a annoncé cette étude au Comité des Ministres le 13 juillet dernier.

L'objectif de la présente étude est différent de celui des Sages. L'étude s'attache à identifier et à suggérer les mesures administratives qui peuvent être prises, sans modifier la Convention, pour permettre à la Cour de faire face plus efficacement au volume des affaires actuelles et prévisibles avant que le Protocole n° 14 n'entre en vigueur, et dans l'attente des réformes plus fondamentales que le Groupe des Sages proposera probablement. Bien que la présente étude soit soumise aux limites de ce qui est possible dans le cadre actuel de la Convention, je crois être à même de faire des recommandations qui, à court terme, pourraient être d'un apport substantiel et positif pour la manière dont la Cour traite les nouvelles affaires et celles dont elle se trouve

²⁰. Communiqué de presse du Conseil de l'Europe, 14/09/05, « Un Groupe de Sages pour garantir l'efficacité à long terme de la Cour européenne des Droits de l'Homme ».

déjà saisie. Mon idée est que les recommandations puissent servir de base au Groupe des Sages qui les développera pour formuler des recommandations à long terme.

1.7 L'équipe

J'ai été assisté par une équipe de quatre personnes :

- Michael McKenzie CB QC, ancien greffier de la *Court of Appeal*, division pénale, de l'Angleterre et du pays de Galles, nous a fait bénéficier de son expérience de la gestion des tribunaux. En sa qualité de greffier, il était chargé d'assurer le traitement rapide de tous les recours contre les verdicts de culpabilité et les peines prononcés par la *Crown Court* d'Angleterre et du pays de Galles. Dans la grande majorité des cas, la personne qui souhaite interjeter appel doit obtenir au préalable l'autorisation de la *Court of Appeal* ;
- Colm O'Conneide, maître de conférences en droits de l'homme et en droit de l'égalité au University College de Londres, m'a éclairé sur la Convention ;
- Peter MacMahon, médiateur adjoint pour les collectivités locales, nous a fait bénéficier de son expérience d'un grand nombre de plaintes et sa connaissance pointue des modes alternatifs de règlement des litiges ; et
- Laura Clarke, conseillère principale de politique générale à la division des Droits de l'Homme au ministère des Affaires constitutionnelles, a été secrétaire de nos travaux.

1.8 Nos méthodes de travail

Mon équipe et moi-même avons étudié les rapports, articles et conférences qui traitent des problèmes de la Cour. Nous nous sommes rendus à Strasbourg du 4 au 6 octobre, puis du 18 au 21 octobre. Nous avons rencontré le Secrétaire général du Conseil de l'Europe, le Président de la Cour, le greffier et son adjoint, le Commissaire aux droits de l'homme et un certain nombre de juges, de juristes et d'autres membres du personnel de la Cour. La liste des personnes consultées au cours de notre étude figure

à l'annexe 1. J'ai aussi écrit à tous les juges de la Cour, au personnel du greffe, aux ambassadeurs auprès du Conseil de l'Europe afin de recueillir leurs vues sur les solutions qui pourraient être envisagées aux problèmes de la Cour. Toutes les personnes consultées ont fait preuve de la plus grande coopération. Je me suis entretenu avec un nombre important d'ambassadeurs et ai reçu par voie postale ou électronique des réponses à ma demande d'informations. Stephen Howarth, le Représentant permanent du Royaume-Uni auprès du Conseil de l'Europe, nous a prêté une aide et une assistance précieuses tout au long de notre travail. Je tiens à lui adresser, ainsi qu'à ses collaborateurs, tous nos remerciements.

La Cour a fait l'objet d'audits et d'études approfondies, et même s'il y a peut-être un effet de saturation à cet égard, toutes les personnes que nous avons rencontrées se sont montrées ouvertes, accueillantes et coopératives. Nous avons été frappés d'un bout à l'autre de notre étude par la motivation du personnel et par son attitude positive et proactive face à une charge de travail toujours croissante qui en démoraliseraient et démobiliseraient bien d'autres. Les juristes et les juges de la Cour sont tous fortement engagés dans leur tâche, cherchent constamment à innover et à améliorer les choses et essaient de nouvelles méthodes de travail. C'est à mon avis grâce à eux que la Cour continue à fonctionner malgré la charge de travail énorme et souvent écrasante.

1.9 La structure du présent rapport

La Cour et ses méthodes de travail doivent bien entendu être appréhendées comme un tout et il est artificiel de répartir les problèmes de la Cour en différentes sections. Je l'ai fait néanmoins, dans un souci de clarté et de simplification. J'ai identifié six grands thèmes, ainsi que les problèmes qui y sont liés, et le cas échéant ai formulé des recommandations. Là où je ne mentionne pas une pratique ou une procédure particulière de la Cour, il y a lieu de partir du principe que mon équipe et moi-même y souscrivons et ne voyons aucune raison d'y rien changer.

Les six grands thèmes de l'étude seront abordés successivement dans le présent rapport. Les voici :

1. la définition de ce qui constitue une requête ;

2. le traitement des affaires irrecevables ;
3. le traitement des affaires recevables ;
4. le traitement de l'arriéré ;
5. la gestion du greffe ; et
6. des suggestions en ce qui concerne les juges.

La Cour doit être en mesure de mettre en adéquation affaires à l'arrivée et affaires terminées. Dans cette perspective, je formule les recommandations suivantes :

- la Cour devrait prendre fermement position quant à ce qui constitue une requête. Elle n'a pas encore examiné de près cette question. Aux fins de l'article 34 de la Convention, elle devrait distinguer entre une requête à la Cour et une simple communication à la Cour, qui n'invoque pas sa compétence ;
- la Cour devrait prendre toutes les mesures possibles pour dévier d'elle les affaires et les diriger vers des médiateurs et d'autres modes alternatifs de règlement des litiges ;
- la Cour devrait pousser plus loin sa gestion des requêtes pour tirer pleinement avantage des constatations des arrêts pilotes récents (dans ses méthodes de travail et dans la procédure d'arrêt pilote) ; et
- la Cour devrait mettre en place une stratégie pour hiérarchiser les affaires, tant les nouvelles que celles dont elle est déjà saisie.

Le présent rapport doit bien entendu être lu dans son ensemble. Ses conclusions et recommandations sont interdépendantes.

1.10 Déclaration de principes

Pour formuler mes recommandations, j'ai appliqué les principes suivants :

- c'est à chaque requérant qu'il incombe de remplir un formulaire de requête et de fournir toutes les informations voulues pour le traitement de la requête. La Cour ne doit pas s'engager dans l'examen d'une affaire tant qu'elle n'a pas reçu un formulaire de requête dûment rempli.
- Il faut assurer au niveau national plus d'information et de formation sur la compétence et la mission de la Cour, ainsi que sur les critères de recevabilité.
- Il faut recourir davantage au niveau interne aux médiateurs et aux autres modes alternatifs de règlement des litiges.
- La Cour doit avoir pour priorité de traiter sans retard les affaires recevables qui soulèvent des questions nouvelles ou graves sur le terrain de la Convention. C'est pourquoi :
 - les affaires clairement irrecevables doivent être traitées d'une manière qui ait une incidence minimale sur ce qui est la tâche véritable de la Cour ;
 - les affaires répétitives doivent être traitées d'une manière qui ait une incidence minimale sur ce qui est la tâche véritable de la Cour ;
 - la Cour et son greffe doivent consacrer aussi peu de temps que possible à des questions telles que l'indemnisation, et aux travaux de traduction.
- La gestion et l'organisation du greffe doivent permettre de traiter la charge de travail de la Cour d'une manière aussi efficiente et efficace que possible.

2 LA NATURE D'UNE REQUÊTE

2.1 La nature de la charge de travail de la Cour

J'ai donné une indication de l'ampleur de la charge de travail de la Cour – 44 100 nouvelles affaires introduites en 2004, et 82 100 affaires pendantes en octobre 2005 – mais n'en ai pas encore décrit la nature. Bien que la Convention ait été conçue comme un « système d'avertissement précoce », censé examiner les graves violations des droits de l'homme, la charge de travail de la Cour est actuellement constituée pour une immense partie par le traitement de requêtes qui sont, au mieux, irrecevables. La Convention dispose que toute personne physique a le droit de saisir directement la Cour, et un grand nombre de personnes écrivent à Strasbourg sans bénéficier de conseils ou d'assistance juridiques, et sans connaître les conditions de recevabilité. Par voie de conséquence, environ 85 % des affaires qui arrivent à Strasbourg sont clairement irrecevables²¹, et 95 % sont pour finir jugées irrecevables. Quant aux affaires recevables, seule une fraction d'entre elles est susceptible de poser des questions nouvelles au regard du droit de la Convention. Le reste est constitué par des affaires répétitives ou « clones ». En outre, la Cour traite un volume considérable de correspondance que je ne tiendrai pas pour des requêtes.

L'énorme charge de travail de la Cour, dont une forte proportion d'affaires irrecevables, est imputable pour une part non négligeable au droit de recours individuel. Il y a 800 millions de citoyens en Europe et chacun d'entre eux a le droit de s'adresser directement à la Cour. Il importe aussi de noter qu'à l'heure actuelle la Cour ne distingue pas suffisamment dans les communications qui lui sont adressées entre celles qui constituent une requête et celles qui n'en constituent pas une.

C'est essentiel. A l'heure actuelle, la plupart des lettres adressées à la Cour comptent comme des requêtes : la lettre est enregistrée et archivée au greffe, et un formulaire de requête est envoyé au plaignant. En son paragraphe 5, l'article 47 du règlement (Contenu d'une requête individuelle) énonce que :

²¹. Note sur la juriste du bureau d'information de Varsovie, 22 juillet 2005 (doc 1262324—v3)

En règle générale, la requête est réputée introduite à la date de la première communication du requérant exposant – même sommairement – l’objet de la requête. La Cour, si elle l’estime justifié, peut toutefois décider de retenir une autre date.²²

A mon avis, la Cour n’examine pas suffisamment la question de savoir si une « première communication » expose « même sommairement l’objet de la requête », comme le veut cet article. La façon dont l’article 47 § 5 est appliqué a donc une importante incidence sur la charge de travail de la Cour et ses statistiques.

Cela d’autant plus que nombre de requêtes en restent pour toujours au stade de « la première communication du requérant », le requérant ne soumettant jamais de formulaire de requête correctement rempli. De ce fait, une large fraction des affaires pendantes devant la Cour ne sont rien d’autre que les lettres de requérants potentiels. En 2004, par exemple, 10 452 « requêtes » initiales ont été « terminées administrativement » puisque la Cour n’avait rien reçu d’autre du requérant au bout d’un an.²³

Une part importante du temps (et de l’espace d’archivage) est occupée par l’enregistrement et l’archivage de ces communications ainsi que par la correspondance avec des requérants éventuels. De nombreux requérants maintiennent leurs « requêtes » en vie simplement en correspondant avec la Cour. D’autres présentent leurs requêtes au greffe en plusieurs morceaux, ce qui le force à rouvrir le dossier correspondant à chaque fois qu’une lettre supplémentaire envoyée par le requérant arrive à la Cour.²⁴

Je recommande que la Cour adopte une position plus ferme quant à ce qui peut être qualifié de requête. Je suggère qu’elle exige pour le moins que la requête :

- a) soit présentée par écrit ; et

²². Règlement de la Cour européenne des Droits de l’Homme, greffe de la Cour, Strasbourg (octobre 2005).

²³. CEDH # 1461355, requêtes pendantes devant la Cour, 1^{er} octobre 2005.

²⁴. Lettre de Caroline Trautweiler, adjointe au représentant permanent de la Suisse auprès du Conseil de l’Europe, à Laura Clarke, 21 octobre 2005.

- b) identifie en termes généraux la conduite qui, d'après le requérant, constitue une violation de la Convention.

A défaut, une communication à la Cour ne devrait pas être traitée comme une requête aux fins de l'article 47 § 5 actuel du règlement. J'irais toutefois encore plus loin et modifierais l'article 47 § 5 du règlement dans le sens que j'indique à la partie 2.2

2.2 La définition d'une requête

Compte tenu, d'une part, des limites de ses ressources et, d'autre part, de la pression à laquelle elle est actuellement soumise, la Cour devrait adopter une position plus ferme quant à ce qui constitue une requête. A mon avis, seuls des formulaires de requête dûment remplis devraient être tenus pour des requêtes, et enregistrés dans le système de la Cour. A cette fin, je recommande que l'article 47 § 5 soit modifié. Il devrait être libellé ainsi :

- i. Toutes les requêtes adressées à la Cour doivent être présentées sur le formulaire standard de requête établi par la Cour.
- ii. La date de la requête à la Cour est la date à laquelle la Cour reçoit un formulaire de requête dûment rempli.

