



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 7 novembre 2008

DH-PR(2008)006

COMITE DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME
(CDDH)

**COMITE D'EXPERTS POUR L'AMELIORATION
DES PROCEDURES DE PROTECTION
DES DROITS DE L'HOMME
(DH-PR)**

RAPPORT

64^e réunion

Strasbourg, 22-24 octobre 2008

Résumé

Le Comité, en particulier, a:

- élaboré un projet de propositions pratiques pour la surveillance de l'exécution des arrêts en cas de lenteur dans l'exécution, à présenter au CDDH;
- examiné dans le détail l'opportunité de rédiger une recommandation du Comité des Ministres sur l'accès à des informations et des conseils pour les requérants potentiels devant la Cour et exprimé l'avis selon lequel il ne serait pas approprié d'entreprendre des travaux à ce sujet;
- procédé à un premier échange des vues sur la valeur ajoutée, la nature et l'éventuel contenu d'un Statut pour la Cour et exprimé sa disponibilité pour entreprendre des travaux à ce sujet; proposé au CDDH Mme Björg THORARENSEN (Islande) comme candidate à la Présidence du DH-PR et élu Mme Isabelle NIEDLISPACHER (Belgique) Vice-présidente.

Point 1 : Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour

1. Le Comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des droits de l'homme (DH-PR) a tenu sa 64^e réunion à Strasbourg du 22 au 24 octobre 2008. La réunion a été présidée par M. Vit SCHORM (République Tchèque). La liste de participants figure à l'Annexe I et l'ordre du jour, tel qu'il a été adopté, à l'Annexe II.

2. Le Président rappelle que le Comité doit choisir un(e) candidat(e) à proposer au CDDH en tant que nouveau/nouvelle Président(e), et procéder à l'élection d'un(e) Vice-président(e). Dans les deux cas, le mandat est d'un an renouvelable une fois. Les éventuels candidats sont invités à se manifester auprès du Secrétariat.

Point 2: Elaboration d'un projet de propositions pratiques pour la surveillance de l'exécution des arrêts en cas de lenteur dans l'exécution

3. Le Comité examine le projet de propositions préparé lors de la 4^e réunion du Groupe de travail A (24-26 septembre 2008), accompagné de deux documents de fond, en vue de leur adoption et transmission ultérieure au CDDH.

4. Le Président rappelle que, lors des discussions ayant eu lieu au sein du Groupe de travail à la 4^e réunion, il a été proposé de n'utiliser dans l'intitulé des travaux que le mot "lenteur", ce terme décrivant une situation objective, tandis que celui de « négligence » n'évoque qu'une parmi de nombreuses causes de lenteur, la négligence n'existant d'ailleurs pas dans la plupart des situations.¹ Le Comité fait sienne cette analyse et décide de la refléter dans les textes qu'il soumettra au CDDH.

Indicateurs objectifs de lenteur dans l'exécution des arrêts

5. Le Comité procède à une discussion générale sur le projet de document de fond concernant les indicateurs objectifs permettant d'alerter le Comité des Ministres d'éventuels problèmes de lenteur dans l'exécution d'un arrêt. Il remercie le Secrétariat du Service de l'exécution pour ce travail, ainsi que pour sa contribution à la présente réunion.

6. La discussion se concentre sur la question des plans d'action et des bilans d'action.² Il est signalé que les informations fournies par les Etats défendeurs dans ces documents ne font pas double emploi avec celles que le Secrétariat inclut dans ses observations sur l'ordre du jour, ces dernières se fondant en réalité sur les informations fournies dans les plans ou les bilans d'action, qui constituent la base d'une entente entre l'Etat et le Comité des Ministres. L'important est que l'Etat défendeur soumette ses propositions pour l'exécution d'un arrêt dès qu'il devient définitif. Il est de loin préférable que cette première démarche soit effectuée par l'Etat défendeur, le mieux placé pour identifier les jalons à franchir, les mesures à prendre et/ou les raisons à donner pour expliquer pourquoi des mesures supplémentaires ne s'imposent

¹ Voir GT-DH-PR A(2008)003, § 2

² Voir la définition à l'Annexe III.

pas. Un plan d'action présente également l'avantage de définir dès le départ la portée de l'exécution d'un arrêt donné, en minimisant ainsi le risque que des questions inattendues surgissent alors que le processus de suivi de l'exécution est lancé depuis longtemps.

7. Plusieurs changements sont apportés au document au cours des discussions, le Comité parvenant à adopter une version révisée au terme de son examen.³

Inventaire des outils existants pour réagir en cas de lenteur dans l'exécution des arrêts

8. Le Comité examine un autre document de fond contenant un inventaire d'outils qui permettent au Comité des Ministres de réagir le cas échéant aux situations de lenteur dans l'exécution. Là aussi plusieurs changements sont apportés et une version révisée est adoptée au terme de la réunion.⁴

Projet de propositions pratiques

9. Le Comité examine ensuite les diverses propositions pratiques soumises par le Groupe de travail A⁵ à la lumière des discussions qui précèdent. Il parachève un document révisé qui comprend une partie introductive évoquant notamment la question de la révision de l'intitulé de l'exercice (voir ci-dessus, § 4). Le Comité décide de présenter au CDDH ce document⁶ accompagné d'un résumé de la situation actuelle⁷ et, à titre de documents explicatifs de ses discussions et conclusions, les deux documents de fond révisés, en vue de leur éventuelle adoption et transmission ultérieure au Comité des Ministres avant le 31 décembre 2008, conformément au mandat reçu.

10. Le Comité relève également que le Secrétariat continue l'élaboration du projet de diagramme présenté initialement lors de la réunion du Groupe de travail A, en vue de le présenter à une future réunion.

Point 3: Recommandation éventuelle du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès à des informations et des conseils pour les requérants potentiels auprès de la Cour européenne des droits de l'homme

11. Sur la base des prises de position du Groupe des Sages dans son rapport au Comité des Ministres et des propositions faites dans le Rapport intérimaire du Groupe de réflexion présenté par le CDDH au Comité des Ministres, les membres sont invités à examiner la question de l'éventuelle élaboration d'un projet de recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès à des informations et des conseils pour les requérants potentiels auprès de la Cour européenne des droits de l'homme.

³ Voir l'[Annexe V](#)

⁴ Voir l'[Annexe VI](#)

⁵ Voir doc. GT-DH-PR A(2008)003, rapport de la 4^e réunion (24-26 septembre 2008), [Annexe V](#)

⁶ Voir l'[Annexe III](#)

⁷ Voir l'[Annexe IV](#)

12. Tout en reconnaissant l'intérêt du document du Secrétariat,⁸ le Comité réitère les objections déjà exprimées par le Groupe de réflexion et ajoute d'autres réserves. Bien que la proposition parte du principe qu'une augmentation des informations et des conseils conduirait à une réduction du nombre de requêtes dépourvues de fondement et à une meilleure qualité des affaires méritantes, l'évaluation pratique d'un tel impact serait extrêmement difficile. Ainsi, il est suggéré que le *projet pilote de Varsovie* dans le cadre duquel un juriste du Greffe a travaillé à temps partiel dans le bureau d'information du Conseil de l'Europe à Varsovie pour fournir des informations sur la Cour aux personnes intéressées peut avoir conduit à une augmentation du nombre de requêtes en provenance de la Pologne sans améliorer leur qualité. Il est également souligné que de nombreuses affaires déclarées irrecevables par les comités de la Cour ont été présentées par des juristes. A cet égard, un expert mentionne un projet national de traduction et diffusion des décisions importantes d'irrecevabilité de la Cour ; en fait, il n'y a pas pénurie d'informations sur la Cour disponible pour les requérants potentiels sous des formes diverses dans les Etats membres, pas plus que des juristes prêts à les conseiller et à les représenter. Il pourrait être plus utile de veiller à ce que les requérants comme leurs juristes aient des attentes plus réalistes quant à l'issue prévisible des requêtes potentielles, y compris en ce qui concerne la satisfaction équitable. Certains experts considèrent que la pratique de la Cour en matière de recevabilité et de satisfaction équitable pourrait conduire à des attentes peu réalistes.

13. Il est également question de subsidiarité dans ce contexte: est-il correct d'encourager le recours à la Cour de Strasbourg alors qu'il est plus urgent et important d'améliorer la situation au niveau national ? Pour améliorer la qualité des requêtes, il semble préférable de s'attaquer à l'amélioration des recours internes et à une meilleure information et conseil sur les systèmes judiciaires et les voies de recours internes, par le biais notamment de la formation dispensée aux juristes. A cet égard, les Recommandations du Comité des Ministres Rec(2002)13 sur la publication et la diffusion dans les Etats membres du texte de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme et Rec(2004)4 sur la Convention européenne des Droits de l'Homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle étaient considérées comme particulièrement importantes.

14. Une question perçue comme particulièrement sensible et difficile est celle de l'assistance juridique aux requérants potentiels. Tout d'abord, ce système s'avèrerait extrêmement onéreux pour les Etats membres, sans améliorer pour autant la situation de la Cour, comme cela est ressorti d'une manière générale de la discussion précédente sur le conseil et les informations. La jurisprudence de la Cour sur l'exigence de fournir une assistance juridique en tant qu'élément du droit d'accès à un tribunal dans les procédures civiles ne s'est pas développée depuis son origine, mais a plutôt eu tendance à devenir plus restreinte. De nombreux experts considèrent que si les Etats devaient évaluer les mérites d'une requête éventuelle avant d'octroyer l'assistance juridique, cela équivaldrait à une forme de vérification par les autorités nationales. Certains experts estiment à cet égard que, dans leurs pays, l'octroi d'assistance juridique par les Etats aux individus pour qu'ils présentent des affaires contre ce même Etat, suggère un rôle ambigu de l'Etat. Il est suggéré à cet égard que l'octroi d'assistance juridique par les Etats aux individus pour qu'ils présentent des affaires contre ces

⁸ doc. DH-PR(2008)005

mêmes Etats (ce qui est à l'opposé des procédures juridiques administratives internes contre des autorités nationales spécifiques) menacerait la crédibilité du système de la Convention.

15. En conséquence, le Comité décide de signaler au CDDH que, à son avis, il n'est pas opportun de poursuivre à ce stade des travaux supplémentaires sur cette question, sans pour autant exclure la possibilité d'y revenir au cas où des informations nouvelles le justifieraient.

Point 4 : Résultats du Colloque « vers une mise en œuvre renforcée de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national » (Stockholm, 9-10 juin 2008)

16. Le Comité procède à un échange de vues sur les résultats du Colloque récemment organisé cette année sous l'égide de la Présidence suédoise du Comité des Ministres, en tenant compte également des résultats de la réunion du Groupe de réflexion. En particulier, il prend note de la décision adoptée par les Délégués des ministres le 22 octobre 2008,⁹ et il exprime sa disponibilité pour aborder des questions telles que l'élaboration d'une éventuelle recommandation sur les recours internes, au cas où une telle tâche lui serait confiée.

Point 5: Elections

17. En vue de l'élection de sa prochaine Présidence, le Comité décide à l'unanimité de proposer au CDDH Mme Björg THORARENSEN (Islande), son actuelle Vice-présidente. Rappelant que le mandat actuel de la Vice-présidente expire le 31 décembre 2008, le Comité décide à l'unanimité de nommer Mme Isabelle NIEDLISPACHER (Belgique) Vice-présidente, pour un mandat d'un an à compter du 1^{er} janvier 2009 et renouvelable une fois.¹⁰

Point 6: Questions diverses

Eventuel Statut pour la Cour européenne des droits de l'homme

18. Le Président informe le Comité du fait que le Groupe de réflexion, lors de sa récente réunion, a (i) décidé de recommander au CDDH que la question d'un éventuel Statut soit examinée plus avant dans un autre forum, tel que le DH-PR ou, si un groupe à composition plus restreinte est préféré, au sein d'un groupe de travail du DH-PR et a (ii) suggéré que le CDDH prépare un projet de mandat *ad hoc* à cette fin, pour soumission aux Délégués des Ministres.¹¹ En vue des discussions au sein du CDDH, le Comité procède à un échange de vues

⁹ Voir doc. CM/Del/Dec(2008)1039/4.6, 22 octobre 2008.

