

# CEDH : MISE EN ŒUVRE ET CONTRÔLE



## **Vers une mise en œuvre renforcée de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national**

Colloque organisé sous l'égide de la Présidence suédoise  
du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

**Stockholm, 9-10 juin 2008**





VERS UNE MISE EN OEUVRE  
RENFORCÉE DE LA CONVENTION  
EUROPÉENNE DES DROITS DE  
L'HOMME AU NIVEAU NATIONAL

Colloque organisé sous l'égide de la présidence suédoise  
du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

*Stockholm, 9-10 juin 2008*

*Actes*

Direction générale  
des droits de l'Homme et des affaires juridiques  
Conseil de l'Europe  
Septembre 2008

English edition: *Towards stronger implementation of the European Convention on Human Rights at national level*. Colloquy organised under the Swedish chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe, Stockholm, 9-10 June 2008

Direction générale  
des droits de l'Homme et des affaires juridiques  
Conseil de l'Europe  
F-67075 Strasbourg Cedex

<http://www.coe.int/>

© Conseil de l'Europe, 2008  
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

# TABLE DES MATIÈRES

## **Introduction**

### **Allocution de bienvenue**

Mme Beatrice Ask, Ministre suédoise de la Justice . . . . . 8

### **Les Etats membres du Conseil de l'Europe et leurs responsabilités à l'égard de la Convention européenne des droits de l'homme**

Rt Hon Terry Davis, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe . . . . . 12

### **Les aspects nationaux de la réforme du système de protection des droits de l'homme : les attentes de la Cour européenne des droits de l'homme**

M. Jean-Paul Costa, Président de la Cour européenne des droits de l'homme . . . . . 18

### **Rappel des principaux éléments des réformes décidées par le Comité des Ministres**

Mme Deniz Akçay, Présidente du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) . . . . . 26

### **Etat de la mise en oeuvre des aspects nationaux de la réforme**

M. Vít A. Schorm, Président du Comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des droits de l'homme (DH-PR) . . . . . 33

## **Thème 1**

### **Moyens de renforcer la mise en oeuvre de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national**

Intervenant : M. Giorgio Malinverni, Juge élu au titre de la Suisse à la Cour européenne des droits de l'homme, professeur émérite de l'Université de Genève . . . . . 38

## **L'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national : la dimension parlementaire**

Mme Marie-Louise Bemelmans-Videc, Membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. . . . . 46

## **Recours internes : l'expérience autrichienne**

Mme Ingrid Siess-Scherz, Chef du Service juridique, législatif et des recherches du Parlement autrichien, ancienne Vice-présidente du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) . . . . . 53

## **Les recours internes : l'expérience suédoise**

Mme Anna Skarhed, Conseillère à la Cour suprême suédoise . . . . . 63

## **L'exécution des arrêts nationaux : l'expérience russe**

Mme Veronika Milinchuk, Représentante de la Fédération de Russie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, vice-ministre de la Justice . . . . . 68

## **Thème 2**

### **Amplifier l'effet de la jurisprudence de la cour**

Intervenante : Mme Elisabet Fura-Sandström, Juge élue au titre de la Suède à la Cour européenne des droits de l'homme . . . . . 74

### **Vérification de la législation nationale**

Le Comte d'Onslow, Membre de la Chambre des Lords et de la Commission mixte des droits de l'homme du Parlement du Royaume-Uni. . . . . 80

### **Les arrêts pilotes dans la perspective de la Cour**

M. Erik Fribergh, Greffier de la Cour européenne des droits de l'homme . . . . . 89

### **Les arrêts pilotes : l'expérience d'un Agent du gouvernement**

M. Jakub Wolasiewicz, Agent du Gouvernement polonais . . . . . 98

### **Les activités d'information menées par le Greffe**

M. Roderick Liddell, Directeur des services communs du Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme . . . . . 103

### **Thème 3**

#### **Assister les Etats membres à mettre en œuvre la Convention**

Intervenant : M. Roeland Böcker, Agent du Gouvernement néerlandais, Président du Groupe de réflexion sur le suivi du rapport du Groupe des Sages (DH-S-GDR)..... 108

#### **Le rôle du Commissaire**

M. Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe..... 114

#### **Le soutien du Conseil de l'Europe au renforcement des capacités nationales à l'égard de la Convention européenne des droits de l'homme**

Mme Hanne Juncker, Chef de la Division du renforcement des capacités en matière juridique et de droits de l'homme, Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques, Conseil de l'Europe. . . . 120