Selon cette formulation, toutes les lettres adressées à la Cour feraient l'objet d'une réponse automatique et immédiate de celle-ci. La Cour enverrait un formulaire de requête et une lettre expliquant qu'elle n'examine un grief qu'après réception d'un formulaire de requête dûment rempli. Des indications quant à la manière de le remplir figureraient dans sa réponse et il serait signalé aux requérants potentiels que la Cour ne pourra engager une correspondance avec eux tant qu'elle n'aura pas reçu un formulaire de requête dûment rempli. Cette manière de procéder ne serait pas lourde, puisqu'elle serait automatisée et qu'on utiliserait le système du code barre que l'on est en train de mettre en place.

La lettre ne serait pas archivée, et il ne serait pas nécessaire de conserver d'autres informations que le nom du requérant potentiel, la date de réception de la communication, la date à laquelle le formulaire de requête a été adressé au requérant,

et le code barre. La Cour pourrait, si elle l'estimait nécessaire dans l'intérêt de la justice, suspendre les délais à partir de la réception de la correspondance initiale, et en attendant de recevoir le formulaire de requête dûment rempli. Pareille prorogation constituerait une mesure de grâce.

2.3 Les avantages de la nouvelle approche des requêtes

Cette approche aurait une nette incidence sur les statistiques de la Cour quant aux affaires pendantes, et donc sur le moral de l'ensemble de la Cour. A l'heure qu'il est, de nombreux requérants ne donnent jamais suite à leur lettre initiale. Une nouvelle règle selon laquelle seuls les formulaires de requête dûment remplis seraient enregistrés comme requêtes empêcherait quelque 10 500 requêtes par an (requêtes qui actuellement sont terminées administrativement) de figurer au rôle de la Cour et dans ses statistiques.

Les avantages de cette manière de procéder ne se bornent toutefois pas aux statistiques de la Cour. La nouvelle approche épargnerait les ressources du greffe. On raccourcirait le temps que le personnel consacre à l'enregistrement et à l'archivage des lettres initiales. Le personnel n'aurait plus à entreprendre une correspondance avec des requérants potentiels. Et les informations et le papier emmagasinés seraient réduits au minimum, ce qui libérerait de l'espace.

Cela ne porte nullement atteinte au droit de recours individuel. L'exigence que soit présenté un formulaire de requête dûment rempli concorde avec les procédures de bien des tribunaux. C'est à mon avis au requérant de savoir quel est son grief et de fournir toutes les informations nécessaires au traitement de son affaire. Le droit de recours individuel ne doit pas faire peser sur la Cour un fardeau superflu.

2.4 L'attribution et le traitement des requêtes

Une nouvelle règle selon laquelle la Cour n'enregistrerait et n'examinerait les requêtes qu'une fois qu'elles auraient été soumises sur un formulaire de requête dûment rempli permettrait, comme je l'ai expliqué, des gains de temps considérables. Le traitement

des requêtes serait lui aussi plus efficace puisqu'elles renfermeraient dès le début toutes les informations nécessaires.

Il n'en demeurerait pas moins qu'une grande fraction des requêtes reçues par la Cour seraient clairement irrecevables. Les requêtes clairement irrecevables prennent du temps et des ressources de la Cour, et détournent l'attention des affaires qui le mériteraient davantage. La Convention prévoit que, même si les requêtes ne remplissent pas les critères de recevabilité fondamentaux énoncés à l'article 35 § 1, elles n'en doivent pas moins être examinées et rejetées par des juges de la Cour.²⁵ Tout changement de la procédure (comme celui qui prévoirait que les affaires clairement irrecevables peuvent être rejetées par des juristes plutôt que par des juges) demanderait un amendement de la Convention et sort donc du cadre de la présente étude.

Je conserve néanmoins le sentiment que la Cour aurait beaucoup à gagner à distinguer plus nettement entre requêtes recevables et requêtes qui sont tangentes du point de vue de leur recevabilité, d'une part, et requêtes clairement irrecevables, de l'autre. Selon moi, on ne doit pas entendre par droit de recours individuel que quiconque peut écrire à la Cour et escompter que sa plainte fera l'objet d'un examen exhaustif, qu'elle ait ou non un fondement, qu'elle soit recevable ou non. Par droit de recours individuel, il faut entendre que les personnes qui ont des requêtes recevables doivent pouvoir s'adresser directement à la Cour et voir leur affaire examinée dans un délai plus bref. A cette fin, toutes les affaires clairement irrecevables devraient être traitées d'une manière qui ait une incidence minimale sur le bon fonctionnement de la Cour. Seules les affaires donnant à penser qu'elles remplissent les critères de recevabilité, ou qui soulèvent une *question de recevabilité*, mériteraient un examen approfondi et exhaustif par les juges de la Cour.

Les affaires clairement irrecevables devraient être examinées séparément des affaires de comité plus complexes et des affaires tangentes pour ce qui est de leur recevabilité. Je souscris à l'approche actuelle de la Cour quant aux affaires clairement irrecevables, et je recommande que la Cour continue à les traiter aussi rapidement que possible. Les affaires clairement irrecevables ne devraient pas être traitées par des juristes parmi les

²⁵. Article 35 § 4 CEDH.

plus chevronnés, et elles devraient se voir accorder la plus faible priorité si la capacité judiciaire venait à manquer. La Cour devrait aussi envisager de confier des liasses d'affaires irrecevables aux juges pour qu'ils y travaillent pendant les vacances judiciaires (voir le chapitre 6 ci-dessous).

2.5 Résumé

Je recommande :

1. qu'une requête soit considérée comme présentée seulement une fois qu'un formulaire de requête dûment rempli a été soumis à la Cour ;
2. que les affaires clairement irrecevables soient traitées différemment des affaires de comité plus complexes ; et
3. que la Cour continue à traiter les affaires clairement irrecevables aussi rapidement que possible, mais en leur accordant la priorité la plus faible si les ressources venaient à manquer.

La manière dont on peut dévier certaines affaires de la Cour et la façon dont la Cour traite les requêtes recevables et irrecevables revêtent la plus haute importance. J'envisagerai ces questions aux chapitres 3 et 4 ci-après.

3 LE TRAITEMENT DES AFFAIRES IRRECEVABLES

3.1 Introduction

Un problème majeur auquel se heurte la Cour est de savoir comment traiter (ou éliminer par filtrage) les affaires irrecevables. Les affaires clairement irrecevables constituent une énorme charge pour la Cour. Elles représentent environ 85 % des affaires qui arrivent à Strasbourg, contribuent à engorger le système de la Cour, et soustraient du temps, de l'attention et des ressources aux affaires plus importantes et méritantes. Ce problème est largement reconnu, et dans son rapport de 2004 l'auditeur interne a suggéré que la Cour, notamment, « simplifie autant que faire se peut le traitement des affaires clairement mal fondées ».²⁶

La Cour a déjà beaucoup fait pour simplifier la procédure de rejet des affaires irrecevables. Les lettres d'avertissement indiquant aux requérants que leur affaire risque d'échouer ont été abandonnées, et désormais les requérants reçoivent l'explication la plus brève possible du rejet de leur requête. Le Protocole n° 14, qui permettra à un juge unique, et non plus à un comité de trois juges, de rejeter les affaires irrecevables, est aussi conçu pour simplifier le traitement des affaires irrecevables.

Les économies et l'augmentation d'efficacité que permettront le Protocole n° 14 et d'autres mesures de rationalisation ne doivent toutefois pas être surestimées. Même si elles peuvent accélérer le traitement des requêtes, ces modalités n'aideront en rien à juguler l'énorme volume d'affaires arrivant à la Cour. Par ailleurs, il y a une limite quant au degré de simplification que l'on peut apporter aux procédures sans compromettre la qualité du service assuré par la Cour. Selon les termes du rapport du Groupe d'évaluation, « la recherche constante d'une « productivité » accrue comporte manifestement le risque que les requêtes ne bénéficient pas d'une attention suffisante (...), ce qui aurait pour effet de nuire à la qualité des arrêts ».²⁷ Si la qualité des arrêts venait à baisser, les juridictions nationales pourraient perdre confiance en Strasbourg.

²⁶. Audit (2004) 08 : Rapport d'audit sur la charge de travail de la Cour et les ressources budgétaires nécessaires 2004-2007, paragraphe 124, page 24.

²⁷. Rapport du Groupe d'évaluation au Comité des Ministres sur la Cour européenne des Droits de l'Homme, § 39, EG Court (2001)1 Conseil de l'Europe (27 septembre 2001).

Il est donc patent que si l'on veut que la Cour survive et réussisse à l'avenir, il faut prendre des mesures plus radicales. Il ne suffit pas de simplifier et d'accélérer le traitement des affaires clairement irrecevables ; il faut au contraire les traiter à la source et si possible les dévier de la Cour.

3.2 La nécessité d'un système de filtrage

La nécessité de s'attaquer au problème des affaires irrecevables se fait de plus en plus sentir depuis quelques années. Nombreux sont ceux qui militent pour un système de filtrage ou un autre afin de dévier les affaires irrecevables et de permettre à la Cour de se concentrer sur les affaires de substance. Le rapport de l'auditeur externe au Secrétaire général donne à entendre que « la Cour pourrait avoir à simplifier encore le processus pour éliminer, voire décourager les affaires irrecevables, ou pour les traiter plus rapidement »²⁸, et dans son mémorandum du 12 mai 2005 aux Délégués des Ministres, le Secrétaire général recommande que l'on consulte sur la gestion et les méthodes de travail des personnes ayant une expérience dans la gestion des tribunaux des Etats membres – « en songeant en particulier à la possibilité d'un système de filtrage spécial pour supprimer les requêtes irrecevables plus rapidement que ce n'est le cas aujourd'hui. »²⁹

3.3 L'importance de l'information et de l'éducation

Un rapide coup d'œil sur les statistiques de la Cour montre que la majeure partie de la charge de travail provient d'une minorité d'Etats membres. 81 % des 82 100 affaires pendantes devant la Cour émanent de dix seulement des quarante-six Etats membres du Conseil de l'Europe³⁰ et chacun des grands pays fournisseurs de requêtes donne lieu à une fraction substantielle des affaires irrecevables. Il semble donc raisonnable de tenter d'arrêter à la source l'afflux des affaires clairement irrecevables et d'empêcher totalement celles-ci d'arriver à Strasbourg. Information et éducation y contribueraient. Selon l'auditeur externe, « il est peut-être nécessaire d'envisager les

²⁸. Besoins budgétaires et en personnel de la Cour européenne des Droits de l'Homme : rapport de l'auditeur externe au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, p. 19.

²⁹. Mémorandum du Secrétaire Général aux Délégués des Ministres, 12 mai 2005, pp. 3-4.

³⁰. CEDH # 1461355, requêtes pendantes devant la Cour, 1^{er} octobre 2005.

moyens de mieux informer les requérants potentiels sur la mission de la Cour »,³¹ et l'on pense depuis longtemps qu'une meilleure information au niveau national pourrait avoir cet effet éducatif (et dissuasif).³²

3.4 Le projet pilote du bureau d'information de Varsovie

C'est dans ce contexte qu'il a été décidé en décembre 2003 de mettre une mesure en place à titre d'essai : un juriste serait affecté au bureau d'information du Conseil de l'Europe à Varsovie afin de fournir aux requérants potentiels des informations sur les critères de recevabilité. Le juriste – ou plutôt la juriste – en question, qui est en poste depuis octobre 2004, travaille pour partie au bureau de l'information et pour partie au bureau du médiateur. L'équipe chargée de la présente étude a rendu visite au bureau d'information de Varsovie les 12-13 octobre 2005.

