

La Cour Européenne des Droits de l'Homme en crise? (II) – La réforme à droit constant – une transformation silencieuse de la Cour?

Une partie de la littérature de spécialité qui analyse le système de la Convention européenne des droits de l'homme¹ considère que les mesures tendant à reformer l'activité de la Cour européenne des droits de l'homme² peuvent être classifiées en cinq grandes catégories: des mesures nationales – qui représentent des expressions concrètes du principe de subsidiarité; des mesures qui impliquent des changements à la Convention européenne; des mesures qui n'impliquent pas des changements à la Convention; des mesures concernant l'exécution des arrêts de la Cour et des mesures concernant l'allocation des ressources³.

La première partie de notre étude a été dédiée aux réformes apportées au système de la Cour, opérée par une formule „classique” en droit international – la modification du texte de la Convention. Sans doute, cette approche, ayant l'avantage d'une totale légitimation dans le système conventionnel de référence – générant pleins effets et étant opposable à tous les Etats parties, présente les désavantages liés aux changements du texte d'un traité international multilatéral: difficultés concernant le processus de négociation, lenteur des procédures pour l'entré en vigueur du texte etc. On a déjà montré que le processus de reformer le système de la CEDH utilisant la voie conventionnelle, étendu sur une période importante du temps, a été initié sous la pression d'une réalité inquiétante: la surchargée de la Cour par des requêtes individuelles, chaque année plus nombreuses, et l'incapacité de traiter en temps utile tous les dossiers, avec des sérieuses conséquences envisageables: le possible blocage institutionnel de la Cour ou la discréditation du concept du procès équitable dans la procédure devant la CEDH.

Cependant, parallèlement avec l'approche traditionnelle, la Cour a développé des mécanismes très intéressantes et – on peut affirmer sans se tromper – uniques dans le paysage des juridictions internationales pour mieux gérer son activité juridictionnelle et les défis à affronter. Ces méthodes et procédures *ad hoc* impliquent des acteurs différents: les Etats-parties, mais aussi des organes du Conseil de l'Europe – l'Assemblée Parlementaire, le Comité des Ministres, qui joue un rôle particulier, des divers sous-organes créés par les organes principaux. La deuxième partie de l'étude se concentrera sur ce phénomène particulier. On analysera les mesures les plus spécifiques et particulières – autres que ceux qui entraînent des modifications sur le texte de la Convention – prises pour améliorer l'activité de la CEDH. Certaines auteurs ont nommé ce phénomène d'une manière très suggestive:

Université de Bucarest – Faculté de Droit, Bucarest

daniela-anca.deteseanu@drept.unibuc.ro

Manuscris primit la 22 februarie 2017

¹ Ci-après, aussi, „la Cour”, „la Cour européenne” ou „la CEDH”.

² Ci-après, aussi, „la Convention” ou „la Convention européenne”.

³ *X.B. Ruedin*, Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Procédure, obligations des Etats, pratique et réforme, LGDJ, Bruylant, 2009, p. 347.

„la réforme à droit constant⁴”, pour souligner précisément le fait que ces mesures sont adoptées en dehors de tout changement du texte conventionnel.

Ce qui particularise *la réforme à droit constant* est la variété des moyens choisis pour l’accomplir, la multitude des initiateurs et le caractère différent de ses sources – la jurisprudence de la Cour, le Règlement de la Cour, des documents de *soft law* adoptés dans le cadre du Conseil de l’Europe etc. – offrant l’image d’une véritable mosaïque juridique orienté vers un but unique: rendre la Cour européenne plus efficace dans son action, tout en respectant les standards et garanties procédurales qu’elle-même impose aux États-Parties.

Compte tenu de la richesse dans la matière, l’analyse ne touchera pas les mesures concernant l’exécution des arrêts, ce domaine particulier imposant une étude séparé.

