

# Propositions du CCBE de réforme du mécanisme de la CEDH

28/06/2019

Le Conseil des barreaux européens (CCBE) représente les barreaux de 45 pays, soit plus d'un million d'avocats européens. La régulation de la profession, la défense de l'état de droit, les droits de l'homme et le maintien des valeurs démocratiques sont les missions essentielles du CCBE. Le CCBE coopère avec le Conseil de l'Europe dans un certain nombre de domaines, notamment à travers son adhésion à la Conférence des organisations internationales non gouvernementales, son statut d'observateur au Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), à la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) et au Conseil consultatif de juges européens (CCJE), ainsi que dans plusieurs comités et groupes de rédaction sur l'avenir de la Convention, les migrations et la liberté d'expression. Le CCBE entretient également des relations étroites avec la Cour européenne des droits de l'homme comportant notamment la publication et la mise à jour régulière d'un guide pratique pour les avocats ([La Cour européenne des droits de l'homme – Questions/réponses destinées aux avocats](#), dont la dernière mise à jour date de 2018) et des réunions bilatérales annuelles pour discuter des questions d'importance particulière pour la profession d'avocat.

## Propositions du CCBE

Le CCBE

CONSIDÉRANT l'importance d'une protection efficace des droits de l'homme ;

RAPPELANT que la protection des droits de l'homme relève de la responsabilité des autorités et des juridictions nationales, complétée par le rôle subsidiaire, mais essentiel, de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) ;

PRÉOCCUPÉ par la longueur des procédures au titre de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), impliquant à la fois la Cour et l'exécution des arrêts de la Cour, sous la supervision du Comité des Ministres siégeant en comité des droits de l'homme (CMDH),

CONSCIENT des aspects suivants :

- Les retards particulièrement importants qui affectent l'arriéré d'affaires graves en instance devant la Cour depuis des années mais dont l'examen n'a guère été accéléré par les réformes entreprises à ce jour (l'arriéré) ;
- Le risque que, même après que les arrêts auront été rendus dans ces affaires en souffrance, souvent sept ans et trop souvent dix ans voire davantage après l'introduction de la requête devant la Cour, l'exécution de ces arrêts prenne souvent jusqu'à cinq années supplémentaires ;
- Le besoin de réformes susceptibles de contribuer rapidement à réduire ces retards cumulés afin de maintenir la crédibilité et l'efficacité du mécanisme de la CEDH ;
- L'opportunité de réformes pouvant être mises en œuvre sans délai et ne nécessitant ni modifications de la CEDH ni protocole additionnel ;

- L'occasion de proposer des réformes à la suite du débat au sein du Comité des Ministres au cours de la dixième année du Processus d'Interlaken ;

ATTENTIF à la responsabilité qui incombe aux avocats, en tant que représentants des requérants dans les procédures nationales et devant la Cour, de contribuer énergiquement à l'assistance aux réformes, aussi bien par ce débat que par la mise en œuvre d'améliorations dans la formation des avocats afin de garantir l'efficacité des conclusions sur les points relatifs à la CEDH devant les juridictions nationales et devant la Cour et le CMDH :

RECOMMANDÉ :

A. Que la Cour :

1. Améliore son dialogue avec les hautes juridictions nationales en développant une pratique d'évaluation par celles-ci des arguments relatifs à la CEDH, y compris une évaluation de l'importance nationale de l'affaire, ce qui aiderait la Cour à identifier les affaires méritant une priorité en raison de cette importance ;
2. Améliore la transparence et l'efficacité en judiciarisant le tri des requêtes nouvellement introduites devant la Cour, en incorporant des décisions immédiates de gestion des affaires lorsque cela est possible et en informant les parties en conséquence ;
3. Adopte une procédure simplifiée pour les affaires répétitives et manifestement bien fondées (WECL) reposant sur les décisions immédiates de gestion des affaires au stade du tri, et permettant que les affaires WECL soient déclarées recevables, sans pour autant donner normalement lieu à un arrêt de la Cour ;
4. Renforce l'utilisation de la formation de comité (trois juges) pour augmenter l'utilisation efficace des ressources judiciaires, et réforme la composition de la Grande Chambre en instaurant une composition fixe afin d'améliorer la cohérence de l'interprétation de la CEDH ;
5. Exploite les avantages du tri immédiat des requêtes nouvellement introduites associé aux décisions de gestion judiciaire des affaires, en créant une Chambre dédiée aux affaires urgentes et en renforçant l'autorité des mesures provisoires et la cohérence des décisions y relatives ;
6. Développe une formation supplémentaire pour préparer et permettre le détachement d'avocats exerçant en libéral afin de soutenir et d'accélérer les travaux du greffe de la Cour ;

