

# MODIFICATION DU MÉCANISME DE CONTRÔLE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME A LA BASE DU PROTOCOLE N° 14

Naděžda Šišková<sup>1</sup>

Faculty of Law, Palacký University in Olomouc, Czech Republic  
email: nadezda.siskova@upol.cz.

ŠIŠKOVÁ, Naděžda. Modification du mécanisme de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme a la base du Protocole n° 14. *International and Comparative Law Review*, 2012, Vol. 12., No. 2, pp. 147–159.  
DOI: 10.1515/iclr-2016-0092.

---

**Abstract:** The article in French is dedicated to the analysis of the latest Protocol to the European Convention of Human Rights. The contribution is focused especially on the evaluation of the effectiveness of the control mechanism of the Convention under the Protocol No 14. It deals, besides others, with the modification of the admission criteria of the application, the creation of the new formations of the Court, the introduction of the new competencies of the Council of Ministers and the changes in the term of office of the judges.

**Keywords:** Convention for the protection of Human Rights, control mechanism of the Convention, European Court of Human Rights, 14. Protocol to the Convention, individual application, admissibility criteria, supervision on the execution of the judgements

---

## I. LES HYPOTHÈSES DE LA CRÉATION D'UN NOUVEL INSTRUMENT MODIFIANT LE MÉCANISME DE CONTRÔLE ACTUEL DE LA CONVENTION

L'intention générale du Protocole n°14 peut être définie comme l'acquisition d'une telle réforme du mécanisme de contrôle de la Convention européenne qui d'un côté préserve la Cour européenne des Droits de l'Homme contre le collapsus et la surcharge de travail sans toutefois être trop radicale et difficile à mettre en oeuvre ce qui reflète le manque de volonté des États membres du Conseil

---

<sup>1</sup> Responsable de la chaire du Droit européen et international de la Faculté de Droit de l'Université Palacký, Olomouc, République tchèque.

de l'Europe de concevoir la nouvelle réforme comme « le plan Marshal » pour « l'Europe des droits de l'homme ».<sup>2</sup>

Le texte du Protocole susmentionné qui rapporte des changements à caractère procédural permettant à la Cour de traiter les requêtes individuelles dans des délais raisonnables en accélérant considérablement le déroulement de « la procédure de Strasbourg » a été signé à Strasbourg le 13 mai 2004 et ouvert à la signature des États membres du Conseil de l'Europe signataires de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et Libertés fondamentales (ci-après dénommée « la Convention »).

Actuellement, c'est-à-dire neuf ans après la signature du Protocole, le procès de ratification a été achevé de la part de tous les États Parties à la Convention et ledit protocole est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> Juin 2010. Un certain manque de volonté de la part de Russie a pendant plusieurs années représenté le seul obstacle à l'entrée dans la vie juridique de cet instrument étant donnée que l'entrée en vigueur du Protocole est conditionnée par la ratification de tous les signataires, sans exception.

Comme mentionnée ci-dessus le Protocole n° 14<sup>3</sup> ne vise pas à modifier les dispositions substantives de la Convention mais son intention programme porte sur la modification des dispositions procédurales, notamment de celles concernant la procédure devant la Cour européenne des Droits de l'Homme ainsi que d'autres normes modifiant le mécanisme de contrôle de la Convention.

L'efficacité de l'adoption du document en question peut être démontrée d'une manière significative par des données statistiques reflétant la surcharge de la Cour Européenne de Droits de l'Homme et son encombrement par des requêtes mal fondées ou incompatibles avec la Convention.

En 2003, c'est-à-dire une année avant l'adoption du Protocole n° 14, la Cour a déclaré irrecevables ou a rayé du rôle pour faute du non respect des critères de recevabilité exigés par la Convention quelques 17270 requêtes sur la totalité des requêtes introduites, et elle n'a déclaré recevables que 753 requêtes. De plus, plus de la moitié (60 %) des autres requêtes qui ont réussi de passer par le filtrage préliminaire et qui se sont terminées par un arrêt de la Cour portaient sur des affaires dans lesquelles la Cour avait déjà rendu un arrêt pilote et il s'agissait alors de décider d'une manière analogique ou répétitive.