I. L’apport de la CEDH: la réforme de la Cour, pour la Cour

Confrontée avec une augmentation constante des requêtes individuelles, la Cour a essayé, au cours des années, trouver les pratiques les plus adéquates et des solutions jurisprudentielles pour contrecarrer ce véritable phénomène inflationniste. L’élément qui particularise le système réside dans le fait que tous ces pratiques développées par la Cour ont été formalisées dans des modalités très variés, les plus importantes pouvant être synthétisées comme il suit:

a. L’inclusion d’une certaine pratique de la Cour dans le texte de la Convention européenne: cette formule n’a pas représenté une solution utilisée très souvent. Cependant, un exemple de pratique développée par la CEDH et formalisée conventionnellement est représenté par le changement du texte de l’art. 29 parag. 1 de la Convention⁵, par le Protocole no. 14, dans le sens que, pour les requêtes individuelles, l’admissibilité et le fond seront jugés ensemble, comme règle générale. Avant la modification apportée par le Protocole no. 14 la règle était dans le sens inverse, les aspects concernant l’admissibilité de l’affaire étant jugée à titre préalable, avant l’analyse sur le fond. Le grand nombre des dossiers a forcé la CEDH de „concentrer” les deux étapes en une seule, solution reprise ultérieurement dans le texte conventionnel.

b. Des autres pratiques développées par la Cour, dans l’exercice de sa fonction judiciaire, ont été formalisées non pas un changement opéré au texte conventionnel, mais par l’inclusion dans le Règlement de procédure de la Cour.

Dans une perspective „historique”, le premier exemple concerne la possibilité de la Cour de prendre des mesures conservatoires⁶. Cette compétence n’a pas été prévue dans la

⁴ X.B. Ruedin, op. cit., p. 347.

⁵ Après les changements opérés par le Protocole no. 14, le texte de l’art. 29 parag. 1 est le suivant: „1. Si aucune décision n’a été prise en vertu des articles 27 ou 28, ni aucun arrêt rendu en vertu de l’article 28, une chambre se prononce sur la recevabilité et le fond des requêtes individuelles introduites en vertu de l’article 34. La décision sur la recevabilité peut être prise de façon séparée”, alors que avant le Protocole no. 14, le texte de l’art. 29 était formulé comme il suit: „1. Si aucune décision n'a été prise en vertu de l'article 28, une Chambre se prononce sur la recevabilité et le fond des requêtes individuelles introduites en vertu de l'article 34. 2. Une Chambre se prononce sur la recevabilité et le fond des requêtes étatiques introduites en vertu de l'article 33. 3. Sauf décision contraire de la Cour dans des cas exceptionnels, la décision sur la recevabilité est prise séparément”. On constate que, suite a une pratique constante de la Cour, le texte a été modifié, l’exception devenant, dans le nouveau système, la règle.

⁶ La possibilité d’adopter des mesures conservatoires est vue comme une compétence typique des juridictions internationales – voire, par exemple, le cas de la Cour Internationale de Justice.

Convention et, même en présent, elle n'est pas incluse dans le texte conventionnel. Cependant, les mesures provisoires ont été prévues dans le Règlement de l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme⁷, consacrées dans l'actuel article 39 du Règlement de la Cour⁸ et, à partir du fameux arrêt *Mamatkulov et Abdurasulovic c. Turquie*⁹, jugées comme ayant un caractère obligatoire pour tout Etat partie, une fois octroyées par la Cour.

Un processus similaire de pratique formalisée dans le Règlement de la Cour et, dans le même temps, une pratique devenue emblématique pour la CEDH, est la *procédure de l'arrêt pilote*. Comme précisé dans la première partie de notre étude, une cause typique pour l'afflux des requêtes individuelles vers la Cour a été la situation des „affaires répétitives”, découlant d'un dysfonctionnement chronique au niveau interne, nonobstant la source d'un tel dysfonctionnement (une législation nationale, une pratique administrative ou une jurisprudence interne non-conformes aux standards établis par la Cour). Le but de cette procédure, accentué par la Cour même, est d'identifier la cause qui génère les affaires répétitives (le problème structurel dans le système national de droit) et d'offrir une „solution de principe” qui permettra à l'Etat visé d'agir pour corriger la défaillance: „*La Cour a élaboré la procédure de l'arrêt pilote pour se doter d'une méthode permettant d'identifier les problèmes structurels sous-jacents aux affaires répétitives dirigées contre de nombreux pays et demander aux États concernés de traiter les problèmes en question*”¹⁰.

Le premier arrêt pilote a été rendu en 2004, dans la fameuse *l'affaire Broniowski c. Pologne*¹¹, la Cour se prononçant sur une question liée au droit au respect de ses biens – la question des biens immobiliers situés au-delà de la rivière du Boug, problème qui concernait environ 80.000 personnes. À partir de cette jurisprudence, la Cour a développé une pratique constante – sans en abuser – de rendre des arrêts pilotes¹². La procédure est standardisée, la Cour identifiant le problème structurel, les mesures de redressement à prendre par l'Etat

⁷ C. Bîrsan, Convenția europeană a drepturilor omului – Comentariu pe articole, 2^{ème} ed., Ed. C.H. Beck, Bucarest, 2010, p. 1213-1214.

