



Strasbourg, le 21 novembre 2014

CDDH(2014)R82 Addendum II

COMITE DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME

(CDDH)

**Contribution du CDDH à la Conférence de haut niveau sur
« La mise en œuvre de la Convention, notre responsabilité partagée »,
organisée par la présidence belge du Comité des Ministres
(Bruxelles, 26-27 mars 2015)**

A. INTRODUCTION

1. La prochaine présidence belge du Comité des Ministres a annoncé qu'elle organisera une Conférence de haut niveau sous le titre « La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée », qui se tiendra à Bruxelles les 26 et 27 mars 2015. La conférence doit aboutir à l'adoption d'une déclaration comprenant des propositions de mesures notamment pour améliorer l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et l'efficacité de sa surveillance, en gardant à l'esprit la nécessité de prévenir de nouvelles violations. Les autorités belges ont invité le CDDH à faire une contribution écrite à la conférence, notamment en vue de la préparation ultérieure d'un projet de Déclaration de Bruxelles. Le présent document constitue cette contribution.

2. Il peut être rappelé que le CDDH, dans le cadre de ses travaux d'ensemble et de longue date sur la réforme du système de la Convention, a longtemps été impliqué dans les discussions sur la réforme du processus d'exécution des arrêts de la Cour et sa surveillance par le Comité des Ministres. Il convient de relever plus particulièrement, ces dernières années, différentes recommandations du Comité des Ministres aux Etats membres, notamment la Recommandation Rec(2008)2 sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour, rédigée par le CDDH ; les « Propositions pratiques pour la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour en cas de lenteur dans l'exécution » formulées par le CDDH en 2008,¹ qui ont contribué à l'introduction, par le Comité des Ministres, de la procédure de surveillance à deux axes (procédure standard et procédure soutenue) ; et le rapport du CDDH, de 2013, sur la question de savoir si des mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des Etats qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour dans un délai approprié,² actuellement examiné par les Délégués des Ministres suite aux commentaires formulés par la Cour³. Il convient également de rappeler que la question de l'exécution des arrêts et de sa surveillance est l'un des principaux thèmes des travaux en cours au sein du CDDH dans le cadre de son mandat d'examiner l'avenir à plus long terme du système de la Convention et de la Cour⁴. A cet égard, le CDDH rappelle en outre la Conférence d'Oslo sur l'avenir à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme, lors de laquelle de nombreuses propositions intéressantes concernant ces questions ont été examinées⁵.

B. OBSERVATIONS GENERALES

3. Dans son rapport de 2013, susmentionné, le CDDH avait noté que « le nombre de nouvelles affaires continue d'excéder le nombre d'affaires closes », de sorte que le nombre total d'affaires pendantes devant le Comité des Ministres continue d'augmenter. Les chiffres pour 2013 (qui n'étaient pas connus lorsque le CDDH a rédigé son rapport), traduisent

¹ Voir document CDDH(2008)014 Addendum II.

² Voir document CDDH(2013)R79 Addendum I.

³ Pour les commentaires de la Cour, voir la « Réponse de la Cour européenne des droits de l'homme à la demande du Comité des Ministres de formuler des observations sur le rapport du CDDH sur l'exécution », document DD(2014)650.

⁴ Le paragraphe 35.f)i) de la Déclaration de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme tenue à Brighton, du 18 au 20 avril 2012, a mené à ce que le CDDH soit invité à présenter au Comité des Ministres, d'ici le 31 décembre 2015, un rapport comprenant notamment « un examen exhaustif de la procédure de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour et du rôle du Comité des Ministres dans ce processus ».