#### **Formation professionnelle aux normes de la Convention européenne des droits de l'homme**

Mme Nuala Mole, Directrice du Centre AIRE (« Advice on Individual Rights in Europe »)..... 128

#### **Conclusions**

M. Philippe Boillat, Directeur général des droits de l'Homme et des affaires juridiques, Conseil de l'Europe..... 137

#### **Allocution finale**

M. Per Sjögren, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, Président des Délégués des Ministres du Conseil de l'Europe, Représentant permanent de la Suède auprès du Conseil de l'Europe . 145

#### **Programme**

du colloque..... 147

#### **Participants**

Stockholm, 9-10 June 2008/Stockholm, 9-10 juin 2008..... 150





# INTRODUCTION

**G**arantir l'efficacité à long terme du système de contrôle établi par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales est une priorité majeure pour le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. A cette fin, la présidence suédoise du Comité des Ministres a organisé un Colloque sur le renforcement de la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national (Stockholm, 9-10 juin 2008). Le colloque s'est concentré sur l'amélioration des recours nationaux, le renforcement de l'effet de la jurisprudence de la Cour et l'assistance aux Etats membres pour mettre en œuvre la Convention.

Cet événement a réuni des représentants des gouvernements, des parlements des Etats membres et de l'Assemblée parlementaire, le Secrétaire Général, des juges de la Cour européenne des droits de l'homme, y compris son Président et des membres de son Greffe, des représentants d'autres instances du Conseil de l'Europe oeuvrant dans le domaine des droits de l'homme, notamment le Commissaire aux droits de l'homme, et des représentants de la société civile.

Parmi les nombreuses idées discutées à cette occasion, on peut citer par exemple la possibilité de rédiger des recommandations plus spécifiques sur les recours nationaux effectifs, en particulier à l'égard de la durée excessive des procédures au niveau national ; les moyens de renforcer l'effet *erga omnes* des arrêts de la Cour et la possibilité de développer la juridiction non-contentieuse de la Cour en matière notamment d'avis consultatifs. Ces questions et d'autres encore seront examinées plus avant dans le cadre des travaux de coopération intergouvernementale du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme. ★

# ALLOCUTION DE BIENVENUE

## M<sup>me</sup> Beatrice Ask

*Ministre suédoise de la Justice*

Monsieur le Secrétaire Général, Monsieur le Président de la Cour, Mesdames et Messieurs,

C'est avec un grand plaisir que je vous souhaite la bienvenue à Stockholm. J'estime très importante la tâche qui nous attend qui consiste à examiner comment la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales pourrait avoir un impact plus net au niveau national, permettant ainsi des initiatives importantes visant à améliorer le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans toute l'Europe.

Mais ce colloque vous offrira aussi l'occasion d'activités moins sérieuses. Stockholm est souvent appelée la « Venise du Nord », pour de bonnes raisons. Tout au long de son histoire, la proximité de l'eau a marqué la capitale de la Suède à de nombreux égards. Vous aurez la chance d'en découvrir un exemple plus tard dans la soirée. Le musée Vasa – une des principales attractions touristiques du pays – abrite un navire de guerre avec lequel la Suède espérait assurer sa domination sur toute la mer Baltique. Malheureusement, le Vasa a sombré lors de son bref voyage inaugural en 1628. Après avoir passé 333 ans au fond de l'eau, il a été renfloué de manière spectaculaire. C'est un trésor unique et bien conservé, qui contient presque un millier de sculptures et d'ornements remarquables. J'aimerais vous accueillir tous au dîner de ce soir, qui aura pour toile de fond le Vasa et son histoire passionnante.

Mesdames et Messieurs,

La Suède a toujours soutenu fermement le Conseil de l'Europe et la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Nous avons fait partie des dix pays qui ont signé à Londres en 1949 le traité

établissant le Conseil de l'Europe, et nous avons déjà ratifié la Convention lorsqu'elle est entrée en vigueur en 1953.

Il faut reconnaître qu'il a fallu un certain temps pour que la Convention ait un véritable impact dans le pays. Cela était dû évidemment en partie à l'interprétation dynamique des droits et des libertés énoncés dans la Convention par les organes responsables de sa mise en œuvre ; mais il faut avouer aussi que nous n'avions pas au début une idée très réaliste de la situation de notre système juridique vis-à-vis des exigences de la Convention. Cela concernait particulièrement le droit d'accès à un tribunal lors de l'examen des droits et des obligations à caractère civil, conformément à l'article 6. Car en Suède, pendant longtemps le gouvernement a souvent été le dernier recours lors de ces examens. Le fait que cela n'était pas compatible avec les exigences de la Convention a été établi pour la première fois dans l'affaire *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, dans l'arrêt du 23 septembre 1982. Cet arrêt a été suivi de plusieurs autres qui allaient dans le même sens. Ils ont eu un impact immédiat sur la législation suédoise.