Ces données témoignent nettement de ce que le mécanisme de contrôle actuel malgré l'effort et la surcharge énorme des juges est *de facto* incompetent d'assurer l'effectivité satisfaisante de l'activité de la Cour qui représente aujourd'hui l'unique organe judiciaire international visant la protection des droits de l'homme de 800 millions de personnes se trouvant dans le cadre de *ratione loci* de la Convention.

2 J. Malenovský, « Nové demokratické státy Evropy a 14. protokol: klikatá, ale správná cesta k adjustaci desynchronizovaného mechanismu », *Právník*, n° 6, 2006, p. 637.

3 Protocol No. 14 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental freedoms amending the control system of the Convention, ETS 194.

En recherchant les origines des crises, de la surcharge et du collapsus de l'activité de la Cour des Droits de l'Homme qui ont suscité la nécessité de la réforme du système de contrôle de la Convention, il est à relever que paradoxalement ce sont cette effectivité et générosité remarquable du Protocole n°11, donnant à chaque personne physique, à chaque organisation non gouvernementale ou à chaque groupe d'individus répondant aux critères définis dans l'article 34 et 35 de la Convention le droit d'introduire une requête individuelle, qui ont ouvert la voie vers l'encombrement de la Cour et ont causé la crise dans l'effectivité du mécanisme de contrôle actuel. En d'autres termes, le fait de faciliter l'accès à la Cour a engendré la hausse énorme du nombre des requêtes introduites et ainsi le prolongement de la durée de la procédure strasbourgeoise. A cet égard, l'idée de la « réforme de la réforme » est née.

L'adoption du Protocole n°14 le 13 mai 2004 à Strasbourg a été anticipé par les initiatives importantes et les déclarations du Conseil de l'Europe<sup>4</sup> qui ont défini trois domaines problématiques dont la solution devrait contribuer à rendre la protection des droits de l'homme dans le cadre de l'implémentation de l'acquis de la Convention plus effective : En l'accompagnant de la prise des mesures visant à éviter la violation des droits au niveau des États signataires et du perfectionnement des moyens de recours nationaux, il s'agit également de la prise des mesures visant efficacité du stade de filtrage et l'accélération de l'exécutoire des arrêts. En outre, les méthodes de travail de la Cour visant le raccourcissement important du stade de filtrage ou la garantie de la procédure abrégée etc.<sup>5</sup> dans le cas des requêtes jointes relevant le même caractère ont été également prises en compte lors de la préparation du Protocole.

## II. LES ÉLÉMENTS-CLÉS DE LA RÉFORME

La réforme fondée sur le Protocole n° 14 doit être mise en oeuvre à l'aide des points principaux suivants:

- A. Introduction d'un nouveau critère de recevabilité des requêtes
- B. Renforcement de la capacité de filtrage de la Cour à l'égard des requêtes mal fondées
- C. Introduction d'un nouveau mécanisme vis à vis des requêtes répétitives
- D. Intégration procédurale du Commissaire du Conseil de l'Europe dans la procédure
- E. Amendement aux compétences du Conseil des Ministres dans le cadre de la supervision de l'exécution et du respect des arrêts de la Cour

4 Pour plus de détails voir p.ex. : General Declaration of the Council of Ministers Ensuring the effectiveness of the implementation of the European Convention on Human Rights at national and European levels, 12. 5.2004.

5 Pour plus de détails voir : V. Strážnická, « 14. Protokol a zmeny Dohovoru o ochane ľudských práv a základných slobod », *Mezinárodní a srovnávací právní revue*, Univerzita Palackého Olomouc, n°10 2004, p.77.

F. Règle d'un seul mandat des juges et la prolongation de sa durée

A. Introduction d'un nouveau critère de recevabilité des requêtes

Un des moyens essentiels afin de rendre le mécanisme de contrôle strasbourgeois plus effectif est la modification du paragraphe 3 de l'article 35 de la Convention, et notamment l'introduction d'un nouveau critère de recevabilité des requêtes.<sup>6</sup> Alors que l'irrecevabilité d'une requête individuelle incompatible avec les dispositions de la Convention (ou de ses Protocoles), d'une requête manifestement mal fondée ou abusive a été acceptée déjà auparavant et l'interprétation de ces critères d'irrecevabilité ne pose plus de problèmes en pratique grâce aux vastes activités d'interprétation de la Cour, le nouveau critère intégré sous la lettre « b » a engendré un ensemble des remarques critiques et des discussions aiguës même avant que le Protocole gagne sa forme définitive.