⁵ Voir doc. H/Inf (2014) 1.

toutefois trois développements importants. En premier lieu, le nombre de nouveaux arrêts définitifs rendus par la Cour dont l'exécution requiert la surveillance du Comité des Ministres a sensiblement baissé, chaque année, depuis 2010. En second lieu, le nombre d'affaires dont la surveillance a été close par le Comité des Ministres a augmenté de manière très significative, chaque année, depuis 2009. Du fait de ces deux tendances, le nombre total d'affaires pendantes devant le Comité des Ministres a chuté, pour la première fois, en 2013⁶. Parmi les résultats positifs figurent également la diminution sensible des affaires répétitives dans lesquelles la Cour a dû rendre un/d'autre(s) arrêt(s) traitant du problème sous-jacent et, corrélativement, les bons résultats obtenus par le biais de l'application de la procédure de l'arrêt pilote, notamment du fait des efforts importants déployés par les Etats défendeurs et le Comité des Ministres pour la bonne exécution de ces arrêts.

4. Dans le même temps, le CDDH note que le Greffier de la Cour a indiqué que la Cour espère résoudre l'arriéré considérable d'affaires répétitives actuellement pendantes devant elle. Il reste à déterminer de quelle manière elles seront résolues (cela peut être par une décision d'irrecevabilité suite à l'introduction de recours internes, la radiation suite à un règlement amiable ou une déclaration unilatérale, ou un arrêt), si les problèmes structurels sous-jacents seront également résolus, et quelles seront les conséquences pour la charge de travail du Comité des Ministres. Il convient en outre de relever qu'un arriéré substantiel d'affaires non répétitives potentiellement recevables pendantes subsiste devant la Cour (appartenant à la catégorie IV selon la catégorisation de la politique de hiérarchisation de la Cour).

5. Même si le système actuel fonctionne bien, aujourd'hui, pour l'écrasante majorité des arrêts de la Cour, qui sont exécutés sans difficulté particulière sous la surveillance du Comité des Ministres (un avantage unique dont jouit le système de la Convention), il convient néanmoins de noter que certains aspects du processus d'exécution peuvent être encore améliorés. La résolution des problèmes d'exécution rencontrés dans certaines affaires requiert souvent une volonté politique particulière dans l'Etat défendeur et une coopération entre les autorités concernées, et appelle une réponse spécifique⁷.

⁶ Voir le 7^e Rapport annuel du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, 2013, Annexe I, statistiques 2013.

⁷ Dans ce contexte, ainsi que le CDDH l'a relevé aux paragraphes 6-7 du rapport de 2013 susmentionné, on peut dire que, de manière générale, il y a trois causes générales de manquement à exécuter les arrêts dans un délai approprié :

- i. La réticence de la part soit de l'exécutif pour proposer des mesures, soit du Parlement pour adopter la législation.
- ii. Des problèmes de fond et la complexité technique, par exemple la nécessité d'une grande variété de mesures qui doivent être coordonnées ou de vastes réformes législatives.
- iii. L'inertie (correspondant à une insuffisance pure et simple de mesures qui n'est liée à aucune considération politique ou technique en particulier mais, par exemple, à un manque d'effectifs).

Des difficultés financières peuvent intervenir pour certaines des causes susmentionnées : par exemple, des problèmes budgétaires généraux peuvent conduire à une réticence à prendre des décisions politiques attribuant des ressources rares pour exécuter un arrêt ; ou un organe en particulier peut avoir des difficultés, du fait d'un manque de ressources, à trouver des solutions techniques ou à accorder une attention suffisante à un problème. L'identification de l'outil le plus approprié pour répondre à un problème dépend de la cause de ce dernier. La réticence des autorités nationales à prendre des mesures nécessitera, par exemple, une réponse au niveau politique ou comprenant une composante politique. La mise à disposition de programmes d'assistance technique du Conseil de l'Europe sera préconisée en réponse à un problème technique.

6. Les nouvelles méthodes de travail du Comité des Ministres visent à traiter plus efficacement de ces nouvelles affaires. Ce problème est également au cœur des activités actuelles du Comité, destinées à évaluer s'il dispose de tous les outils nécessaires pour garantir l'exécution des arrêts de la Cour dans un délai approprié. D'autres mesures peuvent par conséquent être nécessaires tant à Strasbourg qu'au niveau national afin de permettre au système de la Convention de traiter de manière adéquate de tous les différents types de questions d'exécution qui résultent des arrêts rendus par la Cour.