⁸ CEDH, Règlement de la Cour, article 392 – Mesures provisoires: 1. La chambre ou, le cas échéant, le président de la section ou un juge de permanence désigné conformément au paragraphe 4 du présent article peuvent, soit à la demande d'une partie ou de toute autre personne intéressée, soit d'office, indiquer aux parties toute mesure provisoire qu'ils estiment devoir être adoptée dans l'intérêt des parties ou du bon déroulement de la procédure. 2. Le cas échéant, le Comité des Ministres est immédiatement informé des mesures adoptées dans une affaire. 3. La chambre ou, le cas échéant, le président de la section ou un juge de permanence désigné conformément au paragraphe 4 du présent article peuvent inviter les parties à leur fournir des informations sur toute question relative à la mise en œuvre des mesures provisoires indiquées. 4. Le président de la Cour peut désigner des vice-présidents de section comme juges de permanence pour statuer sur les demandes de mesures provisoires.

Disponible en ligne: (http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_FRA.pdf) consulté le 5.09.2016.

⁹ CEDH, Chambre, arrêt *Mamatkulov et Abdurasulovic c. Turquie*, 6 février 2003; CEDH, Grande Chambre, arrêt *Mamatkulov et Abdurasulovic c. Turquie*, 4 février 2005.

¹⁰ Voir: (http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_FRA.pdf) consulté le 15.09.2016.

¹¹ CEDH, Grande Chambre, arrêt *Broniowski c. Pologne*, 22 juin 2004.

¹² Il s'agit des arrêts pilotes *stricto sensu* – respectivement les arrêts pilotes qui indiquent le problème structurel et les mesures de redressement à prendre par l'Etat dans leur dispositif, et pas les arrêts dans lesquelles la Cour identifie un problème structurel (et éventuellement les mesures à adopter) dans les motifs.

défendeur – d’une manière générale – étant assortie, ultérieurement, par une procédure spécifique de suivi¹³.

Vu son effectivité et sa validation par la pratique subséquente de la Cour, la procédure a été codifiée, à partir de l’année 2011, par l’adoption d’un nouvel article du Règlement de la Cour¹⁴ qui a pas consacré la nouvelle institution, mais également, a détaillé la procédure, ajoutant des éléments nouveaux – consultation préalable des parties, droit d’initiative qui appartient non seulement à la Cour, mais aussi aux parties etc.¹⁵

Cette procédure représente une des actions les plus audacieuses de la Cour pour se doter d’un outil plus efficace face aux enjeux dont elle est confrontée. Outre la nouveauté en soi, le

¹³ E. Lambert-Abdelgawad, La Cour européenne au secours du Comité des Ministres pour une meilleure exécution des arrêts «pilote» (en marge de l’arrêt *Broniowski*) dans RTDH no. 61/2005, pag. 206-210, disponible sur l’Internet: (<http://www.rtdh.eu/pdf/2005203.pdf>) consulté le 10.09.2016.