¹⁰ Conformément à la Résolution du Comité des Ministres Res (2005)47 concernant les comités et les organes subordonnés, leur mandat et leurs méthodes de travail, la décision est prise et l'élection a lieu à main levée, aucun membre n'ayant demandé à ce que celle-ci se fasse au moyen d'un vote à bulletins secrets (voir article 12.d. de l'Annexe I à la Résolution).

préliminaire afin de consolider sa propre position à l'égard de la recommandation du Groupe de réflexion et les éventuels portée et contenu du mandat.

19. Le Comité répond positivement à cette Recommandation. Un des avantages majeurs de cette idée réside dans la flexibilité qu'elle apporterait au futur amendement des dispositions du Statut. En outre, cela permettrait de renforcer la sécurité juridique au sein du système en impliquant les Etats parties dans l'élaboration de dispositions pertinentes. Le contenu du Statut pourrait éventuellement inclure certaines procédures et règlements de la Cour qui ont été développés et élaborés par cette dernière, sans l'apport ou le soutien politique explicite des Etats membres. Cela représenterait une occasion pour renforcer leur statut et leur visibilité.

20. Le Comité prend également note des arguments pesant contre la poursuite des travaux sur un éventuel Statut. Il estime cependant que le fait que ces travaux exigent un temps considérable et soient très techniques, est certes une objection pertinente, mais ce qu'il importe avant tout est de déterminer si ces travaux peuvent ou non avoir un impact potentiel positif sur la situation de la Cour, même si cet impact ne peut pas se matérialiser par une amélioration à court terme. Un expert réitère la mise en garde du Groupe de réflexion: la possibilité existe d'un futur refus des parlements nationaux de perdre leurs pouvoirs d'amender des dispositions aujourd'hui contenues dans la Convention, ce qui conduirait à des années de travail finalement perdus, si l'intention est d'inclure dans le Statut des dispositions aujourd'hui contenues dans la Convention. Certains experts doutent que le Statut puisse occuper une position intermédiaire entre un traité et le Règlement de la Cour, car cela pourrait soulever des questions quant à la nature juridique du Statut.

21. Le point le plus délicat est celui de savoir quel serait le contenu potentiel du Statut: bien des questions importantes deviendront claires et pourront être abordées une fois que cette question aura été élucidée. Cela inclut notamment le fait de savoir si l'instrument pertinent exigera la ratification par les Etats membres, le rôle qui sera joué par la Cour dans son élaboration et la procédure pour son amendement futur.

22. En ayant ses considérations à l'esprit, les membres du Comité décident de signaler au CDDH que, à leur avis, des travaux supplémentaires seraient pleinement justifiés et que le DH-PR serait l'instance appropriée. Ils estiment qu'un éventuel mandat portant sur des travaux sur le Statut devrait inclure une liste des questions que l'instance pertinente devrait aborder tout au long de ses travaux. En conséquence, il demande au Secrétariat de préparer un projet de liste de telles questions, qui sera examinée dans un premier temps par le Bureau du CDDH à sa prochaine réunion (30-31 octobre 2008). Quelques experts notent que cela ne devrait pas être aux dépens des mesures plus urgentes nécessaires pour réduire la charge de travail de la Cour.

23. Avant de conclure la discussion, certains experts estiment que cette question ne peut pas être dissociée de celle relative au Protocole n° 14, en particulier quant au fait de savoir quand et comment il entrera en vigueur. A cet égard, le Comité considère que des travaux sur le Statut ne portent pas préjudice à l'entrée en vigueur du Protocole n°14, vivement attendue dans un proche avenir. Dans ce contexte, le Président fait rapport des discussions intervenues lors de la récente réunion du Groupe de réflexion (8-10 octobre 2008) et évoque notamment les travaux menés par un comité consultatif néerlandais portant sur les voies et moyens éventuels

¹¹ Voir doc. DH-S-GDR(2008)012, rapport de la 3^e réunion du Groupe de réflexion (8-10 octobre 2008), en particulier l'Annexe III.

de rendre effectifs des éléments du Protocole n° 14 avant qu'il ne soit ratifié par l'Etat partie à la Convention qui ne l'a toujours pas fait.¹²

¹² Voir doc. DH-S-GDR(2008)012, en particulier le § 20

Annexe I**Liste des participants****ALBANIA / ALBANIE**

Ms Sulea MENERI, Government Agent, Ministry of Foreign Affairs, str "Zhan D'Arc" no. 6, TIRANA

ANDORRA / ANDORRE

Apologised / Excusé

ARMENIA / ARMENIE

Mme Satenik ABGARIAN, Directrice du Département juridique, Ministère des affaires étrangères, Republic Square, Government House 2, YEREVAN 375010

AUSTRIA / AUTRICHE

Ms Brigitte OHMS, Division for International Humanitarian Law and Minority Issues, Federal Chancellery, Constitutional Service, Ballhausplatz 2, 1010 WIEN

AZERBAIJAN / AZERBAÏDJAN

Mr Aqil GUNASHOV, Third Secretary of the Department of Human Rights, Democratisation and Humanitarian Problems, Ministry of Foreign Affairs, Az 1066 BAKU

BELGIUM / BELGIQUE

Mme Isabelle NIEDLISPACHER Attaché au Service des Droits de l'Homme, Service Public Fédéral Justice, Service des droits de l'homme, Boulevard de Waterloo 115, B-1000 BRUXELLES

BOSNIA AND HERZEGOVINA / BOSNIE-HERZEGOVINE

Ms Monika MIJIĆ, Agent of the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina before European Court of Human Rights, Office of the Agent, Kulovića 4/II, 71 000 SARAJEVO

BULGARIA / BULGARIE

Mme Emanuela TOMOVA, Ite Secretary, Département des droits de l'homme, Direction des droits de l'homme et des organisations internationales humanitaires, Ministère des affaires étrangères, 2 Alexander Zhendov Str., 1040 SOFIA

CROATIA / CROATIE

Ms Stefica STAJNIK, Government Agent, Directorate of Government Agent before the European Court of Human Rights and other EU courts, Ministry of Justice, Dalmatinska 1, ZAGREB

CYPRUS / CHYPRE

Ms Theodora CHRISTODOULIDOU, Lawyer of the Human Rights Sector of the Legal Service, Counsel of Europe, Counsel for the Republic, Appelli Street, CY – 1403 NICOSIA

CZECH REPUBLIC / REPUBLIQUE TCHEQUE

Mr Vit SCHORM, Chair of the DH-PR/ Président du DH-PR, Government Agent, Ministry of Justice, Vyšehradská 16, 128 10 PRAHA 2

Mr Peter KONUPKA, Office of the Government Agent, Ministry of Justice, Vyšehradská 16, 128 10 PRAHA 2

DENMARK / DANEMARK

Mr Emil Paldam FOLKER, Head of Section, Ministry of Justice, Slotsholmsgade 10, DK - 1216 COPENHAGEN K

ESTONIA / ESTONIE

Ms Maris KUURBERG, Government Agent before the European Court of Human Rights, Human Rights Division, Legal Department, Ministry of Foreign Affairs, Islandi väljak 1, 15049 TALLINN

FINLAND / FINLANDE

Mr Arto KOSONEN, Government Agent, Director of the Unit for Human Rights Courts and Conventions, Legal Service, Ministry of Foreign Affairs, P.O. Box 411, FI-00023 VALTIONEUVOSTO

FRANCE

M. Benoît COMBOURIEU, Rédacteur, Direction des affaires juridiques, sous-direction des droits de l'homme, Ministère des affaires étrangères et européennes, 57 boulevard des Invalides, F-75700 PARIS 07 SP

GEORGIA/GEORGIE

Apologised / Excusé

GERMANY / ALLEMAGNE

Mr Hans-Jörg BEHRENS, Permanent Deputy Agent for Human Rights, Bundesministerium der Justiz, Mohrenstr. 37, 10117 BERLIN

GREECE / GRECE

Mr Linos Alexander SICILIANOS, Professor Dr, University of Athens, Faculty of Law, 14 Sina str, 10672 ATHENS

HUNGARY / HONGRIE

Mr Lipot HÖLTZL, Head of Department, Agent of the Government, Ministry of Justice and Law Enforcement, Kossuth tér 4., H-1055 BUDAPEST

ICELAND / ISLANDE

Ms Björg THORARENSEN, Vice-Chairperson of the DH-PR / Vice-présidente du DH-PR, Professor of Law, Faculty of Law, University of Iceland, 150 REYKJAVIK

IRELAND / IRLANDE

Mr Peter WHITE, Assistant Legal Adviser, Department of Foreign Affairs, Hainault House, 69-71 St Stephen's Green, DUBLIN 2

ITALY / ITALIE

Mr Giuseppe ALBENZIO, States's lawyer, Department on Legislative Legal Affairs (Presidency of the Cabinet of Ministers), Via dei Portoghesi 12, 00186 ROMA

M. Francesco CRISAFULLI, Attaché juridique, Co-Agent du Gouvernement italien, Représentation permanente de l'Italie auprès du Conseil de l'Europe, 3 rue Schubert, 67000 STRASBOURG

LATVIA/ LETTONIE

Ms Ieva BILMANE, Deputy Director of Legal Department, Head of International Law Division, Ministry of Foreign Affairs, Valdemara Str. 3, RIGA LV-1395

LIECHTENSTEIN

Apologised/Excusé

LITHUANIA / LITUANIE

Ms Karolina BUBNYTĖ-MONTVYDIENĖ, assistant to the Agent of the Government of the Republic of Lithuania, Ministry of Justice, Gedimino str. 30/1, LT-01104 VILNIUS

LUXEMBOURG

Mme Andrée CLEMANG, Conseiller de direction 1ère classe, Ministère de la Justice, 13, rue Erasme, C.A.P. W., L-2934 Luxembourg

MALTA / MALTE

Apologised / Excusé

MOLDOVA

M. Vladimir GROSU, Agent du Gouvernement auprès de la Cour européenne des Droits de l'Homme, Ministère de la Justice, 31 August 1989 Street, 82 MD 2012 CHISINAU

MONACO

M. Jean-Laurent RAVERA, Cellule Droits de l'Homme, Agent adjoint du gouvernement, Département des Relations Extérieures de Monaco, BP n° 522, MC 98015 MONACO Cedex

MONTENEGRO

Ms Ivana JELIC, Expert (consultant) in Human Rights to Ministry, Assistant Professor at the Law Faculty of University of Montenegro, Ministry for Human and Minority Rights of Montenegro, TRG Vektre, 81000 PODGORICA

NETHERLANDS / PAYS-BAS

Ms Liselot EGMOND, Deputy Agent for the Government of the Netherlands, Ministry of Foreign Affairs, Dept. DJZ/IR, P.O. Box 20061, 2500 EB THE HAGUE

NORWAY / NORVEGE

Mr Michael REIERTSEN, Higher Executive Officer, Legislation Department, The Ministry of Justice and the Police, P.O Box 8005 Dep., N-0030 OSLO