B. Que le CMDH :

1. Augmente le temps imparti pour statuer sur l'exécution des arrêts en prolongeant la durée de ses réunions, en tenant davantage de réunions et en passant progressivement à une « session permanente » ;
2. Améliore davantage la transparence de son traitement des affaires (les plus graves) en procédure soutenue, en associant les représentants des requérants à l'identification de nouveaux arrêts en tant qu'arrêts « principaux », en invitant les parties à présenter des communications en vertu de la règle n° 9 et en les informant des affaires dont il est proposé de débattre avant chaque réunion du CMDH ;
3. Étudie et développe :
  - a. une nouvelle procédure distincte d'évaluation de l'indemnisation fondée sur la satisfaction équitable due dans les affaires WECL (manifestement bien fondées) ;

- b. des critères clairs d'utilisation de l'article 46 § 4, ainsi que de nouvelles règles régissant l'examen des affaires dans lesquelles la Cour constate que l'article 46 § 1 a été enfreint ; et
  - c. les moyens de faciliter l'exécution des décisions de satisfaction équitable par les juridictions nationales, notamment celles de l'État défendeur.
- 4. Développe, en collaboration avec le CCBE et les barreaux nationaux et locaux, une formation visant à améliorer les communications soumises par les avocats en vertu de la règle n° 9 et à permettre le détachement effectif d'avocats exerçant en libéral afin de soutenir et d'accélérer les travaux du secrétariat de la DGI ;
- C. Que le CCBE et les barreaux nationaux et locaux qui le composent :
  - 1. Coopèrent avec les hautes juridictions nationales pour introduire la pratique d'évaluation, par les hautes juridictions nationales, des arguments relatifs à la CEDH afin de garantir une présentation et une analyse claires des arguments en question soulevés dans les procédures nationales et d'aider la Cour à identifier les affaires méritant une priorité en raison de leur importance nationale ;
  - 2. Redoublent d'efforts pour fournir une formation ou des informations à travers le Guide à l'intention des praticiens afin d'assurer le déploiement efficace des arguments relatifs à la CEDH dans les procédures nationales et devant la Cour ;
  - 3. Soutiennent les efforts visant à assurer une formation spécifique dispensée par des praticiens expérimentés afin de préparer et armer les avocats en vue d'un détachement efficace au greffe de la Cour et au secrétariat de la DG I pour aider à résorber l'arriéré.

## Note explicative

### Contexte

1. Dans le cadre du processus d'Interlaken, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a élaboré des initiatives visant à réformer le mécanisme de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) dans le cadre de sa structure actuelle. Les réformes ont porté à la fois sur la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) et sur la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour par le Comité des Ministres siégeant en comité des droits de l'homme, le CMDH.
2. L'objectif des réformes est de permettre à la Cour de faire face efficacement à sa lourde charge de travail actuelle et à son arriéré important. D'importantes réformes ont été réalisées, notamment l'entrée en vigueur du Protocole n° 14, avec l'adoption d'un juge unique pour des décisions d'irrecevabilité, ainsi que la réforme de l'article 47 du règlement de la Cour, qui impose des règles formelles strictes aux requêtes. Ces mesures ont conduit à une réduction remarquable du nombre de dossiers, de plus de 150 000 requêtes en instance en 2011/2012 à environ 56 000 actuellement. Le Protocole n° 15, qui souligne le caractère subsidiaire du rôle de la Cour et réduit le délai de dépôt des requêtes, est sur le point d'entrer en vigueur.
3. Le nombre et la complexité des arrêts de la Cour ont augmenté, de même que la charge de la surveillance de leur exécution. Le CMDH est soutenu dans cette tâche par le Service de l'exécution des arrêts (DG I). Le CMDH a rationalisé son travail en répartissant les dossiers entre la catégorie standard et la catégorie soutenue. Les affaires types sont rapidement résolues, en grande partie par la DG I, mais celles qui sont affectées à une surveillance soutenue impliquent souvent de longs retards et des examens répétés du fait que les États sont à tout le moins lents à réparer les violations.