¹⁴ CEDH, Règlement de la Cour, article 61 – Procédure de l’arrêt pilote: 1. La Cour peut décider d’appliquer la procédure de l’arrêt pilote et adopter un arrêt pilote lorsque les faits à l’origine d’une requête introduite devant elle révèlent l’existence, dans la Partie contractante concernée, d’un problème structurel ou systémique ou d’un autre dysfonctionnement similaire qui a donné lieu ou est susceptible de donner lieu à l’introduction d’autres requêtes analogues. 2. a) Avant de décider d’appliquer la procédure de l’arrêt pilote, la Cour doit inviter les parties à donner leur avis sur la question de savoir si la requête à examiner a pour origine pareil problème ou dysfonctionnement au sein de la Partie contractante concernée et si elle se prête à cette procédure. b) La Cour peut décider d’appliquer la procédure de l’arrêt pilote d’office ou à la demande de l’une ou des deux parties. c) Toute requête pour laquelle il a été décidé que la procédure de l’arrêt pilote serait appliquée doit se voir réserver un traitement prioritaire au sens de l’article 41 du règlement de la Cour. 3. La Cour doit indiquer dans l’arrêt pilote adopté par elle la nature du problème structurel ou systémique ou du dysfonctionnement qu’elle a constaté et le type de mesures de redressement que la Partie contractante concernée doit prendre au niveau interne en application du dispositif de l’arrêt. 4. La Cour peut fixer, dans le dispositif de l’arrêt pilote adopté par elle, un délai déterminé pour l’adoption des mesures mentionnées au point 3 ci-dessus, en tenant compte de la nature des mesures requises et de la rapidité avec laquelle il peut être remédié, au niveau interne, au problème constaté par elle. 5. Lorsqu’elle adopte un arrêt pilote, la Cour peut réserver la question de la satisfaction équitable en tout ou partie dans l’attente de l’adoption par la Partie contractante défenderesse des mesures tant individuelles que générales indiquées dans l’arrêt. 6. a) Le cas échéant, la Cour peut ajourner l’examen de toutes les requêtes procédant du même motif dans l’attente de l’adoption des mesures de redressement indiquées dans le dispositif de l’arrêt pilote. b) Les requérants concernés sont informés de la décision d’ajournement sous la forme qui convient. S’il y a lieu, tout élément nouveau intéressant leur affaire leur est notifié. c) La Cour peut à tout moment examiner une requête ajournée si l’intérêt d’une bonne administration de la justice l’exige. 7. Lorsque les parties à une affaire pilote parviennent à un règlement amiable, celui-ci doit comporter une déclaration de la Partie contractante défenderesse concernant la mise en œuvre des mesures générales indiquées dans l’arrêt et des mesures de redressement devant être accordées aux autres requérants, déclarés ou potentiels. 8. Si la Partie contractante concernée ne se conforme pas au dispositif de l’arrêt pilote, la Cour, sauf décision contraire, reprend l’examen des requêtes qui ont été ajournées en application du point 6 ci-dessus. 9. Le Comité des Ministres, l’Assemblée parlementaire du Conseil de l’Europe, le Secrétaire général du Conseil de l’Europe et le Commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe sont systématiquement informés de l’adoption d’un arrêt pilote ou de tout autre arrêt où la Cour signale l’existence d’un problème structurel ou systémique au sein d’une Partie contractante. 10. La décision de traiter une requête suivant la procédure de l’arrêt pilote, l’adoption d’un arrêt pilote, son exécution et la clôture de la procédure donnent lieu à la publication d’informations sur le site Internet de la Cour.

¹⁵ Il en résulte que la procédure de l’arrêt pilote a été le sujet d’un processus de codification et de développement progressif du droit international (des droits de l’homme).

mécanisme présente le grand avantage qu'il ne se dirige pas vers les effets de la surcharge de la Cour avec des requêtes individuelles, mais directement vers une des causes.

c. Des mesures visant les rapports avec les systèmes nationaux de droit – le principe de subsidiarité.

Sans être explicitement prévu dans le texte conventionnel, le principe de subsidiarité est devenu une véritable clé de voute du système strasbourgeois de protection des droits fondamentaux¹⁶. Il revient toujours à la Cour le mérite „d'activer” ce principe qui permet de trouver un équilibre entre les systèmes nationaux et internationaux dans la protection des droits de l'homme: „dans le contexte particulier de la Cour européenne des droits de l'homme, il signifie que la tâche d'assurer le respect des droits consacrés par la Convention incombe en premier lieu aux autorités des États contractants, et non à la Cour. Ce n'est qu'en cas de défaillance des autorités nationales que cette dernière peut et doit intervenir. [...] En revanche, la Convention n'instituant aucun pouvoir décisionnel supranational, la compétence de la Cour se limite strictement au contrôle du comportement des États. Il s'agit donc d'une logique internationaliste fort éloignée du modèle quasi-étatique et l'ordre juridique instauré par la Convention est celui **d'harmonisation**. Par conséquent, la subsidiarité est ici une «**subsidiarité-complémentarité**»: le pouvoir d'intervention de la Cour est limité aux seuls cas où les institutions nationales sont incapables d'assurer une protection effective des droits garantis par la Convention”¹⁷.

