



Le(s) nouveau(x) visage(s) de la Convention européenne des droits de l'homme

DEUX ÉVÉNEMENTS récents sont appelés à modifier sensiblement la physionomie du système de la Convention européenne des droits de l'homme : l'entrée en vigueur du protocole n° 14 à la Convention et la Déclaration d'Interlaken. Chacun à sa façon, ces textes s'attachent à donner des réponses au problème de la surcharge de travail chronique de la Cour qui, avec actuellement 140.000 requêtes pendantes, a atteint des proportions inquiétantes.

L'étude présentée ici examine l'apport de ces deux textes ainsi que leurs effets sur le système de la Convention. On verra ainsi qu'ils contribuent à renforcer la tendance déjà observée vers une diversification des formations de jugement et des procédures à la Cour européenne des droits de l'homme. D'où le titre de cette contribution et sa référence au nouveau visage de la Convention, lequel se décline désormais au pluriel.

1

Le protocole n° 14

Le protocole n° 14 a pour but principal de fournir à la Cour de nouveaux outils pour traiter plus rapidement les requêtes et ainsi réduire l'arriéré. Alors qu'il était ouvert à la signature dès le 13 mai 2004, il n'a pu entrer en vigueur avant le 1^{er} juin 2010. S'il a fallu attendre si longtemps, c'est notamment en raison des péripéties qui ont entouré sa ratification en Russie. Au moment où celle-ci était déjà le dernier État contractant à ne pas avoir ratifié le protocole, la Douma, chambre basse du Parlement, rejeta une première fois le projet de loi de ratification fin 2006, avant de finalement l'approuver par un vote intervenu le 15 janvier 2010¹.

(1) C'est pour ne pas priver les autres États contractants du bénéfice des principales réformes prévues dans le protocole n° 14 en attendant la ratification russe que, le 27 mai 2009, a été ouvert à la signature le protocole n° 14bis, en quelque sorte une version *light* du protocole n° 14, dont l'entrée en vigueur n'exigeait que trois ratifications, lesquelles étaient acquises dès le 1^{er} octobre 2009. Ratifié au final par douze États, le protocole n° 14bis a toutefois cessé d'être en vigueur avec l'entrée en vigueur du protocole n° 14. Auparavant, il avait en outre été convenu, dans l'accord dit « de Madrid » du 12 mai 2009, que les États pourraient accepter, à leur propre égard et avec effet immédiat, l'application provisoire des principales réformes prévues par le protocole n° 14, ce que dix d'entre eux ont fait, parmi lesquels la Belgique (le 29 juillet 2009, avec effet au 1^{er} août 2009).

A. — Le juge unique

Parmi les outils créés par le protocole, il y a tout d'abord une nouvelle formation juridique, le juge unique qui, assisté d'un rapporteur non judiciaire, en l'occurrence un juriste expérimenté du greffe, se voit doté de la compétence de déclarer une requête irrecevable ou de la rayer du rôle « lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire » (articles 27, § 1^{er} et 24, § 2, nouveaux de la Convention). L'essentiel des requêtes manifestement irrecevables, qui était traité jusqu'à présent par des comités de trois juges², sera donc désormais traité par un juge unique.

Au 1^{er} décembre 2010, 17.864 requêtes ont été rejetées ou rayées du rôle par un juge unique. À cette même date, 89.550 requêtes étaient en instance devant un juge unique, soit environ 63% de l'ensemble du contentieux en instance devant la Cour, ce qui montre le rôle important que le juge unique est appelé à jouer désormais dans le traitement des affaires irrecevables. Concrètement, vingt juges désignés par le président parmi les juges en fonction siègent actuellement comme juges uniques.

À noter toutefois que l'attribution d'une affaire à un juge unique n'est que provisoire. Celui-ci peut en effet ne pas déclarer la requête irrecevable et la transmettre à un comité de trois juges ou une chambre pour examen complémentaire (article 27, § 3, nouveau).

(2) Articles 27, § 1^{er}, et 28 anciens de la Convention.

B. — Les « nouveaux » comités de trois juges

Les comités de trois juges, quant à eux, qui avaient été institués par le protocole n° 11 en vue d'exercer les compétences aujourd'hui dévolues aux juges uniques, conservent certes ces compétences — qu'ils peuvent donc théoriquement exercer en parallèle avec ceux-ci — mais se voient surtout attribuer, en sus, la compétence de « déclarer 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 » (article 28, § 1^{er}, b, nouveau). On pense ici surtout aux violations dites « répétitives », qui résultent de déficits structurels et représentent en moyenne environ 65% de l'ensemble des violations constatées par la Cour.

Il est clair que l'exercice de cette compétence est appelé à devenir la fonction principale des comités. C'est ce qui explique que le nombre d'affaires en instance devant des comités est passé de 69.250, au 31 mai 2010, à 4.300 au 1^{er} décembre. À la même date, 114 arrêts ont été rendus par des comités de trois juges³.