## **Il reste un arriéré important d'affaires graves impliquant des retards de plus de dix ans**

4. Les réformes entreprises jusqu'à présent ont stabilisé la situation en termes de nombres, mais n'ont guère contribué à résorber l'arriéré des affaires graves, qui représentent une part importante du rôle de la Cour. D'après l'analyse la plus favorable, dix mille nouvelles affaires graves sont en instance devant la Cour, qui attendent toujours leur premier examen. Certaines attendent depuis plus de dix ans. Nombre de ces affaires donneront lieu à des constatations de violation, de sorte que des mesures urgentes doivent être prises pour résorber l'arriéré si l'on veut maintenir la confiance dans le mécanisme de la CEDH. Abstraction faite de toutes les autres affaires (ce que la Cour ne peut pas faire), l'arriéré représente entre six et dix ans de travail au rythme actuel des arrêts.
5. Cette situation difficile est accentuée par les retards dans l'exécution des arrêts dans les affaires graves et par la liste tenace des quelque 700 arrêts importants qui attendent toujours d'être exécutés plus de cinq ans après que la Cour a rendu son arrêt<sup>1</sup>. De manière générale, dans les affaires graves, le délai entre l'introduction de la requête et l'arrêt est très rarement inférieur à trois ans et généralement supérieur à six, fréquemment supérieur à dix<sup>2</sup>. En ajoutant les retards d'exécution, cela signifie que dans de nombreux cas où la CEDH a été violée, dix à quinze ans sont nécessaires pour obtenir réparation. Une nouvelle réflexion s'impose.

## **Contribution du CCBE au processus d'Interlaken**

6. Jusqu'à présent, les praticiens n'ont guère participé au processus d'Interlaken. Les avocats ont néanmoins un intérêt évident à disposer de recours efficaces pour les violations de la CEDH, ainsi qu'à participer et à se familiariser à la procédure de requête. Le CCBE estime qu'il est grand temps de contribuer au débat sur la réforme du mécanisme de la CEDH, ainsi que d'aider à faire de ces réformes une réalité.
7. À cette fin, la Délégation permanente du CCBE auprès de la Cour (DP Stras), composée d'experts désignés par leurs barreaux nationaux, a organisé deux tables rondes avec la participation d'experts invités pour examiner les perspectives de réforme de la Cour et du CMDH. Elle a désormais mis au point les propositions pratiques suivantes à débattre qui, elle l'espère, contribueront à la fois à trouver des solutions aux problèmes actuels et à encourager les praticiens à s'engager à contribuer à la mise en œuvre de ces réformes pratiques.
8. Le CCBE invite à débattre de ces propositions comme élément du débat. Il entend qu'elles contribuent à trouver des moyens pratiques et immédiats de résorber l'arriéré actuel, sans qu'aucune modification de la CEDH ne soit nécessaire. Ces propositions s'appuient sur la reconnaissance du rôle subsidiaire de la Cour, le besoin de renforcer la protection des droits de l'homme au niveau national et d'améliorer la transparence et l'efficacité de la Cour et du CMDH afin que puisse progresser le travail essentiel de protection des droits de l'homme en Europe.

