

Daniela-Anca DETEȘEANU*

La Cour Européenne des Droits de l'Homme en crise?

(I) La procédure à la Cour Européenne des Droits de l'Homme, entre réforme et retour en arrière

Le continent européen traverse une période troublée. L'assertion est tellement évidente, qu'à ce moment, elle ne provoquera ni une grande émotion, ni un fort débat public. Inévitablement, les institutions européennes – qu'ils appartiennent à l'Union Européenne ou au Conseil de l'Europe – en souffrent les conséquences. Créées après la Seconde Guerre Mondiale, les deux organisations internationales se trouvent aujourd'hui dans une certaine *zone grise* ou ils semblent chercher le sens de leur mission, dans un contexte européen et global difficile d'encadrer dans un schéma sociale ou historique déjà testée.

Comme c'est déjà bien connu, à la fin des années 40, l'élite politique et intellectuelle de l'Europe était résolue à déployer tous les efforts pour créer des structures – même des entités supra-étatiques – pour assurer une paix durable sur le continent européen et empêcher le déclenchement d'un autre conflit global. Imprégné d'un certain esprit de l'époque¹, le Congrès de l'Europe tenu entre 8 et 10 mai 1948 à La Haye, propose l'élaboration d'une charte des droits de l'homme en Europe et la création d'une cour internationale qui assurera le respect des dispositions d'un tel traité. Le démarche a été rapidement concrétisé et, par l'adoption à Londres, le 5 mai 1949 de son acte constitutif², le Conseil de l'Europe devient la première organisation internationale – à caractère régional – ayant comme principal objectif la promotion d'une véritable culture de la démocratie parmi ses Etats-membres, comme moyen d'éviter un nouveau conflit armé, par le biais des certains instruments fondamentaux: l'Etat du droit et le respect des droit de l'homme³. Dans cette logique, les premières actions de la nouvelle organisation internationale ont été l'élaboration et l'adoption d'un traité international général dans la matière des droits de l'homme, assorti par un mécanisme juridictionnel chargé à assurer le respect, par les Etats parties, des dispositions conventionnelles: la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales⁴, signée à Rome le 4 novembre 1950, est entrée en vigueur trois années plus tard.

Université de Bucarest – Faculté de Droit, Bucarest
daniela-anca.deteseanu@drept.unibuc.ro

¹ V. *Constantin*, Curtea Europeană a Drepturilor Omului și calibrul ei aspirațional, în *R. Bercea* (coord.), *Mai este Curtea europeană a drepturilor omului un mecanism judiciar eficient?*, Ed. Universul Juridic, Bucarest 2013, p. 22.

² Le Statut du Conseil de l'Europe, adopté à Londres, le 5.05.1949, disponible sur l'internet: (<http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/001>) dernière consultation: 15.09.2016.

³ Ci-après, aussi, la „Cour européenne” ou la „Cour”.

⁴ Ci-après, aussi, la „Convention européenne des droits de l'homme”, „Convention européenne” ou la „Convention”.

Même si l'activité juridictionnelle de la Cour européenne des droits de l'homme a débuté avec une certaine lenteur⁵, à partir de 1959, le tribunal de Strasbourg a confirmé sa mission, développant une jurisprudence riche et, souvent, novatrice. Son rôle tout à fait particulier, son image d'une vraie promotrice du respect des droits fondamentaux, ont fait de la Cour une des plus appréciées, évoquées et invoquées juridictions internationales. Les changements profonds apportés par la chute de mur de Berlin et l'ouverture de l'Est de l'Europe vers les systèmes démocratiques, greffés sur ce vague de popularité, n'ont pas resté sans impact. Il est de notoriété qu'à partir des années 90, la Cour est devenue surchargée par les plaintes individuelles qui lui sont adressées et l'écoulement du temps n'a fait que chroniciser le phénomène. Par conséquent, il y a plus de 15 ans depuis quand la Cour et les institutions ayant de compétences en ce qui concerne son fonctionnement, font des efforts pour rendre l'activité du tribunal européen dans des paramètres plus proches de ce qu'on a l'habitude de dénommer « une bonne administration de la justice ». Les réformes de 1998 – par le Protocole no. 11 à la Convention européenne – et 2010 – par le Protocole no. 14 – représentent des réponses institutionnelles aux enjeux posés par des réalités sociales et juridiques qui n'ont pas été prises en compte par les pères fondateurs du système européen de protection des droits fondamentaux.