(3) Les deux premiers ont été rendus le 22 décembre 2009 dans les affaires *Kressin c. Allemagne* (21061/06) et *Jesse c. Allemagne* (10053/08), au titre de l'application provisoire du protocole n° 14 que l'Allemagne avait acceptée le 29 mai 2009 avec effet au 1^{er} juin 2009. Ils

C. — L'absence de préjudice important comme nouvelle condition de recevabilité

Autre innovation du protocole n° 14 : la nouvelle condition de recevabilité introduite à l'article 35, § 3, b, nouveau, qui autorise la Cour à déclarer irrecevable une requête lorsqu'elle estime « que le requérant n'a subi aucun préjudice important, sauf si le respect des droits de l'homme garantis 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 ».

Traduction dans le domaine de la Convention de la règle de *minimis non curat praetor*, cette nouvelle condition de recevabilité, très controversée à l'époque de la rédaction du protocole n° 14, commence, elle aussi, à trouver sa place dans la jurisprudence. La première application en a été faite le jour même de l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition, en l'affaire *Ionescu c. Roumanie*, dans laquelle le requérant se plaignait, sur le terrain de l'article 6, d'une procédure intentée en vue d'obtenir réparation pour des désagréments subis lors d'un voyage organisé payé 190 EUR⁴. Autre exemple : l'affaire *Korolev (II) c. Russie*⁵, qui concernait le défaut d'exécution d'un arrêt attribuant au requérant la somme de 22,50 roubles — c'est-à-dire moins de 1 EUR — en compensation de frais de justice payés dans une procédure portant sur l'accès à un dossier personnel. En déclarant la requête irrecevable sur pied de l'article 35, § 3, b, au terme d'une analyse fouillée, la Cour prend soin de préciser qu'il y a lieu, certes, de tenir compte de la situation personnelle du requérant et de sa perception subjective de l'importance de la violation dénoncée par lui mais que pour avoir du poids, ces considérations doivent être corroborées par des éléments objectifs, lesquelles faisaient défaut en l'espèce.

Dans la Déclaration d'Interlaken (voy. ci-dessous), il est demandé à la Cour de « donner plein effet au nouveau critère de recevabilité qui figure dans le protocole n° 14 et [de] considérer d'autres possibilités d'appliquer le principe de *minimis non curat praetor* ». On peut relever à cet égard que la condition de recevabilité relative à l'ampleur du dommage subi par le requérant a déjà été appliquée, en substance, avant même l'entrée en vigueur du protocole n° 14. Ainsi par exemple dans l'affaire *Bock c. Allemagne*⁶ où le requérant, un fonctionnaire disposant d'un salaire confortable, dénonçait la longueur d'une procédure introduite devant les tribunaux administratifs pour obtenir le remboursement de 7,99 EUR, somme qu'il avait déboursée pour l'achat de pilules de magnésium prescrites par son médecin. La Cour déclara la requête abusive et donc irrecevable, par application de l'article 35, § 3, ancien⁷.

constatent tous deux une violation de l'article 6, § 1^{er}, pour dépassement du délai raisonnable en matière civile et accordent une satisfaction équitable aux requérants. Les violations répétitives se prêtent aussi à faire l'objet d'arrêts pilotes (voy. ci-dessous).

(4) Décision d'irrecevabilité du 1^{er} juin 2010 (36659/04).

(5) Décision d'irrecevabilité du 1^{er} juillet 2010 (25551/05).

(6) Décision d'irrecevabilité du 19 janvier 2010 (22051/07).

D. — Le traitement simultané de la recevabilité et du fond

Comme dernière innovation destinée à accélérer le traitement des affaires, citons l'article 29, § 1^{er}, nouveau, qui dispose que sauf exception, les chambres se prononcent dans le même arrêt sur la recevabilité et le bien-fondé de la requête. En réalité, la Cour n'a pas attendu l'entrée en vigueur du protocole n° 14 pour procéder de la sorte. Devant le retard que prenait celle-ci, la Cour s'est appuyée sur le consensus existant entre les États quant à cette mesure pour se prévaloir systématiquement de l'existence de « cas exceptionnels » lui permettant, aux termes de l'article 29, § 3, ancien, de traiter la recevabilité et le fond dans le même arrêt.

E. — Les autres innovations : mandat unique, rôle du commissaire aux droits de l'homme, nouveaux recours

Les innovations du protocole n° 14 ne s'épuisent pas dans les mesures destinées à alléger et accélérer le traitement des affaires. Comme avec le protocole n° 11, on a profité d'une nécessaire réforme des procédures pour réformer aussi les structures du système, afin de l'adapter aux exigences accrues auxquelles doit satisfaire la justice dans les démocraties européennes modernes.

Parmi ces autres mesures, citons d'abord l'instauration d'un mandat unique de neuf ans pour les juges de la Cour (article 23, § 1^{er}, nouveau), au lieu du mandat renouvelable de six ans. Cette mesure devrait renforcer l'indépendance des juges en rendant superflu tout souci qu'ils pourraient avoir de ne pas compromettre, par le sens de leur vote, leur éventuelle réélection⁸.