Le bureau a pour principaux objectifs de fournir aux requérants des informations sur les exigences quant à la recevabilité sur le terrain de la Convention, de leur faire connaître les voies de recours internes disponibles et de leur signaler le cas échéant les autres voies de recours extrajudiciaires. Il est trop tôt pour tirer des conclusions quant à l'effet à long terme de ce bureau d'information ; cela dit, il apparaît qu'il y a une forte demande d'information, et que les renseignements fournis peuvent contribuer à réduire le nombre des requêtes introduites à Strasbourg.³³

La démarche du bureau d'information de Varsovie a été bien accueillie par l'auditeur externe³⁴, ainsi que par le séminaire de haut niveau qui s'est tenu à Oslo sur « La réforme du système européen des droits de l'homme ». Les délégués au séminaire ont conclu notamment qu'à la lumière du projet pilote de Varsovie, il fallait songer davantage à utiliser les bureaux d'information pour aider à réduire l'afflux d'affaires irrecevables³⁵.

³¹. Besoins budgétaires et en personnel de la Cour européenne des Droits de l'Homme : rapport de l'auditeur externe au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, p. 16.

³². Recommandation Rec (2002) 13 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la publication et la diffusion dans les Etats membres du texte de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

³³. Note sur la juriste du bureau d'information de Varsovie, 22 juillet 2005 (doc 1262324 – v 3), p. 3.

³⁴. Besoins budgétaires et en personnel de la Cour européenne des Droits de l'Homme : rapport de l'auditeur externe au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, p. 16.

³⁵. Réforme du système européen des droits de l'homme : séminaire d'Oslo, 18 octobre 2004 ; Conclusions, p. 9.

3.5 Bureaux satellites du greffe

Je suggère de développer le concept du bureau d'information de Varsovie et de l'étendre pour créer des « bureaux satellites du greffe ». Ces bureaux satellites feraient fonction à la fois de versions régionales du greffe et de bureaux d'information, qui donneraient des renseignements sur les critères de recevabilité de la Cour et sur l'existence, dans l'Etat membre, de modes alternatifs de règlement des litiges (MAR).

Des bureaux satellites pourraient être implantés dans les pays qui sont gros fournisseurs de requêtes (surtout irrecevables). Je suggère qu'un satellite soit instauré à Varsovie à partir de l'expérience positive du bureau d'information, et que deux ou trois autres bureaux satellites soient mis en place dans d'autres pays gros fournisseurs de requêtes. En tant que branches régionales du greffe, les bureaux satellites auraient pour personnel des juristes du greffe et feraient fonction de premier port d'escale obligatoire pour les requérants potentiels : tout formulaire de requête envoyé directement à Strasbourg serait retourné immédiatement au bureau satellite.

Les bureaux travailleraient de trois manière différentes :

1. Dans les cas où une requête envisagée semblerait recevable, ou soulèverait une *question de recevabilité*, le satellite donnerait au requérant un formulaire de requête et des conseils sur la manière d'introduire une requête. La requête serait enregistrée sur le système de Strasbourg par le juriste satellite et envoyée directement à la division compétente, accompagnée d'un bref rapport, en français ou en anglais, qui expliquerait pourquoi le juriste l'a jugée recevable, ou pourquoi elle soulève une question de recevabilité. Cette manière de procéder épargnerait aux juristes de Strasbourg les travaux de traduction, de traitement et d'analyse initiaux et leur permettrait de préparer un projet d'arrêt plus rapidement.
2. Lorsqu'une plainte serait clairement irrecevable, le personnel satellite pourrait fournir des informations sur les critères de recevabilité de la Cour. Il pourrait aussi donner des renseignements standard sur l'existence (et les avantages) des voies de recours internes et des modes alternatifs de règlement des litiges (voir la

partie 3.7 ci-dessous). Etant donné que de nombreux requérants ignorent les critères de recevabilité ainsi que les autres voies de recours qui s'offrent à eux, il est probable que cette manière de procéder empêcherait un nombre substantiel de personnes de présenter des requêtes irrecevables.

3. Lorsqu'un requérant ayant une affaire irrecevable insisterait néanmoins pour présenter une requête à Strasbourg, le juriste satellite pourrait transmettre à Strasbourg le formulaire de requête accompagné d'une note (en français ou en anglais) indiquant pourquoi il juge la requête irrecevable. La requête pourrait alors être confiée à un comité de trois juges (ou au juge unique prévu par le Protocole n° 14) en vue d'un rejet formel. Ce qui épargnerait au greffe d'avoir à traiter des affaires clairement irrecevables.

Dans ces trois cas de figure, le bureau satellite permettrait au greffe d'économiser du temps, de la place et de l'énergie. Il dévierait bon nombre de requêtes clairement irrecevables de Strasbourg et ferait en sorte que toutes les requêtes adressées à Strasbourg soient soumises, par le biais d'un formulaire de requête dûment rempli, directement à la division compétente du greffe. Il produirait de brèves notes résumant les motifs d'irrecevabilité ou de recevabilité, et mettrait en évidence les questions appelant un examen plus approfondi. Les juristes du greffe de Strasbourg n'auraient plus à effectuer les travaux de traduction et de traitement initiaux, et pourraient consacrer beaucoup plus de temps aux affaires recevables. Ils pourraient aussi préparer les projets d'arrêts plus rapidement.

Si, comme je le suggère, les bureaux satellites du greffe étaient d'abord implantés en Pologne et dans deux ou trois autres pays gros fournisseurs, ils pourraient représenter au total plus de 30 % des requêtes introduites à Strasbourg.³⁶ Ce qui réduirait sensiblement le nombre des affaires traitées par le greffe de Strasbourg. Le moment venu, les bureaux satellites pourraient au besoin être étendus à d'autres pays. Selon moi, ils ne sont pas nécessaires dans tous les Etats.

3.6 Les avantages du système satellite de filtrage

³⁶. Cour européenne, Statistiques par pays, 2002-2003-2004. Evolution des affaires, doc # 1236168.

Ces bureaux satellites n'ont toutefois pas pour seul avantage d'économiser le temps et les ressources du greffe de Strasbourg et de permettre aux juristes de Strasbourg de concentrer leur énergie sur des affaires recevables. Il serait aussi beaucoup moins onéreux d'établir ces bureaux dans les Etats membres que d'augmenter le nombre d'agents traitant les requêtes à Strasbourg (la capacité d'accueil étant à son comble). Cela éviterait les difficultés linguistiques que rencontrent les juristes de Strasbourg, et les bureaux locaux seraient mieux informés sur les structures locales et les voies de recours internes des Etats membres.

Les satellites auraient aussi un effet éducatif au plan interne, puisqu'ils informeraient le public, les juristes et les fonctionnaires de l'Etat concerné des normes ayant cours en matière de droits de l'homme. Non seulement la juriste du bureau d'information de Varsovie aide les requérants potentiels, mais elle conseille les juges et avocats de l'endroit sur les critères de recevabilité et la jurisprudence de Strasbourg. Les satellites pourraient partir de son expérience et s'employer à diffuser les arrêts de Strasbourg ainsi que des informations sur le système de la Convention. Je pense que les bureaux satellites présenteraient politiquement un attrait pour les différents gouvernements, car de nombreux problèmes pourraient être résolus au plan local au lieu d'être portés à Strasbourg, sur la scène internationale. Enfin, si cela se révélait nécessaire, les satellites pourraient utilement servir de base à la mise en place d'un tribunal satellite de première instance.

3.7 Des bureaux satellites et des médiateurs

Le Conseil de l'Europe reconnaît depuis de nombreuses années la contribution que les institutions non judiciaires, comme les médiateurs, peuvent apporter à la protection des droits de l'homme. Il encourage les gouvernements nationaux à créer de pareilles institutions et à les doter des compétences et ressources appropriées. Il les incite aussi à habiliter ces organes à examiner les questions de droits de l'homme, à mener des investigations et à donner des avis lorsque des questions de droits de l'homme sont en jeu.³⁷ Le développement, dont il y a lieu de se féliciter, du médiateur et d'institutions analogues dans les Etats membres depuis une quinzaine d'années est dû pour une part non négligeable aux efforts du Conseil de l'Europe en la matière.

³⁷. Recommandation n° R (85) 13 du Comité des Ministres adoptée le 23 septembre 1985.

En 1999, le Comité des Ministres a institué le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Le Commissaire a entre autres pour mandat de favoriser « l'action des médiateurs nationaux ou autres institutions similaires lorsqu'il en existe » dans le domaine des droits de l'homme. Ainsi qu'il ressort de ses rapports publiés, le Commissaire consacre une large part de ses travaux à soutenir et développer l'institution du médiateur aux niveaux national et régional afin d'accroître sa capacité de protéger les droits de l'homme des citoyens et groupes de citoyens.³⁸

Mon sentiment est qu'il y a beaucoup à gagner de l'expérience du Conseil de l'Europe en la matière et à s'employer à dévier les affaires de la Cour pour les diriger vers les médiateurs nationaux (et organes analogues). Un avantage majeur du bureau satellite est qu'il serait bien placé pour réorienter les requérants potentiels vers des voies de recours alternatives.

Le Conseil de l'Europe et la Cour doivent mieux faire connaître les médiateurs nationaux et en préconiser l'usage, pour plusieurs raisons. D'abord, cela renforcerait l'idée que c'est à tous les Etats qu'il incombe de faire en sorte qu'il y ait au niveau national des moyens de résoudre les questions de droits de l'homme. En second lieu, le médiateur peut offrir des recours effectifs aux citoyens européens : les méthodes souples et la gamme de solutions que les médiateurs sont en mesure d'offrir se prêtent souvent mieux au redressement pratique des griefs. Troisièmement, et c'est important, un recours plus fréquent au médiateur dévierait de la Cour et de son greffe un grand nombre de plaintes qui n'auraient de toute façon jamais dû leur parvenir.

De nombreuses demandes irrecevables sur le terrain de la Convention pourraient quand même être examinées par un médiateur national. Une demande qui ne répond pas aux critères de recevabilité de la Cour peut malgré tout avoir un fondement : par exemple, le plaignant peut ne pas avoir usé d'une voie judiciaire et sa plainte peut donc être irrecevable pour défaut d'épuisement des voies de recours internes. Ce qui n'empêcherait normalement pas un médiateur d'examiner la question. Ou la plainte peut ne pas révéler une violation d'un droit garanti par la Convention, mais un

³⁸. Voir par exemple : Comm DH (2005) 2 – Rapport sur les visites du Commissaire aux droits de l'homme en Fédération de Russie en 2004.

médiateur pourrait peut-être néanmoins assurer une médiation ou rechercher si le droit national a été méconnu ou si l'administration a commis une irrégularité.

Si un plaignant décide d'emprunter une voie alternative, il peut décider de renoncer à une requête qu'il se proposait d'introduire devant la Cour. Si toutefois l'issue de son affaire traitée par le médiateur ne lui donnait pas satisfaction, il conserverait le droit de poursuivre l'affaire à Strasbourg. On pourrait envisager, par exemple, de geler le délai de six mois pour la Cour en attendant le résultat obtenu auprès du médiateur.

Le médiateur ne représente bien entendu pas une panacée et toutes les plaintes irrecevables qui viendraient devant le bureau satellite ne pourraient être résolues par un médiateur. Les institutions de médiation ont leurs propres critères d'éligibilité. Il se peut que la plainte échappe à leur compétence générale (elle peut par exemple soulever une question de sécurité nationale), ou il peut exister un obstacle procédural (comme le non-respect du délai d'introduction de la plainte). La plupart des médiateurs n'accepteraient pas d'agir comme quasi-organs d'appel par rapport à la décision d'une juridiction nationale – ou n'auraient d'ailleurs pas la compétence de la faire.

Cela dit, le personnel d'un bureau satellite est bien mieux placé que les agents de Strasbourg pour connaître les limites pratiques et juridiques de la compétence du médiateur et des autres organes de l'Etat membre concerné. Ils sont aussi mieux placés pour passer des accords avec ces institutions afin d'émettre des règles relativement à la saisine des médiateurs de sorte que des plaintes ne soient présentées que lorsqu'il y a lieu. Ils peuvent aussi engager un dialogue direct avec les barreaux locaux et les ONG pour les convaincre des avantages qu'il y a à saisir un médiateur plutôt que la Cour de Strasbourg. Et ils pourraient diffuser des informations sur la façon la plus efficace d'utiliser les institutions locales de médiation, d'une part, et la Cour, de l'autre. Les bureaux satellites seraient, en bref, des organes spécialisés connaissant l'Etat dans lequel ils fonctionnent et qui pourraient fournir aux requérants des informations qui se rapportent spécifiquement à cet Etat, tout en assurant le traitement initial des requêtes. Ils seraient en mesure d'effectuer ce travail d'une manière plus économique et plus efficace que ce n'est possible pour le greffe et éviteraient les difficultés d'ordre linguistique que l'on rencontre à Strasbourg.

