



Version provisoire

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Renforcement de l'indépendance de la Cour européenne des droits de l'homme

Rapport*

Rapporteur : M. Boriss Cilevičs, Lettonie, Groupe socialiste

* Projet de résolution et projet de recommandation adoptés à l'unanimité par la commission le 26 mai 2014.

A. Projet de résolution

1. L'autorité et l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour (de Strasbourg) ») sont fondées sur l'indépendance et sur l'impartialité véritable de ses juges et s'appuient sur le travail d'un Greffe professionnel et impartial.
2. Bien que diverses mesures aient été prises au fil du temps pour renforcer l'indépendance de la Cour, la situation peut encore être améliorée.
3. Il est possible que, notamment, le mandat de neuf ans non renouvelable mis en place par le Protocole n° 14 à la Convention européenne des droits de l'homme n'ait pas suffi à faire disparaître l'influence que les pouvoirs publics pourraient avoir sur les juges dans l'exercice de leurs fonctions, surtout sur les juges qui n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite au moment où ils quittent la Cour. Certains d'entre eux ont eu des difficultés à trouver un emploi satisfaisant à l'issue de leur mandat.
4. L'Assemblée parlementaire a examiné les mesures supplémentaires qui peuvent être prises pour renforcer l'indépendance de la Cour ; elles consistent notamment à :
 - 4.1 ratifier, pour les États parties qui ne l'ont pas encore fait, le Sixième Protocole additionnel à l'Accord général sur les privilèges et immunités ;
 - 4.2 revoir les dispositions actuellement en vigueur en matière de sécurité sociale et de pension de retraite des juges. Le choix d'un régime de pension (international, national ou les deux à la fois) devrait être plus souple et ils devraient avoir la possibilité de quitter le régime obligatoire actuel sur la base de dispositions transitoires précises, qui définissent le transfert et/ou le retour des fonds capitalisés ;
 - 4.3 veiller à améliorer à l'échelon national le statut actuel des juges après cessation de leurs fonctions. Les États membres devraient réfléchir aux mesures qui s'imposent pour aider les anciens juges de la Cour de Strasbourg à trouver un emploi après l'expiration de leur mandat. Ces mesures peuvent être différentes selon la fonction occupée par l'intéressé avant son élection en qualité de juge à la Cour de Strasbourg et
 - 4.4 procéder à une réévaluation de l'organisation du travail du Greffe de la Cour, qui peut se justifier, notamment à l'égard de la politique de contrats non renouvelables des juristes assistants.
5. Enfin, l'Assemblée souligne que l'indépendance et l'autorité de la Cour dépend de la volonté politique et de la détermination de tous les États membres de l'Organisation, y compris des organes législatifs des États, à fournir à la Cour les moyens financiers qui lui permettent d'accomplir efficacement sa mission de protection des droits de l'homme.

B. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire renvoie à sa Résolution ... (2014) sur le renforcement de l'indépendance de la Cour européenne des droits de l'homme et invite le Comité des Ministres à :

1.1 encourager les États parties qui ne l'ont pas encore fait à ratifier le Sixième Protocole additionnel à l'Accord général sur les privilèges et immunités ;

1.2 revoir les dispositions actuellement en vigueur en matière de sécurité sociale et de pension de retraite des juges, afin d'offrir aux juges davantage de souplesse ; et à

1.3 poursuivre activement l'initiative qu'il a récemment prise au sujet du statut des juges après cessation de leurs fonctions et veiller à ce que, à l'échelon national, les États y donnent suite, selon le cas.

2. L'Assemblée souligne que l'indépendance et l'autorité de la Cour dépend de la volonté politique et de la détermination de tous les États membres, notamment au travers de l'organe exécutif de l'Organisation, à fournir à la Cour les moyens financiers qui lui permettent d'accomplir efficacement sa mission de protection des droits de l'homme.

Exposé des motifs, par M. Cilevičs, rapporteur

1. Introduction

1. La proposition de recommandation intitulée « Nécessité de renforcer l'indépendance de la Cour européenne des droits de l'homme » ([Doc. 12940](#)) a été transmise par l'Assemblée à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme (AS/Jur), pour rapport, le 30 novembre 2012. A sa réunion du 11 décembre 2012, la commission m'a désigné comme rapporteur.

Afin que la commission soit mieux informée de la situation présente et pour examiner comment l'indépendance de la Cour pourrait être au mieux renforcée, j'ai demandé à deux experts, avec l'accord de la commission, de prendre part à un échange de vues avec la commission lors de sa réunion du 6 novembre 2013 à Paris. Il s'agit de M. Stefan Trechsel, ancien président de la Commission européenne des droits de l'homme et juge *ad litem* au Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY), et de Mme Françoise Tulkens, ancienne vice-présidente de la Cour européenne des droits de l'homme et actuellement membre du groupe consultatif de l'ONU sur les droits de l'homme au Kosovo¹. Le greffier de la Cour, M. Erik Fribergh, a également pris part à cette audition. Ma note introductive, intitulée « Nécessité de renforcer l'indépendance de la Cour européenne des droits de l'homme », qui a été transmise aux experts avant l'audition, a servi de document de travail au cours de celle-ci².

2. Par ailleurs, une réunion avec le Président de la Cour et des membres du Comité sur le Statut de la Cour a eu lieu pendant la partie de session de l'Assemblée de janvier 2014 pendant laquelle nous avons procédé à un libre échange de vues sur un certain nombre de sujets d'actualité abordés dans le projet de rapport.

4. Le 7 avril 2014, à ma demande, l'AS/Jur a accepté de modifier comme suit le titre du présent rapport : « Renforcement de l'indépendance de la Cour européenne des droits de l'homme ».

2. La Cour de Strasbourg et ses juges : vue d'ensemble

2.1. La Cour

5. L'autorité et la crédibilité de toute institution judiciaire sont conditionnées par l'indépendance et l'impartialité des juges qui la composent. Cette exigence est inscrite à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention », « la CEDH »), aux termes duquel « *[t]oute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi* ». Les juridictions internationales ne font pas exception à cette règle ; leur indépendance doit être garantie afin de leur permettre de s'acquitter effectivement de leur mission. Un observateur a noté que « les juridictions indépendantes jouent le rôle de garant de la crédibilité des engagements internationaux dans certains contextes multilatéraux »³. Plus largement, les juridictions internationales compétentes en matière de droits de l'homme servent les intérêts des Etats à long terme en renforçant et en développant « une société démocratique vigoureuse et dynamique »⁴. « On est en dehors de la souveraineté nationale, de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs, d'un ordonnancement juridique hiérarchisé ayant au sommet une constitution »⁵, l'autorité des juridictions internationales et le caractère impératif de leurs décisions pour les parties découlent avant tout du fait qu'elles sont perçues comme indépendantes.