Le processus de renforcement du principe de subsidiarité peut être comparé avec celui concernant la procédure des arrêts pilotes: une affirmation par la pratique de la Cour, matérialisée dans les arrêts rendus, suivie par une (future) codification. Le principe a été affirmé dans la jurisprudence de la Cour rapidement. À la fin des années 60, dans *l'affaire relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique*¹⁸, la Cour affirme: „[...] Ce faisant, elle [la Cour] ne saurait se substituer aux autorités nationales compétentes, faute de quoi elle perdrait de vue le caractère subsidiaire du mécanisme international de garantie collective instauré par la Convention. Les autorités nationales demeurent libres de choisir les mesures qu'elles estiment appropriées dans les domaines régis par la Convention. Le contrôle de la Cour ne porte que sur la conformité de ces mesures avec les exigences de la Convention [...]”.

Ultérieurement, la Cour ne s'est pas limitée à consacrer le principe et de lui donner un volet „substantiel” – c'est à dire, l'utiliser comme outil d'évaluation des prétendues violations des droits prévus dans la Convention – mais il lui a attaché une fonction additionnelle, plus pointue et dirigée vers une gestion efficace des requêtes individuelles. On pourra la dénommer une fonction quasi-procédurale¹⁹.

¹⁶ Pour une analyse exhaustive du principe de subsidiarité dans le domaine du protection des droit fondamentaux, voir C.G. Achimescu, *Principiul subsidiarității în domeniul protecției europene a drepturilor omului*, Ed. C.H. Beck, Bucarest, 2015.

¹⁷ CEDH, Suivi d'Interlaken – principe de subsidiarité – Note du jurisconsulte, disponible en ligne: (http://www.echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_Follow-up_FRA.pdf) consulté le 20.09.2016.

¹⁸ CEDH, Cour (plénière), *affaire „relative à certains aspects du régime linguistique de l'enseignement en Belgique” c. Belgique* (au principal), 23 juillet 1968.

¹⁹ Certainement, il faut souligner aussi le volet purement „procédural” du principe de subsidiarité, dont l'expression la plus connue est la condition d'admissibilité concernant l'épuisement des voies de recours internes (art. 35 parag. 1 de la Convention européenne).

Le pas a été fait par la bien-connue jurisprudence *Kudla c. Pologne*²⁰ ou la Cour, saisie avec la prétendue violation de l'art. 6 de la Convention, sur l'aspect de la durée excessive des procédures judiciaires nationales, a décidé d'analyser distinctement le grief sur le terrain de l'art. 13 de la Convention²¹. En fait, sans le mentionner explicitement, mais en se prononçant sur la nécessité de l'existence d'un mécanisme procédural national pour corriger une violation d'un droit prévu dans la Convention, la Cour a activé le principe de subsidiarité, inclusivement pour le but de mieux gérer un des problèmes qu'elle doit affronter, trouvant donc une solution jurisprudentielle pour diminuer l'afflux des dossiers découlant d'une catégorie des affaires répétitives: „152. [...] Ainsi, en énonçant de manière explicite l'obligation pour les Etats de protéger les droits de l'homme en premier lieu au sein de leur propre ordre juridique, l'article 13 établit au profit des justiciables une garantie supplémentaire de jouissance effective des droits en question. Tel qu'il se dégage des travaux préparatoires (Recueil des Travaux préparatoires de la Convention européenne des Droits de l'Homme, vol. II, p. 485 et 490, et vol. III, p. 651), l'objet de l'article 13 est de fournir un moyen au travers duquel les justiciables puissent obtenir, au niveau national, le redressement des violations de leurs droits garantis par la Convention, avant d'avoir à mettre en œuvre le mécanisme international de plainte devant la Cour. Vu sous cet angle, le droit de chacun à voir sa cause entendue dans un délai raisonnable ne peut être que moins effectif s'il n'existe aucune possibilité de saisir d'abord une autorité nationale des griefs tirés de la Convention, et les exigences de l'article 13 doivent être regardées comme renforçant celles de l'article 6 § 1 plutôt que comme étant absorbées par l'obligation générale, imposée par cet article, de ne pas soumettre les justiciables à des procédures judiciaires anormalement longues”²².

Dans les dernières années, l'intérêt montré au principe de subsidiarité est considérablement accru, surtout compte tenu des possibilités pratiques que sa application peut offrir: soit d'empêcher la soumission des dossiers à la Cour (par une action effective des autorités nationales), soit de „rediriger” certains requêtes vers les systèmes nationaux de droit (par des modalités diverses, comme la procédure de l'arrêt pilote, la conclusion des règlements amiables etc.)²³. Le résultat d'une telle évolution a été la codification de principe. En fait, affirmé de plus en plus énergiquement dans les documents du Conseil de l'Europe²⁴, le principe de subsidiarité sera conventionnalisé si le Protocole no. 15 entrera en vigueur, par l'inclusion des références expresses au principe dans le Préambule de la Convention européenne²⁵.