Il y a aussi largement place pour un plus ample recours aux médiateurs et aux autres voies alternatives de règlement des litiges pour les affaires *recevables*. Dans un souci de clarté et d'ordre logique, j'examinerai toutefois cette question au chapitre 4 (Traitement des affaires recevables) ci-dessous.

3.8 L'implantation de bureaux satellites

Je reconnais que l'institution du médiateur en est à un stade différent de développement d'un pays membre à l'autre. Il y a des différences en ce qui concerne les ressources (personnel, informatique, bâtiments, financement), des différences d'aptitudes et de connaissances, et des différences de compétences et d'influence. Certaines institutions de médiation ont plus de difficultés que d'autres à obtenir des organes de l'Etat qu'ils suivent leurs recommandations.

Pour être efficaces, les bureaux satellites devraient être implantés dans les pays où soit il y a déjà une institution de médiation efficace, soit un plan de développement est prévu avec les ressources nécessaires pour augmenter la capacité de l'institution ou des institutions existantes à traiter dans un délai raisonnable un nombre important de plaintes que leur adresserait le bureau satellite.

Je propose donc de faire procéder à une évaluation de l'institution ou des institutions locales de médiation avant d'installer un bureau satellite. Le Commissaire aux droits de l'homme pourrait se charger de cette tâche, éventuellement en collaboration avec le médiateur européen. Au terme de cette évaluation, et si cela se révélait nécessaire, il y aurait lieu de concevoir un plan de développement en coopération avec la ou les institutions de médiation pertinentes. Il faudrait trouver les ressources pour mettre en œuvre ce plan de développement, mais je pense que c'est là un domaine qui, dans certains cas du moins, pourrait présenter pour l'Union européenne un intérêt aussi grand, sinon plus, que pour le Conseil de l'Europe.

Je reconnais que cette approche peut ne pas encore convenir pour certains pays gros fournisseurs de requêtes. La proposition des satellites devrait donc faire l'objet d'une expérience pilote dans trois ou quatre pays (dont la Pologne) d'où proviennent un

grand nombre de requêtes, mais qui disposent aussi d'un nombre raisonnable d'institutions de médiation.

3.9 Un manuel sur la recevabilité

Le Conseil de l'Europe et la Cour devraient compiler et tenir à jour un « Manuel sur la recevabilité », tant pour la Cour de Strasbourg que pour les bureaux satellites du greffe. Ce manuel donnerait des informations standard sur les critères de recevabilité de la Cour, ainsi que sur les options dont les requérants disposent dans leur propre pays pour saisir un médiateur ou d'autres institutions analogues.

3.10 Les garanties à mettre en place pour les bureaux satellites

J'ai conscience que la proposition d'établir des bureaux satellites dans les Etats membres peut susciter des préoccupations dans certains milieux. Il est clair que, si l'on veut que ces satellites soient crédibles et efficaces, ils devraient être d'authentiques satellites du greffe et perçus comme tels : les juristes des satellites devraient avoir le même mandat, la même compétence et la même formation que les juristes de Strasbourg, et leurs travaux devraient avoir le même degré de qualité. Ils devraient apparaître comme totalement indépendants des autorités nationales, et cette indépendance pourrait être renforcée par des visites périodiques de juges uniques de Strasbourg.

Il faudrait aussi veiller à ce que le bureau et ses employés soient à l'abri de mesures d'intimidation et de pression de la part des autorités internes et des requérants. Le meilleur moyen d'y parvenir serait, selon moi, que les employés du bureau satellite soient des ressortissants de l'Etat membre en question mais que le chef du bureau soit d'un autre pays membre. De sorte que le bureau serait moins vulnérable aux pressions et rappellerait de manière patente que le bureau est partie intégrante de la Cour européenne – et pleinement indépendant du gouvernement national. A titre de garantie supplémentaire, le Commissaire européen aux droits de l'homme pourrait se voir confier un rôle relativement aux satellites.

3.11 Le Commissaire aux droits de l'homme

Grâce à sa connaissance de la manière dont fonctionnent les médiateurs nationaux et autres institutions s'occupant de droits de l'homme, le Commissaire pourrait prêter son assistance dans le choix des emplacements des bureaux satellites. Il pourrait aussi aider à la préparation des projets de développement des institutions existant déjà dans ces endroits, le cas échéant, ainsi que des protocoles entre le bureau satellite et les organes nationaux.

Au cours de la période d'expérimentation pour les bureaux satellites, le Commissaire pourrait cibler ses visites de pays sur les Etats où sont installés des satellites, et ce faisant apprécier l'indépendance et l'impartialité de ceux-ci ainsi que l'efficacité de leurs protocoles avec les médiateurs, les autres organismes nationaux de défense des droits de l'homme et les services de médiation ou de conciliation. Les visites du Commissaire serviraient aussi à renforcer l'indépendance des bureaux satellites.

Le Commissaire pourrait également fournir et mettre à jour régulièrement des informations précises sur les pays quant aux voies de recours non judiciaires existant pour les plaintes en matière de droits de l'homme, informations qui pourraient servir au greffe dans ses communications avec les individus qui s'adressent à la Cour. Ces renseignements figureraient dans le « Manuel sur la recevabilité » que le greffe et les bureaux satellites tiendraient à la disposition des requérants potentiels.

3.12 Résumé

En résumé, il faut à l'évidence faire quelque chose pour éliminer par filtrage les plaintes irrecevables et empêcher qu'elles ne viennent engorger le système de Strasbourg. Même si notre nouvelle approche des requêtes est suivie, la charge de travail qu'implique le traitement des plaintes clairement irrecevables demeurera considérable. Il est donc préférable de s'attaquer à elles à la source – pour les Etats membres gros fournisseurs – et de les empêcher d'arriver un jour à Strasbourg. Je recommande donc :

1. que des bureaux satellites du greffe soient implantés d'abord à Varsovie, et dans deux ou trois Etats membres gros fournisseurs. Le moment venu, les bureaux

satellites pourraient être étendus aux autres Etats membres où leur implantation serait indiquée ;

2. que ces satellites :
 - a) fournissent des informations sur les critères de recevabilité de la Cour ;
 - b) fournissent des informations sur les voies de recours internes et l'existence de modes alternatifs de règlement des litiges dans l'Etat membre concerné ; et
 - c) effectuent le traitement initial des requêtes, et produisent des résumés écrits en français ou en anglais ;
3. que la Cour et le Conseil de l'Europe encouragent un plus ample recours aux médiateurs et autres modes alternatifs de règlement des litiges ;
4. que la Cour et ses satellites compilent et tiennent à jour un « Manuel sur la recevabilité » ;
5. que le Commissaire aux droits de l'homme joue un rôle dans la sélection de l'emplacement des bureaux satellites ainsi que dans le contrôle et la sauvegarde de l'indépendance de ces bureaux.

4 LE TRAITEMENT DES REQUÊTES RECEVABLES

4.1 Contexte

Quelque 95 % des requêtes qui passent par le processus judiciaire sont pour finir déclarées irrecevables ; il ne s'ensuit malheureusement pas que toutes les requêtes recevables soulèvent d'importantes questions de droits de l'homme. En fait, c'est tout le contraire, et une large fraction des affaires recevables sont répétitives (ou clones), car elles posent des questions sur lesquelles la Cour européenne s'est déjà prononcée et qui résultent de problèmes systémiques ou structurels dans l'ordre juridique interne. C'est ainsi qu'on se trouve en présence de quantités d'affaires de durée de procédure, et de multiples affaires d'expropriation ou de non-exécution d'arrêts.³⁹ Ces affaires ne soulèvent pas des questions nouvelles, mais faute de recours internes elles continuent à occuper le temps de la Cour.

Un regard sur la charge de travail de la division 16 du greffe (qui traite les requêtes en provenance de Pologne) donne une idée de l'ampleur du problème : en février 2005, la division comptait 4 300 affaires attribuées à un organe décisionnel, dont 85 % (3 600) étaient des affaires de comité. Les 700 affaires identifiées comme potentiellement recevables et attribuées à une chambre étaient dans leur grande majorité répétitives, et seule une fraction d'entre elles – moins de 100 – soulevaient des questions plus complexes ou nouvelles sur le terrain de la Convention.⁴⁰ Il apparaît clairement qu'un système efficace de traitement des affaires répétitives est un élément clé de l'efficacité de la Cour à l'avenir.

Le Protocole n° 14 simplifiera quelque peu le traitement des affaires répétitives. Il permet en effet qu'elles soient examinées par des comités de trois juges, et non plus par des chambres de sept juges. Anticipant ce changement, la Cour a déjà adapté ses méthodes de travail et elle est pleinement prête à la nouvelle procédure prévue par le Protocole n° 14.⁴¹ Toutefois, le Protocole ne suffira pas à lui seul pour résoudre le problème des affaires répétitives et alléger le fardeau qu'elles représentent pour la

³⁹. Analyse des statistiques 2004, avril 2005, page 24.

⁴⁰. Programme test pour le traitement des affaires de comité – A soumettre au groupe de travail sur les méthodes de travail, memorandum de Renata Degener à Roderick Liddell, 27 février 2005, p. 1.

⁴¹. Premier rapport du comité des méthodes de travail, 1^{er} juillet 2005.

Cour du point de vue du temps et des ressources. Conscients de cela, les juristes du greffe ont commencé à envisager d'autres moyens de traiter les affaires répétitives ; le plus notable est le recours aux arrêts pilotes.

4.2 La procédure de l'arrêt pilote

La Cour avait toujours travaillé à partir des détails de chaque affaire plutôt que sur les éléments clés (et souvent récurrents) des droits de l'homme. Mais l'affaire *Broniowski c. Pologne* (dans laquelle le requérant se plaignait qu'un droit à indemnisation pour des biens abandonnés dans les territoires situés au-delà du Boug n'eût pas été exécuté) a marqué une nouvelle approche de la Cour devant les affaires répétitives.⁴² La Cour a estimé que le manquement de l'Etat à instituer un mécanisme effectif de mise en œuvre du « droit à être crédité » pour les personnes concernées emportait violation du droit au respect des biens (article 1 du Protocole n° 1) non seulement en ce qui concernait le plaignant en cette affaire, mais pour toute une catégorie d'individus. Elle a précisé que l'exécution de l'arrêt demandait des mesures générales au niveau national, lesquelles devaient prendre en compte les nombreuses personnes touchées et remédier au défaut systémique qui l'avait amenée à constater une violation.

L'arrêt au principal fut désigné arrêt pilote : il devait à la fois encourager l'Etat en cause à remédier au problème au niveau national, et épargner à la Cour l'examen de toutes les affaires soulevant la même question. Toutes les requêtes analogues furent ajournées « dans l'attente de la mise en œuvre des mesures générales pertinentes ». A la suite d'un accord de règlement amiable intervenu entre les parties, l'affaire a été rayée du rôle. Il devrait être bientôt possible de renvoyer toutes les affaires répétitives en Pologne pour qu'elles y soient réglées.

Cette procédure de l'arrêt pilote est vitale pour le traitement des affaires répétitives. J'y souscris pleinement, et encourage la Cour à faire fond sur ce succès et à s'employer à identifier d'autres cas où le recours à un arrêt pilote pourrait remédier à une lacune systémique ou structurelle de l'ordre juridique interne. Il faut accorder la priorité à toutes les affaires dont la Cour se trouve saisie qui se prêtent à des arrêts

⁴². Affaire *Broniowski c. Pologne* (requête n° 31443/96), arrêt (règlement amiable), Strasbourg 28/09/2005.

pilotes, et suspendre toutes les affaires similaires en attendant l'issue de la première. Comme le juge Bratza l'écrit, « une utilisation imaginative des arrêts pilotes pourrait fortement contribuer à diminuer la charge de la Cour ».⁴³

4.3 Indemnisation

Un autre frein au traitement rapide des affaires répétitives par la Cour est la question de l'indemnité, ou satisfaction équitable, à allouer aux requérants obtenant gain de cause. L'article 41 de la Convention énonce que « (...) la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable »,⁴⁴ et les juges passent souvent beaucoup plus de temps à déterminer quelle somme ils doivent accorder aux plaignants ayant gain de cause qu'ils n'en passent à adopter l'arrêt proprement dit. La Cour part du principe d'une *restitutio in integrum*, ce qui demande une analyse financière approfondie du manque à gagner subi par le requérant et de l'indemnité à lui allouer. Question particulièrement compliquée dans les affaires d'expropriation.

