

Table-ronde sur « les plans et bilans d'action dans la procédure de surveillance à deux axes »

Strasbourg, 13-14 octobre 2014

Conclusions

Les 13-14 octobre 2014, le Conseil de l'Europe (Service de l'exécution des arrêts) a organisé une Table Ronde, à Strasbourg, dédiée aux plans et bilans d'action pour l'exécution des arrêts de la Cour européenne.

Les plans d'action/bilans d'action constituent l'un des fondements de la nouvelle procédure de surveillance à deux axes introduite en janvier 2011 et sont considérés comme l'expression concrète du principe de subsidiarité. En vertu de ce principe, la responsabilité première d'exécuter les arrêts incombe en effet aux Etats, qui choisissent, sous la surveillance du Comité des Ministres, les moyens de leur mise en œuvre.

Après plus de trois années de mise en œuvre de la nouvelle procédure de surveillance, le but de la table ronde était de faire le point sur les pratiques et les avancées, ainsi que sur les difficultés rencontrées dans l'élaboration des plans et bilans d'action. L'occasion a également été saisie d'explorer tous leurs potentiels dans le cadre du processus d'exécution des arrêts de la Cour.

Plans et bilans d'action : une valeur ajoutée au processus d'exécution

Les participants ont noté d'emblée que, depuis l'entrée en vigueur des nouvelles méthodes de travail, le Comité a pu clore tous les ans beaucoup plus d'affaires que par le passé et que le processus d'exécution est plus rapide pour bon nombre de nouvelles affaires.

Les participants ont souligné la contribution majeure des plans et bilans d'action à la transparence accrue du processus d'exécution des arrêts et à son dynamisme. A cet égard, ils ont noté que, dans nombre de pays, la proactivité des autorités pour définir et mettre en œuvre les mesures requises par les arrêts de la Cour et pour répondre aux décisions du Comité des Ministres s'est considérablement améliorée.

Certains participants ont insisté sur l'importance d'associer à l'élaboration du plan d'action l'ensemble des acteurs concernés, y compris les parlements nationaux et la société civile.

Par ailleurs, les exemples présentés par les participants lors de la table-ronde ont illustré l'important potentiel des plans d'action en matière de développement de synergies efficaces, en particulier pour trouver les réponses à des problèmes complexes et/ou structurels que les Etats sont appelés à résoudre.

Les participants ont noté avec intérêt les exemples donnés de débats nationaux constructifs autour de grandes questions et la manière dont ces débats ont permis de fédérer les acteurs clefs au niveau national autour d'un plan d'action largement endossé.

Les participants conviennent que ces exemples constituent de bonnes pratiques qui sont une source d'inspiration utile.

Plans et bilans d'action : pistes d'amélioration

Certains participants ont fait état du besoin de disposer à un stade précoce de signaux que le plan d'action proposé répondra aux attentes du Comité. D'autres participants, soulignant et s'appuyant sur le principe de subsidiarité, ont fait remarquer que ce dialogue précoce devrait seulement être envisagé dans des situations spécifiques concernant les problèmes les plus complexes.

Les participants ont également souligné l'importance de veiller à une compréhension et à une lecture aisée, en particulier pour des personnes extérieures au système juridique concerné, afin qu'il soit facilement compris quels problèmes ont été mis en évidence par les arrêts de la Cour, et partant de mieux comprendre la pertinence des mesures que les autorités ont prises ou envisagent et pourquoi les autorités se proposent d'adopter ces mesures selon un calendrier indicatif donné. Il a été relevé à ce sujet que cette compréhension et lecture aisées passent aussi par une traduction de qualité des documents rédigés dans les langues nationales vers l'une des deux langues officielles du Conseil de l'Europe. En outre, pour faciliter l'accès à ces informations, les participants ont également souligné qu'il convient d'assurer une large diffusion des plans et bilans d'action, comme des décisions du Comité des Ministres y relatives, et ce dans la langue nationale. Les participants ont salué comme autant de sources d'inspiration les initiatives nationales qui ont été exposées et qui visent à publier les plans et bilans d'action en langue nationale sur des sites aisément accessibles, dont en particulier celui de l'autorité directement concernée par les mesures d'exécution.