---

<sup>1</sup> Le nombre d'arrêts en attente d'exécution après cinq ans est statique : 2015 : 685 ; 2016 ; 719 ; 2017 : 718

<sup>2</sup> N° 35432/07 *Mammadov c. Azerbaïdjan* concernant des violations des articles 2 (de fond et de procédure), 3 et 5, 11 ans et n° 19788/03 *Ionescu et autres c. Roumanie* concernant des violations des articles A1P1, 15 ans

## **Recommandations concernant la Cour**

### **L'évaluation des arguments relatifs à la CEDH par les hautes juridictions nationales**

9. Le rôle subsidiaire de la Cour signifie que les juridictions nationales ont la tâche première de protéger les droits de l'homme. Le CCBE propose que les hautes juridictions nationales puissent contribuer immédiatement à réduire la charge de travail de la Cour en incluant à un endroit précis de leurs arrêts une analyse claire et concise des arguments relatifs à la CEDH présentés dans les recours dont elles sont saisies ainsi qu'une « évaluation » de la force et de l'importance de ces arguments.
10. La présente proposition encourage l'adoption d'une pratique par les hautes juridictions nationales selon laquelle, dans tout arrêt rejetant une demande fondée sur la CEDH, l'arrêt devrait énoncer dans une partie définie, et non dispersée dans différentes parties, un exposé succinct des motifs du rejet de la demande et de sa signification.
11. Les juridictions nationales sont déjà tenues d'appliquer la CEDH, de sorte que, dans cette mesure, la proposition n'impose pas de nouvelle obligation. Les avocats seraient encouragés à concentrer leurs arguments relatifs à la CEDH devant les juridictions nationales, ce qui faciliterait le rôle de celles-ci dans la protection première des droits de l'homme. Les modalités précises de mise en œuvre de la nouvelle règle ou pratique varieront en fonction des règles concernées des hautes juridictions nationales, mais elle aura pour objet de préciser que les arguments relatifs à la CEDH ont été soulevés et traités, la raison pour laquelle ils ont été rejetés et si les arguments et l'affaire en général sont importants dans le système juridique national. Les hautes juridictions nationales sont bien placées pour évaluer chacune de ces questions.
12. Lorsque le recours rejeté a donné lieu à une requête devant la Cour, le requérant pourrait s'appuyer sur « l'évaluation » de la haute juridiction nationale, pour démontrer immédiatement que les recours nationaux ont été épuisés par référence à la CEDH ainsi que l'avis de la juridiction nationale sur l'importance de l'affaire dans le système juridique national. Les facteurs pertinents pourraient être le fait que l'affaire illustre l'une des nombreuses questions similaires soulevées ou une situation factuelle unique, ou qu'il s'agissait d'un vestige d'une règle juridique antérieure, modifiée depuis lors.
13. La valeur pour la Cour d'une telle « évaluation » judiciaire nationale, ou de son absence, varierait. Une évaluation identifierait le cœur de l'affaire relative à la CEDH telle qu'elle est défendue devant les juridictions nationales, satisfaisant le critère de l'épuisement et identifiant immédiatement la portée des questions relatives à la CEDH. S'il s'agit d'une affaire parmi tant d'autres dans le système juridique national, une procédure pilote pourrait alors être appropriée. La Cour reconnaîtrait qu'une évaluation claire par une haute juridiction nationale serait un facteur pertinent dans la priorité d'examen de l'affaire, d'autant plus que la priorité actuelle de catégorie II de la Cour concerne les affaires ayant des conséquences majeures pour le système juridique national.
14. Inversement, l'absence d'« évaluation » obligerait la Cour à vérifier, comme à l'heure actuelle, si et comment la CEDH a été mise en œuvre devant les juridictions nationales. Les termes de l'évaluation pourraient également montrer non seulement qu'un argument relatif à la CEDH a été traité, mais qu'il n'a aucun fondement.
15. La Cour conserverait, comme aujourd'hui, le contrôle de sa politique de priorité, y compris la possibilité de donner la priorité à une affaire que le système juridique national a mal évaluée, mais l'évaluation judiciaire nationale serait une aide précieuse pour le tri rapide des nouvelles requêtes ainsi qu'un guide dans leur traitement à venir. La proposition d'évaluation contribuerait au dialogue entre les hautes juridictions nationales et la Cour, au bénéfice potentiel des procédures devant les deux juridictions.