POLAND / POLOGNE

Ms Justyna CHRZANOWSKA, Co-Agent for the Polish Government in the proceedings before the European Court of Human Rights, WARSAW

PORTUGAL

M. João Manuel DA SILVA MIGUEL, Agent du Gouvernement, Magistrat, Procuradoria-Geral da República, Rua da Escola Politécnica, 140, P-1249-269 LISBOA

ROMANIA / ROUMANIE

Mme Ileana POPESCU, Attaché, Direction de l'Agent du Gouvernement auprès de la CEDH, Ministère des Affaires étrangères de la Roumanie, Allée Modrogan, n° 14, 1^{er} arrondissement, BUCAREST

RUSSIAN FEDERATION / FEDERATION DE RUSSIE

Mr Nikolay MIKHAYLOV, Deputy Head of the Office of the Representative of the Russian Federation at the European Court, Michurinsky prospect, 25-4-140, MOSCOW 119607

Ms Maria MOLODTSOVA, Ist Secretary, Department for International Humanitarian Cooperation and Human Rights, Ministry of Foreign Affairs, 32/34, Smolenskaya-Sennaya sq., 119200 MOSCOW

M. Vladislav ERMAKOV, Représentation permanente de la Fédération de Russie auprès du Conseil de l'Europe, 75 allée de la Robertsau, F-67000 STRASBOURG

SAN MARINO / SAINT MARIN

Apologised / Excusé

SERBIA / SERBIE

Mr Slavoljub CARIC, Government Agent, Ministry for Human and Minority Rights, Boul. Mihaola Pupina 2, 11000 BELGRADE

SLOVAKIA / SLOVAQUIE

Ms Marica PIROŠIKOVÁ, Agent before the European Court of Human Rights, Ministry of Justice, Župné nám. 13, 813 11 BRATISLAVA

SLOVENIA/SLOVENIE

Mr Lucijan BEMBIC, State Attorney Office, Šubičeva 2, 1000 LJUBLJANA

SPAIN /ESPAGNE

Apologised / absent

SWEDEN / SUEDE

Ms Charlotte HELLNER, Deputy Director, Ministry for Foreign Affairs, Department for International Law, Human Rights and Treaty Law (FMR), Malmtorgsgatan 3, SE-103 39 STOCKHOLM

SWITZERLAND / SUISSE

M. Adrian SCHEIDEGGER, Office fédéral de la justice, Agent suppléant du gouvernement suisse, Bundesrain 20, CH-3003 BERNE

"THE FORMER YUGOSLAV REPUBLIC OF MACEDONIA"/

"L'EX-REPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACEDOINE"

Mr Aleksandar NAUMOSKI, Collaborator in Department for support of the Government Agent for representating of Republic of Macedonia in front of the European court of Human Rights, Ministry of justice, ul. Dimitrije Cupovski 66, 1000 SKOPJE

TURKEY / TUROUIE

Mme Deniz AKÇAY, Chairperson of the CDDH / Présidente du CDDH, Adjointe au Représentant permanent de la Turquie auprès du Conseil de l'Europe, 23, boulevard de l'Orangerie, F-67000 STRASBOURG

M. Gürçay ŞEKER, Conseiller juridique, Représentation permanent de la Turquie auprès du Conseil de l'Europe, 23, boulevard de l'Orangerie, F-67000 STRASBOURG

UKRAINE

Mr Yuriy ZAYTSEV, Government Agent before the European Court of Human Rights, Ministry of Justice, Horodetskogo street, 13, 01001 KYIV

UNITED KINGDOM / ROYAUME-UNI

Mr Rob LINHAM, Head of Human Rights Policy, Ministry of Justice, 7th floor area 7.23, 102 Petty France, LONDON, SW1H 9AJ

* * *

PARTICIPANTS**Parliamentary Assembly/ Assemblée parlementaire**

Apologised / Excusé

Office of the Commissioner for Human Rights of the Council of Europe / Le Bureau du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe

Apologised / Excusé

European Court of Human Rights / Cour européenne des droits de l'homme**Conference of INGOs of the Council of Europe / Conférence des OING du Conseil de l'Europe****States with observer Status of the Council of Europe****Etats ayant le statut d'observateur auprès du Conseil de l'Europe****Non governmental Organisations / Organisations non gouvernementales****OBSERVERS****Amnesty International**

* * *

SECRETARIAT**Directorate General of Human Rights and Legal Affairs / Direction Générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques, Council of Europe/Conseil de l'Europe, F-67075 Strasbourg Cedex**

M. Alfonso DE SALAS, Head of the Human Rights Intergovernmental Cooperation Division / Chef de la Division de la coopération intergouvernementale en matière de droits de l'homme

Mme Corinne AMAT, Administrator / Administratrice, Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights / Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

Mr David MILNER, Administrator / Administrateur, Secretary of the DH-PR / Secrétaire du DH-PR, Human Rights Intergovernmental Cooperation Division / Division de la coopération intergouvernementale en matière de droits de l'homme

Mme Delphine LENEUTRE, Lawyer / juriste, Human Rights Intergovernmental Cooperation Division / Division de la coopération intergouvernementale en matière de droits de l'homme

Mme Michèle COGNARD, Assistant / Assistante, Human Rights Intergovernmental Cooperation Division / Division de la coopération intergouvernementale en matière de droits de l'homme

Interpreters/Interprètes

Mme Isabelle MARCHINI

Mr Christopher TYCZKA

Mr Derrick WORSDALE

Annexe II**Ordre du jour****Point 1 Ouverture de la réunion et adoption de l'ordre du jour****Documents de travail**

- Projet d'ordre du jour annoté DH-PR(2008)OJ001
- Rapport de la 66^e réunion du CDDH (25-28 mars 2008) CDDH(2008)008
- Rapport de la 63^e réunion du DH-PR (5-7 mars 2008) DH-PR(2008)001

Point 2 Elaboration d'un projet de propositions pratiques pour la surveillance de l'exécution des arrêts en cas de lenteur dans l'exécution**Documents de travail**

- Rapport de la 4^e réunion du GT-DH-PR A (24-26 septembre 2008) GT-DH-PR
A(2008)003
- Projet de document portant sur les indicateurs objectifs permettant au Comité des Ministres de repérer d'éventuels problèmes de lenteur dans l'exécution d'un arrêt DH-PR(2008)002
- Projet de document sur un inventaire des outils dont dispose déjà le Comité des Ministres pour réagir en cas de lenteur ou négligence l'exécution des arrêts DH-PR(2008)003
- Deux diagrammes illustrant le processus de surveillance de l'exécution de l'arrêt allant de l'étape à laquelle l'arrêt est devenu définitif jusqu'à la clôture de l'affaire par le Comité des Ministres DH-PR(2008)004
- Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables CM/Del/Dec(2006)964/4.
4E
- Méthodes de travail pour la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme CM/Inf/DH(2006)9
rév 3

Point 3 Recommandation éventuelle du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès à des informations et des conseils pour les requérants potentiels auprès de la Cour européenne des droits de l'homme**Documents de travail**

- Document d'information préparé par le Secrétariat DH-PR(2008)005

Point 4 Résultats du Colloque « vers une mise en œuvre renforcée de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national » (Stockholm, 9-10 juin 2008)

Documents de travail

- Actes du Colloque « vers une mise en œuvre renforcée de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national » (Stockholm, 9-10 juin 2008)

H/Inf(2008)11

Item 5 Elections**Item 6 Questions diverses****Item 7 Adoption des conclusions de la réunion**

Annexe III

Projet de propositions pratiques pour la surveillance de l'exécution des arrêts en cas de lenteur dans l'exécution

A titre préliminaire, le DH-PR relève que, dans l'expression « *lenteur ou négligence dans l'exécution* », utilisée dans le mandat qui lui est confié, la notion de « *lenteur* » est un terme objectif décrivant une situation, alors que la « *négligence* » n'est qu'une des causes possibles de cette situation, parmi beaucoup d'autres. En conséquence, le DH-PR propose d'utiliser l'expression « *lenteur dans l'exécution* » dans l'intitulé de ses travaux, tout en retenant le concept de *négligence* comme l'une des éventuelles causes de lenteur à envisager, conformément à son mandat.

S'agissant de la recherche de solutions pratiques pour la surveillance de l'exécution en cas de lenteur, le DH-PR note qu'un premier obstacle à surmonter pour permettre au Comité des Ministres de remplir sa mission, est celui du repérage de telles situations dans la masse des presque 7000 affaires placées sous sa surveillance. Il considère, par ailleurs que, lorsqu'une situation de lenteur est identifiée, le Comité doit pouvoir, si nécessaire, puiser dans un « réservoir » d'outils lui permettant d'agir le plus efficacement possible en vue de relancer le processus d'exécution ou de dénouer des situations de blocages.

Dans un premier temps, il est donc apparu indispensable, d'une part, d'identifier les indicateurs objectifs permettant au Comité des Ministres de repérer d'éventuelles lenteurs dans l'exécution, et, d'autre part, de disposer d'un inventaire des outils déjà à la disposition du Comité des Ministres pour réagir dans ce type de situation.

Ayant examiné ces deux aspects de la question à la lumière de deux documents préparés par le Service de l'Exécution des arrêts de la Cour européenne¹³, le DH-PR a formulé les propositions ci-dessous, en vue d'améliorer la surveillance du Comité des Ministres en cas de lenteur dans l'exécution. Le DH-PR souligne à cet égard que, compte tenu de la richesse et de la diversité des outils existants, l'essentiel de ces propositions vise à en améliorer l'efficacité (I). Par ailleurs, certains besoins d'amélioration identifiés lors des discussions dépassent le cadre des situations de lenteur et affectent le contrôle de l'exécution dans son ensemble. Le DH-PR propose par conséquent qu'ils fassent l'objet d'une réflexion plus large que celle visée par son mandat actuel (II).

I - Propositions visant l'amélioration des outils existants

1. Consolidation de la pratique des plans d'action

Le DH-PR estime que pour éviter des situations de lenteur, il est primordial **que l'Etat défendeur s'exprime**, le plus rapidement possible après qu'un arrêt soit devenu définitif, sur ce qu'il considère requis en exécution de l'arrêt en question, **non seulement lorsque des mesures sont requises, mais également lorsqu'il considère que toutes les mesures requises ont déjà été prises ou qu'aucune mesure ne s'impose**.

¹³ Ces deux documents, discutés et amendés lors des réunions du DH-PR A et du DH-PR, figurent en annexe

La notion de « *plan d'action* » introduite dans les nouvelles méthodes de travail du Comité en 2004 est apparue à cet égard comme une notion clé, qui mérite d'être clarifiée et renforcée.

Par conséquent, afin de préciser ce qui est attendu des Etats défendeurs, notamment lorsque aucune mesure n'est requise ou que toutes les mesures ont déjà été adoptées, le DH-PR propose de compléter la notion de « *plan d'action* » par celle de « *bilan d'action* ».

Plan d'action : plan présentant les mesures que l'Etat défendeur entend prendre pour exécuter un arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme, y compris un calendrier indicatif. Le plan présentera, si possible, toutes les mesures requises en exécution de l'arrêt. Lorsqu'il n'est pas possible de définir toutes les mesures immédiatement, le plan indiquera les actions à entreprendre pour déterminer les mesures requises, y compris un calendrier indicatif pour de telles actions. Les plans d'action seront mis à jour lorsque cela s'avèrera nécessaire.

Bilan d'action : informations fournies par l'Etat défendeur présentant les mesures adoptées pour exécuter un arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme, et/ou les raisons pour lesquelles aucune mesure additionnelle n'est requise.