Pour résoudre le problème mis en évidence par les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, la Suède a choisi deux voies différentes. Tout d'abord, dans de nombreuses affaires, les recours ont été transmis aux tribunaux. Deuxièmement, une loi spéciale a été adoptée en 1988 sur le contrôle juridictionnel par un tribunal des décisions qui autrement n'auraient pas été examinées par un tribunal suite à un recours normal. Cette loi a été remplacée en 2006 par une loi révisée sur le même sujet.

Parmi les exemples d'autres domaines dans lesquels la Convention a eu un impact direct sur la législation suédoise, on peut citer la réduction de la durée pendant laquelle une personne peut être détenue avant l'examen de sa détention par un tribunal<sup>1</sup> ; l'introduction de règles plus strictes concernant la prise en charge des enfants par les pouvoirs publics<sup>2</sup> ; la défense du droit à être entendu par les tribunaux<sup>3</sup> ; et la plus grande attention portée au droit d'un requérant à ce que son affaire soit examinée dans un délai raisonnable. Sur ce dernier point, notamment, nous avons mis l'accent sur le droit – énoncé à l'article 13 de la Convention – à un recours effectif devant une instance nationale lorsque les droits et libertés reconnus dans la Convention ont été violés. Plus tard aujourd'hui, M<sup>me</sup> Anna Skarhed, juge à la Cour suprême de Suède, évoquera plus en détail l'expérience de la Suède dans ce domaine.

Ainsi, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales a aidé à développer la législation suédoise de manière à faire progresser le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

---

1. Voir l'affaire *McGoff c. Suède*, arrêt du 26 octobre 1984.

2. Voir, par exemple, l'affaire *Olsson n° 1 c. Suède*, arrêt du 24 mars 1988.

3. Voir, par exemple, l'affaire *Ekbatani c. Suède*, arrêt du 26 mai 1988.

La Suède a un système dualiste. Toute convention internationale doit donc être transformée ou intégrée dans la législation nationale suédoise. Lorsque la Suède a adopté en 1950 la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, elle a jugé qu'il n'était pas nécessaire de l'incorporer dans la législation suédoise. Cette situation a prévalu jusqu'en 1995 où la Convention a été incorporée dans la législation suédoise au moyen d'une loi spéciale. En même temps, une disposition a été ajoutée à la Constitution stipulant qu'il est impossible d'introduire des lois ou d'autres règlements contraires aux engagements de la Suède en vertu de la Convention. On peut aussi ajouter que la loi sur la procédure administrative a été modifiée en 2006, afin d'établir clairement que les dispositions de la loi concernant les recours devant un tribunal administratif s'appliquent toujours, indépendamment de ce que prescrivent d'autres lois ou ordonnances, si cela est nécessaire pour respecter le droit de chacun à ce que sa cause soit entendue par un tribunal, énoncé à l'article 6 de la Convention. Ces mesures ont mis davantage en évidence l'importance de la Convention pour l'ordre juridique suédois.

En raison de son large domaine d'application, il est important de pouvoir parler de la Convention à tous les citoyens, de les informer de leurs droits garantis par la Convention et de la manière dont ils peuvent les exercer. En ce qui concerne la Suède, je peux mentionner le site web du gouvernement sur les droits de l'homme<sup>4</sup>, qui comporte des questions et des réponses sur la Convention, ainsi que d'autres informations. On demande aussi aux fonctionnaires d'avoir une connaissance suffisante de ce que la Convention exige d'eux. On peut aussi mentionner à cet égard que l'administration des tribunaux suédois publie régulièrement des résumés des arrêts et décisions rendus par la Cour européenne des droits de l'homme, pas seulement ceux qui concernent la Suède, mais aussi les plus intéressants concernant d'autres pays. Ces résumés sont accessibles à tous sur Internet<sup>5</sup>. Je tiens aussi à mentionner particulièrement les cours sur les droits de l'homme proposés par les universités et les établissements d'enseignement supérieur, qui font d'ailleurs souvent partie de l'enseignement obligatoire.