Selon l'avis de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe adoptée le 28 avril 2004<sup>7</sup>, la formulation « un préjudice important », sans toutefois définir ses critères de détermination doit être considérée comme problématique et susceptible d'engendrer un affaiblissement au principe de la requête individuelle.

Il est à relever que l'accrue générale de la sévérité des conditions de filtrage préliminaire est néanmoins accompagnée d'un ensemble de garanties atténuant les possibles conséquences négatives de cette disposition dans la sphère de l'individu en forme des clauses de sauvegarde et d'une règle transitoire.

De grandes espérances sont fondées sur la jurisprudence de la Cour même et sur son interprétation autoritaire des notions et concepts des droits de l'homme qui traditionnellement crée, forme et achève l'acquis de la Convention. Dans cet ordre d'idées, son interprétation de la notion du « préjudice important » y compris la formulation de la définition des critères pertinents pour son détermination sont vivement attendues. Comme dans les autres cas, il s'agit des termes juridiques pouvant et devant faire l'objet d'une interprétation établissant des critères objectifs par le biais du développement progressif de la jurisprudence de la Cour.

En ce qui concerne les garanties, c'est avant tout le principe du respect des droits de l'homme articulé par la disposition de l'article 35 paragraphe « b » qui

- 
- 6 Le libellé du Paragraphe 3 de l'article 35 de la Convention, tel que amendé :  
« 3. La Cour déclare irrecevable toute requête individuelle introduite en application de l'article 34 lorsqu'elle estime:  
a. que la requête est incompatible avec les dispositions de la Convention ou de ses Protocoles, manifestement mal fondée ou abusive ; ou  
b. 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. »
- 7 Opinion No.251/204 adopted by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 28 April 2004.

est à mettre en évidence. Il apporte une garantie pertinente ainsi que l'examen au fond de la requête par la Cour dans le cas de doutes s'il y a eu ou pas de violation des droits garantis même au cas où le requérant n'a pas subi un préjudice important.

La même approche peut être constatée vis à vis du principe de subsidiarité. Il trouve sa manifestation également sous la lettre « b » de l'article 35 intégrant l'obligation de la Cour de Strasbourg de traiter l'affaire même au cas où préjudice important n'a pas été causé mais l'affaire n'a pas été jugé par un tribunal national.

La projection de ces deux principes susmentionnés dans l'article 35, lettre b, tel que modifié, constitue ainsi deux clauses de sauvegarde prévenant que même les affaires « banales » soient privées d'un moyen de remède réalisé soit au niveau national ou international.

La règle transitoire figurant à l'article 20, paragraphe 2 du Protocole n° 14 peut être également rattachée aux garanties de l'application appropriée du nouveau critère de filtrage. En vertu de cette norme, le nouveau critère de recevabilité ne concernera pas les requêtes déclarées recevables avant l'entrée en vigueur du Protocole. De plus, durant les deux années suivant l'entrée en vigueur du Protocole, le nouveau critère de recevabilité ne pourra être utilisé que par les formations de Chambre et par la Grande Chambre. Cette disposition devrait aider à surmonter la période critique avant l'élaboration d'une jurisprudence établie de la Cour définissant des conditions et des principes pour l'application postérieure de ce critère également par les juges uniques.

Le nouveau critère de recevabilité permet ainsi à la Cour de refléter une plus grande flexibilité et souplesse, et cela notamment dans les cas des requêtes manifestement mal fondées et des requêtes banales afin d'octroyer à la Cour des moyens plus effectifs pour traiter les affaires vraiment importantes et sérieuses ayant une influence sur le développement de l'acquis de la Convention ainsi que sur le traitement des problèmes pertinents dans les ordres juridiques internes des États membres à la Convention.