7. La Conférence pourrait également donner une nouvelle impulsion politique en ce sens afin que les ressources nécessaires soient affectées à la réalisation de ces travaux dans les délais fixés.

C. PROPOSITIONS CONCRETES EVENTUELLES POUR INCLUSION DANS LE PROJET DE DECLARATION

i. Poursuite du développement des méthodes de travail du Comité des Ministres

8. La Conférence pourrait faire des propositions destinées à améliorer les méthodes de travail devant le Comité des Ministres au titre de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention.

- a. *L'organisation de la surveillance de l'exécution des arrêts par le Comité des Ministres mieux adaptée à la complexité des questions devant lui.* Bien trop souvent, une grande partie du temps précieux des réunions CM/DH est « monopolisée » par quelques affaires, aux dépens de nombreuses autres affaires soulevant pourtant des problèmes structurels importants. La Déclaration pourrait reconnaître le besoin de mieux adapter les méthodes de travail à ces affaires et appeler à poursuivre des travaux à cette fin.
- b. *Le statut des représentants des Etats participant aux réunions CM/DH.* La Déclaration pourrait appeler les Etats à s'assurer que les participants à ces réunions aient une stature et une autorité suffisantes et connaissent les questions en jeu, afin de s'assurer que les résultats attendus puissent être atteints et garantir une continuité.
- c. *Mesures supplémentaires destinées à améliorer la diffusion des décisions du Comité des Ministres en vertu de l'article 46, paragraphe 2, et à renforcer leur impact.* Ces décisions contiennent souvent des éléments, tels que des plans d'actions, qui sont précieux pour toutes les autorités nationales et les autres parties intéressées concernées dans l'Etat défendeur, qui ne sont toutefois pas suffisamment mis à profit. La Déclaration pourrait rappeler les dispositions pertinentes de la Recommandation Rec(2008)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme et inviter les Etats membres à poursuivre leurs efforts pour les mettre en œuvre. (Voir également ci-dessous en ce qui concerne l'éventuelle mise à jour de la recommandation.)
- d. *Peaufinage des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables.* Il serait utile, par exemple, de modifier la Règle n°9, par exemple en prolongeant le délai prévu au paragraphe 3 et/ou d'étendre la variété des sources d'information à la disposition du Comité des

Ministres⁸. La Déclaration pourrait proposer des décisions d'engager des travaux à cette fin.

ii. Nouvelles sources d'information au service des Etats

9. Les critères du Comité des Ministres en matière d'adoption de mesures à caractère individuel et général représentent une source très riche d'exemples de bonnes pratiques qui pourrait être davantage mise au service des Etats, pour les aider à résoudre les divers problèmes soulevés par les arrêts de la Cour⁹.

- a. *En ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable*, par exemple, le document CM/Inf/DH(2008)7 final pourrait être mis à jour ;
- b. *En ce qui concerne les questions de fond relatives à l'adoption de mesures à caractère individuel*, l'inventaire de toutes les pratiques des Etats pourrait être actualisé (la dernière mise à jour date de 2006 : voir H-Exec(2006)1) et restructuré dans une base de données dotée d'un moteur de recherche avancée ;
- c. *En ce qui concerne les questions de fond relatives à l'adoption de mesures générales*, l'inventaire de toutes les pratiques des Etats pourrait être actualisé (la dernière mise à jour date de 2006 : voir H-Exec(2006)2) et restructuré dans une base de données dotée d'un moteur de recherche avancée.

iii. Manière dont la Cour et le Comité des Ministres s'acquittent de leurs rôles en vertu de l'article 46 de la Convention et leur interaction avec les Etats défendeurs

10. La Conférence représente également une opportunité de dresser un bilan de la manière dont la Cour et le Comité des Ministres s'acquittent de leurs rôles respectifs au regard des diverses dispositions de l'article 46 de la Convention. Cela pourrait comprendre l'examen des interactions entre les deux, et les Etats défendeurs, en vue d'améliorer encore davantage cette interaction, d'ores et déjà présente notamment sous la forme de la procédure de l'arrêt pilote.