Je soutiens donc l'idée d'établir au greffe une « unité article 41 » spécialisée, qui élaborerait des lignes directrices sur les indemnités qu'il convient d'allouer dans certaines affaires.⁴⁵ Le greffe dispose déjà de la plupart des informations dont il aurait besoin pour élaborer ces lignes directrices. Les juristes du greffe pourraient alors consulter l'unité article 41, et faire figurer dans le projet d'arrêt le montant recommandé pour l'indemnisation. Ce qui faciliterait beaucoup la tâche des juges et permettrait aussi d'assurer une plus grande cohérence entre les sommes allouées.

Il serait peut-être aussi fort utile de publier un guide quant aux montants des indemnités allouées par la Cour. Pareille information n'est pas encore rendue publique. Elle permettrait aux Etats parties de se faire une idée des montants qui risquent d'être alloués dans une affaire et les encouragerait à régler les litiges au plan interne. Le tableau en question pourrait être publié sur le site Internet de la Cour et être librement accessible aux requérants potentiels comme aux Etats défendeurs. La valeur comparative de l'argent dans les différents Etats membres du Conseil de

⁴³. Nicolas Bratza, « *The Changing Landscape of the European Court* », exposé fait à Middle Temple le 5 octobre 2005, p. 5.

⁴⁴. Article 41 CEDH.

⁴⁵. Intervention de Luzius Wildhaber devant le Comité de liaison, 20 octobre 2005, p. 3.

l'Europe (25 euros représentent beaucoup plus en Moldova qu'en Suisse) pose toutefois un problème dont il faudra tenir compte lors de la publication du tableau. Cette publication viendrait compléter les efforts que la Cour déploie en vue de règlements amiables (voir la partie 4.6 ci-dessous).

Certains préféreraient aller plus loin encore qu'avec une « unité d'indemnisation », et commencent à dire que l'octroi de dommages-intérêts ne devrait pas incomber à la Cour. Mais toute modification à cet égard demanderait un amendement à la Convention, ce qui sort du cadre de la présente étude. Cela dit, rien n'empêche la Cour de convenir avec un Etat membre que c'est à lui qu'il incombera de régler les questions d'indemnisation. Je suggère donc que la Cour examine la possibilité de passer de pareils accords avec les différents Etats membres.

4.4 Le Conseil de l'Europe et les modes alternatifs de règlement des litiges (MAR)

Les recommandations de notre étude seront d'autant plus efficaces qu'elles s'accompagneront d'une attitude proactive à l'égard d'autres formes de modes alternatifs de règlement des litiges (MAR) ainsi que d'un recours aux « règlements amiables » pour résoudre les questions dont la Cour se trouve saisie.

Le Comité des Ministres encourage depuis de nombreuses années les Etats membres à étendre l'usage des MAR tels que la médiation et la conciliation pour résoudre les litiges concernant des questions de droits de l'homme.⁴⁶ En 2001, il a réaffirmé l'importance qu'il attache aux MAR au niveau national, et a reconnu les avantages des procédures de MAR soit en dehors du système judiciaire, soit avant ou pendant la procédure judiciaire.⁴⁷

Le Comité a reconnu que les procédures juridictionnelles peuvent ne pas toujours être les plus appropriées en pratique à la solution des différends d'ordre administratif, et que les MAR peuvent être plus efficaces dans certains cas. Les MAR peuvent présenter des avantages tels que des procédures simplifiées et assouplies avec une plus

⁴⁶. Voir par exemple les Recommandations R (81) 7 et R (86) 12.

⁴⁷. Recommandation Rec (2001) 9 adoptée le 5 septembre 2001. L'annexe à cette recommandation énonce certains principes importants de bonne pratique.

grande célérité et un moindre coût, le règlement à l'amiable, le règlement par des spécialistes, le recours à l'équité et non pas seulement à la légalité stricte, et une plus grande discrétion.

Le Comité a donc recommandé aux gouvernements de promouvoir le recours aux modes alternatifs de règlement des litiges entre les autorités administratives et les personnes privées.

4.5 La procédure de règlement amiable

La Convention européenne des Droits de l'Homme reconnaît le principe du MAR par le biais de la disposition relative aux règlements amiables. En substance, cette procédure est une forme de MAR au cours de l'instance devant la Cour.

Une fois que la Cour a déclaré une requête recevable, la Convention lui impose de :

« se met[tre] à la disposition des intéressés en vue de parvenir à un règlement amiable de l'affaire s'inspirant du respect des droits de l'homme tels que les reconnaissent la Convention et ses Protocoles. »⁴⁸

La Convention énonce aussi que la procédure de règlement amiable est confidentielle⁴⁹ et qu'en cas de règlement amiable, la Cour raye l'affaire du rôle par une décision qui se limite à un bref exposé des faits et de la solution adoptée.⁵⁰ En 2002, le Comité des Ministres a insisté sur le moyen d'apporter une solution rapide et satisfaisante que constituent les règlements amiables, et souligné qu'il importe de veiller à ce que leurs dispositions soient dûment mises en œuvre.⁵¹

Le Protocole n° 14 s'appuie sur cette résolution en insérant un nouvel article 39 dans la Convention.⁵² Ce nouvel article aura deux effets principaux. D'abord, il précisera que la Cour peut rechercher un règlement amiable des affaires « à tout moment de la procédure », et non pas seulement une fois qu'elle aura déclaré une affaire recevable. Nos recherches nous donnent toutefois à penser que cela n'introduit pas un

⁴⁸. Article 38 § 1 b) CEDH.

⁴⁹. Article 38 § 2 CEDH.

⁵⁰. Article 39 CEDH.

⁵¹. Résolution Res (2002) 59 adoptée par le Comité des Ministres le 18 décembre 2002.

⁵². Article 15 du Protocole n° 14.

changement radical par rapport à la pratique actuelle, puisque le greffe n'hésite pas trop à discuter de propositions de règlement amiable avant une déclaration de recevabilité. Deuxièmement, le Protocole modifiera la Convention, qui énoncera alors qu'une décision de règlement amiable

« est transmise au Comité des Ministres qui surveille l'exécution des termes du règlement amiable tels qu'ils figurent dans la décision. »

Il faut se féliciter du changement proposé. Une mise en œuvre effective des règlements amiables est essentielle si l'on veut que la procédure inspire confiance aux requérants et à leurs conseils. Il est juste aussi que la surveillance de leur exécution n'incombe pas au premier chef à la Cour, qui doit avoir pour priorité le traitement des affaires jusqu'à leur terme.

4.6 Une unité règlement amiable au greffe

Que la ratification du Protocole n° 14 soit proche ou lointaine, je suggère qu'on envisage de créer au sein du greffe une petite unité spécialisée en matière de règlement amiable. Elle aurait pour principales fonctions :

1. de fournir un appui aux juristes du greffe dans les affaires concernées en cas de propositions de règlement amiable ;
2. d'examiner les affaires de manière proactive afin d'identifier un plus grand nombre d'entre elles qui se prêtent à une procédure de règlement amiable ;
3. de constituer un point central de contact, de conseil et d'information pour les requérants et leurs représentants (qu'il s'agisse d'avocats ou d'ONG) relativement aux règlements amiables ;
4. d'assurer des contacts avec les bureaux satellites, là où il en existerait conformément à nos propositions, afin de promouvoir et de conclure des règlements amiables ; et
5. de tenir pour les différents Etats des listes de médiateurs accrédités qui se spécialisent dans le traitement des questions de droits de l'homme.

Comme je l'ai dit, les bureaux satellites peuvent spécialement contribuer à la conclusion de règlements amiables, notamment quand des contacts directs avec le requérant ou le représentant de l'Etat ont des chances de débloquent une proposition de règlement qui sinon resterait au point mort. A mon sens, pour certaines affaires exceptionnelles, il faudrait que ce soient toujours les hauts fonctionnaires du greffe qui se rendent dans l'Etat membre concerné pour mener avec les fonctionnaires de l'Etat et les conseillers des requérants les discussions en vue d'un règlement amiable. L'affaire *Broniowski c. Pologne* nous en fournit un exemple remarquable. Mais la grande majorité des règlements amiables n'auront pas cette ampleur ou cette importance et le personnel du bureau satellite pourrait constituer sur place une ressource utile qui aiderait la Cour à augmenter le nombre d'affaires conclues par règlement amiable. Moyennant quoi, je crois que les juristes du greffe passeraient moins de temps à des affaires qui n'ont pas besoin de se poursuivre jusqu'à un arrêt sur le fond.

La Cour pourrait aussi se demander s'il serait souhaitable ou opportun de rayer une requête du rôle en vertu de l'article 37 § 1 c) de la Convention (Radiation), au motif que le requérant a refusé de manière déraisonnable d'accepter ce que la Cour considère comme une offre satisfaisante de règlement amiable. A mon avis, et eu égard aux garanties que fournit l'article 37, la Cour ferait là bon usage des pouvoirs qui lui sont reconnus de rayer une requête du rôle. Pareille attitude accorderait un plus grand poids aux négociations en vue d'un règlement amiable et les offres de règlement amiable ne pourraient être rejetées que pour de bonnes raisons.

4.7 Recours à d'autres formes de MAR

Les bureaux satellites pourraient apporter une valeur ajoutée aux initiatives de règlement amiable. Comme toutes les nouvelles requêtes provenant de certains Etats devraient, selon cette proposition, être acheminées par le biais du bureau satellite compétent, le personnel de celui-ci serait bien placé pour identifier les affaires – irrecevables ou recevables – se prêtant à une médiation ou à une conciliation dans l'Etat membre concerné. Pour que cela fonctionne efficacement, il faudrait toutefois qu'il existe au niveau national un fonds de médiateurs et conciliateurs professionnels et expérimentés auxquels le bureau satellite pourrait adresser les requérants potentiels.

Les médiateurs et conciliateurs devraient alors être formés afin que les solutions auxquelles ils aboutiraient soient satisfaisantes du point de vue des droits de l'homme, et concordent avec la protection des droits de l'homme tels que les reconnaissent la Convention et ses Protocoles.

Le développement de pareilles ressources au sein des Etats membres ne saurait être la responsabilité première de la Cour et de ses satellites – il incombe principalement au Conseil de l'Europe et aux Etats membres. Mais faire en sorte que les Etats membres, en particulier les pays gros fournisseurs de requêtes, aient les ressources adéquates pour mener des médiations ou des consultations impartiales et équitables dans les affaires de droits de l'homme doit, à mon avis, constituer une action de haute priorité.

4.8 Recevabilité et médiateurs

Il y a place pour le recours à des médiateurs aussi dans les affaires *recevables* – et de fait ce peut être la démarche la plus appropriée dans maintes d'entre elles. Ainsi, la requête peut évoquer un grand nombre de préoccupations, dont seulement quelques-unes concernent des questions recevables. Dans ces affaires « hybrides », il se peut qu'un médiateur soit mieux à même d'envisager la totalité des préoccupations du requérant. Un autre cas où la saisine d'un médiateur pourrait être appropriée est celui où, d'après la pratique établie de la Cour sur la « satisfaction équitable », le requérant a davantage de chances d'obtenir gain de cause s'il s'adresse au médiateur que s'il passe par une procédure devant la Cour. (Par exemple, certaines institutions de médiation – mais pas toutes – sont habilitées à engager des procédures disciplinaires contre les fonctionnaires.) Dans les hypothèses où les requérants dont les affaires sont recevables choisiraient d'emprunter la voie de la médiation, leurs droits à poursuivre l'affaire devant la Cour pourraient être préservés moyennant une suspension de la requête en attendant l'issue de la procédure de médiation.