### *B. Nouvelle formation de la Cour*

Les autres changements importants concernent la structure de la Cour et la formation de ses organes traitant les requêtes. Dans cet ordre d'idées, un net renforcement du mécanisme de filtrage à l'intérieur de la Cour est à relever. Ce renforcement est réalisé notamment par la voie de la création de nouvelles structures décisionnelles qui vont se voir attribuer les compétences de l'ancien Comité des trois juges de sorte que le filtrage des requêtes soit dorénavant réalisé par plusieurs structures.

Dans ce cadre, il est à mettre en exergue qu'une nouvelle formation vient d'être mise en place. Il s'agit de la fonction de juge unique assisté par les rapporteurs dépendant de la compétence du président de la Cour. Le renforcement

du potentiel décisionnel du tribunal sera sans doute accentué par le fait que les rapporteurs ne seront plus recrutés parmi les juges comme c'était le cas maintenant mais qu'il s'agira des membres du greffe hautement qualifiés et expérimentés ayant une solide connaissance de la langue et du système juridique du pays de la Partie Défenderesse. Il est entendu que les conditions de qualification susmentionnées seront complétées par des exigences générales touchant à l'indépendance et l'impartialité des rapporteurs ainsi qu'à une très bonne connaissance d'au moins une des langues officielles du Conseil de l'Europe.

Bien que la modification précitée résulte en des épargnes importantes de la capacité personnelle des juges, il convient de noter que le jugement d'une affaire par un seul juge unique reste inhabituel dans le cadre de la justice internationale et est souvent mise en cause en se référant au risque des erreurs irréparables ou même à la partialité du juge en cause. Néanmoins, selon l'opinion de la doctrine et conformément à la jurisprudence étendue de la CEDH, ces risques ne se relèvent pas réels en ce qui concerne l'application du Protocole n° 14. Enfin, les conséquences pratiques des modifications mentionnées signifient que le traitement à succès des affaires particulières ne dépendra dorénavant pas que des juges mais dépendra également des rapporteurs qui préparent le dossier de l'affaire et qui la connaissent de plus près grâce à leur compétences linguistiques et leur familiarisation avec le fonctionnement du système juridique et milieu national respectif.

Conformément à l'article 7 du Protocole n° 14, le juge unique sera doté des compétences qui appartenaient auparavant à la formation du Comité des trois juges – le juge unique sera ainsi compétent de prendre une décisions d'irrecevabilité ou une décisions de rayer du rôle la requête lorsqu'une telle décision peut être prise sans un examen complémentaire. Sous l'angle du fait que la formation de juge unique ne prend pas une décision collégiale, une clause limitative vient d'être intégrée dans l'article 6, paragraphe 2, empêchant au juge unique de siéger en tant que juge unique dans les affaires qui concernent la Haute Partie contractante au titre duquel il ou elle a été élu(e).

La compétence de ce juge de siéger *ex officio* en tant que membre d'une Chambre ou de la Grande Chambre dans les affaires dont la Partie Défenderesse est le pays au nom de laquelle il ou elle avait été élu(e) reste néanmoins intacte.

### *C. Instauration des mesures relatives aux requêtes répétitives*

Une procédure permettant au Comité de lier la question de recevabilité avec l'examen au fond d'une affaire dans le cadre du traitement d'une requête individuelle vient d'être instaurée dans les intentions du Protocole n° 14. En d'autres termes, dans le cadre d'une même procédure le Comité est compétent soit de décider à l'unanimité de l'irrecevabilité d'une requête, de décider de la rayer du rôle ou de déclarer une requête recevable et rendre en même temps un arrêt au fond. Ce procédé qui avait été auparavant réservé exclusivement aux requêtes

interétatiques conformément à l'article 33 de la Convention est alors devenu un procédé ordinaire même dans le cas des requêtes individuelles, maintenant toutefois certaines limitations. La mise en oeuvre de ce procédé entre en jeu lorsqu'une question relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention qui est à l'origine de l'affaire fait l'objet d'une jurisprudence bien établie de la Cour ; en d'autres termes, ce procédé concernera les requêtes répétitives. Dans cet ordre d'idées, il ne reste qu'à s'aligner à l'opinion de la doctrine relative à ce qu'il s'agit d'une considérable épargne personnelle et temporelle puisque les requêtes répétitives ne requièrent généralement pas un traitement trop exigeant.<sup>8</sup> L'économie du temps ainsi que l'économie personnelle est également évidente vu que les 60% des arrêts sont classés, comme déjà mentionné ci-dessus, parmi les requêtes répétitives.