Ensuite, le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe peut désormais, dans toute affaire devant une chambre ou la grande chambre, présenter des observations écrites et prendre part aux audiences (article 36, § 3, nouveau)⁹.

Enfin, deux nouveaux recours à exercer par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe statuant à la majorité des deux tiers ont été introduits. Le premier permet au Comité de saisir la Cour d'une demande en interprétation d'un arrêt définitif lorsqu'il estime que la surveillance de l'exécution de celui-ci est entravée par une difficulté relative à son interprétation (article 46, § 3). Ce recours vient s'ajouter à la demande en interprétation d'un arrêt que toute

(7) Voy. aussi l'opinion du juge Thór Vilhjálmsson dans l'affaire *Burghartz c. Suisse* (arrêt du 22 février 1994) où la Cour a constaté, par cinq voix contre quatre, une violation des articles 14 et 8 combinés en raison d'un aspect de la législation en vigueur sur le nom des époux : « Les dispositions de droit interne contestées en l'espèce n'ont pas causé aux requérants un préjudice assez grave pour tomber sous l'empire de la protection internationale des droits de l'homme. Dès lors, l'article 8 de la Convention ne me paraît pas applicable et il n'y a donc pas eu violation ».

(8) À ce sujet, voy. J.-F. Flauss, « Brèves observations sur le second renouvellement triennal de la Cour européenne des droits de l'homme », *Rev. trim. dr. h.*, 2005, p. 5 (spécialement pp. 28-30).

(9) Sa première intervention à l'audience s'est faite le 1^{er} septembre dernier, dans l'affaire de grande chambre *M.S.S. c. Belgique et Grèce* (30696/09).

partie peut introduire en vertu de l'article 79 du règlement de la Cour. L'autre nouveau recours permet au Comité des ministres de saisir la Cour de la question du respect par un État de son obligation d'exécuter un arrêt définitif dans un litige auquel il est partie lorsque le Comité estime que cet État refuse de s'y conformer (article 46, § 4). Ce recours est du ressort de la seule Grande chambre (article 31). Si la Cour constate une violation de cette obligation, elle renvoie l'affaire au Comité des ministres « afin qu'il examine les mesures à prendre » (article 46, § 5). C'est la « version Convention » du recours en manquement bien connu en droit de l'Union européenne. À ce jour, il n'en a pas été fait usage.

F. — L'adhésion de l'Union européenne

Ajoutons encore, pour mémoire, que l'article 59, § 2, nouveau, autorise désormais l'Union européenne à adhérer à la Convention. Y fait écho le nouvel article 6, § 2, du Traité sur l'Union européenne, tel qu'amendé par la Traité de Lisbonne, qui charge celle-ci de procéder à cette adhésion. Le 6 juillet dernier ont dès lors été entamées, à Strasbourg, les négociations entre la Commission européenne et les États contractants à la Convention réunis au sein du Comité directeur des droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Il est prévu qu'elles aboutissent d'ici fin juin 2011. Nul doute que l'adhésion de l'Union européenne, elle aussi, marquera de son empreinte la physionomie du système de la Convention¹⁰.

2

La Déclaration d'Interlaken

Lors de l'adoption du protocole n° 14, les gains de « productivité » qu'il devrait permettre à la Cour d'engendrer ont été estimés à environ 20%. Il est encore un peu tôt pour dire si la réalité correspondra à cette attente. En revanche, il est clair dès à présent qu'à lui seul, même en exploitant au maximum ses potentialités, le protocole n° 14 ne suffira pas pour assurer un recul significatif et durable de l'arriéré. C'est donc pour réfléchir à « l'après-protocole n° 14 » qu'a été tenue à Interlaken (Suisse), les 18 et 19 février dernier, une « conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme » qui a adopté la Déclaration d'Interlaken. Outre une réaffirmation de « l'importance fondamentale du droit de recours individuel en tant que pierre angulaire du système conventionnel », la Déclaration contient un catalogue de mesures formant un

(10) Sur ces questions, voy. notamment J. Callewaert, « Het EVRM en de Europese Unie : van Bosphorus naar Lissabon », *Nederlands tijdschrift voor Europees recht*, 2010, p. 101; O. De Schutter, « L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme : feuille de route de la négociation », *Rev. trim. dr. h.*, 2010, p. 535. Les documents qui accompagnent la négociation peuvent être consultés sur le site internet de la direction des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe (www.coe.int).

« Plan d'action » destiné à desserrer durablement l'étau¹¹.