Une telle approche permettra :

- de convenir plus rapidement, sur la base des plans/bilans d'action soumis par les Etats, de ce qui est requis en exécution d'un arrêt (les situations d'incertitude ou de divergences de vues devant être rapidement soumises au CM) ;
- de faciliter le suivi du Comité, non seulement en l'aidant à repérer d'éventuelles situations de lenteur, mais également en permettant d'alléger le suivi des affaires ne posant pas de problèmes particuliers et de concentrer son attention sur les affaires les plus complexes ;
- et en fin de processus, de clore aisément les affaires, après examen des bilans d'action présentés par les Etats défendeurs.

2. Amélioration des pratiques existantes

a. Afin de dénouer ou d'éviter des situations de lenteurs dans l'exécution des arrêts, le DH-PR estime en premier lieu primordial de poursuivre les efforts visant à accroître la visibilité et la compréhension des exigences relatives à l'exécution des arrêts de la Cour européenne, ainsi que du rôle et de la pratique du Comité des Ministres en cette matière, notamment par :

- i. le développement du site Internet et de la base de données en ligne,
- ii. la traduction des documents du Comité des Ministres importants (recommandations, résolutions, décisions importantes...).

b. Pour pallier aux lenteurs en matière de satisfaction équitable, le DH-PR propose d'encourager le développement des pratiques existantes, telles que les contacts bilatéraux sur les problèmes posés en matière de satisfaction équitable, la diffusion et si nécessaire la traduction du mémorandum relatif à ces questions, voire l'usage de la rubrique 3c de l'ordre du jour annoté, pour discuter et résoudre des situations particulièrement complexes ;

c. S'agissant des autres mesures éventuelles requises, une assistance accrue aux Etats permet également de pallier à bien des difficultés ralentissant l'exécution des arrêts. Le DH-PR estime donc fondamental de soutenir le développement des programmes de coopération technique, conférences, etc..., ainsi que la capacité du Service de l'Exécution d'assister les Etats au travers de contacts bilatéraux accrus.

d. Le développement du rôle de la Présidence des réunions DH des Délégués des Ministres semble également un élément important, de manière à permettre au Comité, par l'intermédiaire de sa Présidence, de réagir rapidement lorsque la situation l'exige, sans avoir à attendre la prochaine réunion DH.

3. Propositions pratiques nouvelles

Au cours des discussions concernant les retards en matière de satisfaction équitable, le DH-PR a également identifié quelques éléments pratiques et concrets, dont il recommande la mise en œuvre immédiate :

a. clarifier et simplifier les informations nécessaires pour prouver que la satisfaction équitable a été payée ;

b. améliorer la rubrique 3 de l'ordre du jour annoté, notamment par l'inclusion de la date à laquelle l'arrêt devient définitif et par l'identification précoce des difficultés de paiement, que celles-ci résultent du paiement ou de sa justification ;

II - Invitation à une réflexion approfondie

La nécessité d'améliorer la lisibilité des documents du Comité, en particulier de l'ordre du jour annoté est apparue de façon récurrente dans les discussions. Elle s'avère cruciale tant pour éviter des lenteurs dues à des difficultés de compréhension, que pour permettre aux indicateurs de lenteurs identifiés de jouer pleinement leur rôle.

Soulignant la nécessité de hiérarchiser les affaires et de différencier leur traitement selon leur degré de difficulté, le DH-PR a identifié certaines pistes de réflexion à cet égard, notamment sur la pertinence et la clarté des rubriques actuelles, l'opportunité d'introduire éventuellement des regroupements thématiques, etc...

Toutefois, les propositions pratiques envisageables en la matière ne peuvent être étudiées que dans un contexte plus large que celui de la question des lenteurs dans l'exécution, en tenant compte également d'autres aspects tels que, par exemple, le choix et la diversification des affaires avec débat ou les développements informatiques.

Le DH-PR propose donc qu'une réflexion approfondie soit menée sur ces questions et se déclare prêt à l'entreprendre si le mandat devait lui en être confié.

Annexe IV**Synthèse de la situation telle que suggérée par les documents de référence**A. Eventuels indicateurs objectifs de lenteur

1. Non-paiement du montant de la satisfaction équitable dans les délais requis (3 mois après que l'arrêt est devenu définitif)
2. Délais spécifiques indiqués par la Cour pour l'adoption de mesures non respectés
3. Arrêt non publié 6 mois après qu'il est devenu définitif
4. Arrêt non diffusé 6 mois après qu'il est devenu définitif
5. Aucun rapport d'action¹⁴ et/ou plan d'action¹⁵ ne sont présentés par l'Etat défendeur 6 mois après que l'arrêt est devenu définitif
6. Délais pour la présentation des informations/du plan d'action fixés par le Comité des Ministres non respectés
7. Délais figurant dans le plan d'action dépassés de manière persistante

B. Outils du Comité des Ministres permettant de prévenir ou de répondre aux situations de lenteur dans l'exécution

1. Conseils aux Etats membres¹⁶
2. Exigence de payer les intérêts moratoires
3. Plans d'action
4. Mise en évidence des affaires dans l'ordre du jour annoté¹⁷
5. Débat en réunion CM(DH)¹⁸
6. Décision CM(DH)¹⁹

¹⁴ Définition proposée : informations fournies par l'Etat défendeur précisant les mesures prises pour mettre en œuvre l'arrêt, et/ ou expliquant les raisons pour lesquelles il n'est pas nécessaire de prendre des mesures supplémentaires.

¹⁵ Définition proposée : plan précisant les mesures qu'un Etat défendeur envisage de prendre afin de mettre en œuvre un arrêt et incluant un échéancier indicatif. Le plan doit, dans la mesure du possible, définir toutes les mesures nécessaires à prendre pour mettre en œuvre un arrêt. S'il n'est pas possible de déterminer immédiatement toutes les mesures à prendre, le plan doit au moins définir les étapes à suivre pour déterminer les mesures nécessaires et inclure un échéancier indicatif précisant les différentes étapes. Le cas échéant, le plan fera l'objet de mises à jour.

¹⁶ Orientations données par le Comité des Ministres pour obtenir des documents sur les processus généraux d'exécution (par exemple, demande de rapports d'action/ plans d'action), mémorandum sur le paiement de la satisfaction équitable, projet de vademecum, rapport annuel du Comité des Ministres, base de données du Comité des Ministres, assistance du Secrétariat de l'Exécution à des Etats membres individuels par le biais de contacts bilatéraux, tables rondes/séminaires organisés par le Conseil de l'Europe impliquant un certain nombre d'Etats pour examiner des problèmes techniques d'intérêt commun.

¹⁷ En introduisant des sections ou des explications sous forme d'annotations.

¹⁸ Portant sur des problèmes d'exécution en général (sans examiner une/des affaire(s) spécifique(s)), lorsqu'un groupe d'affaires soulève la même question, ou une question similaire, ou un débat portant sur une affaire spécifique afin d'adopter l'approche commune du Comité des Ministres et/ou de demander des informations dans les délais.

¹⁹ Spécifiant les informations à fournir et les délais.

7. Résolution intérimaire CM(DH)
8. Publicité²⁰
9. Débat du Comité des Ministres lors d'une réunion ordinaire des Délégués des Ministres
10. Action de la Présidence des réunions CM(DH)²¹
11. Pression à haut niveau²²

²⁰ En rendant des informations accessibles sur la base de données du Comité des Ministres, en particulier l'ordre du jour annoté, les décisions du CM(DH) et les résolutions intérimaires; communiqués de presse CM(DH) ; déclaration publique de la Présidence au nom du Comité ; publicité donnée à une expression formelle de préoccupation (lettre, réunion) lors de contacts à haut niveau.

²¹ Par exemple, les initiatives prise par la Présidence en matière de mesures individuelles urgentes dans lesquelles une réaction/intervention rapide est nécessaire.

²² Par exemple, des lettres envoyées par les Délégués des Ministres/la Présidence du Comité des Ministres aux représentants de l'Etat défendeur (agents/ministres) ; des réunions entre les Délégués des Ministres/la Présidence du Comité des Ministres et des représentants de l'Etat défendeur (agents/ministres) ; des affaires soulevées lors de rencontres de haut niveau.

Annexe V**Indicateurs objectifs de lenteur dans l'exécution**Document préparé par le Service de l'Exécution des Arrêts de la Cour**Remarques préliminaires**

1. Avant de pouvoir s'engager dans la définition d'indicateurs, il est nécessaire de clarifier ce qu'il convient de qualifier de « *lenteur* » en matière d'exécution des arrêts de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (ci-après « la Cour »). Une action n'est en effet « lente » que par rapport à une **durée de référence**. Il conviendra donc de déterminer cette durée de référence pour les différentes actions requises des autorités dans l'exécution d'un arrêt de la Cour. Ce sont, en effet, les dépassements de ces durées de référence qui fourniront les indicateurs de lenteur permettant au Comité des Ministres (ci-après « le Comité ») de repérer ces situations dans la masse d'affaires pendantes devant lui.

2. A cet égard, il importe de souligner d'entrée que toutes les situations de lenteur identifiées ne nécessiteront pas forcément une action spécifique du Comité. Les durées mises en évidence pourront, par exemple, être objectivement justifiées par les circonstances spécifiques et particulières. Il s'agit donc, dans un premier temps, seulement de repérer des situations objectives de dépassement d'une durée de référence, sans préjudice des conséquences qu'il conviendra d'en tirer.

I. Durées de référence et indicateurs pour le paiement de la satisfaction équitable

3. Le délai de paiement de la satisfaction équitable est fixé par la Cour dans ses arrêts. Les montants alloués doivent être payés dans un délai de 3 mois à compter de la date à laquelle l'arrêt est devenu définitif. La durée de référence à partir de laquelle une lenteur peut être constatée est donc clairement définie par la Cour elle-même. En principe, tout dépassement de ce délai de paiement génère des intérêts moratoires²³. S'il y a lieu de payer des intérêts moratoires, ceux-ci doivent être versés le plus rapidement possible.

4. Afin de contrôler le paiement de la satisfaction équitable, le Comité a prévu **une rubrique spéciale dans l'ordre du jour annoté** (ci-après « OJA ») de ses réunions « droits de l'homme » (ci-après réunions CM-DH)²⁴. Cette rubrique est subdivisée de manière à faire apparaître clairement les affaires pour lesquelles le délai de référence est dépassé, à savoir :

- Rubrique 3.A : contrôle du paiement du principal de la satisfaction équitable - et le cas échéant, des intérêts moratoires - dans les affaires où le délai de paiement a expiré depuis moins de 6 mois ;
- Rubrique 3.Aint : contrôle du paiement des intérêts moratoires dus (le principal ayant été versé hors délai) ;
- Rubrique 3.B : contrôle du paiement du principal de la satisfaction équitable et des intérêts moratoires dans les affaires où le délai de paiement a expiré depuis plus de 6 mois.

²³ Voir mémorandum « Contrôle du paiement des sommes allouées au titre de la satisfaction équitable : aperçu de la pratique actuelle du Comité des Ministres », CM/Inf/DH(2008)7 révisé du 11 mars 2008

²⁴ Voir description de toutes les rubriques en annexe

5. La rubrique 3A peut contenir à la fois des affaires pour lesquelles le délai de 3 mois a expiré et d'autres pour lesquelles il court encore. En revanche, il est incontestable que l'apparition d'une affaire en rubriques 3.Aint et 3.B constitue pour le Comité un **indicateur objectif de lenteur dans le paiement de la satisfaction équitable**.