²⁰ CEDH, Grande Chambre, arrêt *Kudla c. Pologne*, 26 octobre 2000.

²¹ *C. Bîrsan*, Convenția europeană a drepturilor omului – Comentariu pe articole, 2^{eme} ed., Ed. C.H. Beck, Bucarest, 2010, p. 1268-1269.

²² CEDH, Grande Chambre, arrêt *Kudla c. Pologne*, 26 octobre 2000.

²³ Qui représentent, en fait, des formes concrètes d'application du principe de subsidiarité.

²⁴ Voir les déclarations finales des Conférences de haut niveau sur la Cour européenne des droits de l'homme, disponibles en ligne: (<http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/reform&c=fre>) consulté le 5.09.2016. Voir aussi point 2 ci-dessous.

²⁵ Art. 1 du Protocole no. 15 prévoit la modification du texte de Préambule de la Convention, par l'introduction d'un nouvel paragraphe: „Affirmant qu'il incombe au premier chef aux Hautes Parties contractantes, conformément au principe de subsidiarité, de garantir le respect des droits et libertés définis dans la présente Convention et ses protocoles, et que, ce faisant, elles jouissent d'une marge d'appréciation, sous le contrôle de la Cour européenne des Droits de l'Homme instituée par la présente Convention [...]”.

II. Actions au niveau du Conseil de l'Europe – un *soft law* plus efficace?

En février 2010, quelque mois avant l'entrée en vigueur du Protocole no. 14 à la Convention européenne, à l'initiative de la Présidence suisse du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, est organisé la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, réunie à Interlaken. Finalisée avec le document nommé la „Déclaration d'Interlaken” du 19 février 2010, cette réunion jette les bases du „*processus d'Interlaken*”²⁶. Représentant, à notre avis, une forme très particulière (et sans précédent) d'action, dans le cadre d'une organisation internationale, dirigé vers l'amélioration de l'activité de l'organe juridictionnel de l'organisation²⁷, le *processus d'Interlaken* prend la forme d'une série des réunions des acteurs impliqués, *lato sensu*, dans la gestion de l'activité de la CEDH, ayant pour but de trouver les solutions nécessaires pour améliorer son activité.

Jusqu'au présent, cinq conférences ont été organisées: la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, Interlaken, Suisse, les 18-19 février 2010; Conférence à haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme organisée dans le cadre de la présidence turque du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Izmir, Turquie, les 26-27 avril 2011; La Conférence à haut niveau réunie à Brighton, Grande Bretagne, 19-20 avril 2012, à l'initiative de la présidence britannique du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe; La Conférence de haut niveau, réunie à Bruxelles, Belgique, les 26-27 mars 2015, à l'initiative de la Présidence belge du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, aux qui s'ajoute la Conférence sur l'avenir à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme, les 7-8 avril 2014, Oslo, Norvège²⁸.

À l'exception de conférence d'Oslo, toutes les autres réunions ont adopté des „déclarations” assorties des „plans d'actions” ou „plans de suivi”. Même si, se rapportant au droit des organisations internationales, ces documents représentent des actes internes de l'organisation, ayant plutôt un caractère de *soft law*, on considère que, grâce aux particularités du système strasbourgeois, leurs effets sont plus énergiques²⁹.

a. En fait, on peut remarquer que certains lignes d'action prévues dans ces documents ont déjà été incluses dans les textes conventionnelles. Avec une certaine approximation, le Protocole no. 14 a été un premier instrument de ce type – compte tenu du fait que le protocole a été contemporain avec le début de processus Interlaken – incluant dans le texte de la Convention européenne des propositions dégagées dans le cadre du Conseil de l'Europe (le système de filtrage des requêtes, les critères de la recevabilité). Pour l'avenir, il y a des autres lignes d'actions qui se retrouvent dans les documents Interlaken et qui sont incorporés dans les Protocoles no. 15 et 16 à la Convention européenne (la référence explicite au principe de subsidiarité avec son corolaire, la doctrine de la marge d'appréciation des Etats; la procédure de demande des avis consultatives à la Cour par les plus hautes juridictions nationales).