Dans le cadre du traitement des requêtes individuelles, le Comité disposera d'une nouvelle compétence. Lorsque le juge élu au titre de la Haute Partie contractante au litige ne sera pas membre du Comité il est prévu que le comité puisse à chaque stade de la procédure inviter ce juge à siéger en son sein en lieu et place de l'un de ses membres, en respectant les conditions posées dans l'article 8 paragraphe 3 du Protocole n° 14.

La modification de l'article 38 de la Convention renforce la participation des représentants des Hautes Parties contractantes dans le cadre de l'examen et du traitement de l'affaire. Cette disposition permet à la Cour de procéder à l'enquête de l'affaire ensemble avec les représentants des parties à tout moment de la procédure et non plus seulement après la décision sur la recevabilité. Les Hautes Parties contractantes sont ainsi tenues de fournir à la Cour une coopération nécessaire encore avant l'adoption d'une décision. C'est le Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui veille au respect des ces obligations des États membres comme cela découle d'autres dispositions du Protocole.<sup>9</sup>

#### **D. Entrée du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans la procédure juridictionnelle**

Dans toute affaire devant une Chambre ou la Grande Chambre, le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe peut présenter des observations écrites et prendre part aux audiences. Cette intégration du Commissaire dans la procédure juridictionnelle en position d'un tiers intervenant est rendue possible grâce à la nouvelle disposition du paragraphe 3 modifiant la disposition du texte de l'article 36 de la Convention. Il est vrai qu'en vertu de cette norme le Commissaire lui-même n'a pas l'intérêt à agir de saisir la Cour d'une requête, or il peut cependant intervenir sans invitation du président de la Cour, c'est à dire *ex lege*, dans une procédure pendante devant une Chambre ou la Grande Chambre. L'intégration procédurale du Commissaire en tant qu'un tiers intervenant doit

<sup>8</sup> Voir J. Malenovský, *idem*, p. 638.

<sup>9</sup> V. Strážnická, *idem*, p. 81.

être considérée comme une solution de compromis relative à la possibilité envisagée et tellement discutée de la mise en place de la fonction du procureur publique, y compris la compétence d'introduire une *actio popularis*. Autrement dit, l'idée du procureur publique est entrée en jeu dans sa forme embryonnaire.<sup>10</sup>

#### *E. Nouvelles compétences du Comité des Ministres*

Les questions d'une rapide et efficace exécution de l'arrêt de la Cour des Droits de l'Homme, notamment le renforcement des compétences quasi juridictionnelles du Comité des Ministres dans le cadre de la surveillance de leur exécution, forment également une partie intégrale à la réforme du mécanisme de contrôle de la Convention. Dans cet ordre d'idées, en modifiant les dispositions de l'article 46 de la Convention, le Comité des Ministres gagne deux nouvelles compétences.

Premièrement, le Comité des Ministres est habilité à demander à la Cour une interprétation définitive lorsqu'il considère que l'exécution de l'arrêt pourrait être restreinte par un problème de divergences ou des difficultés de l'interprétation. La décision de saisir la Cour est prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité.

Deuxièmement, lorsque le Comité des Ministres estime qu'une Haute Partie contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif dans un litige auquel elle est partie, il peut, après avoir mis en demeure cette Partie et par décision prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité, saisir la Cour de la question du respect par cette Partie de son obligation de se conformer à un arrêt définitif. Le Protocole n° 14 intègre formellement par la voie de cette disposition la CEDH dans la phase de l'exécution des arrêts et confie au Comité des Ministres la compétence de saisir la Cour d'un recours en manquement. La Cour pourrait ainsi décider de pleine autorité que la Haute Partie contractante a manqué à son obligation de se conformer à un arrêt définitif. Dans ce cadre on craint que le Protocole ne dépasse le cadre de « la coopération » pour remplir les buts de « l'intégration ».<sup>11</sup>