## **La judiciarisation du tri initial des nouvelles requêtes**

16. À l'heure actuelle, le premier examen des nouvelles requêtes est effectué par la section de filtrage du greffe. Aussi essentiels soient-ils, les examens effectués demeurent confidentiels étant donné qu'ils ne sont pas de nature judiciaire. Comme l'illustre l'arriéré actuel, ce phénomène peut créer de nombreuses années de silence de la part de la Cour quant au sort d'un grand nombre de requêtes graves. Le CCBE propose que cette tâche initiale soit étendue de manière à inclure l'intervention d'un juge, ce qui permettrait de prendre au plus vite des décisions formelles de gestion des affaires et de les communiquer aux parties.
17. Le processus de tri initial revêt une grande importance pour le traitement ultérieur des affaires. La participation des juges augmenterait l'éventail des décisions disponibles, ainsi que leur autorité, et permettrait à ces décisions d'être rendues publiques, ce qui en améliorerait la transparence. Au moins quatre types de mécanismes peuvent être identifiés : les affaires hautement prioritaires, les affaires relatives à des jurisprudences bien établies, qui pourraient mener à une décision rapide sur la recevabilité et à un règlement rapide (voir ci-dessous), les affaires graves comme celles qui sont actuellement en attente et celles qui ne méritent pas une attention rapide. Cette dernière catégorie pourrait comprendre de nombreuses affaires qui sont actuellement vouées à être traitées par un juge unique. Le souci de la Cour de réduire le nombre d'affaires pendantes risque de détourner les ressources judiciaires de la tâche urgente qui consiste à traiter les affaires plus graves, y compris l'arriéré. Si le tri initial s'appuie sur un examen par un juge, les requérants peuvent et doivent savoir si leur requête mérite ou non une attention immédiate, et à quel moment ils peuvent la recevoir.
18. La reconnaissance par un juge de l'arriéré et un engagement à l'égard de celui-ci seraient bénéfiques. Dans le cas des juridictions où le nombre d'affaires rend inévitables des retards dans l'examen de toutes les affaires sauf les plus urgentes, la Cour doit reconnaître ce fait devant les parties et fixer en conséquence des objectifs publics pour la gestion de l'arriéré. Tous les utilisateurs de la Cour comprendront mieux les difficultés et agiront de manière appropriée pour les résoudre ou les atténuer.

## **Une procédure simplifiée pour les affaires répétitives et les affaires relatives à des jurisprudences bien établies**

19. Le rôle de la Cour comprend environ dix mille affaires en attente qui sont des affaires répétitives ou des affaires WECL. Une nouvelle procédure rapide est nécessaire pour les reconnaître et les résoudre sans engager des ressources excessives au sein de la Cour. Le CCBE propose que ces affaires soient résolues normalement par une décision portant sur la recevabilité uniquement, suivie d'un règlement amiable ou d'une déclaration unilatérale étant donné que les gouvernements défendeurs concernés et leurs agents connaissent bien la jurisprudence pertinente.
20. Des orientations seront nécessaires quant au niveau approprié d'indemnisation à verser dans ces affaires mais, encore une fois, les principes sont bien établis. Objectivement, ces affaires « simples » méritent bien davantage un traitement rapide que les affaires manifestement irrecevables qui font actuellement l'objet d'une attention judiciaire rapide et significative. Des efforts devraient être faits pour préciser la satisfaction équitable appropriée dans le dispositif de tout arrêt rendu dans des affaires répétitives ou des affaires de violation continue.