À l'analyse, il faut reconnaître que ce catalogue ne fait pas vraiment dans l'originalité, ce qui n'a d'ailleurs pas manqué d'être critiqué dans la doctrine¹². Pourtant, il n'y a pas lieu non plus d'en être surpris outre mesure : depuis le temps qu'on réfléchit à des solutions pour le problème de la surcharge de travail de la Cour, on n'est sans doute pas très loin de la vérité en estimant que tout — ou presque — a déjà été essayé¹³. Si bien qu'il ne reste plus beaucoup de place pour l'originalité, sauf à sacrifier les principes fondateurs du système, ce à quoi l'on s'est refusé jusqu'à présent, sans doute à juste titre¹⁴.

On ne saurait prétendre non plus que les mesures prises jusqu'ici n'auraient pas été efficaces. Au contraire, elles ont permis à la Cour d'enregistrer un gain de productivité considérable. Alors qu'en 1999, première année d'activité de la nouvelle Cour permanente instituée par le protocole n° 11, 177 arrêts et 3.520 décisions sur la recevabilité ont été rendus, dix ans plus tard, ce sont 2.395 arrêts et 33.065 décisions qui ont trouvé le chemin de leurs destinataires, soit une multiplication par 13,5 et 9,4 respectivement. Le problème, c'est que, telle une fatalité, ces gains de productivité durement conquis se sont toujours vu « mangés », voire même dépassés, par une augmentation parallèle et exponentielle du nombre de nouvelles requêtes. Ainsi, par exemple, alors qu'en 2009, pas moins de 57.100 nouvelles affaires ont été attribuées à une formation de jugement, les chiffres pour l'année 2010 laissent présager, un total de 62.000 attributions de nouvelles affaires, soit une augmentation de 9%, rien qu'en un an.

Il ne s'agit pas ici de commenter dans le détail tout le contenu de la Déclaration d'Interlaken, mais de s'intéresser de plus près aux éléments

principaux de la stratégie qu'elle propose face à ce problème. Elle procède en deux temps, distinguant le court et le long terme.

A. — À court terme

À court terme, la Déclaration table pour l'essentiel sur des mécanismes déjà existants dont elle appelle à renforcer l'efficacité.

1. — La subsidiarité de la Convention

À juste titre, la Déclaration commence par rappeler la nature subsidiaire de la Convention, sur laquelle la Cour ne se lasse pas d'insister dans ses arrêts¹⁵. Elle signifie que « ce sont les autorités nationales qui sont responsables au premier chef de la mise en œuvre et de la sanction des droits et libertés garantis ». C'est le sens des articles 13 et 35, § 1^{er}, de la Convention qui prévoient respectivement le droit à un recours effectif national en cas de violation de la Convention et l'obligation pour les requérants individuels d'épuiser les voies de recours internes avant de saisir la Cour européenne des droits de l'homme.¹⁶

Ce rappel dans la Déclaration se fait dans l'espoir que plus les juridictions nationales appliqueront elles-mêmes — et explicitement — la Convention, moins les justiciables ressentiront le besoin de s'adresser à la Cour de Strasbourg. C'est en tout cas l'hypothèse de travail qui a conduit les États contractants à adopter, en complément au protocole n° 14, une série de textes non contraignants destinés à renforcer le caractère subsidiaire de la Convention¹⁷.

Si des progrès ont certes été accomplis sur ce terrain, ils restent cependant bien en deçà des attentes, à en juger par le nombre de décisions et d'arrêts nationaux où la Convention n'est pas du tout ou mal appliquée. C'est ce qui a incité la Conférence d'Interlaken à consacrer tout un chapitre de la Déclaration à la mise en œuvre de la Convention au niveau national. On peut se demander toutefois si cette stratégie pourra en pratique porter les fruits escomptés aussi longtemps que tout ce que risque un requérant à envoyer une requête à Strasbourg est le prix du timbre pour l'affranchir. En tout état de cause, pour avoir une chance de succès, elle devrait s'accompagner d'un sérieux effort pour rendre la jurisprudence plus accessible aux juges nationaux, à travers des traductions dans des langues non officielles, encore trop rares aujourd'hui¹⁸.

(15) Voy. par exemple C.E.D.H., 26 octobre 2000, gde ch., *Kudla c. Pologne* (30210/96), § 152.

(16) À ce sujet, voy. O. De Schutter, « La subsidiarité dans la Convention européenne des droits de l'homme : la dimension procédurale », in M. Verdussen (dir.), *L'Europe de la subsidiarité*, Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 63.

(17) Recommandation n° R (2004) 4 sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle; recommandation n° R (2004) 5 sur la vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes fixées par la Convention européenne des droits de l'homme; recommandation n° R (2004) 6 sur l'amélioration des recours internes; résolution (RES) (2004) 3 sur les arrêts qui révèlent un problème structurel sous-jacent. Ces textes sont reproduits dans « La réforme de la Convention... », *op. cit.*, pp. 716 et s.

