



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

Quatrième sommet des chefs d'État et de Gouvernement du Conseil de l'Europe

Mémoire de la Cour européenne des droits de l'homme

Strasbourg, le 20 mars 2023

I Introduction

1. En préparation du Quatrième Sommet du Conseil de l'Europe, il est essentiel que la contribution que le système établi par la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après la « Convention ») apporte à la préservation et à la protection des valeurs européennes communes que sont la démocratie pluraliste et parlementaire, l'État de droit, ainsi que l'indivisibilité et l'universalité des droits de l'homme soit pleinement appréhendée et comprise.

2. Les États membres devraient réaffirmer leur attachement au système de la Convention en tant que mécanisme garantissant la paix et la stabilité en Europe et en tant qu'instrument central de l'ordre public européen dans le domaine des droits de l'homme. C'est par les arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la « Cour ») que la défense des valeurs qui sous-tendent le Conseil de l'Europe trouve son expression concrète. Une Cour forte fait la force du Conseil de l'Europe, et réciproquement. De fait, des institutions fortes au sein du Conseil de l'Europe jouent un rôle essentiel dans l'efficacité globale du système de la Convention.

II La place centrale du système de la Convention

3. Avec la Convention, qui est entrée en vigueur il y a plus de soixante-dix ans, les États membres du Conseil de l'Europe ont créé un système international de protection des droits de l'homme qui est unique en son genre.

4. Comme le souligne le rapport établi par l'Assemblée parlementaire en vue du Sommet¹, la Convention représente le dispositif supranational le plus avancé au monde en matière de protection des droits de l'homme, qui offre aux particuliers le droit de porter une affaire devant une cour internationale. De leur côté, les États membres assument l'obligation de protéger avec effectivité les droits et libertés consacrés par la Convention, en acceptant le contrôle international effectué par la Cour tout en respectant l'autorité, l'indépendance et l'autonomie de celle-ci en tant qu'organe judiciaire international, de même que le caractère juridiquement contraignant des arrêts et décisions qu'elle rend.

5. La Cour n'a de cesse de souligner l'importance des principes de subsidiarité et de responsabilité partagée entre les États parties et la Cour. Les différents acteurs du système de la Convention sont donc investis de rôles distincts, comme le reflète le Préambule de la Convention.

6. En plus de soixante années d'existence, la Cour a traité plus d'un million de requêtes. Ce faisant, elle a rendu des services considérables au développement et à la consolidation de la démocratie et des standards nécessaires pour garantir l'indépendance du pouvoir judiciaire ainsi que l'État de droit.

¹ Rapport « Le Sommet de Reykjavik du Conseil de l'Europe : Unis autour de valeurs face à des défis hors du commun », doc. 15681, 9 janvier 2023.

La stabilité politique et la bonne gouvernance, qui sont également essentielles à la croissance économique, passent par des institutions démocratiques solides qui opèrent dans le cadre d'un État de droit effectif.

III La réforme et le fonctionnement du système de la Convention

7. Le système de la Convention et la Cour ont connu un processus de réforme qui s'est étendu sur une décennie. Lancé à Interlaken (2010), ce processus a été renforcé par les conférences d'Izmir (2011), de Brighton (2012), d'Oslo (2014), de Bruxelles (2015) et, plus récemment, de Copenhague (2018).

8. Ces conférences ont représenté de la part des États membres une réaffirmation importante de leur attachement au système de protection des droits de l'homme établi par la Convention ainsi qu'à la Cour.

9. En engageant un processus de réforme continue et en faisant évoluer ses méthodes de travail, la Cour s'est dotée de stratégies différenciées et efficaces de traitement des affaires qui sont adaptées aux différents types et catégories de requêtes pendantes devant elle.

10. De plus, au cours des trois dernières années, la Cour a mis en place un mécanisme d'identification et de traitement rapides des affaires de chambre qui produisent un impact particulier dans un État donné ou sur le développement du système de la Convention. Ces affaires soulèvent des questions inédites concernant l'interprétation et l'application de la Convention, que ce soit en matière de bonne gouvernance démocratique, d'État de droit, d'environnement, de nouvelles technologies ou d'égalité et de violences domestiques, pour ne citer que quelques domaines. Presque toutes les autres affaires, à l'exception des affaires de Grande Chambre, sont traitées aussi efficacement que possible par les comités.