## **L'élargissement du recours aux comités et une composition fixe de la Grande Chambre**

21. Compte tenu de la reconnaissance de l'étendue de la jurisprudence établie de la Cour, celle-ci devrait recourir davantage à la formation de comité de trois juges pour rendre ses arrêts. Par rapport à la chambre à sept juges, il est évident qu'un comité implique un engagement de ressources judiciaires beaucoup plus faible, ce qui pourrait doubler la capacité judiciaire disponible de la Cour. En réalité, si la Cour veut augmenter le nombre d'arrêts rendus sans augmenter ses ressources, le principal moyen dont elle dispose est de s'en remettre aux comités plutôt qu'aux chambres.
22. La Grande Chambre a pour tâche de résoudre les incohérences de la jurisprudence et de statuer sur les affaires les plus complexes. Sa tâche de maintien de la cohérence judiciaire serait mieux remplie si la Grande Chambre adoptait une composition fixe plutôt qu'une composition différente dans chaque affaire. Cette composition pourrait comprendre le président, le vice-président et tous les présidents des chambres, à l'exception de la chambre qui a statué sur l'affaire précédemment, le reste étant composé de membres et de suppléants nommés pour un mandat fixe de peut-être deux ans.

## **Une chambre pour les affaires urgentes et le renforcement de l'autorité des mesures provisoires**

23. Un nombre important d'affaires urgentes, y compris celles impliquant des détenus et soulevant des questions relatives à l'article 3 de la CEDH, n'est pas traité de manière aussi urgente qu'il le semble. Dans le cadre de la judiciarisation du processus de tri, l'attribution de l'ordre des priorités aux affaires soumises à la Cour devrait être publique et judiciairement justifiée. Les requérants souffrent actuellement d'une « loterie de codes postaux » dans le cadre de laquelle les ressources limitées du greffe condamnent certaines affaires urgentes à des retards importants, tandis que les affaires contre d'autres États défendeurs sont traitées rapidement.
24. Une solution partielle consisterait à créer une chambre de la Cour pour les affaires prioritaires. Cela permettrait d'améliorer la spécialisation et la cohérence et d'assurer des ressources judiciaires ciblées pour les cas les plus urgents. En même temps, l'efficacité des mesures provisoires devrait être renforcée par la modification de l'article 39 § 2 du règlement de la Cour pour rendre immédiate et automatique la notification au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de l'octroi des mesures provisoires.

## **Le détachement d'avocats au greffe de la Cour et l'acceptation d'un financement externe**

25. Depuis quelques années, la Cour a mis en place un système de détachement de juges et de juristes travaillant pour l'État pour compléter les capacités du greffe. Les salaires des personnes détachées ont été payés par leurs employeurs étatiques et n'ont donc pas incombé au budget de la Cour. La nouvelle initiative du Secrétaire général du Conseil de l'Europe, qui propose que l'organisation modifie ses règles de financement pour lui permettre de recevoir des subventions et des financements similaires de la part d'organismes non publics, offre la possibilité de détacher de la même manière des avocats exerçant en libéral dûment formés, dans l'hypothèse où un financement adéquat peut être obtenu.
26. Le besoin de ressources supplémentaires au greffe est évident mais, pour être utiles, les personnes détachées doivent être bien formées avant leur arrivée et capables de s'engager pour une période suffisante au greffe pour y apporter une contribution valable. Le CCBE s'engage à soutenir le développement de la proposition et des initiatives nationales « d'évaluation » visant à améliorer le niveau de l'argumentation relative à la CEDH devant les

juridictions nationales ainsi que devant la Cour et le CMDH. Ces efforts contribueraient à préparer les avocats détachés à aider efficacement le greffe dès le départ.

### **Recommandations concernant le CMDH**

27. Les recommandations ci-dessus visent à accroître la rapidité et l'efficacité du processus décisionnel de la Cour et à améliorer la transparence. Le CMDH est néanmoins déjà aux prises avec son propre arriéré dans la surveillance des arrêts complexes. Si la rapidité avec laquelle la Cour rend ses arrêts augmente, la charge qui pèse sur le CMDH augmentera automatiquement à son tour.
28. Ceci est d'autant plus vrai en ce qui concerne les affaires actuellement pendantes devant la Cour, dont certaines attendent leur premier examen judiciaire depuis dix ans, voire davantage. Les affaires qui donnent lieu à des arrêts seront d'autant plus anciennes au moment où ces arrêts devront être exécutés, ce qui les rendra plus complexes d'un point de vue des faits, des preuves et du droit. Le CMDH doit accélérer son rythme de travail dès maintenant s'il souhaite éviter que les pires retards au sein de la Cour se reproduisent plus tard dans la surveillance de l'exécution des arrêts à laquelle il devra procéder.