II. Durées de référence et indicateurs pour les mesures individuelles et générales

A. Principes généraux

6. Pour ce qui est des mesures autres que le paiement de la satisfaction équitable, il résulte des principes généraux adoptés par les Etats et le Comité dans le contexte de la surveillance de l'exécution, que l'obligation d'exécution naît dès que l'arrêt devient définitif. L'exécution immédiate étant souvent matériellement impossible, la pratique veut qu'en général, les mesures requises soient adoptées sans retard injustifié. A cet égard, il convient de souligner que certaines circonstances peuvent présenter des urgences particulières, notamment lorsque la violation met l'intéressé(e) dans une situation difficile (par exemple en matière d'expulsion, de droits parentaux, de conditions de détention) ou en cas de violations graves et/ou répétées (mesures générales requises pour faire face à un problème systémique grave concernant, par exemple de mauvaises conditions de détention ou l'inexécution de décisions internes définitives).

7. Si une exécution rapide s'avère non réalisable, notamment s'il est nécessaire d'adopter des mesures législatives ou d'autre nature de longue haleine, les Etats défendeurs devraient, sans attendre, prendre, dans toute la mesure du possible en vertu de la législation existante, des mesures intérimaires pour empêcher la survenance de nouvelles violations semblables. De la même manière, des mesures intérimaires devraient être prises pour améliorer la situation du requérant ou au moins éviter son aggravation, lorsque l'adoption de la mesure individuelle adéquate requiert du temps ou dépend d'une mesure générale de longue haleine.

8. La Cour peut aussi, elle-même, préciser la mesure à prendre ou proposer un choix de mesures. Dans ce contexte, il lui arrive de fixer un délai pour son adoption (voir par exemple certains arrêts laissant aux autorités le choix entre la restitution d'une propriété et le paiement d'une indemnisation dans un délai de 3 mois²⁵ ou imposant la mise en place d'une mesure générale précise²⁶).

9. De son côté, le Comité peut adopter, après examen d'une affaire, une décision plus étayée, de manière à y faire apparaître le plus clairement possible ses attentes en vue de son prochain examen, ses demandes étant assorti d'un délai de soumission des informations requises (délai spécifique ou délai général adopté pour la soumission d'informations en vue d'une réunion donnée). Cette pratique tend d'ailleurs à se développer depuis plusieurs années. Dans certaines affaires, de telles demandes sont également exprimées dans des résolutions intérimaires. L'absence de toute réponse dans les délais requis peut constituer un indicateur de lenteur dans l'exécution.

²⁵ Cf par exemple l'affaire *Strain c. Roumanie* (arrêt du 21 juillet 2005), ainsi que la plupart des affaires examinées dans le même groupe d'affaires

²⁶ Cf par exemple l'affaire *Broniowski c. Pologne* (arrêt du 22 juin 2004)

10. De manière générale, contrairement au délai de paiement de la satisfaction équitable, fixé par la Cour et commun à toutes les affaires, chacune des durées de référence devra être déterminée en fonction de la nature des mesures envisagées par l'Etat pour exécuter l'arrêt et des particularités de chaque espèce. Il appartient à l'évidence à l'Etat – dans l'exercice de sa liberté de choix des moyens – d'identifier les mesures qu'il jugera appropriées et de proposer des calendriers indicatifs pour l'exécution des arrêts qui le concernent. Concrètement, il lui reviendra de présenter au Comité les mesures déjà adoptées ou les raisons pour lesquelles aucune mesure n'est requise (bilan d'action) et/ou les mesures dont l'adoption est en cours ou envisagées (plan d'action²⁷). Si les moyens choisis et les calendriers proposés semblent adéquats, le Comité les avalisera et en suivra la mise en œuvre.

B. Mesures individuelles

11. Dans certains arrêts, la Cour indique clairement la mesure individuelle requise en l'assortissant d'un délai (libération immédiate d'un détenu, restitution d'une propriété dans les 3 mois). Le dépassement de ce délai constituera objectivement une lenteur, sans préjudice des circonstances pouvant le justifier.

12. Lorsque aucune indication de ce type ne figure dans l'arrêt, **il est primordial que l'Etat défendeur évalue, le plus rapidement possible, la situation de la partie requérante, afin de déterminer s'il subsiste des conséquences de la violation et dans quelle mesure il est encore possible d'y remédier.**

13. **Lorsqu'il ressort de cette évaluation que des mesures individuelles autres que le paiement de la satisfaction équitable sont requises, la question de l'adoption des mesures individuelles est une priorité.** Ceci ressort en particulier des règles du Comité pour la surveillance de l'exécution des arrêts, qui prévoient, d'une part, qu'une priorité doit être accordée « notamment [aux] affaires dans lesquelles la violation constatée a produit des conséquences graves pour la partie lésée » (règle n° 4.2) et, d'autre part, qu'en principe une affaire est inscrite à l'ordre du jour de chaque réunion CM-DH jusqu'à l'adoption des mesures individuelles requises, sauf décision contraire de la part du Comité (règle n° 7.1).

14. Il est toutefois également reconnu que **le degré d'urgence des mesures individuelles dépend des circonstances particulières de chaque affaire**, comme en témoigne la pratique du Comité concernant les décisions de report. En effet, conformément à la règle n° 7.1 précitée qui lui permet de s'écarter du principe de report à chaque réunion CM-DH de ces questions, le Comité reporte régulièrement à plus long terme un grand nombre d'affaires dans lesquelles il considère que les mesures individuelles ne présentent pas/plus d'urgence particulière, soit en raison de développements intervenus depuis l'arrêt ou en cours, soit parce que les conséquences subies par la partie requérante ne sont pas très graves. Les affaires soulevant des questions graves et urgentes sont en revanche le plus souvent examinées avec débat lors de la réunion du Comité. Dans ce contexte, l'importance des contacts bilatéraux avec le Secrétariat peut être soulignée : ces contacts permettent en effet une évaluation « in concreto » du degré d'urgence et partant, de proposer un traitement adéquat de l'affaire en cause (opportunité d'un débat, report approprié).

²⁷ Voir définition détaillée des notions de « bilan d'action » et de « plan d'action » en annexe 2

15. En l'état actuel des choses, force est de constater qu'il est difficile de repérer les affaires présentant un retard dans l'adoption des mesures individuelles parmi toutes les affaires pendantes devant le Comité. Certaines se trouvent en rubrique 4.1, soit parce qu'elles ne nécessitent pas de mesures générales, soit parce les mesures générales ne sont pas examinées lors de la réunion en cause ou ont déjà été adoptées. D'autres se trouvent en rubrique 4.2 pour examen des mesures individuelles et générales, voire en rubrique 4.3. Dans chacune de ces rubriques, seule la lecture attentive des notes présentant les affaires permettra d'identifier celles dans lesquelles se pose une question de retard dans l'exécution.

C. Mesures générales

16. Tout comme pour les mesures individuelles, la Cour indique parfois clairement dans son arrêt la mesure générale requise, tout en l'assortissant d'un délai d'adoption. L'expiration de ce délai pourra donc être envisagé comme indicateur de lenteur, sans préjudice, là aussi, des raisons objectives pouvant éventuellement en expliquer le dépassement.

17. Le plus souvent, cependant, l'arrêt de la Cour n'indique ni la mesure à prendre, ni le délai d'exécution. La question d'une éventuelle lenteur dans l'exécution doit alors être envisagée à la lumière des circonstances particulières de chaque affaire et de la pratique telle qu'elle se dégage notamment des règles et méthodes de travail du Comité.

18. Les nouvelles méthodes de travail du Comité²⁸ préconisent qu'un plan d'action pour l'exécution d'un arrêt soit soumis au Comité par l'Etat défendeur **le plus rapidement possible et en tout état de cause dans les 6 mois suivant la date à laquelle l'arrêt est devenu définitif** (voir § 10 ci-dessus). Un dépassement de cette date limite peut être considéré comme un premier indicateur de lenteur. Ce plan d'action présentera, lorsque des mesures d'exécution sont requises par l'arrêt, les actions envisagées par l'Etat défendeur à cet effet.

19. Toutefois, certaines affaires peuvent présenter un caractère d'**urgence particulière** nécessitant une action plus rapide. Ainsi, la règle n° 4 pour la surveillance par le Comité de l'exécution des arrêts stipule que le Comité « *accordera la priorité à la surveillance des arrêts dans lesquels la Cour a identifié ce qu'elle considère comme un **problème structurel** selon la Résolution Res(2004)3 du Comité des Ministres* ». Soulignant l'urgence d'agir pour remédier à ces situations, le Comité et le CDDH ont d'ailleurs maintes fois insisté dans ce contexte sur l'adoption de mesures générales avec effet rétroactif afin d'éviter à la Cour le traitement de nombreuses affaires clones. Un plan d'action devrait donc être fourni au plus tôt et le Comité sollicite des informations sur ces affaires dès leur premier examen (en rubrique 2 de l'OJA).

20. Cela étant, il est souvent difficile en pratique de fournir un plan d'action complet dans le délai requis, et la complexité de certaines situations peut nécessiter plusieurs phases, notamment:

- l'identification des mesures requises,
- l'adoption des mesures à prendre (nécessitant parfois elle-même plusieurs étapes),
- et l'évaluation des mesures adoptées, le cas échéant.

Des durées de référence différentes pourront alors être envisagées pour chacune d'elles.

²⁸ cf doc. CM/Inf(2004)8 final

i) Au stade de l'identification des mesures à prendre

21. La première question qui se pose à ce stade est celle de savoir si des mesures autres que le paiement de la satisfaction équitable éventuellement allouée par la Cour, sont requises en exécution de l'arrêt. Si l'Etat défendeur estime que tel n'est pas le cas, il devrait, le plus rapidement possible et en tout état de cause dans le délai de 6 mois évoqué au paragraphe 18 ci-dessus, soumettre au Comité un « bilan d'action » indiquant les raisons qui le conduisent à cette conclusion (violation isolée, mesures déjà adoptées...).

22. Lorsque des mesures d'exécution semblent nécessaires, la durée requise pour les identifier peut varier. La complexité de certaines questions nécessite parfois de longues consultations et/ou réflexions afin de déterminer quelles pourront être les mesures les plus adaptées pour régler le problème révélé par l'arrêt de la Cour. Il importe alors que dans le délai initial de 6 mois prévu par les nouvelles méthodes de travail du Comité, les autorités de l'Etat défendeur puisse fournir au Comité un *plan d'action pour la détermination des mesures à prendre*, c'est-à-dire présenter les actions prises ou envisagées afin de surmonter la difficulté technique de la matière : groupe de travail *ad hoc*, groupe de réflexion interministériel, assistance du Secrétariat, rencontres de haut niveau, table ronde, etc. Ces travaux de réflexion, de consultation et/ou de recherche devraient comporter des échéances clairement définies (délai pour un groupe de travail pour remettre son rapport, par exemple). Il convient de souligner ici que les délais ainsi proposés resteront purement indicatifs : en cas de dépassement objectivement justifié, l'Etat défendeur sera libre de proposer une nouvelle échéance qui se substituera à la première. **Seuls les dépassements persistants de ces durées de référence non expliqués par l'Etat défendeur pourraient constituer un indicateur de lenteur dans le choix des mesures à prendre.**

ii) Au stade de l'adoption des mesures

23. Lorsque l'adoption des mesures choisies s'échelonne dans le temps et/ou n'est pas immédiate, les durées de référence pourraient être les échéances prévues dans le plan d'action (y compris pour d'éventuelles mesures intérimaires) :

- si la date prévue pour une certaine étape du plan d'action est dépassée sans que le résultat escompté ait pu être obtenu, des informations devraient être fournies au Comité pour expliquer les causes du retard (qui peut être tout à fait justifié) et fixer un calendrier d'exécution révisé ;
- il peut également arriver qu'il y ait simplement retard dans la soumission d'informations sur les suites données à un plan d'action, alors que sa mise en œuvre se poursuit en réalité dans les délais prévus.