¹ Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

² Doc.AS/Jur (2013) 34. Un résumé de cette audition a été par la suite publié dans le document AS/Jur/Inf (2014) 15. Ces deux documents peuvent être consultés sur le site Web de l'AS/Jur : Documents de commission et déclarations (publiques), disponible sur : <http://www.assembly.coe.int/Main.asp?link=/CommitteeDocs/ComDocMenuJurNewFR.htm>

³ L. R. Helfer et A.-M. Slaughter, « Why States Create International Tribunals: A Response to Professors Posner and Yoo », Vol. 93 California Law Review (2005) 1, p. 6. Cité dans Kanstantsin. Dzehtsiarou et Donald K. Coffey, *Legitimacy and Independence of International Tribunals; an Analysis of the European Court of Human Rights* (non publié à la date de rédaction de la présente note, projet consulté le 29 avril 2014, figurant dans les dossiers du Secrétariat ; traduction non officielle).

⁴ Paul Mahoney, « Parting Thoughts of an Outgoing Registrar of the European Court of Human Rights », Vol. 26 Human Rights Law Journal (2005), pp. 345-348, p. 345 (traduction non officielle).

⁵ C.-L. Popescu, « La Cour européenne des droits de l'homme » in Hélène Ruiz Fabri et Jean-Marc Sorel (dir.), *Indépendance et impartialité des juges internationaux*, 2010, pp.29-136, p. 43.

6. La Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour (de Strasbourg) ») a évalué l'indépendance des juridictions nationales et établi un ensemble de critères d'indépendance, qui peuvent aussi bien s'appliquer à elle-même. Ainsi, dans l'affaire *Langborger c. Suède*, la Cour a affirmé que

« [p]our établir si un organe peut passer pour "indépendant", il échet de prendre en compte, notamment, le mode de désignation et la durée du mandat de ses membres, l'existence d'une protection contre les pressions extérieures et le point de savoir s'il y a ou non apparence d'indépendance »⁶.

7. Au fil des ans, l'indépendance et l'impartialité des juges et des agents du greffe de la Cour ont parfois été mises en cause⁷. Par souci de clarté et pour éviter tout malentendu, il convient de ne pas laisser ces critiques sans réponse. Dans la présente note introductive, je me propose de passer en revue les questions qu'il importe, à mon sens, de prendre en considération dans ce contexte afin de déterminer comment l'indépendance de la Cour pourrait être encore consolidée – si cela s'avère nécessaire.

3. La Cour de Strasbourg et ses juges : vue d'ensemble

3.1. La Cour

8. La Cour se compose de 47 juges et d'un greffe de plus de 640 agents, dont quelque 270 juristes (voir organigramme⁸ à l'annexe I). Ainsi que l'indique l'article 20 de la Convention, « [l]a Cour se compose d'un nombre de juges égal à celui des Hautes Parties contractantes ». Conformément à la Convention, les juges statuent sur les affaires dans les formations suivantes : juge unique, comités de trois juges, Chambres de sept juges et Grande Chambre de dix-sept juges. Tous les arrêts prononcés sur le fond sont rendus par une formation collégiale. Les opinions dissidentes et/ou concordantes sont autorisées par l'article 45, paragraphe 2, de la Convention. La Cour adopte certaines décisions en plénière, concernant en général sa propre administration. Elle peut aussi, dans des cas déterminés, formuler des avis consultatifs à la demande du Comité des Ministres. Pour des raisons pratiques, la Cour est divisée en cinq sections, composées chacune d'un président, d'un vice-président et de sept à huit autres juges⁹. Les juges sont affectés à une section pour trois ans. Chaque section dispose de plusieurs formations de chambre composées de juges de la section, qui peuvent connaître des requêtes individuelles. Un président de section, élu par l'Assemblée plénière de la Cour, préside les réunions de la section (et de la chambre) dont il est membre, sauf dans des circonstances particulières telles qu'une incapacité d'exercice ou un conflit d'intérêts¹⁰. La Cour est également dotée d'un Bureau composé du président de la Cour, de ses vice-présidents et des présidents de section, qui assistent le président pour la gestion de la Cour¹¹.

3.2. Conditions d'exercice des fonctions

9. Les conditions d'exercice des fonctions de juge sont définies par l'article 21 de la Convention¹² (l'Assemblée parlementaire a également établi des critères supplémentaires, principalement en 2004¹³), l'élection des juges étant du ressort de l'Assemblée parlementaire, conformément à l'article 22 de la Convention. Après leur élection, tous les juges sont tenus de respecter la Résolution sur l'éthique judiciaire, adoptée par la Cour en 2008¹⁴. La qualité d'un juge dépend de la qualité des candidats désignés par les

⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Langborger c. Suède*, requête n° 11179/84, arrêt du 22 juin 1989, paragraphe 32.

⁷ Pour un exemple récent, voir Michael O'Boyle, « Unjustified attack on ECHR », in *The Times of Malta*, 8 septembre 2013, disponible à l'adresse <http://admin.timesofmalta.com/articles/view/20130908/opinion/Unjustified-attack-on-ECHR.485237>.

⁸ http://echr.coe.int/Documents/Organisation_Chart_FRA.pdf.

⁹ Pour plus d'informations sur la composition des sections, voir le site web de la Cour à l'adresse <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/judges&c=fra>.

¹⁰ Voir les chapitres II et V du Titre I du Règlement de la Cour, qui traitent respectivement de la présidence et des formations de la Cour, disponible à l'adresse http://www.echr.coe.int/Documents/Rules_Court_FRA.pdf.

¹¹ *Ibid.*, article 9A. Pour plus d'informations sur la structure de la Cour en général, voir Règlement de la Cour, *ibid.*

¹² L'article 21, intitulé « Conditions d'exercice des fonctions », est ainsi libellé :

« 1. Les juges doivent jouir de la plus haute considération morale et réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être des juriconsultes possédant une compétence notoire.

2. Les juges siègent à la Cour à titre individuel.

3. Pendant la durée de leur mandat, les juges ne peuvent exercer aucune activité incompatible avec les exigences d'indépendance, d'impartialité ou de disponibilité requise par une activité exercée à plein temps ; toute question soulevée en application de ce paragraphe est tranchée par la Cour. »

¹³ Voir Recommandation 1649 (2004), « Candidats à la Cour européenne des Droits de l'Homme », adoptée le 30 janvier 2004, à l'adresse <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=17193&lang=FR>.

¹⁴ Disponible à l'adresse http://www.echr.coe.int/Documents/Resolution_Judicial_Ethics_FRA.pdf. La Résolution dispose notamment que « [l]es juges exercent leurs fonctions judiciaires indépendamment de toute autorité et de toute influence

Etats (d'où la nécessité de mettre en place des procédures de sélection équitables, rigoureuses et ouvertes au niveau national), question qui a fait l'objet de plusieurs textes importants adoptés par l'Assemblée et, plus récemment, le Comité des Ministres (voir en particulier la Recommandation 1649 (2004) de l'Assemblée¹⁵, la Résolution 1646 (2009)¹⁶ de l'Assemblée et les Lignes directrices de 2012 du Comité des Ministres¹⁷.)