4.9 Résumé

La première priorité de la Cour doit être de traiter en temps voulu les affaires recevables qui soulèvent sur le terrain de la Convention des questions graves ou nouvelles. Vu cette priorité, il importe que la Cour traite les affaires répétitives de manière aussi efficace que possible. Il y a aussi place, à mon avis, pour un plus ample

recours à des modes alternatifs de règlement des conflits pour les affaires recevables, si elles s'y prêtent. Je recommande :

1. que la Cour fasse fond sur le succès de l'arrêt pilote *Broniowski*, et qu'elle optimise l'usage de la procédure de l'arrêt pilote ;
2. que l'« unité article 41 » envisagée au greffe soit établie dans les meilleurs délais ;
3. que la Cour publie des tableaux indicatifs quant aux taux d'indemnisation ;
4. que le Conseil de l'Europe et la Cour promeuvent un plus large usage des modes alternatifs de règlement des litiges ; et
5. que la Cour établisse au sein du greffe une unité règlement amiable spécialisée.

5 L'ARRIÉRÉ

5.1 Introduction

A mon avis, la nouvelle façon d'envisager les requêtes, combinée avec le système de filtrage que constitueront les bureaux satellites et les MAR, permettra d'éviter que l'arriéré ne grossisse. Toutefois, le problème de l'arriéré actuel demeure et doit être traité séparément.

5.2 La nature de l'arriéré

L'arriéré est analysé de manière exhaustive dans les rapports des auditeurs interne et externe, et dans les propres statistiques de la Cour. Au 1^{er} octobre 2005,⁵³ 82 100 requêtes se trouvaient pendantes devant la Cour, et selon les projections ce chiffre devrait augmenter de 20 % par an et donc excéder le quart de million en 2010.⁵⁴ On estime que sur ces 82 100 affaires pendantes, le noyau dur de l'arriéré (c'est-à-dire les affaires ayant dépassé le délai de un an prévu pour chaque phase de la procédure) en comprend 27 200 (voir le graphique 4, « Requêtes pendantes »)⁵⁵.

L'arriéré n'est toutefois guère représentatif du volume général de requêtes de la Cour (95 % des requêtes suivant le processus judiciaire sont pour finir déclarées irrecevables), parce que, pour accroître son efficacité et optimiser son taux d'affaires liquidées, la Cour a eu tendance à se concentrer sur le traitement du travail relativement facile. Devant des objectifs numériques à atteindre, les juristes peuvent être tentés de prendre des affaires comité au lieu d'affaires de chambre plus complexes. On estime que jusqu'à 40 % des affaires constituant l'arriéré sont des affaires de chambre, non des affaires de comité. Et nombre des affaires de chambre en attente soulèvent de graves questions de droits de l'homme.

Les implications de ce constat, tant pour l'efficacité et la crédibilité de la Cour que pour ceux qui ont à pâtir des lenteurs de la justice, sont sérieuses. Les rapports de l'auditeur interne et de l'auditeur externe estiment à 620 les effectifs supplémentaires

⁵³. CEDH #1461355, Requêtes pendantes devant la Cour, 1^{er} octobre 2005.

⁵⁴. Mémoire du Secrétaire Général, 12 mai 2005, fondé sur les audits interne et externe.

⁵⁵. Requêtes pendantes (total, pendantes devant un organe décisionnel, arriéré, 1998-2005).

qui seraient nécessaires pour éponger l'arriéré⁵⁶, et la création d'un « secrétariat de l'arriéré »⁵⁷ suscite maintes discussions.

5.3 Le secrétariat de l'arriéré

J'appuie l'idée d'une création d'un secrétariat de l'arriéré, et j'ai la conviction que c'est un facteur clé qui permettrait de traiter et de réduire l'arriéré. Il faut hiérarchiser les affaires de manière stricte. En ce qui concerne les affaires de chambre, la première priorité doit être accordée aux affaires qui peuvent donner lieu à des arrêts pilotes, ainsi qu'à celles qui soulèvent de graves questions de droits de l'homme. Le vice-président coordinateur et le greffier adjoint judiciaire (voir les chapitres 6 et 7 ci-dessous) devraient examiner de concert l'arriéré, identifier les affaires de première priorité et déterminer l'ordre dans lequel les affaires doivent être traitées. Les affaires de chambre en attente devraient à mon avis être traitées par ordre chronologique. Il faudrait mettre en place une équipe chargée des affaires répétitives, qui s'attacherait à identifier et traiter les affaires se prêtant à des arrêts pilotes, de façon à supprimer du rôle de la Cour les groupes d'affaires répétitives. Et une équipe de juristes chevronnés devrait se consacrer exclusivement aux affaires de chambre.

Les affaires de comité qui sont comptabilisées dans l'arriéré devraient à mon avis se voir accorder la priorité la plus faible – plus faible même que les requêtes clairement irrecevables arrivant à la Cour. Ce qu'il faudrait en premier lieu, c'est que la Cour puisse soutenir le rythme des affaires qui arrivent (qu'elles soient irrecevables ou recevables), au besoin aux dépens des affaires de comité entrant dans l'arriéré.

5.4 Résumé

J'estime que la Cour devrait

1. établir un secrétariat de l'arriéré dès que possible ; et
2. veiller à accorder la première priorité aux affaires susceptibles de donner lieu à un arrêt pilote et les affaires qui soulèvent de graves questions de droit.

⁵⁶. Note de couverture de l'auditeur interne, 18 avril 2005.

⁵⁷. Mémoire de la Secrétaire générale adjointe au Secrétaire général sur la réforme à long terme de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

6 LA GESTION DU GREFFE

6.1 Contexte

La manière dont le greffe est organisé et dont les affaires sont distribuées et gérées est essentielle au bon fonctionnement de la Cour. Lors de nos séjours à Strasbourg, nous avons été impressionnés par la motivation des juristes et autres agents du greffe, qui travaillent extrêmement dur pour faire face à la charge des affaires, et témoignent de créativité quand il s'agit d'innover et de changer le mode de fonctionnement de la Cour. De grandes améliorations ont été apportées ces dernières années, mais le système n'était pas conçu pour répondre à un si grand afflux d'affaires. Comme pour toutes les entreprises de taille importante, il y a des domaines où l'on pourrait reconsidérer les pratiques établies et les adapter à la nouvelle situation et à la charge de travail de la Cour.

Dans le présent chapitre, j'examinerai quatre sujets principaux :

1. la composition, l'organisation et la gestion du greffe ;
2. le système de gestion des affaires et la répartition des tâches entre les juristes ;
3. la formation des juristes ; et
4. les technologies de l'information et les communications à la Cour.

Dans certains cas, je suggère de nouvelles approches. Dans de nombreux autres, par contre, j'ai jugé suffisant d'identifier la bonne pratique et d'en encourager le maintien et le renforcement.

6.2 L'organisation du greffe

La Cour compte actuellement quatre sections. Conformément aux recommandations de 2001 de l'auditeur interne, une cinquième section sera mise en place en janvier 2006. La cinquième section fonctionnera de la même manière que les sections existantes, le principal changement tenant à ce que chaque section comptera désormais neuf juges et non plus onze ou douze. La mise en place d'une nouvelle section augmentera la capacité judiciaire, ce qui est le but principal, mais on ne sait

pas encore clairement quelle incidence elle aura sur le greffe. J'appuie néanmoins cette initiative.

Le greffe compte vingt divisions, organisées essentiellement selon la langue et le pays. Chaque division est en fait autonome et fonctionne à sa manière pour ce qui est de la répartition du travail, de la gestion et de la supervision des affaires. Dans la pratique, des variations sont presque inévitables pour une juridiction employant des juristes en provenance de plus de quarante pays différents. Mais jusqu'à récemment, il n'y avait pas de système uniforme et efficace qui permît d'assurer la cohérence entre les divisions ou d'identifier et d'étendre la meilleure pratique d'une division à l'autre.

Des efforts accrus ont été faits ces dernières années pour améliorer la communication et la cohérence entre les sections et entre les divisions. Les greffiers de la Cour se réunissent tous les vendredis matin pour discuter de la jurisprudence et des statistiques ; les réunions mensuelles des chefs de division (organisées par le greffier adjoint) permettent de discuter des changements de pratique ; les chefs de division rencontrent régulièrement les greffiers de section pour discuter des objectifs ; et il y a aussi des réunions annuelles par pays et de plus des réunions *ad hoc* où sont examinées les statistiques et les méthodes de travail.

Dans un souci de promouvoir une approche encore plus cohérente, le Président a récemment établi un « mécanisme de résolution de prévention des conflits en matière de jurisprudence » (ou plus simplement un « comité des conflits »), chargé d'harmoniser la pratique entre les sections. Le comité, composé des présidents de section, s'emploiera avec les greffiers de section à identifier les différentes pratiques et approches, les présidents de section devant ensuite considérer les problèmes qui se posent et trouver la meilleure manière de les résoudre.

Je me félicite de ces efforts et encourage le greffe à faire le meilleur usage possible des réunions régulières des présidents de section, des greffiers et des chefs de division. Dans une Cour constamment sous pression pour atteindre des objectifs et augmenter la productivité, il existe un risque qu'on s'attache simplement à « faire le travail » et que l'on perde de vue la nécessité d'analyser comment il est fait, de communiquer entre sections et entre divisions, et d'examiner et de modifier si nécessaire les

pratiques de travail. Ce serait probablement une bonne chose que de redonner vie au poste de juriconsulte, qui n'est pas pourvu depuis quelque temps. Le juriconsulte assisterait aux délibérations de toutes les sections et devrait veiller à la cohérence de la jurisprudence de la Cour.

6.3 La création d'un poste de greffier responsable du management

Le greffier de la Cour et son adjoint sont chargés de tous les aspects de la gestion de la Cour, du soutien et du conseil en matière judiciaire jusqu'au management et au déroulement de la carrière du personnel. Il y aurait beaucoup à gagner à mon avis à séparer la fonction traditionnelle de greffier de celle de management. Je suggère donc que le poste de greffier adjoint soit scindé en deux. L'un, un « greffier adjoint judiciaire », serait chargé de conseiller et d'assister les juges et de gérer le traitement et la préparation des affaires pour décision. Le second, un « greffier adjoint responsable du management », serait un manager de personnel et se concentrerait sur le recrutement et la formation, le déroulement de la carrière et le management général des juristes et des autres agents.

Cette approche présenterait plusieurs avantages : elle épargnerait au greffier les questions de management et de déroulement de la carrière du personnel. Elle permettrait une répartition nette des tâches et donnerait aussi au greffier et à ses deux adjoints une meilleure vue d'ensemble du fonctionnement de la Cour et de la manière dont les juges et les juristes communiquent entre sections et entre divisions.

A l'heure actuelle, le greffier a le grade A7 et le greffier adjoint est A6 – il a le même grade que les greffiers de section. Je crois qu'il serait judicieux de reconnaître la responsabilité qu'implique le rôle de greffier adjoint en reclassant son poste au grade A7 – le poste de greffier devenant « hors cadre ».

6.4 La gestion des affaires et l'emploi des juristes

Le greffe compte cent juristes de carrière soutenus par des « jeunes juristes » moins expérimentés qui effectuent le travail plus simple que représentent les affaires de comité. Même si la répartition des tâches la plus efficace consisterait à confier aux

jeunes juristes les affaires de comité simples, et aux juristes de carrière expérimentés les affaires de chambre, ce n'est pas toujours ainsi que les choses se passent dans la pratique, et les juristes de carrière travaillent à la fois sur des affaires de chambre et des affaires de comité.

Cela tient en particulier au fait que les juristes travaillent pour atteindre des objectifs numériques : ils doivent terminer un certain nombre d'affaires par an, et en conséquence la tentation est grande de travailler sur les affaires de comité simples – au détriment des affaires de chambre. Les problèmes que pose cette manière de procéder sont évidents : le système des objectifs numériques ne tient pas compte du fait que certaines affaires sont plus complexes et demandent plus de temps que d'autres, et en conséquence ce sont souvent des affaires de chambre assez importantes qui sont laissées en bas de la pile. Il y a donc lieu de se féliciter d'un élément important, à savoir qu'un « système de pondération » est mis en place : chaque affaire se voit accorder un poids en fonction de sa complexité, et chaque juriste doit accomplir un certain « poids » d'affaires chaque année et non plus un certain nombre d'affaires. Ce système n'en est qu'à ses débuts, et est en cours d'intégration dans le système informatique de la Cour. Nous encourageons la poursuite de ce système de pondération, dont nous pensons qu'il devrait prendre en considération l'importance qu'il y a à traiter les affaires de chambre rapidement, et aussi l'importance qu'il y a à identifier toute affaire qui pourrait donner lieu à un arrêt pilote. Il devrait aussi donner acte des tentatives de règlements amiables qui sont couronnées de succès.