²⁶ Le texte de la déclaration, disponible en ligne: (http://www.echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_FinalDeclaration_FRA.pdf).

²⁷ Un phénomène similaire, mais pas identique, peut être observé dans le cas de la Cour Pénale Internationale.

²⁸ Les travaux des conférences sont disponibles en ligne, sur la page web du CEDH: (<http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=basictexts/reform&c=fre>).

²⁹ J. Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, p. 201-202.

b. Autres propositions comprises dans les déclarations ont été incorporées dans les actes internes de la Cour (par exemple, la procédure de l'arrêt pilote, déjà mentionnée, incluse dans l'art. 61 du Règlement de la Cour) ou des formations administratives de la Cour (par exemple, suite à une recommandation de la Déclaration de Brighton, les organes de la Cour ont „amélioré” le formulaire de requête, „afin de faciliter une meilleure présentation et un meilleur traitement de ces requêtes”)³⁰.

c. Il en résulte que, par ce processus atypique d'adoption des normes, une pléiade des organes de Conseil de l'Europe s'impliquent, d'une manière très peu apparente, dans la réforme de la CEDH. Dans cette perspective, l'analyse des documents de *processus d'Interlaken* s'avère d'une importance particulière pour déceler les tendances futures et la vision de l'organisation sur le rôle, la position et les perspectives d'une Cour européenne confrontée avec des défis de plus en plus complexes.

On est d'avis que, parmi les recommandations formulées dans le cadre de *processus d'Interlaken*, les l'évolution des suivantes mérite être observée dans les prochaines années:

- la question d'exiger des requérants le paiement de frais, y compris d'éventuelles autres nouvelles règles ou pratiques d'ordre procédural concernant l'accès à la Cour³¹;
- la possibilité s'élaborer d'une procédure simplifiée pour amender les dispositions d'ordre organisationnel³²;
- la possibilité de désigner des juges supplémentaires à la Cour³³;
- la poursuite d'une politique de hiérarchisation des requêtes individuelles, pour que la Cour se concentre sur les affaires les plus importantes et les plus graves³⁴;
- l'adoption d'une interprétation plus large de la notion de *jurisprudence bien établie* (au sens de l'art. 28 parag. 1 de la Convention), pour rendre la formation juridictionnelle de comité plus efficace³⁵;
- l'introduction des requêtes en ligne et simplifier ainsi la procédure de communication des affaires³⁶.

La dernière conférence, réunie à Bruxelles en 2015, a apporté quelques nouveautés qui méritent être soulignés. Outre les lignes générales qui réaffirment des thèmes déjà-touchées – mentionnées ci-dessus – la conférence suggéré deux questions à débattre:

- la possibilité de motiver, même de manière brève, les décisions d'irrecevabilité de juge unique;
- la possibilité de motiver, de manière brève, les décisions indiquant des mesures provisoires et les décisions de son collègue de cinq juges rejetant des demandes en renvoi³⁷.

³⁰ Déclaration de Brighton, point 20 g), ii). En fait, les formations administratives de la Cour se sont conformées et une série des modifications a été opérée sur l'art. 47 du Règlement de la Cour, concernant le contenu d'une requête individuelle et sur le formulaire de requête, beaucoup plus standardisé qu'auparavant. Cependant, l'interprétation très rigide de la Greffe en ce qui concerne les modalités de remplir le formulaire (avec la sanction – excessive – de ne examiner pas la requête si le formulaire n'est scrupuleusement rempli comme indiqué, limitation de nombre de pages pour la présentation de la situation du fait et des arguments juridiques) a attiré des vives critiques, allant jusqu'à mettre en question le caractère équitable de la procédure à la Cour.

³¹ Déclaration d'Izmir, 2011.

³² *Ibidem*.

³³ Déclaration de Brighton, 2012.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*.

L'initiative est à saluer, non seulement si on prend en compte sa substance, mais aussi parce qu'il dénote que les facteurs de décision du système strasbourgeois connaissent et surtout réagissent aux critiques formulées sur l'activité de la Cour. En fait, depuis longtemps on reprochait à la Cour que certaines décisions n'étaient pas motivées, contrairement aux standards imposées par la Cour même en ce qui concerne les garanties d'un procès équitable.