3.3 Processus d'élection

10. Le processus d'élection des juges comporte plusieurs étapes¹⁸. Dans un premier temps, l'Etat partie qui a été informé de la nécessité de présenter trois candidats à la fonction de juge applique ses procédures nationales (conformément aux lignes directrices pertinentes) pour sélectionner ses candidats. Les curriculum vitae des candidats sont examinés par un panel consultatif d'experts qui indique à l'Etat partie, avant que celui-ci transmette sa liste, si tous les candidats satisfont aux critères prévus par l'article 21¹⁹. Conformément à l'article 22 de la Convention, l'Etat partie présente alors officiellement à l'Assemblée parlementaire, par l'intermédiaire de son Secrétaire Général, la liste de candidats sélectionnés. La sous-commission de l'Assemblée sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, qui est chargée d'examiner les listes, analyse les curriculum vitae des candidats et procède à des entrevues avec ces derniers, en tenant compte de leurs qualifications personnelles et de la nécessité d'assurer une composition harmonieuse de la Cour sous l'angle des antécédents professionnels et de l'équilibre entre les femmes et les hommes. La sous-commission passe en revue la liste de candidats proposée et recommande, le cas échéant, certains d'entre eux à l'Assemblée. Si la sous-commission propose de rejeter la liste parce que le choix de candidats qualifiés proposé à l'Assemblée est insuffisant ou que la liste ne comprend pas de candidats des deux sexes, et que l'Assemblée approuve cette proposition, l'Etat partie est invité à soumettre une nouvelle liste de candidats²⁰. Enfin, l'Assemblée plénière élit un juge parmi les candidats figurant sur la liste. Un certain nombre de résolutions et de recommandations de l'Assemblée traitent de l'élection des juges²¹, ce qui a eu pour effet de rendre progressivement ce processus plus transparent et plus efficace. C'est la raison pour laquelle je ne proposerai pas dans le présent rapport de modifier la procédure électorale ; je me concentrerai plutôt sur d'autres aspects du renforcement de l'indépendance de la Cour.

3.4 Juges ad hoc

11. Si le juge élu se trouve empêché de siéger dans une chambre, se déporte ou est dispensé, ou si pareil juge fait défaut, un juge ad hoc peut être désigné²². Tel est par exemple le cas lorsqu'un conflit d'intérêts empêche le juge de statuer dans une affaire dont la Cour est saisie (par exemple s'il a précédemment jugé l'affaire en qualité de juge national). La démission ou le départ en retraite d'un juge peut également imposer de nommer un juge ad hoc.

12. La procédure de désignation d'un juge ad hoc qui était en vigueur avant l'adoption du Protocole n° 14 laissait à l'Etat partie une très grande marge d'appréciation dans le choix des juges ad hoc pour une affaire donnée après l'ouverture de la procédure. Depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 14, le nouvel article 26, paragraphe 4, de la Convention prévoit le remplacement d'un juge par une personne – le juge ad hoc –

extérieures » (article I). Voir aussi Règlement de la Cour, article 3, « Serment ou déclaration solennelle », et article 28, « Empêchement, déport ou dispense ». La révocation des juges est régie par l'article 23, paragraphe 4, de la Convention.

¹⁵ *Supra* note 11.

¹⁶ Résolution 1646 (2009), adoptée le 27 janvier 2009, disponible à l'adresse <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=17704&lang=FR>.

¹⁷ Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme (adoptées par le Comité des Ministres le 28 mars 2012 à la 1138^e réunion des Délégués des Ministres, disponible à l'adresse [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM\(2012\)40&Language=lanFrench&Ver=final&Site=&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM(2012)40&Language=lanFrench&Ver=final&Site=&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679)).

¹⁸ Pour plus de détails sur le déroulement de l'élection, voir le document d'information intitulé « Procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme », AS/Jur (2013)02, à l'adresse http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2013/fjinfdoc02_2013.pdf.

¹⁹ Ce panel a été établi par la Résolution CM/Res(2010)26 du Comité des Ministres sur la création d'un Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme, disponible à l'adresse [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res\(2010\)26&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res(2010)26&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

²⁰ Voir [Résolution 1366 \(2004\) telle que modifiée par les Résolutions 1426 \(2005\), 1627 \(2008\) et 1841 \(2011\) « Candidats à la Cour européenne des droits de l'homme »](#) et l'[Avis consultatif de la Cour de Strasbourg sur certaines questions juridiques relatives aux listes de candidats présentées en vue de l'élection des juges de la Cour européenne des droits de l'homme](#), 12 février 2008, paragraphe 44.

²¹ Voir les textes mentionnés dans le document AS/Jur/Inf (2014) 03 rev.1, *infra*.

²² Article 29, paragraphe 1.a), du Règlement de la Cour.

« choisie par le président de la Cour sur une liste soumise au préalable par cette Partie ». Cette liste contient les noms de trois à cinq personnes remplissant les conditions exigées pour exercer la fonction de juge ad hoc pour une période renouvelable de deux ans²³. Elle doit être composée de personnes des deux sexes et être accompagnée des notices biographiques²⁴. L'article 29 modifié du Règlement de la Cour, qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2013, a introduit des changements supplémentaires : si le président de la Cour estime que moins de trois des personnes indiquées dans la liste répondent aux conditions requises ou si aucune liste n'a été soumise au moment de la communication de la requête, il est désormais prévu que le président désigne un autre juge élu pour siéger en qualité de juge ad hoc.

13. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme a réalisé en 2011 une étude approfondie du rôle et des modes de désignation des juges ad hoc à la Cour et dans d'autres juridictions internationales. On pourra se reporter à ce rapport²⁵ pour trouver des informations plus détaillées sur les problèmes soulevés par le recours à des juges ad hoc, concernant en particulier leur légitimité et leur indépendance, ainsi que sur les solutions envisageables.

4. Indépendance des juges de la Cour de Strasbourg

4.1. Mandat

14. En vertu de l'article 23 de la Convention, les juges sont élus pour un mandat de neuf ans non renouvelable, l'âge obligatoire de départ à la retraite étant fixé à 70 ans. Cette disposition a été introduite par le Protocole n° 14, qui est entré en vigueur le 1^{er} juin 2010. Depuis l'entrée en vigueur du Protocole n° 11, les juges étaient élus pour un mandat de six ans renouvelable. Cette pratique avait suscité les critiques de certains observateurs, qui craignaient que les juges ne soient tentés de trancher les affaires dans un sens qui ne risque pas de compromettre leurs perspectives de réélection.

15. Le Protocole n° 15 à la CEDH, lorsqu'il entrera en vigueur, remplacera la limite d'âge de 70 ans par un nouveau critère, à savoir l'obligation pour les candidats à la fonction de juge d'être âgés de moins de 65 ans à la date où ils sont recommandés à l'Assemblée, ce qui portera *de facto* la limite d'âge à 74 ans²⁶. Ce changement permet d'élire des juges plus expérimentés ainsi que des juges qui sont plus proches de la retraite dans leur pays et par conséquent – suppose-t-on – moins susceptibles de ressentir le besoin, pendant leur mandat à la Cour, de préparer le terrain pour leur carrière future à l'issue de celui-ci. Inutile de préciser que l'élection de juges plus âgés ne saurait être considérée en soi comme une garantie de leur indépendance.

4.2. Privilèges et immunités

16. Les juges jouissent d'un degré élevé d'immunité juridique, ce qui renforce leur indépendance. Aux termes de l'article 51 de la Convention, « [I]es juges jouissent, pendant l'exercice de leurs fonctions, des privilèges et immunités prévus à l'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe [de 1949] et dans les accords conclus au titre de cet article ». Les dispositions visées à l'article 40 du Statut figurent dans le Sixième Protocole additionnel à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (1996)²⁷, qui est applicable tant aux juges permanents qu'aux juges ad hoc. Voir aussi, à cet égard, la Résolution CM/Res(2009)5 du Comité des Ministres sur le statut et les conditions de service des juges de la Cour européenne des droits de l'homme et du Commissaire aux droits de l'homme²⁸.