La question de la surcharge, la lenteur des procédures, les craintes concernant un certain «déficit démocratique» de la Cour, sont des problèmes bien – et longtemps – connus. De ce point de vue, la réponse à la question «est-ce que la Cour européenne des droits de l'homme en crise ? » semble évidente et préoccupe – il y a des années déjà – les spécialistes de Strasbourg, les fonctionnaires du Conseil de l'Europe, les praticiens, les milieux académiques et même le media. Quel sera l'avenir du modèle juridictionnel de protection des droits de l'homme le plus effectif est, inévitablement, une question qui inquiète.

Dans ce contexte, on considère que le sujet n'est pas épuisé et – six ans après l'entrée en vigueur du Protocole no. 14, à la veille de l'adoption des deux nouveaux protocoles – une réflexion sur le rôle de la Cour, ayant pour but de surprendre la situation présente, pour lancer quelques idées sur les perspectives, est à la fois désirable et nécessaire.

Par conséquent, cette première partie de notre étude se penchera sur ce qu'on peut appeler la «réforme conventionnalisée» de la Cour, respectivement sur l'ensemble des mesures prises pour améliorer le système de la Cour et incorporées dans le corpus conventionnel, par le biais des protocoles additionnelles à la Convention européenne. La perspective sera, à la fois, *historique* – grâce au fait qu'on considère absolument nécessaire de faire un rappel de ce que la Cour représentait initialement, en tant que juridiction internationale, pour mieux comprendre ce qu'elle est devenu aujourd'hui, et *critique* – à savoir quelle a été la vraie efficacité des réformes opérées. La deuxième partie de l'étude traitera le sujet – assez sensible – de ce qu'on peut appeler – métaphoriquement – «la réforme cachée» du système de la Cour. Ce sont les mesures prises pour améliorer l'activité de la Cour, mais qui n'ont pas entraîné le changement du texte de la Convention, étant prises au niveau infra-conventionnel, par le biais d'une large palette de méthodes et pratiques.

⁵ R. Chiriță, Convenția europeană a Drepturilor Omului. Comentarii și explicații, vol. I, Ed. C.H. Beck, Bucarest, 2007, p. 6.

I. 1953-1998: «La période enthousiaste» – CEDH, juridiction internationale à traits classiques

Comme déjà précisé dans nos remarques introductives, les fondateurs du système de la Convention ont imaginé la Cour européenne comme le «gardien» de l'instrument conventionnel, tout en donnant la possibilité aux Etats et aux particuliers de saisir la juridiction européenne *lato sensu*⁶ en cas de prétendue violation, par les Etats parties, des droits fondamentaux y consacrés. Conformément à cette vision initiale, la Cour avait le rôle d'un mécanisme d'alarme, si les démocraties européennes auront dérapé vers des systèmes politiques totalitaires⁷, en violation du standard minimum en matière du respect des droits fondamentaux, tel comme prévu par la Convention.

Sous le schéma originaire, le contrôle de l'application de la Convention était partagé entre la Commission européenne des droits de l'homme⁸, organe parajudiciaire⁹ ayant le rôle de filtrer les requêtes des particuliers du point de vue de leur admissibilité, la Cour proprement dite et le Comité de Ministres, organe politique de Conseil de l'Europe.

Dans cette formule, une fois la requête déclarée admissible, la Commission européenne se mettait à la disposition des parties pour parvenir à un règlement amiable du litige. En cas d'échec, la Commission devrait rédiger un rapport, incluant des éléments du fait et du droit, rapport qui était transmis aux Comité des Ministres. Dans un délai de 3 mois du moment de la transmission du rapport, soit la Commission, soit l'Etat défendeur avait la possibilité de saisir la Cour, pour qu'elle se prononce sur la violation. Si la requête n'était pas transmise à la Cour, ou si la requête du particulier pour la saisine de la Cour était rejetée, le Comité des Ministres était compétent à se prononcer sur la violation de la Convention, sur la base du rapport transmis par la Commission.

En fait, même si le mécanisme juridictionnel présentait des fortes traits particulières par rapport aux autres tribunaux internationaux – tel qu'ils existaient à l'époque – la perspective «classique» internationaliste sur une telle juridiction reste évidente.

Premièrement (et peut-être l'élément caractéristique le plus important à l'époque), la compétence de la Cour était essentiellement *facultative* (art. 25 de la Convention européenne, version initiale¹⁰). Comme dans le cas de la Cour Internationale de Justice¹¹, la Cour *lato sensu* (y – et spécialement – compris la Commission) devenait compétente à analyser les requêtes individuelles seulement si l'Etat intéressé formulait une déclaration d'acceptation de

⁶ Dans le système ancien, les requêtes individuelles étaient adressées à la Commission européenne. Dans ce contexte, on utilisera le syntagme „la Cour/la juridiction européenne *lato sensu*” pour designer, globalement, le system de la Cour – la Cour et/ou la Commission, sans distinction.