iv. Nouvelles possibilités pour les activités de coopération du Conseil de l'Europe

11. La Conférence pourrait promouvoir et concrétiser l'idée selon laquelle le Conseil de l'Europe doit davantage orienter ses activités de coopération pour garantir une meilleure communication sur des questions pertinentes pour l'exécution avec les autorités nationales directement concernées par les violations de la Convention. En particulier :

- a. *Entreprendre une évaluation plus rapide et efficace des besoins de formation des autorités concernées* et adapter l'offre d'assistance du Conseil de l'Europe en proposant des formations professionnelles ciblées pour les professions juridiques

⁸ Voir, par exemple, les propositions contenues dans le rapport du CDDH sur la question de savoir si des mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des Etats qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour dans un délai approprié (doc. CDDH(2013)R79 Addendum I).

⁹ Il peut être noté, à cet égard, que le DH-GDR examine également des propositions très similaires dans le cadre de la mise en œuvre de son mandat actuel d'agir comme un forum pour l'échange d'informations entre les Etats sur la mise en œuvre de la Convention au niveau national et l'exécution des arrêts de la Cour : voir document DH-GDR(2014)004.

concernées, au moyen du programme paneuropéen HELP employant une méthodologie adaptée.

- b. *Identifier des projets spécifiques à moyen et long termes pour affronter des problèmes structurels persistants de grande envergure* à l'origine des requêtes répétitives portées devant la Cour ; évaluer les potentialités et limites du Conseil de l'Europe pour les traiter ; et identifier les priorités d'action en la matière.
- c. *Améliorer encore la qualité des projets d'assistance technique*, renforcer leur pertinence et s'assurer que des conseils d'experts sont fournis dans des délais appropriés afin d'éviter une éventuelle prolongation du processus d'exécution.

v. Rationnaliser les procédures nationales pour la mise en œuvre de la Convention

12. La Conférence pourrait prendre note du fait que si la plupart des problèmes à l'origine des violations ne prête pas à controverses, il n'est pas rare que leur solution au niveau national soit néanmoins retardée par des obstacles bureaucratiques liés à un manque de coordination technique entre les différents acteurs au niveau interne. La Conférence pourrait par conséquent donner une impulsion politique, voire inviter le Comité des Ministres à redynamiser ses efforts vers un renforcement des moyens, au niveau national, pour la mise en œuvre de la Convention, y compris l'exécution des arrêts de la Cour. Un élément important d'un tel développement serait d'encourager les efforts pour mettre en place des structures efficaces, au niveau national, pour le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour. Dans ce contexte, la Recommandation Rec(2008)2 du Comité des Ministres mérite d'être réexaminée de manière approfondie afin de mettre en valeur les bonnes pratiques accumulées depuis son adoption et de promouvoir les modèles d'interaction, au niveau national, qui se sont avérés les plus efficaces. La Conférence devrait également souligner le rôle des parlements nationaux dans l'exécution et sa surveillance au niveau interne (cf. les paragraphes 9. c) et 29. a) de la Déclaration de Brighton, ainsi que d'autres discussions notamment lors de la Conférence d'Oslo¹⁰) ; ainsi que celui des juridictions internes en ce qui concerne l'exécution des arrêts de la Cour et le reflet des normes de la Convention dans l'ordre juridique interne (cf. le paragraphe 9.c) de la Déclaration de Brighton ainsi que d'autres discussions, notamment lors de la Conférence de Bakou¹¹).

vi. Coopération internationale sur des questions majeures

13. Certaines situations d'exécution soulèvent des problèmes d'une telle ampleur que des mesures efficaces seraient facilitées si des procédures adéquates existaient pour permettre des efforts concertés avec d'autres acteurs internationaux tels que la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, les Nations Unies, etc. La Conférence pourrait donner une impulsion pour l'identification de telles situations et le développement des procédures pertinentes.

¹⁰ Voir la note de bas de page n°5.

¹¹ Conférence internationale sur l'application de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales au niveau national et le rôle des juges nationaux (Bakou, 24-25 octobre 2014).