17. Les juges, leur conjoint et leurs enfants mineurs jouissent des « privilèges, immunités, exemptions et facilités accordés, conformément au droit international, aux envoyés diplomatiques »²⁹, comme le prévoit

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Voir *Juges ad hoc à la Cour européenne des droits de l'homme: un aperçu* (rapport d'information, rapporteure : Mme Marie-Louise Bemelmans-Videc), 19 octobre 2011, Doc. 12827, à l'adresse : <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=13035&Language=FR>.

²⁶ Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, disponible à l'adresse <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/213.htm>.

²⁷ Sixième Protocole additionnel à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (1996), disponible à l'adresse <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/162.htm>.

²⁸ Résolution CM/Res(2009)5 du Comité des Ministres, article 2, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res\(2009\)5&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res(2009)5&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

²⁹ « Sixième Protocole additionnel à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe » (1996). Ce protocole a été ratifié par tous les États parties à la Convention, à l'exception de l'Azerbaïdjan, du Portugal et de Saint-Marin.

également la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques³⁰. Ils sont identiques aux privilèges et immunités dont jouit le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe. Vu le rôle crucial joué par les juges et la nécessité de garantir leur indépendance, il est apparu indispensable de leur accorder des privilèges et immunités plus étendus qu'aux agents ordinaires de l'Organisation, d'où la nécessité d'adopter ce Protocole³¹. Pendant et après leur mandat, les juges jouissent de l'immunité en ce qui concerne les paroles prononcées ou les actes accomplis dans l'exercice de leur fonction de juge. De plus, le seul organe compétent pour lever cette immunité est l'Assemblée plénière de la Cour, qui a le devoir de prendre cette mesure lorsque l'immunité empêcherait que justice ne soit faite et que l'immunité peut être levée sans nuire au but pour lequel elle est accordée³².

18. Parmi les privilèges et immunités dont jouissent les juges figurent l'immunité de juridiction (pénale, civile et administrative) pour leurs propos, leurs écrits ou les actes commis dans l'exercice de leurs fonctions³³ ; l'exonération de tout impôt sur les traitements et émoluments versés par le Conseil de l'Europe ; des privilèges concernant les facilités de change et de rapatriement équivalents à ceux des diplomates ; le droit d'importer et de réexporter en franchise leur mobilier et leurs effets ; l'immunité vis-à-vis des dispositions limitant l'immigration³⁴. Il semble que cette dernière disposition devrait viser à éviter des difficultés d'immigration aux membres de la famille des juges venant de pays non membres de l'espace Schengen qui viennent vivre à Strasbourg.

19. Les privilèges et immunités conférés aux juges et à leur famille ne sont pas illimités. Ils sont par nature liés à leur fonction. Ils comportent, dans certains cas, des éléments de l'immunité de « représentation » dont jouissent les diplomates : plusieurs États fournissent par exemple aux juges des passeports diplomatiques. Un parallèle peut être établi, pour la fonction de représentation des juges, avec d'autres juridictions internationales et les diplomates, par exemple la Cour internationale de justice³⁵. Cela dit, il est clair que les juges ne « représentent » pas les Parties contractantes comme le font les diplomates. Il convient par ailleurs de souligner que les juges de la Cour de Strasbourg jouissent, contrairement aux diplomates, d'une immunité à l'égard de l'ensemble des États, y compris celui dont ils ont la nationalité.

20. Il a été proposé d'étendre l'immunité de juridiction des juges en accordant une immunité et un passeport diplomatiques à vie aux anciens juges et à leur famille, même pendant leur retraite³⁶. Bien que certains experts aient jugé ces propositions excessives, leur justification est selon moi parfaitement rationnelle. Compte tenu de la brièveté de leur mandat, les juges et leur famille peuvent faire l'objet de pressions, voire de persécutions, dans leur vie professionnelle et privée, une fois ce mandat achevé. Certains exemples récents prouvent malheureusement que ces préoccupations ne sont pas purement théoriques.

21. Le fait d'octroyer ou non aux juges de la Cour de Strasbourg un passeport diplomatique est un aspect essentiel de la mise en œuvre concrète de leurs privilèges et immunités. Comme il n'existe à l'heure actuelle aucun véritable « passeport du Conseil de l'Europe » uniformisé, cette question relève de la compétence officielle des Parties contractantes. Il s'agit d'un point assez complexe, car la législation et la pratique relatives à l'octroi d'un passeport diplomatique varient considérablement d'un État membre à l'autre. Certaines Parties contractantes prévoient expressément dans leur réglementation que les juges de la Cour

[http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?CL=FRE&CM=&NT=162&DF=&VL=J'ai_recu_par_écrit_des_signes_encourageants_des_chefs_des_délégations_parlementaires_de_l'APCE_de_ces_trois_pays_leurs_autorités_respectives_considerent_ou_considereront_dans_un_proche_avenir_la_ratification_de_ce_Protocole_comme_une_priorité_\(lettres_datées_respectivement_du_3_avril,_du_5_février_et_du_5_mars_2014,_archivées_au_Secrétariat\).](http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?CL=FRE&CM=&NT=162&DF=&VL=J'ai_recu_par_écrit_des_signes_encourageants_des_chefs_des_délégations_parlementaires_de_l'APCE_de_ces_trois_pays_leurs_autorités_respectives_considerent_ou_considereront_dans_un_proche_avenir_la_ratification_de_ce_Protocole_comme_une_priorité_(lettres_datées_respectivement_du_3_avril,_du_5_février_et_du_5_mars_2014,_archivées_au_Secrétariat).)

³⁰ [Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, 1961.](#)

³¹ Andrew Drzemczewski, « The European Human Rights Convention: A New Court of Human Rights in Strasbourg as of November 1, 1998 » in Vol.55 Washington and Lee Law Review (1998), pp. 697-736, p. 706.

³² Sixième Protocole, *supra* note 28, article 5. Cet article étend en outre les privilèges et immunités prévus dans le Protocole au greffier de la Cour et au greffier adjoint lorsqu'il a été notifié formellement que celui-ci fait fonction de greffier.

³³ Voir, à cet égard, la décision de l'Assemblée plénière de la Cour du 29 novembre 2011 relative à l'immunité du juge roumain au sujet d'une perquisition effectuée au domicile du juge et de son épouse, en Roumanie, dans le cadre d'une enquête pénale menée par la Direction de la lutte contre la corruption sur l'épouse du juge, in Vol. 31 Human Rights Law Journal (2011), pp.426-427.

³⁴ Sixième Protocole (et rapport explicatif), *supra* note 28, rapport explicatif, paragraphe 7.

³⁵ Voir, par exemple, la Résolution 90 (I) de l'Assemblée générale des Nations Unies, 11 décembre 1946. Privilèges et immunités des membres de la Cour internationale de justice, du Greffier, des fonctionnaires du Greffe, des assesseurs, des agents et conseils des parties ainsi que des témoins et des experts. Disponible sur : <http://www.un.org/french/documents/ga/res/1/fres1.shtml>.