11. La Cour accorde une grande importance au dialogue avec les juridictions nationales, que ce soit par des échanges bilatéraux avec les juridictions nationales, dans le cadre de la procédure d'avis consultatif prévue par le Protocole n° 16 à la Convention ou par son Réseau des cours supérieures. Elle a également pris diverses mesures pour améliorer l'accès à sa jurisprudence, notamment la création d'une plateforme de partage des connaissances (*Knowledge Sharing*), ainsi que pour faciliter la soumission de tierces interventions par les États membres et la société civile.

IV Protéger et préserver le système de la Convention

12. Si, grâce aux réformes susmentionnées, la Cour a pu réduire considérablement son arriéré, qui atteignait en 2011 le nombre intenable de 161 000 affaires, les affaires potentiellement bien fondées continuent de représenter pour elle une lourde tâche. Plus de 75 000 requêtes sont actuellement pendantes devant la Cour. Au cours des trois dernières années, la Cour a traité, en moyenne, 38 000 requêtes par an. Elle doit également absorber un afflux massif d'affaires liées à des événements régionaux, nationaux ou sociétaux spécifiques, tels que l'invasion de l'Ukraine en 2014 et en 2022, les suites de la tentative de coup d'État en Türkiye ou la pandémie de Covid-19.

13. Face à un volume aussi considérable de requêtes nouvelles et pendantes et à la complexité ainsi qu'à l'importance des questions juridiques, politiques et sociétales soulevées par nombre d'entre elles, les processus internes de la Cour et ses méthodes de travail en constante évolution ne suffisent pas à assurer la protection et la préservation du système de la Convention qui sert si bien l'Europe.

14. **Il est par conséquent essentiel que le Sommet réaffirme l'attachement des États membres au système de la Convention, véritable cœur battant de la protection des droits de l'homme assurée par le Conseil de l'Europe.** Les parlements nationaux, les autorités exécutives et les juridictions nationales portent tous la responsabilité d'atténuer les pressions qui pèsent sur la Cour. Les pressions quantitatives exercées par la charge de travail ne sont pas seules en cause, car les pressions sont aussi de nature politique, notamment en ce qui concerne le respect de l'indépendance et de l'impartialité de la Cour ainsi que l'exécution de ses arrêts et décisions, lesquels sont contraignants.

15. Concrètement, il est urgent de s'atteler aux aspects suivants.

A. Ressources

16. L'insuffisance des ressources financières entrave en permanence le fonctionnement de la Cour. Elle limite la capacité de la Cour à s'acquitter en temps voulu des responsabilités qui lui incombent en vertu de la Convention concernant le traitement des affaires. Le manque de ressources a également des incidences multiples sur le dialogue entre la Cour et ses interlocuteurs, notamment les systèmes judiciaires nationaux.

17. Il est vrai qu'à la suite de l'élargissement du Conseil de l'Europe et de la croissance exponentielle du nombre de requêtes pendantes devant la Cour, les États membres ont résolu de renforcer sa capacité de traitement des affaires. La Cour reçoit environ 28 % du budget ordinaire du Conseil, soit un peu moins de 75 millions d'euros². Ce pourcentage doit toutefois être replacé dans son contexte, c'est-à-dire être rapporté au nombre de requêtes traitées chaque année par la Cour, et considéré en regard du volume et de la complexité des affaires inscrites au rôle et du fait que, contrairement à d'autres branches de l'organisation, la Cour ne bénéficie pas de fonds de l'UE et ne se voit allouer qu'un financement supplémentaire relativement limité sous la forme de contributions volontaires.

18. La Cour a naturellement dû assumer sa part du fardeau imposé par la politique budgétaire restrictive en vigueur au Conseil de l'Europe ces dernières années. Au cours des dix dernières années, elle a ainsi perdu au moins 51 postes. Invariablement, les traitements de 7 % des agents sont financés par les contributions volontaires versées individuellement chaque année par les États. Ces contributions ainsi que le détachement de fonctionnaires nationaux sont très appréciés. Toutefois, cette perte continue de ressources humaines et matérielles, alors que le volume et la complexité de la charge de travail ne cessent de s'accroître, devrait susciter non seulement une profonde inquiétude, mais aussi une action concrète.