24. Certaines mesures générales peuvent être adoptées plus rapidement. Tel est le cas notamment de la publication et la diffusion de l'arrêt. Cette mesure vise à éviter de nouvelles violations similaires grâce à l'effet direct donné aux arrêts de la Cour par les autorités nationales et son adoption rapide est donc particulièrement importante, de même que la soumission rapide au Comité d'informations complètes à ce sujet. Sauf en cas de difficultés particulières, une telle mesure devrait pouvoir être adoptée dans le délai de 6 mois prévu pour la phase initiale d'exécution d'un arrêt. Dans certains Etats, des procédures de publication/diffusion systématique ont été mises en place. Si le Comité en a connaissance²⁹, ces procédures permettent une clôture rapide des affaires pour lesquelles cette mesure est suffisante, sans attendre la soumission

²⁹ Certains Etats ont en effet fourni une description de la procédure mise en place, à laquelle il peut être fait référence dans toutes les affaires soulevant la question de la publication/diffusion dès leur apparition sur l'ordre du jour du Comité.

d'informations dans chaque affaire. Seules les situations nécessitant une diffusion particulière, non prévue par ladite procédure, appelleront des informations spécifiques de la part de l'Etat défendeur.

25. Les affaires de ce type sont placées dans la rubrique 5.3a de l'OJA des réunions CM-DH (affaires en attente d'adoption de cette mesure depuis moins de 6 mois). Leur **passage dans la rubrique 5.3b** (affaires en attente d'adoption de cette mesure depuis plus de 6 mois) **pourrait constituer un indicateur de lenteur**.

26. **Quelle qu'en soit la raison, le non respect des délais prévus par le plan d'action servirait là encore d'indicateur de lenteur, à défaut d'explication et/ou de mise à jour du calendrier prévisionnel.**

iii) Au stade de l'évaluation des mesures adoptées

27. Lorsque les mesures prévues par le plan d'action ont été adoptées, le Comité devrait pouvoir clore rapidement l'affaire en cause. Il peut toutefois arriver que le plan d'action initial ait été mis œuvre, mais que des questions subsistent sur le fait de savoir si les effets des mesures adoptées sont suffisants aux fins de l'exécution :

- l'incertitude peut provenir d'une divergence des vues et la question devra alors être rapidement présentée au Comité, qui prêtera à l'affaire une attention particulière et constante jusqu'à ce que la divergence soit tranchée ;

- l'incertitude peut également provenir d'un doute objectif sur l'impact des mesures adoptées et il peut alors être nécessaire de procéder à son évaluation ; là encore, il importe de fixer rapidement et clairement ce qui doit être évalué, et dans quels délais ; une **échéance pourrait être fixée au début de l'exercice, être révisée ultérieurement si nécessaire, pour servir d'indicateur** jusqu'à la fin de l'évaluation.

III. Conclusion et propositions pratiques additionnelles

28. La variété des durées de référence qui ont pu être identifiées ci-dessus (dont la liste n'est de surcroît pas exhaustive) soulève la question de la visibilité des indicateurs de dépassement sur lesquels le Comité pourrait s'appuyer pour détecter les situations de lenteur dans l'exécution. La pratique actuelle fait apparaître deux outils susceptibles d'y contribuer :

1. les **rubriques de l'OJA** des réunions CM-DH ;
2. les **plans d'action** que les autorités de l'Etat défendeur sont invitées à présenter au Comité, ainsi que leur mise à jour régulière.

Chacun de ces outils présentent toutefois également des faiblesses.

i) En ce qui concerne les rubriques de l'OJA

29. Le placement d'une affaire dans une rubrique donnée peut en effet être un indicateur : tel est le cas actuellement de la rubrique 3 (voir §§ 4-5 ci-dessus) et de la rubrique 5.3 (voir § 25 ci-dessus).

30. La rubrique 4.1 mérite également une attention particulière à cet égard, s'agissant des mesures individuelles. A l'heure actuelle, toutefois, aucun indicateur ne permet de distinguer

facilement dans cette rubrique les affaires présentant un délai dans l'adoption des mesures individuelles requises. Seule la lecture des notes – ainsi qu'éventuellement la proposition de prendre certaines affaires avec débat lors de la réunion en question – peut permettre de les identifier (voir §§ 13-15 ci-dessus).

31. Le problème se pose en termes similaires pour les autres rubriques, notamment les rubriques 4.2 et 5.1.

ii) S'agissant des **plans d'action**

32. Les délais indicatifs figurant dans les plans d'action peuvent constituer autant d'indicateurs sur lesquels les Délégués pourront s'appuyer afin de repérer d'éventuelles lenteurs dans l'exécution, à tous les stades du processus. Un dépassement persistant, sans explication ni mise à jour du plan d'action, pourra indiquer qu'une intervention du Comité est peut-être nécessaire pour relancer le processus d'exécution. Toutefois, à défaut de définition et de statut clairement établi, le plan d'action – bien que préconisé par les nouvelles méthodes de travail - ne bénéficie pas encore d'une pratique bien établie.

33. Par ailleurs, lorsqu'un plan d'action est présenté, la pratique actuelle consiste le plus souvent à en résumer le contenu dans les notes pour l'OJA et, en tant qu'indicateur de lenteur éventuelle, il est difficile à détecter dans la masse d'affaires présentées (voir remarques ci-dessus concernant les rubriques).

34. **En l'absence de plan d'action** dans des affaires qui nécessitent l'adoption de mesures importantes, les Délégués ne peuvent que se référer au **délai initial de 6 mois** fixé selon les méthodes de travail du Comité, pour considérer que - faute d'explication de la part des autorités de l'Etat défendeur sur ce qu'elles entendent faire pour exécuter l'arrêt de la Cour – le dépassement de ce délai constitue une « lenteur » à laquelle le Comité se doit de réagir.

35. Propositions pratiques additionnelles

i) La notion de « plan d'action » introduite par les nouvelles méthodes de travail proposées par la Présidence norvégienne en 2004 constitue un élément clé pour identifier les lenteurs dans l'exécution (elle est également cruciale en tant qu'outil de réaction aux lenteurs – voir document 2). Sa clarification et le renforcement de son utilisation sont indispensables (voir annexe 2 « définitions »).

ii) Une réflexion plus approfondie **sur la présentation des affaires dans l'OJA et notamment sur les rubriques** qui le composent est nécessaire afin de développer la visibilité des indicateurs de lenteurs. Elle s'inscrit toutefois un cadre plus large que celui des réponses à apporter aux situations de lenteur, touchant également de nombreuses autres questions relatives au contrôle de l'exécution des arrêts et aux méthodes de travail du Comité en ce domaine. Les éléments suivants devraient, en particulier, être pris en compte dans une telle réflexion :

- nécessité de distinguer les affaires soulevant des questions d'exécution complexes de celles dont l'exécution se poursuit de façon harmonieuse ;
- nécessité de simplifier le contrôle de l'exécution des affaires ne soulevant aucune difficulté particulière, afin d'éviter un encombrement inutile des ordres du jour du Comité.

Note explicatif A

Rubriques utilisées pour l'examen des affaires lors des réunions « droits de l'homme » du CM³⁰

Lors de chaque réunion CMDH, les affaires sont enregistrées dans des rubriques différentes de l'agenda et de l'ordre des travaux annotés. Ces rubriques correspondent aux différents stades de l'examen de l'exécution de chaque affaire, selon la nomenclature suivante :

Rubrique 1 – Résolutions finales : à savoir, les affaires où l'on propose pour adoption une résolution finale, mettant fin à l'examen de l'affaire.

Sous-rubrique 1.1 – Affaires « précédents » ou pilotes, ayant demandé l'adoption de mesures générales ;

Sous-rubrique 1.2 – Affaires concernant des problèmes déjà résolus ;

Sous-rubrique 1.3 – Affaires n'impliquant pas de mesures générales ou individuelles ;

Sous-rubrique 1.4 – Règlements amiables.

Rubrique 2 – Nouvelles affaires examinées pour la première fois.

Rubrique 3 – Satisfaction équitable : à savoir, les affaires où le CM n'a pas encore reçu ou vérifié la confirmation écrite de la pleine conformité avec les obligations de paiement résultant de l'arrêt.

3.A et 3.Aint – Contrôle du paiement de la somme capitale de la satisfaction équitable dans les affaires où le délai de paiement de la somme capitale a expiré depuis moins de 6 mois (3.A), ainsi que, le cas échéant, des intérêts moratoires dus (3.Aint).

3.B – Contrôle du paiement de la somme capitale de la satisfaction équitable dans les affaires où le délai de paiement a expiré depuis plus de 6 mois.

Rubrique 4 – Affaires soulevant des questions spéciales : à savoir, les affaires où le CM est en train d'examiner des questions relatives aux des mesures générales.

Sous-rubrique 4.1 – Contrôle uniquement des mesures de caractère individuel ;

Sous-rubrique 4.2 – Mesures de caractère individuel et/ou problèmes généraux ;

Sous-rubrique 4.3 – Problèmes spéciaux.

Rubrique 5 – Contrôle des mesures de caractère général déjà annoncées : à savoir les affaires qui ne soulèvent pas de questions du point de vue des mesures individuelles et où l'adoption de mesures générales bien identifiées est en cours, dont on attend l'accomplissement.

Sous-rubrique 5.1 – Changements législatifs et/ou réglementaires ;

Sous-rubrique 5.2 – Changements de la jurisprudence des tribunaux ou de la pratique administrative ;

Sous-rubrique 5.3 – Publication/diffusion;

Sous-rubrique 5.4 – Autres mesures.

Rubrique 6 – Affaires présentées en vue de l'élaboration d'un projet de résolution finale : à savoir les affaires où l'adoption des mesures d'exécution requises a été confirmée et dont l'examen est donc en principe terminé, en attente de l'élaboration et adoption d'une Résolution finale :

Sous-rubrique 6.1 – affaires dans lesquelles les nouvelles informations disponibles depuis le dernier examen semblent permettre l'élaboration d'un projet de résolution finale ;

Sous-rubrique 6.2 – affaires dans l'attente de présentation d'un projet de résolution finale.

³⁰ Extrait du Premier rapport annuel (2007) sur la Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme pp 27-28

Note explicatif B**Définitions****Plan d'action**

Plan présentant les mesures que l'Etat défendeur entend prendre pour exécuter un arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme, y compris un calendrier indicatif. Le plan présentera, si possible, toutes les mesures requises en exécution de l'arrêt. Lorsqu'il n'est pas possible de définir toutes les mesures immédiatement, le plan indiquera les actions à entreprendre pour déterminer les mesures requises, y compris un calendrier indicatif pour de telles actions.

Les plans d'action seront mis à jour lorsque cela s'avèrera nécessaire.

Bilan d'action

Informations fournies par l'Etat défendeur présentant les mesures adoptées pour exécuter un arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme, et/ou les raisons pour lesquelles aucune mesure additionnelle n'est requise.