### **Accélérer le rythme de travail du CMDH**

29. Actuellement, le CMDH se réunit quatre fois par an pendant trois jours. Les affaires les plus graves font l'objet d'un débat, mais seules 12 à 20 affaires peuvent faire l'objet d'un débat par réunion. Certaines affaires sont de nouveau inscrites sur la liste pour être débattues lors de réunions successives afin d'accroître la pression pour que les États défendeurs en accélèrent l'exécution. En conséquence, une cinquantaine d'affaires seulement peuvent être débattues chaque année, ce qui représente moins d'un dixième des affaires sous surveillance soutenue en instance depuis cinq ans ou plus, sans compter le fait que ces affaires anciennes ne sont pas les seules affaires urgentes. De plus, par convention, aucun gouvernement défendeur n'est actuellement confronté à des débats sur plus de quatre affaires par réunion. Cette limite est destinée à empêcher tout gouvernement de se sentir « visé », mais elle constitue un obstacle à la surveillance adéquate de l'exécution.
30. Le CCBE propose que le CMDH prolonge immédiatement chaque réunion trimestrielle d'une journée et qu'il la consacre à l'examen d'autres affaires graves. Cette mesure très modeste augmenterait déjà d'un quart le nombre d'affaires pouvant être débattues chaque année. Dans un deuxième temps, le nombre de réunions devrait être progressivement augmenté jusqu'à ce qu'elles aient lieu tous les mois. À ce rythme, toutes les affaires de plus de cinq ans seraient débattues tous les deux ans.
31. Cette fréquence accrue de réunion aurait des répercussions en termes de ressources pour les responsables participant au CMDH, surtout pour ceux qui se chargent de l'exécution et de la mise en œuvre des arrêts dans les administrations nationales. Cependant, les États membres du Conseil de l'Europe se sont déjà engagés à plusieurs reprises à exécuter rapidement et efficacement les arrêts de la Cour, plus récemment dans les Déclarations de Bruxelles et de Copenhague. Le secrétariat de la DG I aura besoin d'un recrutement correspondant d'envergure pour préparer les résumés des affaires supplémentaires, mais des avocats détachés, formés par leurs barreaux locaux, pourraient également participer à cet effort, tel que proposé ci-dessous.