19. Une institution judiciaire indépendante et autonome de cette taille et de cette importance nécessite un moyen de financement plus viable. Il est donc vital que des ressources suffisantes soient allouées à la Cour pour lui permettre d'exercer avec effectivité ses fonctions judiciaires et de traiter avec célérité les affaires pendantes, notamment les affaires interétatiques auxquelles il sera fait référence ci-dessous.

B. Obligation de répondre de ses actes : les affaires interétatiques et les affaires se rapportant à des conflits

20. Tout au long de son histoire, la Cour s'est attelée à l'examen d'affaires juridiques complexes en veillant à ce que les États répondent des violations les plus graves des droits de l'homme se produisant dans leur juridiction.

21. Au cours des dernières années, la Cour a constaté une nette augmentation du nombre d'affaires interétatiques, qui s'explique par une augmentation des conflits entre États membres ou anciens États membres du Conseil de l'Europe. À l'heure actuelle, la Cour se trouve saisie de 15 affaires interétatiques, qui totalisent 19 requêtes. Quatorze de ces 15 affaires concernent des conflits en cours entre États, dont 7 impliquant la Fédération de Russie. Ces affaires sont particulièrement lourdes étant donné leur complexité juridique et factuelle ainsi que les ressources qu'elles mobilisent. Lorsqu'elles sont liées à un conflit, elles donnent également lieu à un nombre très élevé de requêtes individuelles (environ 10 500 actuellement).

22. Dans ce contexte, il y a lieu de rappeler qu'en vertu de l'article 58 de la Convention, la Cour demeure compétente pour traiter les requêtes dirigées contre la Fédération de Russie concernant les actions et omissions susceptibles de constituer une violation de la Convention qui sont survenues jusqu'au 16 septembre 2022³. Sur près de 17 000 affaires pendantes contre la Fédération de Russie, plus de 14 000 ne sont pas directement liées à l'invasion de 2022 ni aux événements survenus en Crimée

² Pour l'année financière clôturée le 31 décembre 2022.

³ Résolution de la Cour européenne des droits de l'homme sur les conséquences de la cessation de la qualité de membre du Conseil de l'Europe de la Fédération de Russie à la lumière de l'article 58 de la Convention européenne des droits de l'homme, 22 mars 2022.

et dans l'est de l'Ukraine à la suite de l'invasion de 2014. L'exercice par la Cour de sa juridiction résiduelle permet de veiller à ce qu'un État qui cesse d'être une Partie contractante à la Convention pour avoir été expulsé du Conseil de l'Europe ne puisse se soustraire rétroactivement à ses obligations de droit international découlant de la Convention et à l'obligation qui lui incombe de répondre de violations graves des droits de l'homme.

23. Comme indiqué plus haut, de par leur nature, les affaires interétatiques consomment énormément de ressources. La Cour a engagé une réorganisation interne afin d'être en mesure de traiter plus rapidement les requêtes interétatiques pendantes. La priorité est donnée aux affaires pendantes qui concernent la Crimée, l'Ukraine orientale et l'invasion de 2022. **Il est essentiel que l'insuffisance des ressources ne vienne pas compromettre l'accomplissement de la mission cruciale de la Cour, qui est celle de traiter et de trancher les litiges interétatiques en temps utile pour obtenir que les États répondent de leurs actes.**

C. Exécution

24. Dès 2007, le Rapport du Groupe des Sages au Comité des Ministres indiquait que tant que des recours accessibles et effectifs feraient défaut au sein des États contractants, le mécanisme de la Convention souffrirait d'une grande instabilité.

25. L'évolution de la charge de travail de la Cour témoigne de l'existence d'un lien entre une exécution défaillante des arrêts de la Cour et l'afflux de requêtes répétitives.

26. Près de 80 % des affaires actuellement inscrites au rôle de la Cour correspondent à des requêtes qui soulèvent des questions pour lesquelles il existe une jurisprudence bien établie de la Cour ou sont des affaires répétitives. Ces dernières sont des affaires dans lesquelles les Parties contractantes n'ont pas pris de mesures effectives pour remédier aux problèmes structurels ou systémiques sous-jacents que la Cour a déjà constatés, et souvent à plusieurs reprises.

27. Pareille situation n'est pas tenable, tant du point de vue des principes de subsidiarité et de responsabilité partagée que du point de vue d'une juridiction cherchant à répondre suffisamment promptement aux questions nouvelles et délicates que soulèvent les changements que connaissent nos sociétés, nos démocraties, le climat et les conflits.