Le caractère révolutionnaire de cette procédure peut être facilement démontré sur le fait que le Comité des Ministres ne disposait jusqu'à présent pas de moyens juridictionnels et les procédés relatifs à la supervision de l'exécution des arrêts n'ont été réalisés exclusivement qu'à l'aide des instruments diplomatiques ou d'autres instruments qui n'ont pas toujours été suffisamment effectifs.<sup>12</sup>

Le processus mentionné, prévu à l'article 45, paragraphe 4, tel que modifié, s'avère au premier coup d'oeil comme une solution analogique à la solution pré-

10 J. Malenovský, *idem*, p. 641.

11 G. Cohen-Jonathan et G. et J.-F. Flass, *Droit et justice*, Bruxelles, Nemesis, 2005, p. 39.

12 Pour plus de détails voir: N. Šišková, *Dimenze ochrany lidských práv v EU*, Praha, Aspi Publishing, 2003, p. 131–133.

vue en droit communautaire. On songe ici à la disposition de l'article 228/ex 171, paragraphe 2 et 3, incorporée dans le texte du Traité CE par le Traité de Maastricht.

L'instauration de cette norme habilitant la Commission à saisir la Cour de Justice des Communautés européennes d'une affaire a été entraîné dans le cadre de l'acquis communautaire par l'augmentation des cas du non respect d'un arrêt de la CJCE de la part des États membres ; à cet égard on intitulait le texte de la disposition de l'ancien article 228/ex171 d'une norme « vide ».

Or, la distinction fondamentale consiste en la possibilité de la CJCE de procéder à un recours pécunier – d'infliger à l'État en cause de payer une amende forfaitaire ou des pénalités – un procédé qui n'est pas prévu vis à vis de la Cour des Droits de l'Homme ni dans le texte de la Convention, telle que modifiée. Par conséquent, il est difficile de s'aligner aux opinions et avis des adversaires de la disposition de la Convention susmentionnée songeant à ce que le processus modifié dépasse le cadre de la coopération en ayant recours à la méthode de l'intégration. Au fait, le processus garde toujours son caractère coopératif puisque la compétence d'infliger les sanctions reste absente et le pur et simple traitement et la seule condamnation formelle de l'Etat suffisent.

#### *F. Règle d'un seul mandat des juges et la prolongation de sa durée*

Le Protocole n° 14 suscite également des modification quant à la durée du mandat des juges qui est prolongée de six à neuf ans sans possibilité de renouvellement. En d'autres termes, la règle d'un seul mandat est contrebalancée par la prolongation de sa durée. La portée de cette disposition est à considérer à la lumière de ce que les juges ne seront dorénavant plus obligés de paraître devant leurs gouvernements nationaux pour leur « rendre les comptes » relatifs à leurs positions vis à vis des questions délicates ce qui est une pratique courante dans le cas des candidats à la réélection. Le nouveau mandat contribue indubitablement au renforcement de l'autonomie et de l'indépendance de la Cour en reflétant de surcroît le mandat du Cour Pénale Internationale.

### **III. LE PROTOCOLE N° 14 ET L'UNION EUROPÉENNE –PROBLÈMES PERTINENTS**

Le Protocole n° 14 attache son attention également à la question de l'adhésion de l'UE à la Convention. Le fait que le Protocole fasse appel à la solution de cette problématique était généralement attendu et ne constitue ainsi aucune surprise. Ce processus est une réaction logique aux nombreuses proclamations politiques des organes du Conseil de l'Europe, et notamment une réflexion immédiate aux dispositions de l'article I – 9, paragraphe 2 de la Constitution pour l'Europe déclarant que « L'Union adhère à la Convention européenne des droits de l'homme ». Le Traité de Lisbonne a repris la disposition de cet article sans modi-

fications. Cependant, c'est la forme par laquelle le Protocole n°14 réagit à cette problématique qui a suscité des étonnements. La norme pertinente en l'espèce est la disposition laconique du nouveau article 59, paragraphe 2, insérée à la Convention, dont le libellé est « L'Union européenne peut adhérer à la présente Convention » sans toutefois définir d'autres modifications nécessaires du texte de la Convention, notamment en ce qui concerne son mécanisme de contrôle.