⁷ *L.R. Helfer*, Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime, in *European Journal of International Law*(2008) vol. 19, nr. 1, Oxford University Press, 2008, p. 129.

⁸ Ci-après, aussi, la „Commission européenne”.

⁹ *C.L. Popescu*, Protecția internațională a drepturilor omului – surse, instituții, proceduri, Ed. All Beck, Bucarest, 2000, p. 73.

¹⁰ Disponible sur l'internet: (http://www.echr.coe.int/Documents/Collection_Convention_1950_ENG.pdf) consulté le 5.09.2016.

¹¹ Voir art. 36 du Statut de la Cour Internationale de Justice, disponible sur l'internet: (<http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0&lang=fr>) consulté le 5.09.2016.

sa juridiction¹², acte de volonté entièrement séparé de celui exprimant la volonté d'être lié par le texte conventionnel.

Deuxièmement, on remarque que l'accès de l'individu à la juridiction internationale était totalement (avant l'adoption du Protocole no. 9 à la Convention) ou partiellement (après l'adoption du Protocole no. 9) nié aux individus, perspective spécifique au droit international qui ne voit pas dans ceux-ci (plus général, dans « les particuliers » relevant de l'ordre juridique interne) des sujets de droit dans l'ordre juridique internationale. Même si la juridiction de la Cour *lato sensu* a été ouverte aux particuliers suite à l'adoption du Protocole no. 9, le changement posait toujours des restrictions: (i) les requêtes des particuliers s'adressaient à la Commission, non à la Cour *stricto sensu* et (ii) le Protocole no. 9 avait un caractère facultatif¹³.

De même, le paradigme d'une société internationale interétatique, ou le rôle principal appartient aux États, en tant que sujets originaires et primaires, résulte du fait que, dans le schéma originaire, la procédure interétatique était perçue comme plus importante que celle ayant à l'origine les requêtes individuelles. Les dispositions initiales de la Convention européennes fournissaient deux arguments convaincants: (i) l'ordre des articles dans le texte conventionnel, la procédure interétatique étant placée avant celle individuelle (art. 24 et art. 25 respectivement de la Convention européenne, version initiale; art. 33 et art. 34 de la Convention, version actuelle); (ii) en cas de procédure interétatique, le caractère facultatif de la juridiction de la Cour ne jouait pas, les États-parties étant liés directement, par la simple adoption de l'instrument conventionnel (art. 24 de la Convention européenne, version initiale).

En fin, une autre spécificité, fortement ancrée dans les mécanismes du droit international, est représentée par le fait que le Comité des Ministres – organe politique du Conseil de l'Europe – exercerait des fonctions judiciaires en vertu de l'art. 32 de la Convention européenne (version initiale du texte).

Ce qui nous semble remarquable du point de vue de l'évolution institutionnelle de la Cour (*lato sensu*), en tant que juridiction internationale, est que tous ces caractéristiques fortement encrées dans le droit international, ont été abandonnées au cours de réformes opérées au fil du temps¹⁴.

Une préoccupation vers un premier mouvement réformateur important devienne évidente au milieu des années 80 et se matérialise par l'adoption d'une série des protocoles

¹² Voir art. 25 et 46 de la Convention européenne des droits de l'homme, version originaire, disponible sur l'internet: (http://www.echr.coe.int/Documents/Collection_Convention_1950_ENG.pdf) consulté le 5.09.2016.

¹³ Voir art. 7 du Protocole no. 9 à la Convention européenne des droits de l'homme, adopté à Rome, le 6 novembre 1990, entré en vigueur le 1 octobre 1994, disponible sur l'internet: (<http://www.coe.int/fr/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/140>) consulté le 5.09.2016.

¹⁴ Néanmoins, la Cour a gardé jusqu'au présent certains traits communes aux juridictions internationales, comme la compétence de donner de avis consultatifs (Protocole no. 2), la position privilégiée du règlement amiable du litige (art. 39 de la Convention européenne, version actuelle), ou des applications spécifiques de l'institution de protection diplomatique (l'institution de la tierce intervention – art. 36 de la Convention européenne, version actuelle).

additionnels à la Convention – les Protocoles no. 8¹⁵, 9 et 10¹⁶. Si on examine leurs dispositions, même sans utiliser un démarche de nature téléologique ou historique, il résulte clairement un double fondement des réformes : d’une côté, l’apparition des phénomènes qui vont se chroniciser dans l’avenir – la lenteur des procédures (voir le Préambule du Protocole no. 8, qui indique expressément la nécessité *d’accélérer* la procédure devant la Commission européenne des droits de l’homme) et, de l’autre côté, un certain esprit enthousiaste, qui se traduit par une « ouverture » du système (voir les dispositions du Protocole no. 9 qui permettent, dans certains conditions, que les particuliers s’adressent à la Commission, par des requêtes individuelles, ou les dispositions du Protocole no. 10 qui baissent la majorité nécessaire dans au sein du Comité des Ministres, lorsqu’il exerce ses fonctions judiciaires¹⁷).