Annexe VI**Inventaire des outils permettant au Comité de réagir, si nécessaire, aux situations de lenteur dans l'exécution³¹**

Document préparé par le Service de l'Exécution des Arrêts de la Cour

I. Outils pour pallier les lenteurs dues à des difficultés techniques dans le paiement de la satisfaction équitable (SE)**A. Outils existants****a) Préservation de la valeur des montants accordés – intérêts moratoires**

1. En cas de dépassement de la date limite pour le paiement de la satisfaction équitable, des intérêts de retard doivent être versés à la partie requérante selon le taux fixé par l'arrêt de la Cour Européenne, sauf cas exceptionnel.³²

b) Rubrique spéciale accessible en permanence sur internet et mise à jour tous les mois

2. En 1995, le Comité des Ministres a décidé d'identifier expressément les Etats qui n'avaient pas été en mesure de confirmer le paiement plus de six mois après l'expiration du délai imparti, et de demander à la délégation concernée une explication au sujet du retard. Aujourd'hui, ces affaires font l'objet d'une rubrique³³ à part dans l'ordre du jour et des travaux annotés, document qui est rendu public. Cette rubrique, régulièrement mise à jour, est également accessible en permanence sur le site internet du Service de l'Exécution.

c) Mémoire sur le paiement de la satisfaction équitable

3. Le Comité des Ministres a récemment adopté et déclassifié un mémoire portant sur les questions liées au paiement de la satisfaction équitable,³⁴ qui a pour objectif de présenter la pratique actuellement suivie par le Comité concernant le contrôle du paiement de la satisfaction équitable. Ce document ne lie pas le Comité ni les Etats membres. Il est cependant de nature à répondre à nombre de questions techniques auxquelles sont confrontées les autorités et qui retardent souvent le paiement. Traduit, si nécessaire, dans la langue nationale et diffusé aux organes responsables du paiement de la satisfaction équitable, il constitue un outil important dont dispose le Comité en la matière.

d) Assistance du Secrétariat

4. Des contacts bilatéraux entre le Secrétariat et les délégations sur les questions spécifiques de paiement permettent souvent de résoudre les questions liées au paiement de la satisfaction équitable.

³¹ Il peut être rappelé dans ce contexte que le Comité a adopté, le 6 février 2008, la Recommandation CM/Rec(2008)2 concernant 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.

³² Pour plus de détails, voir §§ 64 et suivants du mémoire public CM/Inf/DH(2008)7

³³ Voir annexe du document sur les Indicateurs objectifs de lenteur : "Rubriques utilisées pour l'examen des affaires lors des réunions droits de l'homme du CM

³⁴ Voir CM/Inf/DH(2008)7 précité

e) Rubrique particulière destinée à présenter les problèmes spéciaux en matière de paiement de la satisfaction équitable

5. La rubrique 3c. de l'ordre du jour annoté des réunions CM-DH est conçu pour permettre la présentation (et éventuellement le débat en réunion CM-DH) de problèmes particuliers liés au paiement de la satisfaction équitable.

6. Les problèmes ainsi mis en évidence peuvent être ponctuels. Ils peuvent aussi être liés aux procédures prévues par les mécanismes nationaux de paiement. Des mesures générales peuvent alors être nécessaires pour y remédier, telles que la mise en place d'un fonds spécial permettant le paiement de la satisfaction équitable dans les meilleurs délais, avec le cas échéant la possibilité ultérieure de se retourner contre l'organe auteur de la violation pour récupérer les sommes concernées avec des intérêts moratoires (une idée déjà mise en pratique par certains Etats³⁵).

B. Améliorations envisageables

a) Contacts bilatéraux accrus sur les questions de paiement (entre le Service de l'Exécution et l'Etat concerné)

7. Les raisons à l'origine d'un retard dans le paiement de la satisfaction équitable peuvent être multiples et le plus souvent peu d'informations sont disponibles à ce sujet. Un dialogue technique et constructif entre le Secrétariat et la délégation de l'Etat défendeur est souvent le moyen le plus efficace de débloquent la situation.

8. Depuis le passage de 6 réunions CM-DH annuelles à 4, les contacts bilatéraux ont pu être intensifiés et dans ce contexte, le Secrétariat a pu mener avec certaines délégations un travail approfondi consistant à analyser de façon systématique l'entière liste des affaires en attente de paiement. Cette analyse a permis de résoudre de façon pragmatique un grand nombre de questions techniques. Il pourrait même être envisagé, lorsque cela semble approprié, d'« institutionnaliser » la tenue de réunions régulières avec les délégations sur les questions de paiement de la satisfaction équitable (comme cela se pratique déjà avec certains Etats), en vue d'identifier les problèmes et de les résoudre le plus rapidement possible. Pour une efficacité accrue, il pourrait parfois être souhaitable d'associer à ces réunions techniques, dans toute la mesure du possible, les « services payeurs » des Etats, selon des modalités à définir (les délégations pourraient inviter les autorités concernées à venir à Strasbourg ou le Secrétariat à se rendre dans la capitale).

b) Clarification et simplification des informations nécessaires pour attester du paiement de la satisfaction équitable

9. Certains délais peuvent également être enregistrés dans la collecte des informations permettant au Comité de constater que le paiement de la satisfaction équitable est intervenu dans des conditions conformes aux exigences découlant de l'arrêt de la Cour et de la pratique du Comité en la matière.

10. Afin de faciliter cette collecte, il est important que les documents à fournir par l'Etat défendeur soient clairement identifiés, en fonction des spécificités des règles financières de chaque Etat, et qu'il soit pris acte de leur liste précise. Tout doute pouvant encore subsister pour certains Etats à cet égard devra être levé le plus rapidement possible.

³⁵ Cette idée a bénéficié d'un large soutien, s'agissant du paiement de dettes résultant de décisions nationales, dans le cadre de la Table Ronde sur l'inexécution des arrêts internes (juin 2007).

11. Par ailleurs, pour simplifier le traitement des informations concernant le paiement de la satisfaction équitable, compte tenu notamment du volume du contrôle à effectuer par le CM, les Etats pourraient être invités à standardiser la présentation de telles informations. Il est en effet souhaitable que le Comité puisse disposer des éléments suivants :

- le montant payé
- si une conversion est nécessaire, le montant payé dans la monnaie nationale et/ou le taux de change utilisé
- la date de paiement
- le nom du bénéficiaire du paiement
- si le paiement a été effectué sur un compte bloqué, des éléments attestant que le requérant ou son représentant en a été informé.

c) Amélioration de la rubrique 3

12. Il serait utile d'ajouter dans la présentation des affaires de cette rubrique la mention de la date à laquelle les arrêts sont devenus définitifs (date à laquelle le délai de paiement de trois mois commence à courir), ainsi que les difficultés identifiées concernant le paiement des sommes dues.

d) Usage de la rubrique spéciale (voir e) ci-dessus), actuellement tombée en désuétude

13. Les problèmes non résolus au niveau bilatéral pourraient/devraient être portés devant le Comité sous la rubrique 3c, voire faire l'objet d'un débat en réunion.

14. L'initiative de l'inscription d'une affaire ou d'un groupe d'affaire dans cette rubrique pourrait être prise

- soit par le Secrétariat ou une délégation au vu des questions non résolues lors des contacts bilatéraux,
- soit par le Comité, sur la base des indications de lenteur provenant de la rubrique 3B ou 3Aint (pour des affaires très anciennes ou des listes particulièrement longues pour un Etat donné faisant craindre un problème structurel...).

e) Demande de traduction et de diffusion du mémorandum sur la satisfaction équitable

15. Le mémorandum sur la satisfaction équitable contient un grand nombre d'indications pratiques pouvant aider les autorités en charge du paiement de la satisfaction équitable à résoudre les questions qui se posent à elles dans certaines affaires. L'intérêt de ce document a été largement salué, notamment lors du Séminaire sur le rôle des Agents du gouvernement qui s'est tenu à Bratislava en avril 2008.

16. Afin de tirer le profit maximum de ce document, les autorités nationales pourraient être invitées à le traduire et le diffuser auprès des organes nationaux concernés. En effet, une telle demande pourrait constituer un excellent outil de lutte contre les lenteurs (également à titre préventif), à la fois en présence d'un problème général de paiement de la satisfaction équitable et à titre de mesure spécifique (avec diffusion à l'autorité concernée) dans le cas d'un problème particulier. La diffusion des traductions fournies par les Etats pourrait également se faire via le site internet du Service de l'Exécution.

II. Outils pour pallier les lenteurs dans l'adoption de mesures requises³⁶

A. Outils existants

a) **Contacts bilatéraux ou multilatéraux entre les réunions CM-DH**

i) Contacts bilatéraux afin d'examiner différentes manières de résoudre les problèmes identifiés

17. Comme déjà souligné ci-dessus (cf. § 8 ci-dessus), la réduction du nombre de réunions CM-DH annuelles a permis d'intensifier les contacts bilatéraux entre le Secrétariat et les délégations. Lors de ces rencontres, les délégations sont parfois accompagnées de l'agent du Gouvernement et/ou de représentants des autorités nationales concernées. Ces rencontres se sont révélées extrêmement fructueuses et, s'agissant de réagir à des situations de lenteur, elles permettent incontestablement, dans bien des situations, de relancer le processus d'exécution en clarifiant les exigences résultant des arrêts de la Cour et la pratique du Comité, et en fournissant, le cas échéant, aux autorités nationales une assistance technique en la matière.

18. De tels contacts se font également, lorsque cela semble opportun, à plus haut niveau, avec la participation du Directeur des Monitorings ou du Directeur général des droits de l'Homme et des affaires juridiques.

ii) Coopération technique (rencontre du Service de l'Exécution avec les autorités dans la capitale, organisation de tables-rondes, colloques...)³⁷

19. Pour approfondir certaines questions techniques, il peut s'avérer utile de prolonger les contacts bilatéraux précités par des rencontres directes avec les autorités nationales dans la capitale. Au cours des années 2007-2008, le Service de l'Exécution a ainsi été invité par un certain nombre d'Etats à de tels échanges.

20. Lorsque des problèmes similaires se posent pour plusieurs Etats, il peut également être extrêmement utile pour les intéressés de partager leurs interrogations et expériences (voir par exemple la Table Ronde sur l'inexécution des décisions internes définitives, réunissant plusieurs Etats, organisée par le Service de l'Exécution à Strasbourg en juin 2007).

b) **Débats lors des réunions CM-DH (soutien/pression des pairs)**

i) Implications des délégations dans la recherche de solutions aux problèmes de lenteur

21. Dans le cadre de l'exercice de la responsabilité collective du Comité en matière d'exécution des arrêts de la Cour Européenne, les gouvernements des Etats membres discutent les questions complexes posées par les arrêts de la Cour. Cet exercice offre une perspective unique : les problèmes soulevés aujourd'hui dans une affaire donnée sont examinés sur la base

³⁶ Les outils évoqués ci-dessous concernent principalement les mesures individuelles et générales, mais peuvent également s'appliquer, dans certaines situations exceptionnelles, à des questions particulières liées à la satisfaction équitable.

³⁷ Il convient de relever dans ce contexte le potentiel qu'offre à présent le Fonds Fiduciaire « Droits de l'Homme » créé en mars 2008.

de la riche expérience d'autres Etats qui sont ou ont été confrontés à des questions/difficultés similaires. Les solutions trouvées par d'autres peuvent, tout en préservant bien entendu la liberté de choix des moyens de chaque Etat, servir d'inspiration et suggérer des voies de solutions.

22. Les débats des Délégués offrent ainsi un forum précieux pour faire avancer l'exécution dans des situations difficiles ou bloquées ou pour trancher des incertitudes quant aux mesures requises. Afin d'alimenter/optimiser les discussions, des documents de réflexion ou de synthèse de la pratique de la Cour et/ou du Comité sont parfois préparés par le Service de l'Exécution.