## Accroître la transparence et la participation des représentants des requérants

32. La liste actuelle des affaires devant faire l'objet d'un débat n'est pas systématique et est secrète. Aucune de ces deux caractéristiques n'est efficace. Les affaires débattues peuvent aller de disparitions aux conditions de détention en passant par des affaires touchant à la propriété. En 2018, pour la première fois, le CMDH a regroupé l'examen et le débat des affaires relatives à l'article 3 dans une réunion thématique. Des réunions thématiques plus ciblées de ce type sont nécessaires et seraient réalisables avec des réunions plus fréquentes, tel que proposé ci-dessus. Des réunions thématiques permettraient également au CMDH d'élaborer une politique prioritaire cohérente, comme l'a fait la Cour.
33. Le secret concernant les affaires qui feront l'objet d'un débat est dépassé et ne convient pas à une instance quasi-judiciaire traitant de jugements relatifs aux droits de l'homme. De grands progrès ont été accomplis récemment pour réduire le secret presque total des travaux du CMDH, mais la transparence n'est toujours pas assurée. Trois réformes simples dans le cadre des affaires sous surveillance soutenue permettraient d'apporter immédiatement une amélioration notable :
  - a. La transparence dans l'attribution de nouveaux arrêts à des groupes d'affaires à la suite d'un arrêt « principal ». À l'heure actuelle, les critères sont incertains ;
  - b. Une lettre type devrait être envoyée aux représentants du requérant pour les informer que l'affaire de leur client fera l'objet d'une surveillance soutenue, en indiquant l'affaire principale concernée et en sollicitant des communications succinctes en vertu de la règle n° 9 ;
  - c. L'identification des affaires proposées pour débat lors de la réunion suivante du CMDH.
34. La formation des praticiens à petite échelle est déjà en cours en ce qui concerne la rédaction de communications en vertu de la règle n° 9. Les barreaux locaux devraient le faire savoir, ce qui pourrait également aider les institutions nationales des droits de l'homme à présenter plus fréquemment des communications au CMDH sur des questions systémiques. Des réunions thématiques du CMDH, centrées sur les arrêts concernant un article particulier, faciliteraient cette tâche, mais ces agences nationales sont surchargées et manquent de ressources, d'où la nécessité d'impliquer les représentants des requérants.
35. Collectivement, ces mesures visant à accroître le nombre de réunions du CMDH, à accroître considérablement le temps disponible pour débattre des affaires, à améliorer la transparence du système et à encourager les praticiens à le soutenir, aussi bien en tant que représentants que par leur formation et leur détachement, sont conjointement capables d'améliorer la capacité et la qualité du travail du CMDH.

## Autres propositions méritant d'être étudiées et développées

36. Trois autres propositions méritent d'être examinées et développées :
  - a. Le CMDH doit élaborer une nouvelle procédure simplifiée pour superviser l'octroi d'indemnités dans les affaires relatives à des jurisprudences bien établies et déclarées recevables mais ne faisant pas l'objet d'un arrêt (voir les paragraphes 18 et 19 ci-dessus).
  - b. Le CMDH doit développer ses critères d'application de l'article 46 § 4. L'expérience initiale de *Mammadov* est un premier pas important, bien que la lenteur de la réponse de la Cour à ce premier renvoi soit décevante. Le CMDH et le Secrétaire général ont invoqué le constat d'une violation de l'article 18 de la Convention comme motif

pertinent pour mettre en œuvre l'article 46 § 4, mais cela ne peut être le seul critère. L'article 46 § 4 s'applique selon ses termes au non-respect d'un arrêt et non à la violation d'un article particulier. Le CMDH doit également élaborer sa réponse et sa procédure lorsque la Cour constate que l'article 46 § 1 n'a pas été respecté.

- c. L'article 46 § 1 de la Convention confie au Comité des Ministres la tâche de *surveiller* l'exécution des arrêts plutôt que l'exécution effective. Le Comité des Ministres devrait étudier les moyens permettant aux juridictions nationales de s'assurer du paiement des sommes accordées à titre de satisfaction équitable. Ces obligations sont inconditionnelles et n'impliquent aucun choix quant aux moyens de mise en œuvre. Le fait pour les juridictions nationales, qu'elles soient de l'État défendeur ou d'un autre État, de s'assurer d'un tel paiement pourrait être supervisée par le CMDH et exécutée par les systèmes juridiques nationaux. Un tel mécanisme complémentaire mérite un examen approfondi.

### **Formation et détachement à l'appui du travail de la DG I**

37. Comme indiqué plus haut (aux paragraphes 25 et 26) en ce qui concerne la possibilité de formation et de détachement au greffe de la Cour, la réforme proposée du financement du Conseil de l'Europe pourrait faciliter le détachement d'avocats ayant reçu une formation appropriée pour assister la DG I. Compte tenu des exigences croissantes auxquelles la DG I et le CMDH doivent répondre et des solutions proposées ci-dessus, des ressources supplémentaires considérables seront nécessaires pour répondre aux engagements ambitieux des États membres concernant l'exécution rapide et effective des arrêts de la Cour.
38. Le CCBE et ses barreaux constitutifs seront prêts à contribuer à cet effort majeur si l'on veut que le mécanisme de la CEDH conserve sa crédibilité.