Une brèche déjà créée, le rythme des réformes s’accélère. Le Rapport explicatif du Protocole no. 11 à la Convention européenne¹⁸ montre que l’idée de fusionner la Commission et la Cour et de créer une Cour unique date dès le début des années 80, et la nécessité de la restructuration réside dans le désir de remédier deux problèmes devenus déjà inquiétants: la durée de la procédure devant la Commission européenne et le nombre des affaires enregistrées par la Commission¹⁹.

Regardant en arrière, il est évident que les initiateurs de la démarche réformatrice étaient les prisonniers d’un *status quo* du mécanisme juridictionnel à l’époque: dans le période du temps compris entre la fin des années 50 et la fin des années 80, le mécanisme de la Cour jouait seulement entre un nombre restreint des Etats. La perspective n’était pas seulement quantitative, mais aussi qualitative: tous ces pays étaient de démocraties consolidées de l’Europe occidentale. Au contraire, à partir des années 90, le Conseil de l’Europe et le système de la Convention européenne des droits de l’homme s’était ouvert vers l’espace européen central et de l’Est. Par conséquent, le numéro des Etats partis à la Convention européenne a doublé – de 23 en 1989 au 47 en 2016²⁰. De même, la perspective n’est pas seulement quantitative, mais aussi qualitative, à sens inverse : les Etats désireux de se rallier à

¹⁵ Protocole no. 8 à la Convention européenne, adopté à Strasbourg, le 19.03.1985, entré en vigueur le 01.10.1994 - à compter de son entrée en vigueur, ce Protocole fait partie intégrante de la Convention européenne, disponible sur l’internet: (<http://www.coe.int/fr/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/118>) consulté le 5.09.2016.

¹⁶ Protocole no. 10 à la Convention européenne, adopté à Strasbourg, le 25.03.1992 - le Protocole no. 10 est devenu sans objet depuis l’entrée en vigueur du Protocole no. 11, disponible sur l’internet: (<http://www.coe.int/fr/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/treaty/146>) consulté le 5.09.2016.

¹⁷ Préambule et art. 1 du Protocole no. 10.

¹⁸ Conseil de l’Europe, Rapport explicatif du Protocole no. 11 à la Convention de sauvegarde des Droits de l’Homme et des Libertés fondamentales, portant restructuration du mécanisme de contrôle établi par la Convention, Strasbourg, 11.05.1994, disponible sur l’internet:

(<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800cb623>) consulté le 5.09.2016, parag. 10.

¹⁹ 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. 337. Cependant, comparées avec les statistiques de nos jours, les chiffres paraissent insignifiants: 404 requêtes en 1981 à 2037 en 1993 (voir le Rapport explicatif du Protocole no. 11, parag. 19-21).

²⁰ (http://www.coe.int/fr/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/005/signatures?p_auth=Qtk7HsBD) consulté le 7.09.2016.

un mécanisme de protection des droits fondamentaux devenu prestigieux se sont multipliés, mais leur standard démocratique est plus bas²¹. En dépit de ces évolutions, le mouvement réformateur n'a pas été dissuadé et le démarche a continué dans le sens d'une ouverture sans précédent pour une juridiction internationale.

II. Le Protocole no. 11 à la Convention européenne des droits de l'homme – la «Grande Reforme», mais à quel prix?

Ouvert à la signature le 11 mai 1994 et entré en vigueur le 1^{er} novembre 1998, le Protocole no. 11 à la Convention européenne représente, sans doute, la plus radicale réforme opérée au système du Strasbourg²². Pour résumer l'ampleur des changements et la vision très poussée sur le mécanisme européen de protection des droits fondamentaux, il suffit d'observer qu'on a abandonné tous les caractéristiques qui approchait la Cour aux juridictions internationales classiques, tels comme décrites ci-dessus (caractère facultatif de la juridiction, l'accès médiat de l'individu au tribunal international, un certaine influence des organes politiques – le Comité des Ministres – dans le processus du traitement des affaires).