(18) Depuis peu, toutefois, la banque de données contenant la jurisprudence de la Cour (HUDOC, accessible

Ajoutons encore — et c'est là un élément nouveau dans le contexte du débat sur la subsidiarité — que la Conférence invite également la Cour « à tenir pleinement compte de son rôle subsidiaire dans l'interprétation et l'application de la Convention », en évitant notamment de « réexaminer des questions de fait ou de droit interne qui ont été examinées et décidées par les autorités nationales ». C'est là sans doute une considération pertinente, à condition toutefois que les autorités nationales aient elles-mêmes correctement appliqué la Convention, au moins en substance.

2. — La confirmation des initiatives de la Cour : déclaration unilatérale, arrêt pilote, nouvel ordre de traitement des requêtes

Face à l'afflux de requêtes, la Cour n'est pas restée inactive. En plus d'améliorer constamment ses méthodes de travail en vue d'augmenter sa capacité de traitement des affaires, elle a créé de nouveaux modes de solution des litiges — en l'occurrence la déclaration unilatérale et l'arrêt pilote — et récemment modifié l'ordre de traitement des affaires. Autant d'initiatives que la Déclaration d'Interlaken invite la Cour à développer pour en renforcer les effets.

a) La déclaration unilatérale, complément du règlement amiable

Prévue dès l'origine à l'article 38 (ancien) de la Convention, le règlement amiable est une forme bien connue de solution des litiges devant la Cour¹⁹. Quand les parties parviennent à un tel accord — le plus souvent par l'entremise du greffe de la Cour (article 39, § 1^{er}) — celle-ci leur en donne acte et, à condition qu'il s'inspire du respect des droits de l'homme tels que les reconnaissent la Convention et ses protocoles, raie l'affaire du rôle en vertu de l'article 37, § 1^{er}, b). En pratique, cette formule est appliquée dans les affaires qui se prêtent à être résolues par le paiement d'une somme d'argent en rapport avec la violation alléguée.

Quand un requérant refuse une proposition de règlement amiable par ailleurs raisonnable, la Cour accepte depuis 2003 de quand même rayer l'affaire, sur la base cette fois d'une déclaration dite « unilatérale » du gouvernement défendeur²⁰, à condition toutefois que le respect des droits de l'homme n'exige pas la poursuite de l'examen de l'affaire (article 37, deuxième phrase)²¹.

De 1999 à 2009, le nombre d'affaires terminées par un règlement amiable ou une déclaration unilatérale est passé de 44 à 635 par an.

via le site internet de la Cour : www.echr.coe.int) fait apparaître des renvois vers des traductions non officielles, là où elles existent.

(19) V. Berger, « Le règlement amiable devant la Cour », in L.-E. Pettiti, E. Decaux et P.-H. Imbert (dir.), *La Convention européenne des droits de l'homme - Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1999, p. 783.

(20) Parmi beaucoup d'autres, voy. C.E.D.H., 2 décembre 2008 (déc.), *Brand c. Belgique*, 7663/07; 25 mai 2010 (déc.), *Silva Marrafa c. Portugal*, 56936/08.

(21) Pour un exemple de rejet par la Cour d'une déclaration unilatérale, voy. C.E.D.H., 6 mai 2003, *Tahsin Acar c. Turquie* (questions préliminaires), gde ch., 26307/95.

b) *L'arrêt pilote*

Inaugurée dans deux affaires contre la Pologne²², la formule de l'arrêt dit « pilote » est utilisée par la Cour pour faire face à des manquements structurels, voire systémiques, susceptibles de produire un grand nombre de violations répétitives. Bien qu'en pratique, la formule connaisse un certain nombre de variations, l'idée de base consiste pour la Cour à sélectionner une affaire représentative d'un problème structurel, à constater une violation de la Convention s'il y a lieu et à proposer, s'agissant de l'exécution de l'arrêt (article 46 de la Convention), que l'État défendeur prenne des mesures structurelles capables de remédier à la violation constatée à la fois pour le passé et pour l'avenir. Pour le passé, en créant de nouveaux recours internes à utiliser par les victimes des violations en question. Dans certains cas, cela peut justifier que la Cour suspende l'examen de requêtes similaires en attendant l'introduction de ces recours. Pour l'avenir, en éliminant les causes de la violation constatée. Selon le cas, l'engagement de l'État de prendre ces mesures pourra être acté dans un règlement amiable qui servira de base à un arrêt de radiation du rôle²³.