28. Les États doivent adhérer aux principes de la subsidiarité et de la complémentarité, tant sur le plan politique que dans la pratique, et respecter la jurisprudence de la Cour d'une manière qui donne plein effet à la Convention et qui évite à la Cour d'être surchargée par des requêtes répétitives. Cela suppose qu'ils prennent les mesures préventives et correctives nécessaires au niveau national, notamment avec la participation du Comité des Ministres, au moment d'exécuter les arrêts de la Cour et de résoudre les problématiques juridiques qui y sont identifiées, en particulier les insuffisances de la législation, l'absence de voies de recours internes ou le défaut d'effectivité de l'exécution des décisions de justice internes. Les États devraient également prendre en compte les mesures d'exécution des arrêts de la Cour qui concernent les autres États.

29. Il est essentiel que les États s'approprient la Convention au bénéfice des personnes relevant de leur juridiction, de la stabilité démocratique ainsi que de la cohérence de leurs systèmes juridiques et de la société dans son ensemble. L'exécution des arrêts de la Cour est une question qui touche à la prééminence du droit et qui fait partie intégrante du droit de recours individuel, lequel se trouve au cœur du système de la Convention.

30. Lorsqu'une Haute Partie contractante cesse d'être membre du Conseil de l'Europe et partie à la Convention, de nouvelles difficultés peuvent se poser relativement au processus d'exécution des arrêts rendus par la Cour dans les affaires introduites contre l'État en question. Il est par conséquent nécessaire d'élaborer un mécanisme effectif de mise en œuvre des arrêts de la Cour dans ces affaires.

31. Les déficiences dans l'exécution et le respect des arrêts et décisions de la Cour compromettent l'effectivité du système de la Convention et du rôle de la Convention en tant qu'instrument de protection de l'ordre public européen dans le domaine des droits de l'homme. Il est donc de la plus haute importance que les États membres réaffirment leur engagement à exécuter les arrêts

et décisions de la Cour, compte tenu du caractère contraignant de ceux-ci et des obligations que la Convention fait peser sur les États parties.

V Conclusion

32. Le Conseil de l'Europe et la Cour jouent un rôle décisif en s'efforçant de maintenir un niveau élevé de démocratie, de respect des droits de l'homme et de prééminence du droit dans les États membres. La reconnaissance de ce rôle devrait s'accompagner de l'appui politique et économique nécessaire pour que le Conseil de l'Europe et la Cour puissent exercer leurs fonctions avec efficacité.

33. À l'heure où la guerre fait rage sur le sol européen, les États membres du Conseil de l'Europe ne doivent pas perdre de vue le but pour lequel le système de la Convention a été mis en place, à savoir contrôler le respect des normes minimales nécessaires au fonctionnement d'une société démocratique dans un État de droit. Ce système sert de dispositif d'alerte précoce visant à prévenir l'érosion des démocraties.

34. Nous ne pouvons pas non plus perdre de vue, en ce moment critique de l'histoire de l'Europe, le caractère remarquable de la Convention, traité de garantie collective des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ni la responsabilité profonde qui nous incombe de transmettre ce mécanisme de protection internationale unique en son genre aux générations futures.

Quatrième sommet des chefs d'État et de Gouvernement du Conseil de l'Europe

Conclusion de la Cour européenne des droits de l'homme

Strasbourg, le 20 mars 2023

La Cour européenne des droits de l'homme appelle les États parties à :

1. Réaffirmer leur attachement au système de la Convention en tant que mécanisme garantissant la paix et la stabilité en Europe et promouvant les valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe, à savoir la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit.
2. S'engager à allouer des ressources financières suffisantes pour permettre à la Cour d'exercer ses fonctions judiciaires avec efficacité et de traiter sa charge de travail avec célérité.
3. Soutenir les efforts déployés par la Cour pour obtenir que, grâce à un traitement rapide des requêtes individuelles et interétatiques, en particulier celles qui découlent de conflits, les États répondent de leurs actes.
4. Réaffirmer leur engagement à exécuter les arrêts et décisions de la Cour, compte tenu du caractère contraignant de ceux-ci et des obligations que la Convention fait peser sur les États parties.