Il est bien connu, le changement fondamental apporté par le Protocole no. 11 a consisté dans la création d'une *Cour unique*, fruit de la fusion entre l'ancienne Commission et l'ancienne Cour, compétente sur toutes les affaires concernant l'interprétation et l'application de la Convention européenne²³. La juridiction de la nouvelle Cour a été «ouverte» à tout particulier, grâce à la procédure de la requête individuelle (art. 34 de la Convention européenne, version actuelle). Comme la littérature de spécialité le souligne, la nouvelle Cour possède des attributions plus étendues que celles de se prononcer sur de questions du fond dans le causes ou elle était saisie, en héritant aussi les compétences spécifiques de la Commission européenne, de filtrer les requêtes, déterminer leur recevabilité et, s'il y a le cas, négocier des règlements amiables²⁴. Le Comité de Ministres a perdu sa «fonction jurisprudentielle²⁵», mais, en revanche, a commencé jouer un rôle important dans l'étape de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour.

Expression d'une vision avancée sur le système de protection des droits de l'homme dans l'ordre juridique internationale, la juridiction de la Cour a été ouverte à tout particulier par un mécanisme plus souple – la simple adhésion au texte de la Convention, sans qu'une déclaration séparée d'acceptation de la juridiction soit nécessaire. De cette manière, le texte conventionnel protège, virtuellement, plus de 800 millions des personnes²⁶. À cette réalité s'ajoute celle déjà mentionnée, concernant la multiplication des Etats parties au système du Strasbourg, et le phénomène d'accroissement général du nombre des requêtes individuelles. Les statistiques officielles montre que, si en 1994 le nombre des requêtes étaient de 10.335, en

²¹ Même si, conformément à la littérature de spécialité, fondée sur des dates statistiques, cette assertion est à débattre. Voir *X.B. Ruedin*, op. cit., p. 342-343.

²² *X.B. Ruedin*, op. cit., p. 338.

²³ Rapport explicatif du Protocole no. 11, parag. 26.

²⁴ *X.B. Ruedin*, op. cit., p. 338.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Rapport explicatif du Protocole no. 14, parag. 6.

1998 (l'année de l'entrée en vigueur du Protocole no. 11) il est passé à 18.164 et en 2002 a explosé vers 34.546²⁷.

Faisant référence au Protocole no. 11, les rédacteurs du Rapport explicatif du Protocole no. 14 à la Convention européenne ont été plutôt optimistes. Ils ont apprécié que la réforme opérée «a ainsi permis d'augmenter l'efficacité du système, notamment en améliorant l'accessibilité et la visibilité de la Cour, et en simplifiant la procédure, afin de faire face au flux de requêtes généré par l'accroissement constant du nombre d'Etats²⁸ ». Si on ne peut pas nier que la Cour était, peut-être, l'institution «européenne» la plus visible et la plus populaire, on ne peut pas nier non plus le fait que «la grande réforme» n'a pas amélioré, d'une manière essentielle, «l'efficacité du système». Les chiffres évoqués auparavant prouvent – au moins en partie – le contraire. Certes, le Protocole no. 11 a mis en œuvre le système juridictionnel de protection des droits fondamentaux le plus efficace et «audacieux» dans un paradigme de droit international – le simple fait que tout individu relevant de la juridiction d'un Etat partie à la Convention européenne²⁹ peut s'adresser directement à un tribunal international représente un avance énorme pour tout mécanisme international de protection des droits fondamentaux. Mais, comme tout système ne peut être évalué *in abstracto*, détaché des réalités qui l'entourent, force est de constater que la réforme opérée par le Protocole no. 11 n'a pas atteint un de ses buts principaux – améliorer «la gestion» des requêtes individuelles, avec le corolaire concernant la durée excessive de la procédure.

Cependant, des doutes sur l'efficacité de la réforme ont été exprimées même avant de sa mise en pratique. En fait, la fusion entre la Commission européenne et la Cour a été vue comme un facteur de «bouleversement» du système, sans une influence réelle sur la réduction du nombre de dossiers ou sur la durée de la procédure³⁰. De même, la diminution du rôle du Comité des Ministres a représenté un changement radical d'un système conçu dans un paradigme spécifique du droit international: «le système actuel [*avant la réforme du Protocole no. 11 – n.n.*] refléterait l'idée selon laquelle un système international de protection des droits de l'homme ne devrait pas suivre une approche entièrement judiciaire; il représente un équilibre soigneusement pesé entre des éléments judiciaires et non judiciaires, équilibre qui serait manifestement bouleversé par la réforme proposée [...]»³¹.