Autrement dit, le Protocole n'apporte pas de solutions aux problèmes pertinents de l'Union, voire même il ne les esquisse pas en ne se bornant qu'à une déclaration générale de la possibilité de l'adhésion. Ce faisant, il reste à consentir du fond en comble à l'opinion de la doctrine relative à ce que les modifications atteignent d'un tel degré d'importance que « pour leur réalisation un commun Protocole additionnel ne devrait pas suffire, or il faudrait adopter un Protocole 'amendant' dont l'entrée en vigueur exigerait une ratification de la part de toutes les Hautes Parties contractantes à la Convention ».<sup>13</sup>

La nécessité des changements peut être démontré notamment sur les problèmes suivants:

- A. Problèmes relatives à la terminologie de la Convention
- B. Participation de l'Union européenne dans la structure de la Cour des Droits de l'Homme

#### *A. Problèmes relatives à la terminologie de la Convention*

Au premier chef, le Protocole n'a aucunement réglé la question terminologique concernant le fait que la Convention opère à multiples reprises avec des termes postulant l'étatité (« la souveraineté nationale », « l'organe de l'administration de l'État », « la sécurité nationale » et d'autres termes inhérents exclusivement aux États).

La possibilité d'incorporer dans le Protocole une disposition statuant que « en employant de termes relatives aux Etats la Convention s'applique également *mutatis mutandis* à l'UE » s'avère comme une solution la plus effective à ce problème.<sup>14</sup>

Cette approche est largement acceptée par la doctrine, certaines divergences sont exprimées vis à vis la question si ces changements devraient être obligatoirement reflétés seulement dans le Protocole<sup>15</sup> modificatif ou également dans le

13 P. Šturma, « Charta základních práv Evropské unie, její povahy a účinky », *Zmluva o Ústave pre Európu a Ústavy členských štátov EÚ*, Bratislava, Bratislavská vysoká škola práva, 2005, p.139.

14 Pour plus de détails voir : L. Betten, N. Crief, *EU law and Human Rights*, London – New York, Longman, 1998, p.116.

15 H. Ch. Krüger, J. Polakiewicz, « The European Convention on Human Rights and EU Charter of Fundamental Rights », *Human Rights Law Journal*, 2001, volume 22., No.1–4,

texte modifiée de la Convention même. A cet égard, on partage nettement l'avis qui favorise la nécessité de refléter les modifications correspondantes également dans le texte de la Convention afin de refléter le réel *status quo* englobant *expressis verbis* également les entités supranationales intégrées dans le mécanisme de la Convention.

*B. Participation de l'Union européenne dans la structure de la Cour des Droits de l'Homme*

Un autre point clé est formé par un complexe de problèmes relatives à la participation de l'UE dans la structure de la Cour des droits de l'homme .

Les arguments concernant l'instauration d'un juge ordinaire présent d'une manière permanente auprès de la Cour ont été à plusieurs reprises traités par la littérature spécialisée<sup>16</sup> et actuellement ne provoquent pas de polémiques. Or, la source la plus importante de possibles complications est à rechercher dans la question, non résolue jusqu'à présent, de savoir comment traiter les affaires dont la Partie Défenderesse est un État membre à l'UE et impliquent une problématique relative au droit communautaire. Il s'agit notamment de savoir comment traiter les requêtes mettant en cause les actes des organes nationaux rendus lors de l'implémentation des directives et lors de l'application de l'acquis communautaire en tant que tel. En d'autres termes, en pratique peuvent ainsi survenir des doutes relatives à ce que la projection des normes du droit communautaire dans une affaire concrète atteigne une telle intensité que l'affaire devrait être traitée comme une affaire du droit communautaire ou est-ce-qu'il s'agisse d'une compétence exclusive de l'État. S'y rattache également la question cruciale relative à ce qu'un « juge de l'Union européenne » devrait ou pas être membre de la Chambre décidant dans une telle requête.

Il est difficile de résoudre ces problèmes d'une manière satisfaisante et conforme sachant que les questions du droit communautaire et du droit national s'interpénètrent considérablement et chevauchent. De surcroît, la question s'il s'agit d'une affaire d'un caractère communautaire ou pas doit être réglée encore avant de décider du fond de l'affaire en prenant en compte tous les éléments pertinents.