Je pense que l'utilisation des objectifs de délais doit être développée et renforcée. Le système actuel des objectifs de délais voulant que l'on accorde une année pour chacune des principales étapes, ne comprend que trois objectifs de ce genre, ce qui présuppose qu'une affaire prendra trois ans.⁵⁸ Si par contre on fixait des objectifs plus précis et plus détaillés (pour la rédaction des arrêts, par exemple), il serait plus aisé de suivre la progression de l'affaire et, si nécessaire, de redresser la situation. Je recommande donc que la Cour procède à un bilan du système des objectifs de délais au greffe.

⁵⁸. Les trois phases sont les suivantes : 1) de l'attribution d'une requête à une formation judiciaire jusqu'au premier examen de la recevabilité ; 2) de la communication de la requête au gouvernement défendeur à une décision sur la recevabilité ; 3) d'une décision séparée sur la recevabilité au prononcé d'un arrêt (tiré d'une analyse statistique de la CEDH pour 2004, p. 20).

6.5 La répartition des tâches entre les juristes

Pour compléter le système de pondération des affaires et des objectifs et afin que les affaires de chambre aient réellement la priorité, les pratiques de travail des juristes au sein des divisions devraient être davantage structurées. Comme je l'ai dit, à l'heure actuelle les juristes chevronnés consacrent trop de temps aux affaires de comité ainsi qu'à la supervision et à la formation des plus jeunes, alors qu'ils devraient en réalité concentrer leur énergie et leur expertise sur les affaires de chambre. La division polonaise applique actuellement un programme test pour les méthodes de travail afin de préparer les futures formations judiciaires que prévoit l'article 14. Dans le cadre du programme test, la division est organisée en quatre équipes de juristes : deux équipes de jeunes juristes, dirigées par des rapporteurs non judiciaires, pour les comités, une équipe pour les affaires répétitives, et une équipe pour les affaires de chambre complexes. Cela paraît être une approche éminemment sensée, qui permet que les affaires simples soient traitées par les jeunes juristes (quoique moyennant la supervision et les contrôles de qualité de juristes expérimentés) et que les juristes chevronnés concentrent leur énergie sur les affaires de chambre – de sorte qu'ils sont dégagés des affaires de comité et de la correspondance.

Je recommande que cette manière de fonctionner soit étendue à toutes les divisions de Strasbourg. Chaque division doit comporter : une équipe de jeunes juristes qui travaille sur les requêtes simples et clairement irrecevables ; une équipe qui travaille sur les affaires limites, soulevant une question de recevabilité et donc enregistrées et portées devant un comité, une équipe de juristes plus expérimentés qui travaille sur les groupes d'affaires répétitives, et une équipe de juristes permanents qui travaille sur les affaires complexes et exigeantes.

6.6 La formation des juristes

De même qu'il est préférable que les juristes chevronnés évitent de traiter les affaires de comité et qu'ils consacrent plutôt leur temps aux affaires de chambre, de même ce serait mieux que la majorité des juristes chevronnés soient déchargés de la formation des jeunes juristes. La formation de nouveaux juristes prend du temps, et détourne et

distrain l'attention des juristes chevronnés des affaires de chambre. Nous recommandons donc de mettre en place une unité centrale de formation, qui serait dirigée par un ou deux juristes par roulement, qui formerait les jeunes juristes aux dispositions de la Convention, aux procédures de la Cour, et à la bonne manière de traiter les affaires et de rédiger les arrêts.⁵⁹ En cas de besoin, l'unité de formation pourrait aussi assurer une formation avancée à l'intention des juristes plus chevronnés. Cette unité pourrait être supervisée et administrée par le nouveau greffier adjoint responsable du management et contribuerait à mon avis à améliorer l'efficacité et la productivité des jeunes juristes comme des juristes chevronnés du greffe.

6.7 Communications et technologies de l'information

Une caractéristique remarquable de la Cour réside dans la sophistication et l'efficacité de l'infrastructure des technologies de l'information. Les technologies de l'information sont déterminantes pour la capacité de la Cour à faire face à sa charge de travail qui ne cesse d'augmenter, et pour la gestion à la fois du fonctionnement interne de la Cour (traitement des affaires et production des documents) et ses relations extérieures ainsi que pour la fourniture d'informations. Heureusement, le système CMIS de gestion des affaires de la Cour (*Court Management Information Service*) et la base de données jurisprudentielles HUDOC sont remarquables. CMIS enregistre et suit à la trace les progrès de toutes les requêtes, et permet aux utilisateurs de stocker et trouver aisément les documents, et de créer des lettres modèles pour la communication avec les requérants. Le système de pondération des affaires se met en place grâce à CMIS, et la Cour introduit actuellement un système de codes barres qui permettra l'enregistrement automatique de la correspondance, ainsi qu'un archivage électronique. Autre innovation, la Cour est en train de concevoir des sites Internet sécurisés pour les Etats membres, qui pourront ainsi recevoir et déposer électroniquement des documents⁶⁰.

Le système informatique de la Cour est constamment remis à niveau et développé de façon que la Cour puisse tirer une efficacité maximale des technologies de

⁵⁹. Une unité centrale de formation est l'une des suggestions qu'a formulées Paul Ernst, auditeur interne, dans son Audit (2004) 08, p. 15.

⁶⁰. Présentation générale du système informatique de la Cour européenne des Droits de l'Homme, 1^{er} septembre 2005.

communication. Je ne puis que louer le système de la Cour, que j'encourage à poursuivre ses innovations et à rechercher d'autres idées encore.

6.8 Requêtes électroniques

Le développement de requêtes électroniques est un domaine qui mériterait d'être étudié. On pourrait concevoir un système qui permettrait aux requérants potentiels de remplir leur formulaire sur Internet, et tout formulaire qui ne serait pas correctement rempli ne pourrait aller plus avant tant que toutes les informations nécessaires n'auraient pas été fournies. Cela épargnerait au greffe et à ses satellites la peine de traiter des formulaires de requête incomplets, d'où un énorme gain de temps et une considérable économie de frais postaux. J'ai bien conscience toutefois que cette manière de procéder ne serait pas accessible à tous les requérants, et la Cour devrait se contenter d'encourager l'emploi des requêtes électroniques sans en faire une condition de sa saisine.

6.9 La diffusion d'informations sur la jurisprudence de la Cour

Nous avons cru comprendre que certains Etats membres disent avoir du mal à s'informer sur la jurisprudence de la Cour. Si le site de la Cour et sa Note d'information (aujourd'hui disponible électroniquement) sont précieux, il faudrait songer à les étoffer. En particulier, la Note d'information pourrait comprendre plus d'entrées sur les affaires importantes qui ont été communiquées pour observations. Le site Internet pourrait aussi fournir des informations sur les affaires communiquées, ainsi que sur les importantes décisions sur la recevabilité, et sur toutes les affaires passant en Grande Chambre.

6.10 Résumé

Je salue et soutiens les efforts déployés pour améliorer la gestion et l'efficacité du greffe. Dans ce chapitre, à partir des efforts constatés, j'ai formulé les recommandations suivantes :

1. la Cour devrait poursuivre ses efforts pour assurer la cohérence et la concordance entre les divisions, et pour étendre la meilleure pratique ;
2. le poste de greffier adjoint devrait être scindé en deux : un « greffier adjoint judiciaire » et un « greffier adjoint responsable du management » ;
3. la Cour devrait poursuivre la mise en place de son système de pondération des affaires, en accordant la priorité aux affaires de chambre complexes et aux affaires pouvant déboucher sur des arrêts pilotes ;
4. il faudrait procéder à un bilan du système des objectifs, et concevoir des objectifs plus précis et plus détaillés ;
5. les méthodes pilotes de travail appliquées par la division polonaise devraient être étendues à toutes les divisions de la Cour ;
6. une unité centrale de formation pour les juristes devrait être établie ; et
7. la Cour devrait continuer à développer son excellent système informatique, et envisager la mise en place de requêtes électroniques.

7. DES SUGGESTIONS EN CE QUI CONCERNE LES JUGES

7.1 Introduction

Je me suis concentré jusqu'ici sur les mesures pouvant réguler le flot des affaires qui arrivent à Strasbourg, résoudre le problème de l'arriéré et permettre que le travail de la Cour se déroule de manière aussi efficace que possible. Le gros de ce travail est effectué aux premiers stades, par les juristes et autres agents du greffe, et on ne peut pas faire grand-chose au niveau des juges pour accélérer sensiblement ces étapes administratives. Certaines mesures pourraient néanmoins être prises qui, à mon avis, amélioreraient l'environnement du travail pour les juges et rendraient leurs travaux plus productifs et gratifiants.

7.2 Un vice-président ayant un rôle de coordination

L'une des mesures que j'envisage est l'introduction de ce que l'on pourrait appeler un « vice-président coordinateur ». Un juge expérimenté, de préférence un vice-président, devrait être désigné pour superviser l'activité de la Cour dans son ensemble, à travers toutes les sections, pour savoir de quoi se compose la charge de travail de la Cour et pour veiller à ce qu'elle soit traitée de la meilleure manière possible. Ce juge travaillerait en étroite collaboration avec les présidents de section et le comité des conflits et s'emploierait à ce que les affaires de chambre importantes soient traitées et réglées aussi vite que possible, et que la tâche soit redistribuée entre les sections en cas de besoin. Il pourrait aussi revoir le système des objectifs de la Cour et dresser la liste des objectifs de délais convenus pour le traitement des affaires au niveau judiciaire.

Le vice-président coordinateur pourrait aussi veiller à la mise en place d'un bon système d'absence pour les juges. Les juges sont très fréquemment invités à assister à des séminaires et à des conférences et, si l'on reconnaît l'intérêt de pareille participation, il semble raisonnable, compte tenu de la grande pression à laquelle est soumise la Cour, d'introduire un système plus transparent pour que les absences soient planifiées et aient été signalées au préalable. On pourrait songer à un « tableau des congés » ou « tableau des absences ». Il importe que les juges comme les juristes

puissent savoir qui est à la Cour et quand ; un tableau des absences le permettrait. Il faudrait aussi que soient émises des directives claires quant aux sortes d'événements en dehors de Strasbourg justifiant la participation des juges parce que ces événements sont liés à la mission de la Cour (par exemple, les programmes de formation des professions judiciaires). A mon sens, les juges suppléants ne devraient intervenir que dans les cas les plus exceptionnels et lorsque l'absence des juges est inévitable pour cause de maladie. En somme, la participation des juges à des événements extérieurs doit assurément être secondaire par rapport à leurs activités judiciaires et les directives sur les absences doivent bien refléter cette idée.

7.3 Le travail des juges pendant les vacances judiciaires

Comme je l'ai dit, les affaires irrecevables doivent être la dernière priorité pour la Cour. Il reste qu'elles doivent être traitées, et faire l'objet d'une décision formelle de juges. Je considère donc que l'on aurait beaucoup à gagner à donner aux juges des liasses de plaintes irrecevables sur lesquelles ils travailleraient pendant les vacances judiciaires. Ce travail est simple, et les juges pourraient ainsi traiter un grand nombre d'affaires de comité, ce qui leur permettrait de se concentrer sur les affaires de chambre lorsqu'ils sont à la Cour.

7.4 Accueil des nouveaux juges et manuels à leur intention

Le vice-président coordinateur pourrait aussi avoir un rôle à jouer dans l'accueil des nouveaux juges à la Cour. A l'heure actuelle, il n'y a aucun programme obligatoire pour les nouveaux juges, il n'y a qu'un programme facultatif que certains choisissent de suivre, d'autres non. Les juges viennent d'horizons différents, sont dotés d'expériences différentes, et il leur faut en conséquence un moment pour prendre leurs marques à la Cour de Strasbourg et vraiment commencer à travailler. Un cours d'initiation obligatoire devrait être dispensé aux juges immédiatement après leur arrivée à Strasbourg ; il devrait couvrir un large éventail de sujets, du système de la Convention et ses principes clés au fonctionnement pratique de la Cour. Tous les juges pourraient ainsi partir « du bon pied » et démarrer leur vie à la Cour avec le même bagage.