Si on essaye une évaluation *post factum* de la «grande réforme» opérée par le Protocole no. 11, on constate, qu'au moins en partie, les réticences ont été justifiées. Certains changements n'avaient pas comme base une analyse appliquée de leurs effets (ex. – ce qui signifie, concrètement, du point de vue d'une bonne administration de la justice, l'ouverture de la juridiction de la Cour à plus de 800 millions des particuliers?), mais plutôt par un désir de faire avancer le système. De l'autre côté, même les mesures «réformatrices» (donc évoquées comme les solutions aux problèmes chroniques de l'activité du système strasbourgeois) n'ont été que des solutions ponctuelles ne touchant pas, en fait, les causes et

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Rapport explicatif du Protocole no. 14, parag. 5.

²⁹ Art. 1 de la Convention européenne.

³⁰ P.H. Imbert, La réforme de la procédure devant les organes de contrôle de la Convention européenne de Droits de l'Homme: quelques observations prospectives, 1 EJIL (1990) 292, p. 294, disponible sur l'internet: (<http://ejil.oxfordjournals.org/content/1/1/292.full.pdf+html>) consulté le 10.09.2016.

³¹ *Ibidem*.

les motifs plus profondes de blocage. C'est la raison pour lequel, après l'entrée en vigueur du Protocole no. 11, les anciens problèmes – liés au grand nombre de dossiers, la durée des procédures etc. – ont connu un processus de véritable «chronicisation».

III. Protocole no. 14 à la Convention européenne des droits de l'homme – la «petite» réforme?

Dans la période passée entre les années 1998 à 2010, les efforts se sont dirigés pour la correction des mêmes distorsions. Suite à l'analyse des plaintes individuelles, soit du point de vue des critères d'admissibilité, ou sur le fond, on a pu déceler certains facteurs causant l'accumulation excessive des causes. D'une côté, on a constaté que plus de 90% des requêtes individuelles sont frappées d'une cause d'inadmissibilité³². De l'autre côté, un nombre important des requêtes ont l'origine dans les *problèmes structurelles*³³ des systèmes nationaux de droit. Face à cette réalité, deux lignes d'actions se sont esquissées: (i) l'approche devenu déjà classique, à savoir une nouvelle réforme du système sous la forme d'une autre modification du texte conventionnel par l'adoption d'un protocole et, en plus, (ii) un élément de nouveauté consistant dans la formalisation des certaines pratiques développées par la Cour européenne pour assurer un traitement plus efficace des requêtes individuelles³⁴.

La Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme, tenue à Rome, le 3-4 novembre 2000, a représenté le moment qui a relancé la réforme du système de Strasbourg³⁵. Le Protocole no. 14 à la Convention européenne a été adopté quatre années plus tard, le 13 mai 2004. Dans sa *Déclaration pour assurer l'efficacité de la mise en application de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national et européen*³⁶, le Comité des Ministres a accentué sur la nécessité que les nouvelles mesures réformatrices entrent en vigueur le plus rapidement que possible. Comme il est déjà de notoriété, en dépit de cet appel, le protocole est entré en vigueur six ans plus tard, le 1^{er} juin 2010, à cause du refus de Russie de le ratifier, aspect qui relève qu'au niveau du mécanisme européen il y a des problèmes plus profonds.

Contrairement au Protocole no. 11, le Protocole no. 14 n'a pas eu pour but une réforme radicale, touchant la philosophie même du système. Les modifications ont porté plus sur le fonctionnement du mécanisme du contrôle mis en œuvre par la Convention européenne, plus que sur sa nature. Dans l'optique des rédacteurs du protocole, son rôle de base a été d'opérer les ajustements nécessaires pour améliorer les très-bien-connus problèmes chroniques de la Cour – l'afflux des dossiers et leur mieux gestion au stade préliminaire de la procédure – tandis que la durée excessive de la procédure. Par conséquent, trois ont été les principales lignes d'action proposés par le nouveau texte conventionnel:

³² Voir art. 35 de la Convention européenne, version actuelle.

³³ Dans la terminologie spécifique du système strasbourgeois, un *problème structurel* relève une incompatibilité entre les standards posés par la Cour européenne par rapport à une réglementation nationale, une pratique administrative interne ou une jurisprudence interne. Voir: (http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Pilot_judgments_FRA.pdf) consulté le 10.09.2016.

³⁴ Ce deuxième volet sera traité d'une manière plus détaillée dans la seconde partie de notre étude.

³⁵ X.B. Ruedin, op. cit., p. 347.

³⁶ Disponible sur l'internet: (http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/Publications/reformcollectedtexts_f.pdf) consulté le 10.09.2016.