La Conférence d'Interlaken invite la Cour à développer cette figure juridique, mais aussi à clarifier les critères de sélection des affaires pilotes et le déroulement de la procédure suivie en la matière. Il est vrai qu'en raison de sa nouveauté, la figure de l'arrêt pilote n'est pas encore inscrite dans la Convention ou le règlement de la Cour. Il y sera remédié.

c) *Le nouvel ordre de traitement des requêtes*

Le nouvel ordre de traitement des requêtes, quant à lui, fait suite à une modification de l'article 41 du règlement de la Cour, intervenue le 29 juin 2009. Alors que l'ancienne version de cette disposition prévoyait de traiter les requêtes suivant l'ordre dans lequel elles se trouvaient en état, la nouvelle version stipule que « pour déterminer l'ordre dans lequel les affaires doivent être traitées, la Cour tient compte de l'importance et de l'urgence des questions soulevées, sur la base de critères définis par elle ». En prévision de ce changement, la Cour avait décidé, dès le 16 février 2009, de distinguer désormais sept catégories d'affaires, classées en ordre décroissant d'importance, et d'affecter chaque affaire pendante à l'une d'entre elles. Les trois premières catégories, considérées comme prioritaires, comprennent respectivement les affaires urgentes (celles où il existe un risque pour la vie et la santé du requérant ou celles ayant donné lieu à application de l'article 39 du règlement), les affaires pilote ou de principe et celles où le grief principal con-

cerne les articles 2, 3, 4 ou 5, § 1^{er}, de la Convention. Le but de cette mesure est clair : devant l'engorgement du rôle de la Cour et le grand nombre de requêtes irrecevables, il s'agit de donner un traitement prioritaire et donc accéléré aux affaires dont la nature l'exige. Cela rallongera naturellement le délai de traitement des affaires dotées d'un faible coefficient d'importance.

Ici aussi, la Conférence engage la Cour à « poursuivre sa politique d'identification des priorités pour le traitement des affaires et à continuer d'identifier dans ses arrêts tout problème structurel susceptible de générer un nombre significatif de requêtes répétitives ».

3. — *Le filtrage*

En moyenne, environ 90% des requêtes sont déclarées irrecevables ou, quand leurs auteurs respectifs n'entendent pas les maintenir, terminées administrativement. D'où l'importance d'un filtrage efficace à l'entrée, afin d'éviter que les requêtes manifestement irrecevables absorbent une part trop importante des ressources de la Cour, au détriment du traitement des affaires bien fondées, voire prioritaires ou urgentes.

C'est pourquoi la Conférence d'Interlaken recommande à la Cour de mettre en place à court terme un mécanisme de filtrage efficace. En réponse à cette invitation, la Cour procède actuellement, parmi d'autres mesures, à une réorganisation du greffe ayant pour but notamment de concentrer le filtrage des requêtes, opéré jusqu'ici au sein des cinq sections que compte la Cour, en un seul secrétariat spécialisé. L'objectif est double : accélérer le processus et parvenir à une plus grande uniformité dans l'application des critères de recevabilité.

La Conférence, cependant, veut encore aller plus loin, car elle recommande en outre au Comité des ministres d'examiner la mise en place d'un mécanisme de filtrage qui aille au-delà de la procédure du juge unique et de celle que la Cour est invitée à mettre en œuvre à court terme. On se souviendra que dans leur rapport, les sages qui avaient été chargés par le troisième sommet du Conseil de l'Europe (Varsovie, 16-17 mai 2005) de réfléchir à l'avenir à long terme du système de la Convention, ont préconisé la création d'une « instance de filtrage judiciaire adjointe à la Cour, mais distincte de celle-ci », appelée « comité judiciaire ».²⁴

4. — *L'exécution des arrêts*

Enfin, la Conférence appelle le Comité des ministres — qui a la charge de surveiller l'exécution des arrêts de la Cour (article 46, § 2) — à revoir d'urgence ses méthodes de travail afin de « les rendre mieux adaptées aux réalités actuelles et plus efficaces face à la diversité des questions à traiter ». Concrètement, il s'agit notamment pour le Comité d'attacher une plus grande importance au caractère structurel de certaines violations constatées en exigeant des États qu'ils mettent en œuvre au niveau interne des mesures structurelles, en ce compris des recours internes effectifs.

B. — *À plus long terme*

À plus long terme, la Conférence d'Interlaken a fixé un certain nombre d'échéances. Ainsi, avant la fin 2011, les États parties sont invités à informer le Comité des ministres des mesures prises pour mettre en œuvre les parties de la Déclaration qui les concernent. On pense ici surtout à l'effort attendu sur le terrain de l'application de la Convention et de l'exécution des arrêts au niveau national. D'ici juin 2011, le Comité des ministres doit avoir mis en œuvre les mesures envisagées par la Déclaration qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention. D'ici juin 2012, des propositions précises de mesures nécessitant des amendements à la Convention — notamment dans le domaine du filtrage — doivent être préparées. De 2012 à 2015, le Comité des ministres est invité à évaluer les effets conjugués du protocole n° 14 et de la Déclaration d'Interlaken. Avant la fin 2015, il est tenu de se prononcer sur la « nécessité d'entreprendre d'autres actions ». Avant la fin de 2019, le Comité des ministres est appelé à « décider si les mesures adoptées se sont révélées suffisantes pour assurer un fonctionnement durable du mécanisme de contrôle de la Convention ou si des changements plus fondamentaux s'avèrent nécessaires ».