Ce cours pourrait à mon avis se compléter d'un manuel ou d'un recueil de directives à l'intention des juges, décrivant les us et coutumes de la Cour, les objectifs de délais pour l'élaboration des arrêts, et donnant des informations sur tous les détails pratiques tels que les personnes à consulter en cas de difficultés informatiques, par exemple. Il faut un certain temps pour s'installer dans un nouveau lieu de travail, et un recueil de directives serait précieux pour les nouveaux juges qui cherchent leurs repères.

7.5 Un système de parrainage pour les juges

Le travail d'un juge est assez solitaire et ceux qui arrivent tout juste de leur pays peuvent se sentir quelque peu isolés. Certaines juridictions ont un système de parrainage : les nouveaux juges sont associés à des juges « mentors » plus expérimentés, qui peuvent leur fournir conseils et assistance sur le travail de la Cour, ou d'ordre plus général. La mise en place de pareille pratique à Strasbourg pourrait à mon avis compléter le programme d'initiation et aider les juges à s'installer dans le travail et dans la vie sociale du monde judiciaire de Strasbourg.

J'ai cru comprendre qu'on avait coutume à la Cour d'organiser des séminaires, mais que cette pratique avait été abandonnée. Je pense, là encore, qu'un programme de séminaires et de manifestations à l'intention des juges – qu'il s'agisse de discussions sur les systèmes juridiques des différents pays ou de sujets tels que l'interprétation à donner à la charge de la preuve, ou simplement de manifestations sociales – contribuerait pour beaucoup à améliorer la qualité de vie des juges à la Cour. Il leur permettrait aussi de mieux se comprendre et de travailler ensemble plus efficacement. Je recommande donc qu'une réflexion soit menée sur la mise en place et la coordination d'un programme de manifestations de ce genre à l'intention des juges de la Cour.

7.6 La formation linguistiques des juges

Enfin, je crois essentiel non seulement que les juges aient une solide connaissance du fonctionnement du système de la Convention lorsqu'ils commencent à travailler, mais qu'ils aient aussi une bonne connaissance de travail de l'une des deux langues officielles de la Cour. Les juges viennent de toute l'Europe, et certains ont de

meilleures compétences linguistiques que d'autres. Les délibérations en chambre se déroulant soit en français soit en anglais, les juges qui ont une connaissance insuffisante de ces langues – ou qui en ont une connaissance passive mais pas active – peuvent ne pas être à même de contribuer pleinement aux délibérations, et donc à l'arrêt final.

J'estime en conséquence que la Cour devrait assurer en cas de besoin des cours de langues pour les nouveaux juges. Lorsque de nouveaux juges sont nommés, il faudrait évaluer leurs aptitudes linguistiques et, si nécessaire, les améliorer grâce à une formation intensive. Certes, ce serait coûteux, mais si l'on veut qu'un juge contribue valablement au travail de la Cour, il est essentiel que ses compétences linguistiques se situent à un niveau approprié.

7.7 Résumé

Les recommandations du présent chapitre n'engendreront pas des gains notables de productivité. Je considère néanmoins qu'elles pourraient beaucoup apporter à la Cour et à ses juges, tant du point de vue des méthodes de travail que pour l'environnement général du travail. Je recommande :

1. qu'il y ait un « vice-président coordinateur », chargé de superviser le travail de la Cour et de veiller à la cohérence entre les sections ;
2. que soit mis en place un système adéquat et transparent pour les absences des juges ;
3. que les juges soient invités à traiter des liasses d'affaires irrecevables pendant les vacances judiciaires ;
4. que soit instauré un programme formel d'accueil pour les juges ; et
5. que la Cour dispense une formation linguistique intensive aux nouveaux juges, le cas échéant.

8. L'EXÉCUTION DES ARRÊTS

8.1 L'importance de l'exécution des arrêts de la Cour

Bien que cela ne relève pas de la Cour, ni n'entre d'ailleurs dans le cadre de la présente étude, je voudrais, dans un souci d'exhaustivité, appeler l'attention sur l'importance décisive de l'exécution des arrêts de la Cour. Si l'on veut que la Cour soit viable à long terme, il est essentiel que les Etats membres prennent les mesures appropriées pour exécuter les arrêts de la Cour et empêcher que les violations ne se reproduisent. Le recours plus fréquent aux arrêts pilotes, que je recommande dans la présente étude, ajoute encore à l'importance du devoir que les Etats membres ont d'éviter la survenance d'affaires répétitives une fois qu'un arrêt pilote a été rendu.

Tant la Cour que les Etats membres pâtissent de la non-exécution des arrêts de la Cour. La Cour subit une augmentation (non nécessaire) de sa charge de travail ; les Etats membres ont quant à eux à faire face au coût et à l'inconvénient qu'engendrent sur le plan interne les affaires répétitives. J'espère que, plus il sera recouru à la procédure de l'arrêt pilote, plus les Etats auront le souci d'exécuter rapidement et effectivement les arrêts.

9. RECOMMANDATIONS ET CONCLUSIONS

9.1 Recommandations

9.1.1 La saisine de la Cour

- La Cour devrait modifier l'article 47 § 5 de son règlement pour **clarifier ce qui constitue une requête**.
- L'article modifié devrait préciser qu'il n'y a pas de requête tant que la Cour n'a pas reçu un **formulaire de requête dûment rempli**.
- La Cour devrait continuer à traiter les **affaires clairement irrecevables** aussi vite que possible, mais elle devrait leur accorder la moindre priorité.

9.1.2 Affaires irrecevables

- Des **bureaux satellites du greffe** devraient être établis dans les pays gros fournisseurs d'affaires. Ils dispenseraient des informations aux requérants et assureraient le traitement initial des requêtes de façon que celles qui arrivent à Strasbourg soient prêtes à être attribuées.
- La Cour et ses bureaux satellites devraient encourager un plus ample recours aux **médiateurs nationaux** et aux autres **modes alternatifs de règlement des litiges**.
- Le **Commissaire aux droits de l'homme** devrait jouer un rôle dans le choix de l'implantation des bureaux satellites, dans la surveillance et la garantie de l'indépendance de ces bureaux.
- Un **manuel sur la recevabilité** devrait être compilé et maintenu à jour.

9.1.3 Affaires recevables

- Je recommande que la Cour, s'appuyant sur le succès de l'arrêt pilote *Broniowski*, optimise l'usage de la **procédure de l'arrêt pilote**.
- Je soutiens la création d'une « **unité article 41** » au greffe. Elle devrait être établie aussi vite que possible, à la fois pour prêter assistance aux juges et pour assurer une plus grande cohérence dans l'octroi d'indemnisations.
- La Cour devrait **publier des tableaux indicatifs quant aux taux d'indemnisation**. Ceux-ci aideraient et encourageraient les parties à résoudre les affaires au niveau interne.
- Je recommande que le Conseil de l'Europe et la Cour promeuvent davantage les **modes alternatifs de règlement des litiges** (tels que la médiation, la conciliation, le règlement amiable).
- Je recommande que la Cour établisse une **unité règlement amiable** spécialisée au greffe, pour aider les juristes du greffe dans la recherche de règlements amiables.

9.1.4 L'arriéré

- J'appuie l'idée de la création d'un **secrétariat de l'arriéré**.
- Je recommande une **hiérarchisation stricte des affaires**, la plus haute priorité devant être accordée aux affaires qui peuvent déboucher sur des arrêts pilotes, et aux affaires de chambre qui soulèvent de graves questions de droits de l'homme.

9.1.5 La gestion du greffe

- La Cour devrait poursuivre ses efforts pour **assurer la cohérence et la concordance entre les divisions**, et pour étendre la meilleure pratique ;

- Le poste de greffier adjoint devrait être scindé en deux : un poste de « **greffier adjoint judiciaire** » et un poste de « **greffier adjoint responsable du management** » ;
- La Cour devrait poursuivre la mise en place de son **système de pondération des affaires**, en accordant la priorité aux affaires de chambre complexes et aux affaires pouvant déboucher sur des arrêts pilotes ;
- Il faudrait procéder à un **bilan du système des objectifs de délais**, et concevoir des objectifs plus précis et plus détaillés ;
- Les **nouvelles méthodes pilotes de travail** appliquées par la division polonaise devraient être étendues à toutes les divisions de la Cour ;
- Une **unité centrale de formation** pour les juristes devrait être créée ; et
- La Cour devrait continuer à développer son excellent système informatique, et envisager la mise en place de **requêtes électroniques**.

9.1.6 Des innovations en ce qui concerne les juges

- Il faudrait un « **vice-président coordinateur** », chargé de superviser le travail de la Cour et de veiller à la cohérence entre les sections ;
- Le vice-président coordinateur devrait veiller au bon fonctionnement d'un système adéquat et transparent **pour les absences des juges** ;
- Tant que l'arriéré actuel persistera, les juges devraient être invités à **traiter des liasses d'affaires irrecevables pendant les vacances judiciaires** ;
- Un **programme formel d'accueil (accompagné d'un système de parrainage)** devrait être mis en place à l'intention des juges, pour lesquels il faudrait aussi élaborer un recueil officiel de lignes directrices ;
- la Cour devrait, le cas échéant, dispenser une **formation linguistique intensive** aux nouveaux juges.

9.2 Conclusions

Je ne dis pas que, si elles sont adoptées, ces recommandations résoudreont les problèmes de la Cour. Elles ne changeront pas non plus la situation du jour au lendemain. Je pense en revanche qu'elles pourront permettre d'atteindre deux importants objectifs. D'abord, je crois qu'elles aideront la Cour à juguler la vague déferlante en attendant qu'une révision fondamentale de la Convention intervienne. En second lieu, elles constitueront un banc d'essai pour une solution à long terme, qui consistera à implanter des centres régionaux exerçant les fonctions de juridiction de première instance de façon que la Cour existante puisse jouer un rôle différent : elle cessera alors d'être accessible de plein droit et pourra maîtriser et choisir sa propre charge d'affaires.

J'aurais pu proposer d'autres réformes moins radicales, comme l'imposition de la condition que les requérants recourent aux services d'avocats qualifiés pour introduire

des requêtes. Mais ce n'est pas une solution que j'appuierais à ce stade de développement des Etats membres les plus récents.

Quant aux ressources financières, j'insiste pour que les réformes que je préconise, si elles sont adoptées, s'accompagnent du financement nécessaire. Il faut donner une bouée de sauvetage à la Cour si on ne veut pas qu'elle se noie dans son propre succès. Il serait tragique de ne pas sauver une institution qui a joué un rôle aussi déterminant dans la promotion et la protection des droits de l'homme dans chacun des Etats membres. Les citoyens d'Europe ont le droit de continuer à bénéficier de sa protection.

Annexe 1 : Personnes consultées au cours de l'étude

Au Conseil de l'Europe

Terry Davis, Secrétaire général du Conseil de l'Europe

Maud Buquicchio, Secrétaire générale adjointe du Conseil de l'Europe

Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme

Paul Ernst, directeur de l'Audit interne

Juges à la Cour européenne des Droits de l'Homme

Luzius Wildhaber, président de la Cour

Christos Rozakis, vice-président

Jean-Paul Costa, vice-président

Nicolas Bratza, président de section

Boštjan Zupančič, président de section

Françoise Tulkens

Peer Lorenzen

John Hedigan

Matti Pellonpää

András Baka

Antonella Mularoni

Lech Garlicki

Elisabet Fura-Sandström

Dean Spielmann

Renate Jaeger

Agents de la Cour européenne des Droits de l'Homme

Paul Mahoney, ancien greffier de la Cour

Erik Fribergh, greffier adjoint (actuel greffier)

Sally Dollé, greffière de section

Michael O'Boyle, greffier de section

Vincent Berger, greffier de section

Søren Nielsen, greffier de section

Lawrence Early, adjoint au greffier

Claudia Westerdiek, adjointe au greffier

Roderick Liddell, adjoint au greffier

Stephen Phillips, chef de la division traitant les affaires russes

John Hunter, chef de la division des technologies de l'information

Renata Degener, chef de la division traitant les affaires polonaises

Clare Ovey, juriste confirmée responsable de la formation

Natasha Brady, rapporteur non judiciaire à la division traitant les affaires russes

Hanna Machinska, directrice du Centre d'information de Varsovie

Katarzyna Łakoma, juriste au Centre d'information de Varsovie.