Mesdames et Messieurs,

La Cour européenne des droits de l'homme est confrontée aujourd'hui à des défis majeurs. Le nombre des Etats Parties s'élève maintenant à quarante-sept, alors qu'ils n'étaient que dix à l'origine. Un très grand nombre de requêtes arrivent à Strasbourg. Pour que la Cour puisse continuer à remplir sa tâche importante d'interprétation de la Convention – aidant ainsi à renforcer les droits de

4. [www.manskligarattigheter.se](http://www.manskligarattigheter.se)

5. [www.dom.se](http://www.dom.se)

l'homme en Europe – il importe qu'elle puisse travailler avec des méthodes efficaces adaptées à ce que l'on exige d'elle. Ces exigences sont totalement différentes de celles qui se posaient il y a un peu plus de cinquante ans. Il suffirait probablement de vous rappeler que la Convention protège maintenant plus de 800 millions de personnes dans toute l'Europe, et qu'elle a enregistré en 2007 plus de requêtes que pendant toute la période de 1955 à 1997.

Le Protocole 14 qui amende de la Convention constitue une étape importante de la simplification du travail de la Cour. Il est donc extrêmement regrettable qu'au bout de quatre ans ce protocole n'ait toujours pas été ratifié par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, et n'ait donc pas pu entrer en vigueur.

J'espère que nos discussions lors de ce colloque mettront en évidence le potentiel futur du système de la Convention. Nous devons prendre soin de ce système. C'est pourquoi il importe de respecter le principe de subsidiarité. Les Etats Parties doivent, dans la mesure du possible, prévoir des mécanismes permettant de traiter au niveau national les requêtes concernant des violations alléguées de la Convention. Il faut faire en sorte que les citoyens des Etats membres du Conseil de l'Europe qui estiment que leurs droits et libertés garantis par la Convention n'ont pas été respectés ne soient pas obligés de s'adresser à Strasbourg pour obtenir réparation des torts qui leur ont été causés. Dans les cas où cela n'est pas possible, la procédure devant la Cour doit être suffisamment efficace, tout en respectant le principe de la sécurité juridique, pour qu'un requérant puisse obtenir une décision de la Cour concernant sa requête dans un délai raisonnable. Malheureusement, cela n'est pas le cas aujourd'hui.

**M**esdames et Messieurs,

Pour terminer, je tiens à vous redire que vous êtes les bienvenus à Stockholm. Je suis persuadée que ces deux prochains jours de discussion seront fructueux pour notre démarche commune pour défendre et améliorer le système unique de protection des droits et libertés représenté par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Cour européenne des droits de l'homme et le Comité des Ministres.

Je vous remercie de votre attention. ★

# LES ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE ET LEURS RESPONSABILITÉS À L'ÉGARD DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

**Rt Hon Terry Davis**

*Secrétaire Général du Conseil de l'Europe*

**I**l y a quelques semaines, le ministre français des Affaires étrangères, Bernard Kouchner, est venu à Strasbourg inaugurer un nouveau bâtiment du Conseil de l'Europe. Lors de la cérémonie, qui s'est déroulée à deux pas de la Cour européenne des droits de l'homme, il a fait une déclaration à laquelle je souscris pleinement. Je le cite : « Dans sa noble tâche de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Cour n'est pas, hélas, comme on le dit souvent, victime de son succès. Elle est plutôt victime des échecs et des errements de nos Etats. Nous le savons tous, l'amélioration effective des dispositifs de recours interne est un élément de la solution. Nous le savons également, l'exécution pleine et entière des arrêts de la Cour dont chaque Etat partie a accepté la force obligatoire, sans dérogation, contribuera à résoudre le problème d'engorgement auquel est confrontée la Cour. »

Pourquoi – me direz-vous – parler de mesures nationales alors que 80 000 requêtes sont en souffrance à Strasbourg ? La réponse est contenue tout entière dans le terme de subsidiarité. Le système de la Convention repose d'abord et avant tout sur la protection au niveau national. La Cour de Strasbourg n'a vocation à intervenir – et n'a du reste compétence pour ce faire – qu'après épuisement des voies de recours internes.

Dans un monde parfait, il n'y aurait pas de violations des droits de l'homme ou, du moins, pas de violations dépourvues d'un remède au niveau national. A en croire le nombre de requêtes en souffrance à Strasbourg – même si 90% d'entre elles s'avèrent irrecevables, ce monde parfait, si tant est qu'il existe, nous en sommes loin, très loin.