3

Pour conclure

Toutes les mesures décrites ci-dessus sont sans doute pertinentes, à des degrés divers, mais suffiront-elles à renverser la tendance vers un accroissement constant de l'arriéré de la Cour? Bien malin qui pourrait le dire. Beaucoup dépendra en effet des moyens disponibles pour rendre efficaces les mesures décidées, surtout en matière de filtrage des nouvelles requêtes et de surveillance de l'exécution des arrêts. Ces deux domaines, les plus névralgiques en l'état actuel du système, paraissent en effet receler un potentiel de « rattrapage » important, à condition de se donner les moyens de l'exploiter, en termes de structures, de personnel et de méthodes de travail.

À défaut, il faut craindre les « changements plus fondamentaux » évoqués par la Déclaration d'Interlaken, ce qui pourrait entraîner que l'on se résolve à restreindre l'accès des particuliers à la Cour, à l'aide notamment de mesures telles que la représentation obligatoire par un avocat, l'utilisation obligatoire des langues officielles ou l'imposition de frais de justice. Autant de mesures qui, jusqu'à présent, ont été considérées comme incompatibles avec le droit de recours individuel, dans lequel les Sages ont vu « à la fois un élément essentiel du système et une caractéristique fondamentale de la culture juridique européenne dans le domaine considéré »²⁵.

En attendant, ce qui est certain, c'est que toutes ces mesures ne manqueront pas de modifier

(22) *Broniowski c. Pologne*, gde ch., 31443/96, arrêts des 22 juin 2004 (au principal) et 28 septembre 2005 (radiation du rôle); *Hutten-Czapska c. Pologne*, gde ch., 35014/97, arrêts des 19 juin 2006 (au principal) et 28 avril 2008 (radiation du rôle). Voy. également V. Zagrebelsky, « Questions autour de Broniowski », in L. Caflisch, J. Callewaert, R. Liddell, P. Mahoney et M. Villiger (dir.), « Droits de l'homme - Regards de Strasbourg », *Liber amicorum Luzius Wildhaber*, Engel, Kehl, 2007, p. 521.

(23) Voy., pour des exemples récents, C.E.D.H., 15 janvier 2009, *Burdov c. Russie* (n° 2), 33509/04; 2 septembre 2010, *Rumpf c. Allemagne*, 46344/06.

(24) « La réforme de la Convention... », *op. cit.*, p. 657.

(25) « La réforme de la Convention... », *op. cit.*, p. 653.

dès maintenant la physionomie du système du point de vue du justiciable. De plus en plus, en effet, le système se présente comme un mécanisme à visages multiples, plus souple, plus adapté aux besoins et à la nature des affaires, mais également plus complexe. Il est loin le temps où chaque requête suivait plus ou moins le même chemin procédural. Désormais, avec l'entrée en vigueur du protocole n° 14, le système distingue pas moins de sept catégories d'affaires, quatre formations de jugement (juge unique, comité de trois juges, chambre, grande chambre), quatre types de procédures et cinq types de solution des litiges (arrêt « simple », arrêt pilote, règlement amiable, déclaration unilatérale, décision d'irrecevabilité). Quant au greffe de la Cour, il abritera désormais plusieurs secrétariats, l'un d'entre eux étant exclusivement affecté au filtrage.

À cette diversité s'ajoute — *last but not least* — celle qui caractérise les situations respectives des États. Elle est illustrée notamment par le fait qu'au 1^{er} décembre 2010, 78% des affaires en instance étaient dirigées contre dix États seulement²⁶, les autres trente-sept États totalisant les 22% restants. Ce qui, dans le débat sur les remèdes à apporter, milite en faveur de mesures ciblées.

Quoi qu'il en soit, ce qui demeure et qu'il s'agit de préserver au milieu de toute cette diversité, c'est le caractère unique et irremplaçable de la Cour. Connaissez-vous en effet beaucoup d'autres juridictions internationales pouvant être saisies directement par tout particulier, dont la seule mission est de faire respecter les droits de l'homme, et capables de rendre sur une seule année, avec un personnel ne dépassant pas les 700 personnes²⁷, 2.395 arrêts et 33.065 décisions²⁸ ?

Johan CALLEWAERT(*)

(26) En l'occurrence la Russie (28%), la Turquie (11,3%), la Roumanie (8,4%), l'Ukraine (7,6%), l'Italie (7,1%), la Pologne (5%), la Géorgie (3,1%), la Moldova (2,7%), la Serbie (2,5%) et la Bulgarie (2,4%). À titre de comparaison, au 1^{er} décembre 2010, toutes catégories confondues, 767 affaires étaient en instance contre la Belgique et 3.579 contre la France, ce qui représente respectivement 0,5% et 2,5% du contentieux.

(27) 47 juges et moins de 650 agents du greffe.

(28) Chiffres pour l'année 2009.

(*) Greffier adjoint de la Grande chambre, Cour européenne des droits de l'homme, professeur aux Universités de Spire (Allemagne) et de Louvain (Belgique). L'auteur s'exprime à titre personnel.

