



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Avis de la Cour sur le projet de Protocole n° 16 à la Convention élargissant la compétence de la Cour afin de lui permettre de rendre des avis consultatifs sur l'interprétation de la Convention

(adopté par la Cour plénière le 6 mai 2013)

1. Le projet de Protocole est le résultat d'un long processus, qui a abouti à la déclaration de Brighton. Celle-ci invitait le Comité des Ministres à rédiger le texte d'un protocole facultatif avant la fin de l'année 2013.
2. La Cour rappelle qu'elle a déjà contribué au débat sur cette question en rédigeant un document de réflexion, qui a été présenté aux Etats et autres parties intéressées en mars 2012¹. Ce document reflétait la diversité des points de vue au sein de la Cour quant au bien-fondé de la proposition. Dans son présent avis, la Cour se bornera à commenter le modèle élaboré par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH).
3. La Cour se félicite de ce que les rédacteurs du Protocole aient tenu compte des observations contenues dans son document de réflexion, qui prenait lui-même en considération le résultat des précédentes discussions intergouvernementales. Cet exercice constitue donc un bon exemple d'échange constructif d'idées entre les Etats et la Cour.
4. Le but du Protocole – permettre un dialogue entre les plus hautes juridictions nationales et la Cour – est bien décrit dans le troisième paragraphe du préambule au Protocole, qui mentionne le renforcement, d'une part, de l'interaction entre la Cour et les autorités nationales, et, d'autre part, de la mise en œuvre de la Convention conformément au principe de subsidiarité. La Cour souscrit entièrement à ces objectifs.
5. Les principales caractéristiques de la nouvelle procédure sont exposées dans les articles 1 à 5.
6. Au titre de l'article 1 § 1, « les plus hautes juridictions d'une Haute Partie contractante », désignées par la Partie contractante conformément à l'article 10, sont autorisées à solliciter un avis. Le rapport explicatif (paragraphe 8) expose les raisons pour lesquelles cette approche a été adoptée : pour limiter le nombre de juridictions habilitées à recourir à cette procédure, tout en octroyant à la Partie contractante la souplesse nécessaire pour tenir compte des particularités de son système judiciaire. La Cour souscrit à cette approche. Elle observe de plus que la procédure revêt un caractère facultatif, ce qui cadre avec le point de vue qu'elle a exprimé dans son document de réflexion.

¹. Document de réflexion sur la proposition d'élargissement de la compétence consultative de la Cour (#3853040). Ce document figure sur le site Internet de la Cour sous le rubrique « La Cour/Réforme de la Cour/Rapports et Notes »

7. L'article 1 § 2 précise que la juridiction qui procède à la demande ne peut solliciter un avis consultatif que dans le cadre d'une affaire pendante devant elle. Là encore, cela correspond à ce que la Cour préconisait dans son document de réflexion, notamment en partant du principe qu'il ne doit pas y avoir de contrôle de législation dans l'abstrait.

8. L'article 1 § 3 indique que la juridiction qui procède à la demande doit motiver sa demande d'avis et produire les éléments pertinents du contexte juridique et factuel de l'affaire. S'agissant de l'exigence de motivation, la Cour ne devrait pas avoir à rechercher par elle-même sur quel point la juridiction nationale a besoin de son avis. Pour que la procédure fonctionne correctement, les questions qui se posent au regard de la Convention doivent être identifiées de manière adéquate et discutées au niveau national. Concernant la seconde exigence, le rapport explicatif (paragraphe 11) souligne, à juste titre selon la Cour, la nécessité de lui permettre de se concentrer sur la question de principe qui lui est soumise. En effet, la Cour ne doit pas être amenée à contrôler les faits ou la législation nationale dans le cadre de la procédure en cause. Elle n'a pas non plus à trancher l'affaire pendante devant la juridiction qui a procédé à la demande.

9. L'article 2 traite du rôle de la Grande Chambre. La Cour se félicite de ce que, dans le projet de texte, le collège de la Grande Chambre ait toute latitude pour accepter ou non une demande d'avis consultatif. Le projet prévoit que la Cour motive tout refus d'accepter une demande. Cela va à l'encontre de l'avis émis par la Cour dans son document de réflexion, où elle disait préférer que soient adoptées des lignes directrices sur la portée et le fonctionnement de sa compétence consultative, plutôt que d'être obligée de motiver chaque refus. La Cour admet néanmoins qu'il peut être utile d'indiquer les motifs d'un refus, cela étant de nature à permettre l'établissement d'un dialogue constructif avec les juridictions nationales. La Cour estime que pareille motivation ne sera normalement pas très détaillée.