L'attention a aussi été appelée sur les mesures propres à assurer une élaboration diligente et efficace des plans/bilans d'action et, parmi les exemples cités pour ce faire, figure la préparation de modèles « templates » pour l'élaboration de ces documents à l'attention de l'autorité concernée, la mise en place d'une structure spécifique pour l'élaboration de ces documents, la mise en place d'agents de liaison.

Dans ce même contexte, l'accent a été mis sur l'importance d'une formation régulière de toutes les personnes impliquées dans l'élaboration de ces plans et bilans d'action dans le domaine de la jurisprudence de la Cour et aussi des exigences de l'exécution.

Certains participants ont fait état de difficultés pour indiquer un calendrier prévisionnel, notamment lorsqu'il s'agit de l'adoption de mesures législatives. Il a néanmoins été indiqué que de tels calendriers, même s'ils sont indicatifs et susceptibles de modification, facilitent le processus tant au niveau national qu'au niveau européen. En tout état de cause, les participants ont relevé qu'il importait d'assurer, par le moyen de mises à jour régulières des plans d'action, la transparence nécessaire pour témoigner de l'activité des autorités et éviter que l'absence d'information ne soulève des questions inutiles.

Les participants se sont accordés pour considérer que la qualité et la visibilité au niveau national et européen des plans/bilans d'action peut encore être davantage améliorée. A cet égard, un grand nombre de participants ont appelé l'attention sur la nécessité pour les Etats d'allouer au plan national les ressources (au sens large) suffisantes, déployées à un niveau décisionnel approprié, pour mettre en œuvre une réelle capacité de mobiliser tous les acteurs de l'exécution, assurer leur coordination et élaborer en temps utile les plans/bilans d'action nécessaires, qui doivent être clairs, modérés, convaincants, évolutifs si les circonstances l'exigent. Tout le monde s'est accordé à dire qu'il faut placer la responsabilité première de l'exécution là où réside la compétence d'exécuter.

Enfin, il a aussi été souligné, qu'un plan d'action peut utilement s'inspirer de ce qui a déjà été fait par les acteurs nationaux sur les mêmes questions à destination d'autres instances/organes internationaux, par exemple de l'ONU ; il n'est pas nécessaire de réinventer la roue, mais de faire jouer les synergies.

Les participants ont également pris note avec grand intérêt de l'initiative du Service de l'Exécution de faire élaborer un manuel destiné à la rédaction des plans et bilans d'action. Ils ont également noté l'utilité de mettre à jour la compilation des mécanismes internes de l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne réalisée dans le cadre de la Table-Ronde de Tirana (15-16 décembre 2011).

Plans et bilans d'action : perspectives futures

Dans le contexte de l'intérêt accru manifesté par la Cour pour les questions d'exécution, les plans et leur mise en œuvre, ainsi que les bilans d'action peuvent être des sources d'information importantes pour la Cour, voire le moteur d'une plus grande interaction avec cette dernière.

Les discussions ont aussi évoqué la question d'une plus grande implication des parlements nationaux dans l'élaboration et le suivi des plans d'action, au-delà des rapports annuels des Gouvernements aux Parlements nationaux, qui est déjà de mise dans un certain nombre d'Etats.

Les participants ont par ailleurs relevé avec intérêt les interactions importantes qui peuvent exister ou être mise en place entre les programmes de coopération et l'exécution. Ils ont noté le rôle important qu'un plan d'action clair et convaincant peut jouer dans ce contexte pour faire avancer les mesures identifiées par les autorités, voire - en présence de questions complexes - pour l'élaboration même du plan d'action, puisque les programmes de coopération mettent à la disposition des autorités une expertise et une variété de suggestions qui leur permettront d'exercer au mieux la marge d'appréciation dont ils disposent dans le choix des moyens.

Enfin, la table-ronde a mis en évidence que la mise en œuvre, voire le renforcement de la Recommandation CM/Rec(2008)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des moyens efficaces à mettre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, devrait se voir accorder une attention toute particulière dans les réflexions futures sur l'amélioration de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.