³⁶ Voir *Assurer la viabilité de la Cour de Strasbourg : les insuffisances structurelles dans les Etats Parties* (rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur : M. Serhii Kivalov), adopté le 7 janvier 2013, [Doc. 13087](#), paragraphe 58 (voir aussi la [Résolution 1914 \(2013\) de l'Assemblée](#), paragraphe 7.6.1, sur le même sujet).

de Strasbourg puissent obtenir un passeport diplomatique, tandis que d'autres recourent à des solutions ad hoc ou n'octroient aucun passeport diplomatique aux juges. Votre rapporteur juge la pratique actuelle regrettable, car elle crée une relative inégalité entre les juges et leur confère des degrés différents de protection en fonction du droit interne qui leur est applicable. Bien que cette question soit relativement technique, elle s'avère essentielle pour garantir l'indépendance concrète des juges et les considérations de subsidiarité sont ici difficilement applicables. L'absence de cette procédure ne saurait servir d'excuse ; elle démontre plutôt la mise en œuvre impropre du Sixième Protocole. Il serait donc souhaitable de mettre en place une pratique uniforme dans l'ensemble des Parties contractantes, en vue d'octroyer à tous les juges et à leur famille un passeport diplomatique national.

4.3. Sécurité sociale et droits à pension

22. La possibilité pour les juges de bénéficier de la sécurité sociale, y compris pour les dépenses médicales, ainsi que d'un régime de pensions apparaît également comme un facteur d'indépendance, puisqu'elle les affranchit de la nécessité de prendre eux-mêmes des dispositions à cet effet.

23. Encore assez récemment, la Cour de Strasbourg était la seule grande juridiction internationale à ne pas être dotée d'un régime de pensions³⁷. Le Comité des Ministres a toutefois mis fin à cette situation par sa Résolution CM/Res(2009)5, qui ouvre aux juges un régime de pensions équivalent à celui dont bénéficient les agents du Conseil de l'Europe³⁸. Ce système a donné lieu à un certain nombre de critiques, car « la manière dont les juges de la Cour européenne des droits de l'homme exercent leurs fonctions, et notamment le fait qu'ils puissent être élus uniquement pour un mandat de neuf ans, rend contestable l'idée d'une exacte équivalence entre la situation des juges et celle des autres agents du Conseil de l'Europe »³⁹. La participation à ce régime est aujourd'hui obligatoire ; pour tous les juges élus, le montant de la pension correspond à 1,75 % du traitement par année de service⁴⁰. Cela étant, il semble que la Cour de Strasbourg soit la seule juridiction internationale dotée d'un régime de pensions « contributif » ; de plus, les droits à pension semblent être moins favorables que dans toutes les autres juridictions internationales comparables.

24. Outre leur traitement et leurs droits à pension, les juges de la Cour de Strasbourg bénéficient d'autres avantages : le congé de maladie, le même congé de maternité, congé de paternité et congé d'adoption que tout autre agent du Conseil de l'Europe, ainsi qu'une couverture médicale et sociale⁴¹. Mais ils ne bénéficient pas de certains avantages prévus pour les agents, comme les allocations familiales ou le congé dans les foyers⁴².

25. Le niveau et le régime de protection sociale des juges varient en fait en fonction de l'époque de leur entrée en fonction. Bien que cette distinction soit provisoire par nature et soit appelée à disparaître par suite du remplacement progressif des juges, la situation actuelle est quelque peu préoccupante. En outre, l'absence de choix laissé aux juges peut difficilement être considérée comme une solution optimale, compte tenu de la différence considérable de leur situation avant, et sans doute après, leur fonction à la Cour de Strasbourg. Le régime obligatoire pourrait ne pas être considéré par tous les juges comme le plus adapté à leur situation. Une plus grande souplesse dans le choix du régime de pension, ainsi que la possibilité de quitter le régime obligatoire actuel, semblent plus adaptées à une fonction aussi particulière et aussi cruciale que celle de juge à la Cour européenne des droits de l'homme. Votre rapporteur considère qu'une adaptation supplémentaire des régimes de sécurité sociale, en consultation avec les juges eux-mêmes, contribuerait au renforcement de l'indépendance des juges.

³⁷ On estimait que les juges nommés à Strasbourg en milieu ou fin de carrière avaient déjà commencé à cumuler des droits à pension dans leur pays et pouvaient compenser les années « perdues » en contractant à leur frais une assurance personnelle ou privée, leurs émoluments étant considérés comme un « forfait » (de montant appréciable).

³⁸ Résolution CM/Res(2009)5 du Comité des Ministres sur le statut et les conditions de service des juges de la Cour européenne des droits de l'homme et du Commissaire aux droits de l'homme, article 10, disponible à l'adresse [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res\(2009\)5&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Res(2009)5&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CM&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

³⁹ Kanstantsin Dzehtsiarou et Donald K. Coffey, note de bas de page 3, page 29, texte non encore publié, archivé par le Secrétariat.

⁴⁰ Voir Statut du personnel du Conseil de l'Europe, Annexe V : Règlement de pensions, article 10, à l'adresse : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=COMP/CM/Res\(2007\)1&Language=lanFrench&Ver=part13&Site=COE&BackColorInternet=99CCFF&BackColorIntranet=99CCFF&BackColorLogged=99CCCC](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=COMP/CM/Res(2007)1&Language=lanFrench&Ver=part13&Site=COE&BackColorInternet=99CCFF&BackColorIntranet=99CCFF&BackColorLogged=99CCCC).

⁴¹ Voir la Résolution CM/Res(2009)5, note 39 ci-dessus.

⁴² Mais les juges ont droit aux indemnités « d'installation » et de « départ » : voir l'article 4 de la Résolution CM/Res(2009)5 du Comité des Ministres, citée plus haut. Ils bénéficient également d'un certain nombre de périodes « d'emploi du temps allégé », pendant lesquelles leur présence à Strasbourg n'est pas obligatoire.

4.4. Statut après la cessation de fonctions

26. Après la cessation de leurs fonctions à la Cour de Strasbourg, de nombreux juges peuvent rechercher un emploi au plan national ou international, compte tenu de la vaste expérience qu'ils ont acquise à la Cour ainsi que, bien souvent, avant leur élection.

