



AVOCATS EUROPÉENS DÉMOCRATES
ABOKATU DEMOKRATA EUROPARRAK
EUROPÄISCHE DEMOKRATISCHE RECHTSANWÄLTE
ADVOCATS EUROPEUS DEMOCRATES
ABOGADOS EUROPEOS DEMOCRATAS
AVVOCATI EUROPEI DEMOCRATICI
EUROPESE DEMOKRATISCHE ADVOKATEN
EUROPEAN DEMOCRATIC LAWYERS

MOTION DE L'AED

SUR LA REFORME DE LA COUR EUROPEENNE

Le protocole n° 14 modifiant le titre II de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, adopté par le conseil des ministres du 12 mai 2004, est signé par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe sauf la Russie et ratifié par dix-sept Etats¹.

Tout en considérant que ce protocole a des points positifs, l'AED attire l'attention des Etats membres du Conseil de l'Europe sur un aspect de la réforme qui lui paraît inacceptable, à savoir l'introduction d'un nouveau critère de recevabilité. De manière plus générale, l'AED soumet à l'attention des milieux judiciaires ses réflexions sur les modifications apportées par le protocole n° 14 et les mesures proposées dans les Recommandations qui l'accompagnent, ainsi que sur l'évolution de la jurisprudence de la Cour.

¹ Arménie, Danemark, Géorgie, Grèce, Irlande, Islande, ex-république yougoslave de Macédoine, Liechtenstein, Lituanie, Malte, Moldova, Norvège, Roumanie, Royaume Uni, Serbie Monténégro, Slovaquie, Slovénie.

Les mesures proposées s'orientent dans trois directions.

A. Le premier type de mesures vise à la prévention des violations au niveau national et à l'amélioration des voies de recours internes.

Une Cour européenne idéale serait sans doute celle qui n'aurait plus de cause à traiter parce qu'il n'y aurait plus de violation au niveau national ou que les éventuelles violations seraient toutes sanctionnées à ce niveau.

L'AED attire cependant l'attention du monde judiciaire sur la nécessité de vérifier l'efficacité des recours internes que les requérants sont tenus d'exercer avant de s'adresser à la Cour européenne.

Ainsi, à la suite d'arrêts de cette Cour stigmatisant la durée des procédures judiciaires, l'Italie a adopté une loi n° 89 du 24 mars 2001 (appelée : Loi Pinto) qui dispose que toute personne ayant subi un préjudice pécuniaire ou non du fait de la violation de l'obligation de durée raisonnable, est en droit d'introduire auprès de la cour d'appel une demande de satisfaction équitable. Ce droit a été ouvert avec effet rétroactif. Le rapport intérimaire du CDDH du 18 octobre 2002 (CM [2002], 146, p. 18) souligne que cela a permis à la Cour européenne "de renvoyer des milliers d'affaires en vue de l'épuisement de cette nouvelle voie de recours". Mais certains requérants, renvoyés devant une cour d'appel italienne, ont dû reprendre le chemin de Strasbourg, l'indemnisation octroyée étant sans rapport raisonnable avec les sommes accordées par la Cour européenne dans des affaires similaires. En outre, toutes les réformes prévues n'ont pas été mises en place.

Le 30 septembre 2004, le Comité des ministres s'est d'ailleurs déclaré préoccupé de la situation italienne, les mesures prises depuis 2000 n'ayant pas engendré d'amélioration stable et la situation s'étant même détériorée à défaut d'effectivité de la mise en œuvre des réformes annoncées depuis 2000.

L'on voit également apparaître un contentieux lié aux délais qualifiés de déraisonnables dans lequel les juridictions internes statuent sur les recours en indemnisation liés à la durée excessive de la première procédure.

Dans le cadre de l'amélioration des recours internes, l'AED regrette que l'ont n'ait pas accordé suffisamment d'attention à l'interaction entre la Cour et les juridictions nationales et, dans ce cadre, à la possibilité de renvoi préjudiciel et à la demande d'avis consultatifs émanant des juridictions nationales. Il a été souligné que, à court terme, cela risquait d'être un facteur de surcharge. Le mécanisme des questions préjudicielles pourrait cependant avoir, comme en droit communautaire, le mérite d'instaurer entre les Ordres judiciaires nationaux et la Cour européenne une collaboration tandis qu'actuellement le juge interne doit prendre le risque de résoudre seul la difficulté au risque d'être désavoué par la Cour européenne et montré du doigt pour avoir mal interprété la Convention. La réflexion devrait donc être poursuivie.

B. Le second type de mesures vise à optimaliser l'efficacité du filtrage et du traitement des requêtes.

Certaines modifications sont susceptibles d'améliorer le traitement des requêtes. Ainsi, le comité peut désormais déclarer une requête recevable et rendre conjointement un arrêt sur le fond lorsque la question relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention ou de ses Protocoles qui est à l'origine de l'affaire fait l'objet d'une jurisprudence bien établie de la Cour. Favoriser un constat rapide de violation est à notre estime fondamental.