23. Lorsqu'une matière particulière soulève régulièrement des doutes et des questions, le sujet peut également être discuté de manière générale - sous le point général « mesures visant à accélérer l'exécution des arrêts de la Cour » de l'ordre du jour des réunions CM-DH. A l'occasion de telles discussions, le Comité peut clarifier sa pratique, la préciser, la délimiter et en exposer les principes, fournissant ainsi d'utiles lignes directrices aux autorités confrontées à des problèmes difficiles. Par exemple, devant l'explosion du contentieux concernant les droits parentaux, par exemple, le Comité a entamé une réflexion sur la question des mesures individuelles posée dans ce type d'affaires, les autorités étant souvent confrontées en la matière à d'importantes difficultés (écoulement du temps, comportement des parties, intérêt supérieur de l'enfant). Même si chaque affaire doit à l'évidence être traitée à la lumière de ses propres caractéristiques, l'échange sur un plan plus général d'expérience et de bonnes pratiques en ce domaine permettra de fournir des repères pouvant utilement nourrir la réflexion.

24. Les lignes directrices ainsi dégagées n'auront évidemment aucun effet contraignant, vu la spécificité de chaque affaire et la liberté de choix des moyens dont disposent les Etats, mais elles seront une source d'inspiration précieuse pour les autorités nationales et pour le Comité (voir par exemple le mémorandum sur la satisfaction équitable déjà mentionné ci-dessus).

ii) Fréquence accrue de l'examen de l'affaire, éventuellement à chaque réunion CM-DH

25. Les règles du Comité concernant la surveillance de l'exécution proposent des fréquences d'examen « de principe », auxquelles le Comité peut déroger dans sa décision, si les circonstances particulières d'une affaire le lui suggèrent³⁸. Dans le passé, les décisions répondant aux principes posés par les règles étaient les plus fréquentes. Avec l'augmentation exponentielle du nombre d'affaires, le Comité a cependant été amené à individualiser davantage ses décisions de report, de manière à adopter le traitement le plus rationnel pour chaque affaire et éviter autant que possible les inscriptions prématurées ou inutiles à l'ordre du jour d'une réunion donnée³⁹.

26. Ainsi, encore plus que par le passé, le choix d'inscrire une affaire à l'ordre du jour plus fréquemment, voire à chaque réunion CM-DH, et de la proposer pour débat, peut exercer une pression accrue sur un Etat tardant à adopter les mesures nécessaires ou à fournir les informations attendues dans une affaire donnée.

iii) Débat groupé d'affaires mettant en lumière un problème général de lenteur dans l'exécution

³⁸ Règles « de principe » : examen à chaque réunion CM-DH des questions relatives au paiement de la satisfaction équitable et aux mesures individuelles et examen tous les 6 mois pour les mesures générales (règle n° 7).

³⁹ Cette pratique s'est encore davantage développée avec le passage à 4 réunions CM-DH annuelles, ce qui pourrait suggérer qu'une modification des règles en la matière pourrait être utile.

27. Lorsque l'absence d'informations sur les mesures prises ou envisagées semble affecter un grand nombre d'affaires concernant un même Etat, le Comité peut être amené à solliciter des explications sur cette inertie dans le cadre d'un débat regroupant toutes les affaires concernées⁴⁰. Le plein exercice par le Comité de sa responsabilité collective est dans ce contexte, comme dans celui évoqué aux paragraphes 25-26 ci-dessus, une condition *sine qua non*.

iv) Signaux donnés par le Comité au travers des décisions adoptées en réunion

28. Les décisions adoptées par les Délégués sur les affaires examinées avec débat permettent au Comité d'adresser différents signaux aux Etats défendeurs : le Comité, s'il ne décide pas de clore l'affaire, peut y déplorer l'absence d'action et/ou d'informations, poser des questions plus ou moins détaillées ou encore solliciter des actions précises de la part des autorités nationales.

v) Résolutions intérimaires

29. Un moyen plus formel à la disposition du Comité pour exprimer sa préoccupation ou ses demandes en cas de lenteur dans l'exécution consiste en l'adoption d'une résolution intérimaire, visant suivant les circonstances à encourager l'adoption des réformes ou critiquer la situation en demandant instamment l'adoption de mesures de rectification nécessaires,

- en invitant instamment les autorités nationales à conclure rapidement les réformes en cours et/ou;
- en exprimant à l'attention de toutes les autorités nationales concernées l'inquiétude du Comité, en raison du retard établi, et invitant instamment à prendre des mesures et/ou ;
- en donnant des indications sur les mesures d'exécutions attendues.

De telles résolutions sont parfois même adoptées à la demande de la délégation concernée.

vi) Traduction et diffusion des décisions et RI

30. Si cela semble nécessaire ou opportun, le Comité peut solliciter la traduction de sa décision ou de sa résolution intérimaire, et sa diffusion à des destinataires précis.

vii) Inscription de l'affaire à l'ordre du jour d'une réunion ordinaire / de toutes les réunions ordinaire du Comité

31. C'est là une voie très rarement utilisée (potentiellement lourde d'un point de vue administratif) et donc une mesure exceptionnelle. Toutefois, une telle action peut accroître de façon significative le profil d'un arrêt en vue de souligner l'importance de son exécution.

c) Pression à haut niveau

32. Une pression peut être exercée à haut niveau pour relancer ou accélérer l'exécution :

- lettres envoyées par le Président des Délégués des Ministres aux représentants de l'Etat défendeur et/ou rencontres entre le Président des Délégués des Ministres et l'Ambassadeur de l'Etat défendeur ;
- lettres envoyées par le Président du Comité des Ministres au ministre des Affaires étrangères de l'Etat défendeur et/ou rencontres entre le Président du Comité des Ministres et le ministre des Affaires étrangères de l'Etat défendeur ;
- problèmes soulevés lors de rencontres de haut niveau.

d) Publicité

⁴⁰ Voir le débat groupé sur le problème général du retard dans la présentation des informations sur les MI et/ou MG dans 22 affaires contre la Russie lors de la 976^e Réunion CM-DH (octobre 2006) - CM/Del/OT/DH(2006)976 et CM/Inf/DH(2006)43

33. L'expression publique par le Comité de ses préoccupations constitue un moyen de pression qui peut prendre différentes formes selon les situations :

- expression formelle de préoccupations dans l'ordre du jour annoté public : il convient dans ce contexte de rappeler que les préoccupations évoquées au sein du Comité des Ministres en ce qui concerne les retards dans l'exécution ont aujourd'hui un certain degré de publicité car, à la suite de l'adoption de nouvelles Règles en 2001, l'ordre du jour annoté, résumant les mesures d'exécution prises dans les différentes affaires et les préoccupations exprimées au sein du Comité, est désormais public et accessible sur le site internet du Comité. Depuis 2007, ces notes sont également accessibles en permanence sur la base de données en ligne du Service de l'Exécution ;
- expression formelle de préoccupations dans la décision adoptée par les Délégués et dans les résolutions intérimaires (Voir §§ 26 et 27 ci-dessus) ;
- communiqués de presse : pour appuyer et donner plus de visibilité à ses moyens d'expression, le Comité peut assortir l'adoption d'une décision ou d'une résolution intérimaire d'un communiqué de presse⁴¹ ;
- déclaration publique de la Présidence au nom du Comité⁴².
- Publicité de l'expression formelle de préoccupations lors de contacts de haut niveau (lettre ou réunion).

B. Améliorations envisageables

34. Les outils dont dispose le Comité pour réagir en cas de lenteur dans l'exécution sont nombreux et variés. Les améliorations envisageables dans ce contexte relèvent donc davantage de l'**optimisation des outils existants** que de la mise en place d'outils additionnels. Quelques pistes de réflexion en ce sens sont proposées ci-dessous.

a) Simplifier et hiérarchiser les procédures de contrôle de l'exécution par le Comité.

35. Pour simplifier le contrôle de l'exécution d'un arrêt, il est important qu'un « plan d'action » et/ou un « bilan d'action » soit soumis rapidement par l'Etat défendeur (pour plus de détail sur ces deux notions, voir note explicatif 2 du document « indicateurs objectifs de lenteur »⁴³). En effet, le plan d'action, lorsqu'il est requis, servira non seulement d'indicateur de lenteurs éventuelles, mais également d'outil pour un suivi plus simple et plus efficace de l'exécution d'un arrêt.

36. « Plans d'action » et « Bilans d'action » permettront également de hiérarchiser les affaires pendantes devant le Comité des Ministres, de manière à lui permettre de concentrer ses efforts sur les affaires nécessitant son intervention pour que progresse l'exécution.

37. Un plan d'action et/ou un bilan d'action devrait par conséquent être soumis le plus rapidement possible par l'Etat défendeur, et à défaut, fermement exigé par le Comité, à moins que celui-ci ne constate d'emblée qu'aucune mesure spécifique n'est requise.

⁴¹ Voir par exemple le communiqué de presse du 09.06.2008 annonçant l'adoption d'une résolution intérimaire dans l'affaire Gongadze c. Ukraine

⁴² Voir par exemple la déclaration du Président du Comité dans l'affaire Sadak, Zana, Doğan et Dicle du 22 avril 2004.

⁴³ Voir Annexe V

b) Accroître la visibilité et la compréhension de l'action du CM et de la pratique en matière d'exécution des arrêts de la Cour européenne

38. Certains retards dans l'adoption de mesures peuvent être dus à un manque de clarté de ce qui est requis pour l'exécution d'un arrêt donné. Le succès rencontré par le Rapport Annuel pour 2007 et l'accueil réservé au projet de Vademecum sur l'exécution attestent des besoins en ce domaine. Accroître la visibilité de l'exécution constitue un moyen à la fois réactif et préventif en matière de lenteur dans l'exécution.

39. La préparation du Rapport Annuel pour 2008 et la rédaction du futur Vademecum devraient donc être soutenues et encouragées dans toute la mesure du possible, de même que le développement d'autres outils servant le même objectif :

- développement du site internet et de la base de donnée en ligne⁴⁴,
- traduction des documents importants du CM (recommandations, résolutions, décisions importantes...),
- amélioration de l'ordre du jour annoté (sur la base de questions telles que la pertinence et la compréhension des rubriques actuelles, la nécessité de hiérarchiser les questions soumises au contrôle du Comité, l'éventualité de regroupement thématiques, l'amélioration de la lisibilité des documents du CM, etc.)

c) Développer le recours à des programmes de coopération technique, colloques, etc... ;

40. Les échanges au niveau technique mériteraient d'être encouragés (voir §§ 15 à 18 ci-dessus), puisqu'ils permettent de :

- mettre à la disposition des autorités nationales directement concernées l'expertise des agents du Service de l'Exécution,
- sensibiliser les autorités nationales,
- ou, lorsque plusieurs Etats sont ou ont été confrontés à des problèmes similaires, partager les expériences et la recherche de solutions.

De telles actions peuvent au demeurant constituer en elles-mêmes des mesures pour exécuter un arrêt (actions de formation, conférences à l'intention d'un public particulier, etc..).

d) Développer le rôle de la Présidence des réunions CM-DH

41. Le rythme de 4 réunions CM-DH annuelles, s'il répond à une nécessité incontournable au vu de l'augmentation du nombre d'affaires à traiter et présente à l'évidence de nombreux avantages, soulève cependant la question de la capacité du Comité à réagir rapidement aux situations d'urgence.

42. A cet égard, une réflexion pourrait être utile sur le rôle de la Présidence, par exemple en matière de mesures individuelles urgentes. La Présidence pourrait en coopération avec le Secrétariat, prendre des initiatives en la matière (entre deux réunions CM-DH) dans les situations où une réaction/intervention rapide est nécessaire.

⁴⁴ Il convient de saluer, dans ce contexte, l'initiative du Royaume-Uni d'accorder au Service de l'Exécution une contribution qui permettra prochainement le recrutement pour quelques mois d'un spécialiste de ces questions.