27. Les anciens juges de la Cour de Strasbourg peuvent être tributaires des autorités de leur pays d'origine pour obtenir un poste après avoir quitté la Cour. Selon une étude réalisée en 2006, quatre des 25 juges de la Cour de justice de l'Union européenne avaient précédemment exercé à la Cour de Strasbourg, tandis que deux anciens juges et un ancien juge ad hoc avaient été présentés comme candidats à la Cour pénale internationale⁴³. De plus, il est intéressant d'observer les carrières suivies et les postes occupés par un échantillon d'anciens juges. Sur un échantillon de 30 juges ayant récemment cessé d'exercer à la Cour (tous issus de pays différents) pour lesquels il a été possible de recueillir des informations, plusieurs schémas ont été mis en évidence : trois juges ont été nommés à des postes dans des organisations internationales telles que l'ONU ou dans les institutions de l'Union européenne ; six ont été nommés ou élus dans d'autres cours ou tribunaux internationaux ; dix ont été nommés ou élus juge dans une juridiction nationale ou médiateur ; au moins quatre ont assuré des fonctions universitaires pendant un certain temps ; huit ont intégré leur administration nationale, par exemple en qualité de conseiller ; certains sont même devenus des parlementaires et des ministres. Cela dit, plusieurs anciens juges de la Cour ont eu du mal à trouver un emploi⁴⁴. Dans certains cas extrêmes, les difficultés rencontrées pourraient être dues à la position « trop peu patriotique » adoptée par les juges dans des affaires importantes engagées contre leur propre État. En clair, une « position de principe excessive » adoptée par un juge risque d'amener les autorités nationales à exercer des « représailles » sur l'intéressé après la cessation de ses fonctions. Le risque qu'un traitement similaire soit réservé à un juge en fonction peut compromettre son indépendance.

28. Si une réforme est jugée nécessaire, plusieurs options sont envisageables. Tout d'abord, il a été proposé que les juges cessant leurs fonctions qui n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite fixé par le droit national soient assurés de retrouver un poste « d'un niveau similaire » dans l'Etat partie⁴⁵. Ainsi, la loi britannique relative aux droits de l'homme (1998, article 18.2) contient une disposition selon laquelle le titulaire d'une fonction judiciaire peut accepter un poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme sans avoir à renoncer définitivement à sa fonction au Royaume-Uni⁴⁶. Toutefois, cette disposition ne prévoit pas que le juge retrouve automatiquement son poste après avoir quitté la Cour – l'article 68.5 de la loi sur l'accès à la justice de 1999 laisse en pareil cas au ministre compétent le soin de prendre d'éventuelles dispositions transitoires⁴⁷. Ce type de disposition me paraît cependant représenter une bonne pratique, qui mérite d'être diffusée et peut servir de modèle aux autres Parties contractantes, tout au moins pour les juges qui exerçaient déjà des fonctions de juge avant leur élection à la Cour de Strasbourg.

29. Même si, dans bien des cas, il serait vraisemblablement difficile de garantir un poste équivalent à celui de juge à la Cour de Strasbourg (notamment en raison de la pratique de la nomination à vie des titulaires de fonctions judiciaires dans certains pays), une solution pourrait consister à suspendre le poste du juge lors de sa prise de fonctions à Strasbourg, de façon à ce qu'il puisse le retrouver à l'issue de son mandat (comme cela est apparemment possible en Andorre, en Belgique, en Croatie, au Danemark, en Estonie, en Finlande, en Allemagne, en Grèce, en Italie, à Monaco, en Serbie et en Espagne, ainsi que, dans la pratique, en Autriche, en République tchèque et en Slovénie, bien que la législation de ces pays ne comporte pas de dispositions claires à ce propos). Cette formule pourrait être viable dans le cas de juges qui ont déjà exercé dans le système judiciaire national et, dans certains cas, en qualité d'universitaires, mais s'avérerait plus difficile à appliquer dans d'autres situations, par exemple dans le cas de juges qui exerçaient précédemment des activités d'avocats. Il serait également envisageable d'accorder aux juges, après la cessation de leurs fonctions, le bénéfice des augmentations de traitement et des promotions qu'ils auraient acquises. Les organisations concernées ou les Etats eux-mêmes pourraient être encouragés à mettre en place de tels

⁴³ E. Voeten, « The Politics of International Judicial Appointments: Evidence from the European Court of Human Rights », in Vol. 61 International Organisation, (2007) pp.669-701, p. 696.

⁴⁴ Voir Nina Vajić, « Some Remarks Linked to the Independence of International Judges and the Observance of Ethical Rules in the European Court of Human Rights », in *Grundrechte und Solidarität: Durchsetzung und Verfahren Festschrift für Renate Jaeger* (2010, N. P. Engel Verlag), pp. 179-93, p. 185. En vertu du Règlement de la Cour, il est également interdit à un juge de représenter, à quelque titre que ce soit, une partie ou un tiers intervenant à une procédure devant la Cour portant sur une requête introduite avant la date à laquelle il a cessé d'exercer ses fonctions ou, dans le cas d'une requête introduite après la date à laquelle il a cessé d'exercer ses fonctions, pendant un délai de deux ans à compter de cette date, voir Règlement de la Cour, article 4, *supra* note 10.

⁴⁵ Voir *Assurer la viabilité de la Cour de Strasbourg : les insuffisances structurelles dans les Etats Parties*, *supra* note 31, paragraphe 58.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Voir la disposition pertinente à l'adresse <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/22/section/68>

dispositifs, tout au moins pour les juges, les procureurs et les fonctionnaires, sans omettre de réfléchir aux solutions qui pourraient être apportées à la situation des juges qui occupaient d'autres fonctions avant leur élection à la Cour de Strasbourg.

30. Il a également été proposé de comptabiliser le mandat d'un juge à la Cour dans ses annuités nationales⁴⁸, aussi bien générales que professionnelles (par exemple judiciaires ou diplomatiques, si la réglementation nationale le prévoit). Cette mesure est particulièrement pertinente pour les Etats où, au regard du droit interne du travail, un juge élu est considéré comme sans emploi⁴⁹; elle permettrait aux anciens juges de la Cour de Strasbourg d'opter, s'ils le souhaitent, pour le régime de pension national.

31. À cet égard, il convient de mentionner une importante évolution survenue récemment. Sur la base d'une analyse comparative réalisée par la Cour, son Président a porté à l'attention du Comité des Ministres la question du statut des juges après cessation de leurs fonctions. Dans une décision en date des 19 et 20 mars 2014, les Délégués des Ministres ont invité les États parties à la Convention « à répondre de manière appropriée à la situation des juges de la Cour, une fois leur mandat expiré, en veillant à garantir, dans la mesure du possible dans le cadre du droit national applicable, que les anciens juges aient l'opportunité de maintenir leurs perspectives de carrière à un niveau correspondant aux fonctions qu'ils ont exercées ». Le Comité des Ministres compte reprendre l'examen de ces questions avant la fin décembre 2015⁵⁰. L'harmonisation des réglementations nationales en vigueur dans l'ensemble des Parties contractantes dans un sens conforme à l'approche précitée serait, selon moi, extrêmement souhaitable. C'est la raison pour laquelle je tiens à saluer vivement cette décision du Comité des Ministres.

32. Certains experts ont récemment indiqué que la fixation d'un âge minimum pour les candidats à la Cour pourrait aussi atténuer la nécessité pour eux d'obtenir un emploi après la cessation de leurs fonctions à la Cour. Le changement de l'âge du départ à la retraite des juges prévu par le Protocole n° 15, qui permet aux juges d'exercer leurs fonctions jusqu'à l'âge de 74 ans, pourrait également, dans une certaine mesure, contribuer à remédier à ce problème⁵¹. Je considère que la fixation d'un âge minimum limiterait excessivement le choix des candidats des Parties contractantes et risquerait de produire un effet contraire au but visé par l'Assemblée, c'est-à-dire la garantie de la nomination des meilleurs candidats possibles. Dans plusieurs États de l'ancien bloc communiste, ce sont précisément les jeunes candidats qui peuvent présenter la formation, la carrière et l'expérience pratique les plus adaptées à l'exercice de fonctions à la Cour de Strasbourg. La limitation artificielle de l'âge de candidature pourrait ainsi empêcher la nomination de ces excellents candidats. Je ne puis donc souscrire à la proposition qui vise à fixer un âge minimum obligatoire. Cela dit, je reconnais indéniablement que l'expérience professionnelle d'un candidat revêt une importance capitale dans l'appréciation d'une candidature.