10. L'article 3 traite de la participation à la procédure de diverses parties, et confère le droit d'intervenir au gouvernement de l'État dont relève la juridiction qui procède à la demande et au Commissaire aux droits de l'homme. Concernant les parties à la procédure interne, la Cour confirme le point de vue exprimé dans la dernière phrase du paragraphe 20 du rapport explicatif, à savoir qu'elle invitera d'office lesdites parties à prendre part à la procédure devant elle, afin que soit respecté le principe d'égalité. Elle envisage de prévoir pareille invitation dans son règlement.

11. L'article 4 dispose que les avis consultatifs de la Cour sont motivés et prévoit pour tout juge la possibilité d'émettre une opinion séparée. Cela est conforme à la disposition pertinente du règlement de la Cour actuellement en vigueur en matière d'avis consultatifs (article 88 § 2), bien que la Cour ait pour pratique, lorsqu'elle émet des avis consultatifs, de s'efforcer de parler d'une seule voix.

12. L'article 5 prévoit que les avis consultatifs ne sont pas contraignants. Cela reflète l'avis de la majorité de la Cour exprimé dans son document de réflexion (paragraphe 24). Le rapport explicatif (paragraphe 25-27) précise pourquoi il en est ainsi. Tout d'abord, il est de la nature même du dialogue que ce soit la juridiction qui a procédé à la demande qui décide des effets de l'avis consultatif sur la procédure interne. Ensuite, comme indiqué plus haut, lorsqu'une partie n'est pas satisfaite de l'avis rendu, elle peut toujours soumettre une requête à la Cour après l'adoption de la décision définitive dans l'ordre interne.

13. La Cour évoque deux questions pratiques importantes et en partie liées. La première est que, comme la procédure interne est suspendue tant que l'avis n'est pas rendu, il faut à l'évidence que la procédure consultative soit achevée dans un délai raisonnablement bref et qu'elle se voie donc accorder une certaine priorité. C'est ce qui est souligné au paragraphe 17 du rapport explicatif, où il est également indiqué que cela implique pour la juridiction qui procède à la demande l'obligation de formuler sa demande de manière précise et complète. La Cour admet la nécessité de traiter les demandes avec célérité et se borne à rappeler que cela suppose la coopération de toutes les parties concernées.

14. La deuxième question est d'ordre linguistique. Le paragraphe 13 du rapport explicatif indique que les demandes peuvent être rédigées dans la langue utilisée dans le cadre de la procédure interne, et l'article 1 § 3 du projet de Protocole précise que les demandes seront accompagnées en annexe des documents pertinents exposant le « contexte juridique et factuel de l'affaire pendante ». La Cour note que la possibilité de soumettre la demande dans la langue de la procédure interne n'est pas prévue dans le texte du Protocole. La Cour est opposée à la proposition que ce soit à elle qu'il incombe de fournir les traductions des demandes et documents y afférents. Même si elle peut comprendre le raisonnement sous-tendant pareille proposition, celle-ci aurait pour effet de lui imposer une charge coûteuse de traduction. Au paragraphe 23, le rapport explicatif indique que la procédure interne ne peut reprendre que lorsque l'avis a été traduit dans la langue de cette procédure. Là encore, la Cour a des hésitations sur la suggestion selon laquelle elle pourrait « coopérer » avec les autorités nationales pour la préparation en temps utile de telles traductions. La Cour considère que cela pourrait entraîner une augmentation considérable de sa charge de travail et que cela pose en réalité la question de savoir qui doit financer les traductions. Il est évident que si la responsabilité de fournir les traductions incombe à la Cour, il faut mettre à sa disposition les ressources budgétaires correspondantes.

Conclusion

15. Le projet de texte tel qu'il est présenté ne pose aucune difficulté sérieuse à la Cour en dehors des réserves exprimées au paragraphe 14 ci-dessus au sujet du régime linguistique proposé. Enfin, la Cour remercie de nouveau le CDDH d'avoir élaboré un projet final qui est en grande partie en accord avec ses propres réflexions sur la question.