Nouveau règlement d'exemption automobile : un alignement sur le règlement général

EN DIFFÉRENT DE TROIS ANS l'application du nouveau règlement général d'exemption à la vente des véhicules neufs, la Commission veille à ne pas introduire l'insécurité dans un secteur confronté à de fortes perturbations économiques.

1. — Le 28 mai 2010 paraissait au *Journal officiel de l'Union européenne* le nouveau règlement (UE) n° 461/2010 de la Commission du 27 mai 2010 « concernant l'application de l'article 101, § 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à des catégories d'accords verticaux et de pratiques concertées dans le secteur automobile »¹. Ce règlement est destiné à partiellement remplacer le précédent règlement automobile (CE) n° 1400/2002² arrivé à échéance le 31 mai 2010.

Le nouveau régime mis en place par la Commission européenne est subtil. Pour le comprendre, il faut le situer dans un contexte particulier :

— d'une part, une évaluation contrastée du précédent règlement d'exemption automobile (CE) n° 1400/2002. Le rapport d'évaluation de la Commission sur l'application du règlement (CE) n° 1400/2002 concernant la distribution et les services après-vente dans le secteur automobile³, publié le 28 mai 2008, fait l'objet du point 1 ci-après. La sévérité de certaines remarques de la Commission ne pouvait que suggérer un réel remaniement des règles en vigueur dans le cadre du nouveau règlement (UE) n° 461/2010 (ci-après le « nouveau règlement automobile »);

— d'autre part, l'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2010, d'un nouveau règlement général (UE) n° 330/2010 de la Commission du 20 avril 2010 concernant l'application de l'article 101, § 3, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne à des catégories d'accords verticaux et de pratiques concertées (ci-après le « nouveau règlement général »)⁴. Le nouveau règlement général remplace le précédent règlement (CE) n° 2790/1999⁵ dont l'échéance coïncidait avec celle du précédent règlement automobile. Ceci ne pouvait qu'encourager, dans la mesure du possible, une fusion des règles applicables.

Le nouveau règlement général fait l'objet du point 2 ci-après; le nouveau règlement automobile fait l'objet du point 3. Relativement court, il a d'emblée été complété d'une communication de la Commission contenant les « Lignes directrices supplémentaires sur les restrictions verticales dans les accords de vente et de réparation de véhicules automobiles et de distribution de pièces de rechange de véhicules automobiles »⁶. Les passages les plus mar-

quants de ces lignes directrices font l'objet du point 4. Notre conclusion au point 5 résume les premières décisions ou attitudes que ces changements de réglementation pourraient suggérer aux nombreux acteurs du secteur automobile.

1

Évaluation du précédent règlement automobile (CE) n° 1400/2002

2. — La publication, le 28 mai 2008, du rapport d'évaluation du précédent règlement d'exemption automobile, est fortement remarquée dans le secteur. C'est que la Commission européenne y fait preuve de beaucoup d'intelligence et de modestie, acceptant de relativiser — quand ce n'est pas remettre en cause — son précédent travail. Au moment d'évaluer le précédent règlement (CE) n° 1400/2002, trois catégories de normes sont en effet distinguées :

a) Les règles utiles, mais qui, le plus souvent, ont été empruntées au règlement général. Le passage des critères quantitatifs aux critères purement qualitatifs pour la sélection des réparateurs agréés est cité comme exemple. Si les règles utiles sont empruntées au règlement général, faut-il maintenir un règlement spécifique au secteur automobile?

b) Les règles utiles, mais bientôt dépassées. L'obligation des constructeurs de donner aux opérateurs indépendants un accès aux informations techniques, aux outils et à la formation nécessaire pour la réparation des véhicules, est mentionnée. La disposition deviendrait inutile en raison du développement de la plate-forme « Oasis » destinée à fournir les informations techniques, dans un format standardisé, des nouveaux modèles sortis par les constructeurs. La règle de l'« effet utile » s'applique aux lois comme aux conventions : faut-il persévérer à légiférer inutilement?

c) Les règles inutiles, voire « contre-productives » (*sic*)⁷. Sont cités le droit de se spécialiser dans la seule activité de vente de véhicules neufs⁸, les règles favorisant dans toute la

(1) J.O. L 129 du 28 mai 2010, p. 52.

(2) J.O. L 203 du 1^{er} août 2002, p. 30.

(3) http://ec.europa.eu/competition/sectors/motor_vehicles/documents/evaluation_report_fr.pdf.

(4) J.O. L 102 du 23 avril 2010, p. 1.

(5) J.O. L 336 du 29 décembre 1999, p. 21.

(6) J.O. C 138 du 28 mai 2010, p. 16.

(7) Rapport d'évaluation, p. 14.

(8) L'idée à l'origine était notamment de permettre au secteur de la grande distribution de s'engouffrer dans le secteur automobile. En pratique, il n'en a pratiquement rien été. Ni la grande distribution, ni les consommateurs ne semblent réellement demandeurs.