5. Le Greffe de la Cour de Strasbourg

33. En vertu de l'article 24 de la Convention européenne, « [l]a Cour dispose d'un greffe dont les tâches et l'organisation sont fixées par le règlement de la Cour ».

34. Le Greffe a pour rôle de fournir un soutien juridique et administratif à la Cour dans l'exercice de ses fonctions judiciaires en traitant et en préparant en vue d'une décision les requêtes introduites devant la Cour par des particuliers ainsi que les requêtes interétatiques. Comme indiqué plus haut, il se compose de juristes, d'agents administratifs et techniques et de traducteurs. A l'heure actuelle, quelque 640 agents travaillent au Greffe, dont 270 juristes et 370 agents d'appui qui sont tous, bien entendu, agents du Conseil de l'Europe (voir organigramme à l'annexe I⁵²).

35. Le Greffe est dirigé, sous l'autorité du président de la Cour, par le greffier, qui est élu par l'Assemblée plénière de la Cour (article 25, alinéa e, de la Convention). Le greffier est assisté par un ou plusieurs greffiers adjoints (un seul actuellement), également élu(s) par l'Assemblée plénière. Les autres agents du

⁴⁸ Voir *Assurer la viabilité de la Cour de Strasbourg*, supra note 37. Il semble que cette mesure soit prévue en Estonie et au Liechtenstein (en plus du Royaume-Uni) et qu'une initiative législative ait été prise en ce sens en Lituanie.

⁴⁹ Comme c'est apparemment le cas en Fédération de Russie.

⁵⁰ Voir « [Suites à donner à la Déclaration de Brighton – Reconnaissance de service en tant que juge à la Cour européenne des droits de l'homme](#) », 1195^e réunion des Délégués des Ministres, point 4.3.

⁵¹ *Projet de Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* (rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur : M. Christopher Chope), adopté le 28 mars 2013, [Doc. 13154](#), paragraphe 11.

⁵² http://echr.coe.int/Documents/Organisation_Chart_FRA.pdf. (Figure également à l'annexe I de ma note introductive, voir plus haut la note de bas de page 2). Cet organigramme ne tient pas compte des autres agents du Conseil de l'Europe (chauffeurs, personnel technique, agents de sécurité, etc.) qui assurent également un appui logistique, en fonction des besoins, à la Cour et à son Greffe, installé au Palais des droits de l'homme).

Greffe sont nommés par voie administrative comme les autres agents du Conseil de l'Europe⁵³. Le Greffe de la Cour jouit d'une certaine autonomie administrative au sein de l'Organisation.

36. Chacune de cinq sections judiciaires de la Cour est assistée par un greffier de section et un greffier adjoint de section. Les sections sont subdivisées en 31 divisions chargées du traitement des requêtes, chacune étant appuyée par une équipe administrative. Les juristes du Greffe sont affectés à l'une des divisions en fonction de leur connaissance de la langue et du système juridique concerné. Ils sont chargés de la correspondance avec les parties sur les questions de procédure, préparent les dossiers et rédigent des notes sur l'irrecevabilité, des communiqués, des projets de décision et des projets d'arrêt⁵⁴.

37. Les agents du Greffe sont des agents du Conseil de l'Europe, soumis au Statut du personnel de l'Organisation. Les juristes sont recrutés sur la base de contrats à durée indéterminée, de contrats à durée déterminée ou d'accords de mise à disposition passés avec les gouvernements des Etats parties. Les juristes sous contrat à durée déterminée ou indéterminée sont recrutés sur concours. Il existe aussi des contrats à durée déterminée spécifiques, d'une durée maximale de quatre ans, proposés dans le cadre du « système des juristes assistants », qui permet à des professionnels du droit en début de carrière d'acquérir une expérience à la Cour.

38. A la différence du recrutement des juristes « ordinaires », il n'y a pas de procédure normalisée pour la sélection des juristes mis à disposition ; il semble que chaque Etat applique une procédure de sélection ou de désignation qui lui est propre. Cela étant, la Cour a établi des lignes directrices applicables aux mises à disposition et détermine elle-même quelles personnes peuvent être acceptées dans ce cadre, comme l'explique la note d'information du Greffier sur la mise à disposition de juristes nationaux, qui figurait en annexe de la note introductive consacrée à cette question⁵⁵.

39. Si la mise à disposition de juristes nationaux auprès du Greffe est pratiquée depuis de longues années, le nombre des agents concernés a sensiblement augmenté depuis la Déclaration d'Interlaken du 19 février 2010. Dans cette déclaration, la Conférence à haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme a appelé les Etats parties à la Convention à envisager la possibilité de mettre à disposition des juges nationaux et d'autres juristes indépendants de haut niveau au Greffe de la Cour, dans le cadre des efforts pour améliorer la connaissance des normes de la Convention au sein des autorités nationales et mettre en œuvre la Convention au niveau national⁵⁶. Cet appel a été réitéré dans la Déclaration d'Izmir du 27 avril 2011⁵⁷ et dans la Déclaration de Brighton du 19 avril 2012⁵⁸. A l'heure actuelle, 58 juristes sont mis à la disposition du Greffe de la Cour⁵⁹.

40. Il est à noter, à cet égard, que la Cour a dû remédier à quelques inquiétudes au sujet du travail d'une certaine catégorie de juristes mis à disposition. Certains jugeaient en effet problématiques le fait qu'ils aient accès à des informations confidentielles ou à diffusion restreinte et qu'ils disposent d'un pouvoir décisionnel de fait. Le greffier a répondu de façon circonstanciée à ces interrogations⁶⁰. Certaines ONG m'ont néanmoins indiqué que la situation demandait encore à être clarifiée. En tout état de cause, il semble clair qu'un certain nombre de questions essentielles, pertinentes pour la mise à disposition, ne sont pas encore réglées et qu'elles doivent l'être avec une grande attention et beaucoup de précautions. La Cour veille soigneusement, au sein de ses services – espérons qu'il en sera toujours ainsi – à accepter uniquement la mise à disposition de juristes suffisamment qualifiés, diligents et consciencieux, ainsi qu'à ce que le travail

⁵³ Le greffier et les greffiers adjoints, lorsqu'il a été notifié que ceux-ci font fonction de greffier, bénéficient de la même immunité que les juges, voir *supra* note 28.

⁵⁴ Informations tirées du site web de la Cour, à l'adresse :

<http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/howitworks&c=fra>. La Cour traite des requêtes entrantes en 37 langues !

⁵⁵ Disponible sur : http://www.assembly.coe.int/CommitteeDocs/2013/fjdoc34_2013.pdf

⁵⁶ Point B.e) du Plan d'action, texte de la Déclaration disponible à l'adresse http://www.echr.coe.int/Documents/2010_Interlaken_FinalDeclaration_FRA.pdf.