Il peut également être positif que désormais les chambres statuent en principe à la fois sur la recevabilité et le fond.

Mais le protocole introduit une nouvelle condition de recevabilité qui a suscité de nombreuses réserves auxquelles l'AED s'associe.

En vertu de l'article 35.3, la Cour peut déclarer irrecevable toute requête individuelle non seulement lorsqu'elle estime la requête incompatible avec les dispositions de la Convention ou de ses protocoles, manifestement non fondée ou abusive mais aussi lorsque "le requérant n'a subi aucun préjudice important, sauf si le respect des droits de l'homme garanti par la Convention et ses Protocoles exige un examen de la requête au fond et à condition de ne rejeter pour ce motif aucune affaire qui n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne".

Ainsi, l'Assemblée parlementaire (avis n° 251/2004) a dit ne pouvoir l'accepter "parce qu'elle est vague, subjective et susceptible de faire subir une injustice grave aux requérants et qu'elle ne permettrait d'écarter que 1,6% des cas existants. Par ailleurs, elle pourrait avoir pour effet involontaire une discrimination à l'égard des requérants devant la Cour, en mettant, par exemple, l'accent sur le préjudice financier"). Cette nouvelle condition pourrait amener à considérer qu'il existe dans le domaine des droits de l'homme des préjudices moins importants que d'autres. Ce risque est hors de proportion avec le résultat de la mesure, le nombre d'affaires recevables non répétitives constituant une part minime de la charge de la Cour. En outre, la mise en œuvre de la nouvelle condition est susceptible de soulever des difficultés pratiques : la notion de préjudice important est nouvelle; on cherche encore le "cas idéal" où cette condition s'appliquerait; des arrêts importants pour les droits de l'homme n'auraient pas passé le cap de cette condition de recevabilité; si le gain de temps et de productivité réside essentiellement dans l'absence de motivation, la Cour s'expose à des accusations d'incohérence voire d'arbitraire (voir sur ce point les diverses interventions et contributions de Mme Florence Benoît-Rohmer et le rapport des juges à la Cour européenne des droits de l'homme F. Tulkens, M. Fischbach, J. Casadevall, W. Thomassen [annexe 3 pour le droit de recours individuel, Table ronde sur la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme]).

L'AED n'est pas convaincue par le rapport explicatif et les commentaires du comité directeur pour les droits de l'homme. Il a bien été affirmé que les critères pris

en considération seront "rationnels et objectifs" et "prendront en compte la situation particulière du requérant". Cette affirmation paraît illusoire quand on connaît les difficultés d'établir et d'évaluer le préjudice que ce soit en droit interne ou devant la Cour européenne dans le cadre de la "satisfaction équitable". Ne risque-t-on pas d'avoir une justice des droits de l'homme à deux vitesses selon que le justiciable sera puissant ou misérable, d'autant plus que l'hypothèse d'une assistance juridictionnelle dès le premier stade devant la Cour européenne avec ministère obligatoire d'un avocat n'a pas été retenue ?

L'AED craint également l'effet "cumulatif" de certaines mesures "à droit constant" et de l'article 35.3 nouveau. L'on peut relever ainsi une tendance plus stricte de la Cour européenne dans l'application de la règle de l'épuisement des voies de recours internes (voy. l'arrêt *Azinas / Chypre* du 28 avril 2004 et le commentaire de F. Krenc, J.T., 2004, p. 627).

L'AED regrette également que la proposition de l'assemblée parlementaire du permettre au Commissaire aux Droits de l'Homme de porter les cas de violation massive allégués des droits de l'homme devant la Cour n'ait pas été suivie. Le protocole n° 14 se borne en effet à compléter l'article 36 de la Convention en permettant au Commissaire de présenter des observations écrites et de prendre part aux audiences dans toute affaire devant une chambre ou la grande chambre.

C. Le troisième type de mesures vise à améliorer et accélérer l'exécution des arrêts de la Cour.

L'article 46 est complété en ce sens que le Comité des Ministres, s'il estime que la surveillance de l'exécution d'un arrêt définitif est entravée par une difficulté d'interprétation, peut saisir la Cour de cette difficulté et, s'il estime qu'une partie contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif, saisir la Cour de la question du respect par cette partie de son obligation.

Un autre problème est que tous les droits internes ne prévoient pas l'incidence d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme sur la validité de la décision en droit interne.

Dans le rapport du 27 septembre 2001, le groupe d'évaluation rappelle l'importance d'"instaurer conformément à la Recommandation (2000) 2 du Comité des Ministres, des procédures permettant la réouverture d'une procédure nationale après un constat de violation fait par la Cour (domaine dans lequel le Groupe note avec satisfaction qu'une législation a été adoptée ou est envisagée dans un certain nombre d'Etat membres)".

Le suivi de l'évolution des législations internes reste donc une priorité de l'AED.

Motion adoptée à Naples, le 8 octobre 2005