- le renforcement de la capacité de filtrage de la Cour, par la création d'une nouvelle formation juridictionnelle, le juge unique³⁷, et une extension spécifique des compétences du comité des trois juges³⁸;
- le nouveau critère de recevabilité concernant le préjudice important³⁹;
- une procédure plus simplifiée pour traiter des affaires répétitives (la nouvelle compétence du comité des trois juges⁴⁰).

Les changements du texte conventionnel sont bien connus. Cependant, les résultats de la "petite réforme" sont assez relatifs. Conformément aux rapports fournis par la Cour-même, six ans après l'entrée en vigueur du Protocole no. 14, la situation reste, en gros numéros, inchangée. Le document intitulé *Le processus d'Interlaken et la Cour (rapport 2016)*, montre que, par rapport à l'année 2015, le nombre des requêtes a augmenté d'environ 24%⁴¹, les estimations pour le fin de l'année 2016 étant, en chiffres absolues, de 69,000 requêtes, à savoir une augmentation de 6% par rapport à la fin de l'année 2015⁴². En plus, le succès du nouveau critère du «préjudice important» est, lui-aussi, à douter. La littérature de spécialité indique que, selon les estimations du Greffe de la Cour, seulement 5% des requêtes formulées ont été «frappées» par ce nouveau motif d'inadmissibilité⁴³, pourcentage insignifiant par rapport aux buts d'une véritable réforme.

Ce qui nous semble extrêmement significatif est un constat qui se trouve dans le *Rapport 2016*: la création de la nouvelle formation juridictionnelle du «juge unique» (considérée la plus efficace, en vertu de la mobilisation d'un seul juge pour trancher une série importante des dossiers – «les inadmissibilités») n'a pas eu une influence majeure sur la diminution du nombre des dossiers. L'explication se trouve dans le même document : un changement des circonstances qui n'a pas pu être pris en compte au moment de l'élaboration des dispositions du Protocole no. 14: dans les années 2015 et 2016, la typologie des requêtes a changé, la plupart d'entre eux étant attribuées, à cause de leurs spécificités, aux formations

³⁷ Conformément à l'art. 27.1. de la Convention européenne (version actuelle): „Un juge unique peut déclarer une requête introduite en vertu de l'article 34 irrecevable ou la rayer du rôle lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire”.

³⁸ Conformément à l'art. 28.1. de la Convention européenne (version actuelle): „Un comité saisi d'une requête individuelle introduite en vertu de l'article 34 peut, par vote unanime: a) a déclarer irrecevable ou la rayer du rôle lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire [...]”.

³⁹ Conformément à l'art. 35.3b. de la Convention européenne (version actuelle): „La Cour déclare irrecevable toute requête individuelle introduite en application de l'article 34 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 22 23 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”.

⁴⁰ Conformément à l'art. 28.1. de la Convention européenne (version actuelle): „Un comité saisi d'une requête individuelle introduite en vertu de l'article 34 peut, par vote unanime: [...] b) a 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”.

⁴¹ CEDH, *Le processus d'Interlaken et la Cour (rapport 2016)*, disponible sur l'internet: (http://www.echr.coe.int/Documents/2016_Interlaken_Process_FRA.pdf) consulté le 11.09.2016.

⁴² *Idem*, p. 3.

⁴³ X.B. Ruedin, *op. cit.*, p. 361.

juridictionnelles «plus complexes», les comités et les chambres, ce qui a vidé d'efficacité la formation du juge unique⁴⁴. Cet exemple ne signifie pas que les rédacteurs du Protocole no. 14 aurait du envisager tous les possibles changements futures dans la réalité sociale, mais, en revanche, démontre, une fois de plus, que le sens de la réforme a été restrictif et, donc, limité dans ses buts: une simple tentative de remédier, ponctuellement et par des instruments déjà utilisés, une série des problèmes chroniques et chronicisés, sans élargir le cadre de l'analyse.

IV. En guise de conclusion: la réforme conventionnelle du système strasbourgeois, quel avenir ?

C'est le manque de vision sur les moyens d'opérer une réforme du système de la Cour de Strasbourg, susceptible de corriger véritablement des déficiences de celui-ci, que nous a déterminé de comparer la série des modifications du texte de la Convention européenne avec un certain „retour en arrière”. En fait, la Cour, devenue, avec la «Grande réforme» opérée par le Protocole no. 11, l'expression du système de protection des droits fondamentaux le plus audacieux, semble se clôturer de nouveau. Cette tendance prend les formes les plus diverses, concrétisées, d'une part, dans les nouvelles dispositions conventionnelles plus restrictives et limitatrices (ex. conditions l'accès à la juridiction européenne), et de l'autre, dans la manière dont la gestion de l'acte de justice se réalise (ex. durée des procédures). Le Protocole no. 15 à la Convention européenne⁴⁵, pas encore entré en vigueur, semble confirmer la tendance, si on pense seulement à la limitation du délai dans lequel les particuliers peuvent saisir la Cour (réduction de six mois à quatre mois⁴⁶).