L'idée, derrière cette recommandation, est que les juristes qui rentreront dans leur pays à l'issue de leur détachement auront une bonne connaissance du fonctionnement de la Cour et contribueront ainsi à sensibiliser et informer les milieux juridiques nationaux.

⁵⁷ Point F.5 du Plan de suivi inclus dans la Déclaration finale, texte disponible à l'adresse http://www.echr.coe.int/Documents/2011_Izmir_FinalDeclaration_fr.pdf.

⁵⁸ Paragraphe 20.b) de la Déclaration, texte disponible à l'adresse <http://hub.coe.int/20120419-brighton-declaration>.

⁵⁹ Ces juristes – qui ne sont pas tous nécessairement mis à disposition – viennent des pays suivants : Autriche, Arménie, Bulgarie, Estonie, France, Allemagne, Hongrie, Italie, Luxembourg, République de Moldova, Pays-Bas, Pologne, Fédération de Russie, Suède, Suisse, Turquie et Royaume-Uni : voir annexe II. (Comme le précise la note du greffier de la Cour, qui figurait en annexe de ma *note introductive*).

⁶⁰ Voir par exemple la [Lettre ouverte au président de la Cour européenne des droits de l'homme](#) adressée par des militants russes des droits de l'homme le 1^{er} décembre 2011 et la [réponse du greffier de la Cour](#).

de ces juristes mis à disposition soit conforme aux exigences rigoureuses de la Convention, du Règlement de la Cour et des bonnes pratiques.

41. Le travail effectué par le Greffe est capital pour garantir l'efficacité de l'action de la Cour, notamment pour trier les requêtes et traiter les requêtes recevables dans un délai raisonnable (« une justice qui tarde à être rendue équivaut à un déni de justice », selon William Gladstone). La disponibilité des ressources est tout aussi cruciale à cet égard et les considérations budgétaires, tant au niveau du Conseil de l'Europe qu'à l'échelon national, doivent être prises en compte par la Cour et son Greffe lorsqu'ils évaluent leurs besoins.

42. Le Greffe a notamment la particularité d'employer une partie de ses agents (les « juristes de grade B ») sur la base de contrats de quatre ans non renouvelables. Ce principe ne souffre aucune exception et le mérite des intéressés n'est pas pris en compte. Cette politique se justifierait par la nécessité de diffuser les normes et l'expérience de la Cour dans les ordres juridiques nationaux des Parties contractantes. Après quatre années d'expérience professionnelle au contact des requêtes, les juristes sont considérés comme des « ambassadeurs » chargés de transmettre les valeurs des normes de la Convention européenne des droits de l'homme dans leurs juridictions nationales respectives. De ce fait, tous les quatre ans, la Cour doit former de nouveaux juristes inexpérimentés, ce qui n'est sans doute pas le meilleur moyen de gérer l'arriéré d'affaires. L'indépendance de ces juristes risque d'être compromise. « Il semble logique que les juristes cherchent un nouvel emploi au cours de la dernière année de leur contrat à la Cour. Leurs perspectives de carrière peuvent dépendre de diverses considérations, y compris de leur loyauté à l'égard d'une institution publique ou d'une entité privée précise »⁶¹. Je considère que la politique de non renouvellement des contrats des juristes de grade B devrait être évaluée de façon approfondie et éventuellement reconsidérée.

6. Conclusions

43. Il ressort clairement de ce qui précède que, malgré les diverses mesures prises au fil des ans pour renforcer l'indépendance de la Cour, la situation peut encore être améliorée. Les États parties et l'Assemblée devraient accorder davantage d'attention à la situation des anciens juges de la Cour de Strasbourg après la cessation de leurs fonctions (c'est-à-dire à l'issue de leur mandat de neuf ans). Il est inadmissible que certains d'entre eux aient eu des difficultés à trouver un emploi satisfaisant à l'issue de leur mandat. Il est rassurant que le Comité des Ministres se soit désormais saisi de cette question. L'Assemblée devrait également soutenir l'appel lancé par le Comité des Ministres aux États membres en faveur de la prise de mesures adéquates pour garantir un emploi satisfaisant aux anciens juges de la Cour à l'expiration de leur mandat. Ces dispositions peuvent varier selon la fonction occupée par l'intéressé avant son élection en qualité de juge à la Cour de Strasbourg.

44. Il convient de consolider les privilèges et immunités des juges, qui sont autant de garanties de leur indépendance. Il importe que tous les États parties à la Convention européenne des droits de l'homme soient liés par le Sixième Protocole additionnel à l'Accord général sur les privilèges et immunités. À cet égard, j'ai le plaisir d'annoncer à l'AS/Jur (voir plus haut le paragraphe 17) que, suite à la demande spécifique que j'ai adressée aux autorités de l'Azerbaïdjan, du Portugal et de Saint-Marin en février 2014, ces trois États m'ont tous donné une réponse positive et m'ont indiqué que la ratification du Protocole devrait intervenir dans un avenir assez proche. Les mesures prises à l'échelon national pour mettre en œuvre concrètement ces garanties devraient être harmonisées, conformément à l'esprit de la Résolution 1914 (2013) de l'Assemblée. Une pratique uniformisée devrait notamment être mise en place dans l'ensemble des Parties contractantes pour l'octroi de passeports diplomatiques nationaux à tous les juges et à leur famille.

45. Le régime de sécurité sociale des juges devrait être davantage amélioré et rationalisé. Il convient d'assouplir le choix du régime de pension (international, national ou les deux à la fois) des juges et de leur donner la possibilité de quitter le régime obligatoire actuel sur la base de dispositions transitoires précises, qui définissent le transfert et/ou le retour des fonds capitalisés.

46. Il peut être utile de procéder à une réévaluation de l'organisation du travail du Greffe de la Cour, notamment à l'égard de la politique de contrats non renouvelables des juristes assistants et de la nécessité d'accorder davantage d'attention aux critiques formulées par certaines ONG, qui dénoncent le manque de transparence, notamment, des mises à disposition. J'aimerais faire remarquer que l'Auditeur externe, c'est-à-dire le président de la chambre régionale d'Alsace de la Cour des comptes française, a déclaré, en présentant son rapport au Comité d'audit du Conseil de l'Europe le 14 juin 2012, que « la Cour [était] l'un

⁶¹ Kanstantsin Dzehtsiarou et Donald K. Coffey, *Legitimacy and Independence of International Tribunals; an Analysis of the European Court of Human Rights*, voir plus haut la note de bas de page 3, (à paraître prochainement, archivé par le Secrétariat).

des organes les plus performants que ses services aient jamais audités »⁶². Mais cette évaluation positive ne devrait pas devenir une raison de négliger certaines questions soulevées dans le présent rapport. La Cour est certes « le joyau de la couronne » du Conseil de l'Europe en sa qualité d'organisation de protection des droits de l'homme, mais la poursuite de l'amélioration de son action, dont le renforcement de l'indépendance des juges est un aspect essentiel, doit demeurer une priorité majeure pour l'ensemble des organes de notre Organisation.

⁶² Intervention du greffier devant les agents du Greffe en juillet 2012 (archivée par le Secrétariat).