D'autres questions controverses dont la solution satisfaisante n'a pas été encore trouvée jusqu'à présent concernent la saisie de la Cour des Droits de l'Homme des affaires communautaires. A cet égard, on doit relever une particularité touchant à l'application d'une condition de recevabilité dans les affaires à un élément communautaire concernant la nécessité d'avoir utilisé tous les moyens de recours offerts par le droit national dans les intentions de l'article 35 de la Convention. Il est évident que le Protocole devrait régler cette ques-

---

p.11.

16 Voir p.ex.: N. Šišková, *Dimenze ochrany lidských práv v EU*, Praha, Aspi, 2003, p. 149–151.

tion d'une manière évidente dans le cadre de la modification de l'article 35. Pour éclairer, lorsque les actes communautaires sont incorporés dans le droit national par les autorités nationales le requérant peut saisir d'une demande en redressement les tribunaux nationaux. Ces moyens de recours nationaux dans les intentions de l'article 35 de la Convention doivent englober également les décisions rendues par la Cour de Luxembourg, notamment en application de l'article 234 du Traité CE. Il est à constater que l'intégration du système décisionnel existant en matière des affaires à caractère « droit de l'homme » dans la machinerie des requêtes individuelles à la base de la Convention peut susciter un danger réel en forme des longueurs excessives de la procédure. La procédure devant la Cour de Justice des Communautés européennes dure en moyenne 18 mois en matière des questions préjudicielles, à peu près 21 mois dans le cas des recours directs et 23 mois en gros lors des recours introduits devant le Tribunal de Première Instance.<sup>17</sup> On peut ainsi supposer que la voie vers la « justice de Strasbourg » par l'intermédiaire de la « justice de Luxembourg » ne sera pas en mesure d'accélérer la procédure décisionnelle, bien au contraire elle ne pourra que la rallonger.

Les problèmes esquissés peuvent devenir une source des difficultés considérables relatives à la mise en oeuvre des dispositions de la Convention dans le cadre des affaires à un élément communautaire dont les auteurs du document de réflexion élaboré par le Secrétariat du Conseil de l'Europe se sont apparemment rendus compte.<sup>18</sup> En effet, ce document envisage la possibilité de l'adoption d'un Protocole modificatif conformément à la clause d'acceptation tacite qui présume son instauration automatique après l'expiration du délai de deux ans lors de l'absence de réserves.

#### IV. LES CONCLUSIONS

L'intention générale de l'adoption du Protocole n° 14 était de prévenir la surcharge et le collapsus de la Cour des Droits de l'Homme, d'accélérer ses procédures, d'abréger les délais d'attente et de décharger les juges ainsi que les individus. Afin d'atteindre les buts visés, les auteurs du Protocole ont décidé d'emprunter plutôt un chemin prudent que radical en procédant non comme « des constructeurs des cathédrales » mais comme « des réparateurs sans ambitions d'architecte ».<sup>19</sup> En d'autres termes, à la différence du Protocole n° 11, il s'agit dans ce cas de procéder à certaines corrections du système existant sans toutefois créer un système nouveau.

Le Protocole n° 14 en tant qu'un mécanisme visant à empêcher la Cour européenne devant un collapsus et de maintenir le mécanisme surchargé en marche

17 N. Bown, « The first five years of the Court of the First Instance and Appeal to the Court of Justice, Assessment and statistics », *European Common law Review*, 1995, n° 32, p. 743-749.

18 Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights. Reflection Paper prepared by the Secretariat, Strasbourg, 8. February 2001, p. 13.

19 J. Malenovský, *idem*, p. 637.

tend à atténuer les problèmes nées que de les résoudre d'une manière radicale. Il sera à la pratique de démontrer si les modification apportées seront assez effectives et suffisantes pour maintenir le mécanisme de contrôle actuel.

L'état provisoire survenu à la lumière de la non ratification du Protocole de la part d'une Haute Partie contractante consacrera sans doutes un espace de temps supplémentaire nécessaire pour évaluer non seulement les côtés positives et négatives de ce document modificatif mais également pour évaluer l'effectivité même de la réalisation de ces modifications dans la forme proposée. Les travaux préparatoires entamés sur la réalisations du texte du Protocole n°15 anticipent *de facto* dès à présent la future réponse.