En plus, les documents adoptées dans le cadre du *processus d'Interlaken* relèvent la double perspective sur la position de la Cour³⁸ à l'avenir, sans trancher, quand même, la question: (i) la Cour en tant la promotrice de la justice individuelle, tout en affirmant le rôle du recours individuel comme „une pierre angulaire” du système de la Convention, mais avec le correctif que la Cour devra se concentrer sur „les violations graves ou répandues, les problèmes systémiques et structurels, et les questions importantes relatives à l'interprétation et à l'application de la Convention”³⁹ ou (ii) la Cour assumant un rôle „quasi-constitutionnel” dans la matière des droits fondamentaux eu niveau européen, les déclarations encourageant la procédure d'avis consultatif, finalement inclut dans les dispositions du Protocole no. 16.

Sans doute, cette analyse ne touche qu'une proportion infime des documents élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe pour trouver des moyens les plus adéquates pour réagir aux problèmes que la CEDH doit affronter. Néanmoins, on pense que le *processus Interlaken* a concentré tous ces efforts, représentant le point du départ des actions concrètes pour reformer le système de la Cour, dans des modalités tres diverses.

III. Remarques finales

L'évolution de la Cour et des méthodes utilisées pour la réformer conduisent à des conclusions extrêmement intéressantes. Il était inévitable que toute mesure de réforme soit matérialisée dans des changements au texte de la Convention européenne. Ces changements, visant surtout les questions d'organisation et de procédure, ont eu un but ponctuel et dirigé vers la gestion de la situation chronique dont la Cour doit affronter, il y a déjà des années: le volume toujours croissant des requêtes individuelles. Certes, quelques possibilités n'ont pas été effectivement prises en discussion – pour des diverses raisons. C'est le cas, par exemple, de l'augmentation du nombre des juges à la Cour. Cependant, autres mesures de réforme, orientées plus vers les causes de la crise du système, ont été adoptées en utilisant des moyens atypiques, n'entraînant pas nécessairement le changement du texte de la Convention et développées par une variété des acteurs agissant de la cadre du Conseil de l'Europe, parmi lesquels, certainement, la Cour a joué un rôle déterminant.

Il faut remarquer aussi qu'on n'a pas encore arrivé à donner une réponse claire à la question concernant le rôle à jouer par la Cour dans l'avenir: juridiction internationale centrée sur l'individu ou juridiction internationale ayant un rôle quasi-constitutionnel en matière des droits de l'homme, au niveau du continent européen.

Actuellement, les tendances basculent entre les deux conceptions: d'une cote, les documents adoptées dans le cadre du Conseil de l'Europe (y compris dans le cadre du *processus d'Interlaken*), soulignent le rôle central de la requête individuelle; de l'autre cote,

³⁷ Déclaration de Bruxelles, 2015.

³⁸ Voir aussi la première partie de notre étude, les conclusions concernant le rôle à jour par Cour dans l'avenir.

³⁹ Déclaration de Brighton, 2012.

des nouveaux institutions juridiques consacré soit par la pratique de la Cour, soit par la norme conventionnelle, orientent la Cour plutôt vers un rôle „quasi-constitutionnel” (la procédure de l’arrêt pilote, la procédure d’avis consultatif prévue par le Protocole no. 16). Selon nous, le double rôle de la Cour existera toujours. Il est possible que la fonction de la CEDH concernant les requêtes individuelles soit circonscrite, pour que la juridiction européenne se concentre de plus en plus sur „les affaires les plus importantes et les plus graves”, tandis que la fonction „quasi-constitutionnelle” soit renforcée, d’une manière qui permettrait à la Cour d’orienter plus effectivement les systèmes nationaux à observer les standards établis dans ses arrêts. De cette manière, en vertu du principe de subsidiarité, et avec le guidage de la jurisprudence strasbourgeoise, certaines catégories des affaires ne seront plus dirigées vers la CEDH, mais tranchées au niveau interne, la Cour ayant un rôle harmonisateur et intégrateur.

Comme souligné par Dean Spielmann, Président de la Cour, en 2015, au début de la conférence de Bruxelles, si on prend en compte la position exceptionnelle de la CEDH dans la création – au niveau international – d’un système garantissant les droits fondamentaux de l’individu, „faire vivre la Convention est une responsabilité immense pour tous les acteurs de ce système”⁴⁰.

⁴⁰ (http://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20150326_Spielmann_Conference_Bruxelles_FRA.pdf).