Indubitablement, une réforme structurelle opérée par la modification du texte conventionnel soulève certes difficultés liées au processus technique en soi. Comme dans le cas de tous les traités internationaux, les changements à la Convention européenne implique un long processus de négociation, suivi par la procédure nécessaire pour l'entrée en vigueur du texte («protocole») modificateur – or, dans le cas des dispositions concernant le fonctionnement et la procédure à la Cour, il faut que *toutes* les États-Parties aient exprimé leur consentement à être liées, démarche qui peut s'avérer presque impossible. Dans un contexte européen de plus en plus compliqué, l'exemple du Protocole no. 14 est à retenir.

Cependant, plus que la réforme en soi, les derniers changements du 2010 ont (re)lancé un débat qui, à notre avis, peut représenter le vrai enjeu pour une réforme de substance du système strasbourgeois, sur le rôle futur de la Cour. Deux perspectives se sont cotoyées : (i) la Cour en tant la promotrice de la justice individuelle, ou (ii) la Cour assumant un rôle „quasi-constitutionnel” dans la matière des droits fondamentaux eu niveau européen⁴⁷.

La première position semble placer l'individu dans le centre des intérêts de la juridiction européenne, considérant que l'ouverture vers le simple particulier a représenté un progrès énorme pour l'ordre juridique internationale/européenne. Dans cette perspective, la requête individuelle doit garder sa position dans le noyau dur du mécanisme procédural

⁴⁴ CEDH, Le processus d'Interlaken et la Cour (rapport 2016), p. 3.

⁴⁵ Adopté le 24 juin 2013 à Strasbourg, disponible sur l'internet: (http://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_15_FRA.pdf) consulté le 15.09.2016.

⁴⁶ Art. 4 du Protocole no. 15.

⁴⁷ X.B. Ruedin, op. cit., p. 354-355.

strasbourgeois, avec toutes les conséquences y attachées (une juridiction et une procédure accessibles, garanties procédurales conformes, traitement individuel des affaires etc.).

La deuxième perspective approche la Cour européenne de la juridiction constitutionnelle et l'envisage comme ayant un rôle de guidage des tribunaux nationaux (et, peut-être, vu les dispositions de l'art. 59.2 de la Convention européenne, pas seulement nationaux) dans la problématique des droits fondamentaux, faisant du principe de subsidiarité un des piliers centraux dans le fonctionnement de cet mécanisme. Cette possibilité est anticipée déjà par certaines modifications du texte conventionnel, proposées par le Protocole no. 15, qui suggèrent l'inclusion d'une référence expresse au principe de subsidiarité dans le Préambule de la Convention européenne⁴⁸ et par le Protocole no. 16, qui, une fois entré en vigueur, permettra aux plus hautes juridictions des Etats Parties d'adresser à la Cour européenne des demandes d'avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles⁴⁹. De ce point de vue, le rôle projeté de la Cour ne sera plus, nécessairement, un traitement individuel de chaque requête en partie, mais d'offrir aux systèmes juridiques internes les clés nécessaires pour une interprétation harmonieuse et intégrée des droits et libertés consacrés par la Convention européenne⁵⁰.

Sans doute, les deux perspectives ne sont pas incompatibles et peuvent s'intégrer dans une construction cohérente et efficace. Néanmoins, il est évident que le rôle et la position de la Cour doivent être repensés dans le nouveau contexte européen et, même si la pratique peut corriger certains défauts, une intervention sur le texte conventionnel est inévitable. Reste à voir si tous les acteurs impliqués dans le mécanisme européen de protection des droits de l'homme – le Conseil de l'Europe, les Etats membres, la Cour même – ont compris et assimilé les leçons des réformes passées, pour construire plus, et construire mieux.

⁴⁸ Voir art. 1 du Protocole no. 15. à la Convention européenne.

⁴⁹ Voir le Protocole no. 16 à la Convention européenne, adopté à Strasbourg, le 2.10.2013, disponible sur l'internet: (<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680084844>) consulté le 15.09.2016.

⁵⁰ *L.R. Helfer*, op. cit., p. 127.