Je me dois de faire observer ici que l'action du Conseil de l'Europe ne se limite pas aux instances judiciaires, si important le rôle des tribunaux nationaux et de la Cour de Strasbourg soit-il. Nous nous employons aussi à aider les Etats membres à renforcer les systèmes nationaux par nos activités de normalisation, de conseil, de coopération et de monitoring. Si des problèmes à grande échelle ou chroniques persistent dans les Etats membres et que la vague de requêtes continue de submerger Strasbourg, la nécessité d'accroître le budget de la Cour va se faire de plus en plus criante. Notre budget à croissance zéro nous oblige, je l'ai déjà dit il y a deux ans à Saint-Marin, à réduire les autres activités, au risque de nuire, tôt ou tard, à celles-là mêmes qui pourraient contribuer à améliorer la situation dans les Etats membres et, par conséquent, à amenuiser le flux de requêtes. Et si cela conduit à augmenter encore la part du budget affectée à la Cour, alors... nous sommes pris dans un cercle vicieux ! Mieux vaut prévenir que guérir : à long terme, il serait absurde de retirer des fonds à l'équipe de prévention incendie pour payer l'équipe d'intervention. J'irais jusqu'à dire que les Etats membres ont implicitement le devoir et la responsabilité de veiller à ce que le Conseil de l'Europe dans son ensemble soit à même de promouvoir et de soutenir la mise en œuvre de la Convention au niveau national.

Il ne fait pas de doute que plus nous concentrons nos activités et nos ressources sur les droits de l'homme, plus nous aidons les Etats membres à assumer leurs responsabilités au titre de la Convention.

Le travail de réflexion et de normalisation est assuré en grande partie par le Comité directeur pour les droits de l'homme – CDDH – et ses organes subordonnés. Ces derniers ont été très actifs : ce sont eux qui ont élaboré la plupart des instruments figurant dans le train de réformes de 2004. Depuis, ils assurent le suivi de la mise en œuvre des cinq recommandations principales. Pour progresser là où c'est nécessaire, les Etats membres doivent procéder à une étude approfondie des exemples de bonnes pratiques recensés. Par exemple, il est maintenant possible, dans la plupart des Etats membres, de rouvrir une procédure pénale après arrêt de la Cour, à la demande soit du requérant, soit du procureur ou d'autres autorités publiques.

Le Conseil de l'Europe aide également ses Etats membres à élever les normes des droits de l'homme au moyen de programmes de coopération ciblée. Ces programmes complètent les activités de normalisation et de monitoring dont ils mettent en pratique les résultats. Naturellement, la réussite de la mise en œuvre dépend de la coopération des partenaires nationaux, qui est excellente dans la

plupart des cas – ce dont je me félicite. En tout état de cause, les programmes d'assistance en matière de droits de l'homme ne peuvent avoir d'effets à long terme que si les Etats membres font tout leur possible pour en pérenniser les résultats. L'engagement et la coopération des Etats devraient d'ailleurs être considérés comme relevant de leur responsabilité au titre de la Convention.

Autrement dit, c'est aux Etats membres de renforcer leur capacité à mettre en œuvre la Convention avec le soutien du Conseil de l'Europe, et non l'inverse.

Le rapport des Sages préconisait d'accroître le rôle du Commissaire aux droits de l'homme au regard du système de la Convention, en étendant par exemple le mécanisme d'alerte précoce aux problèmes critiques ou structurels. Or le Commissaire a déjà instauré une coopération innovante et qui va s'intensifiant avec les médiateurs et les institutions nationales des droits de l'homme. Dans ce cadre, des travaux approfondis ont été menés sur la mise en œuvre de certaines recommandations du train de réformes.

Concernant le Commissaire, d'autres idées plus ou moins bien accueillies ont été proposées. Dans la mesure où le budget et les ressources de son bureau continuent d'augmenter, j'espère qu'il pourra donner suite aux plus intéressantes d'entre elles.

Après les activités de normalisation et d'assistance, j'en viens aux activités de monitoring.

La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire travaille à l'élaboration d'un rapport sur l'application effective de la Convention au niveau national. Composée d'élus des parlements nationaux de tous les Etats membres, elle est un partenaire important, parfois critique mais toujours constructif.

D'autres instances, qui ne sont pas représentées ici aujourd'hui, jouent également un rôle majeur. Je citerai la Commission européenne pour la démocratie par le droit – ou Commission de Venise – et la Commission européenne pour l'efficacité de la justice. Toutes deux ont travaillé sur l'amélioration des voies de recours internes et, plus précisément, sur la durée excessive des procédures judiciaires, problème d'une importance cruciale au regard du nombre de recours qui en découlent.

N'oublions pas la Cour elle-même, qui aide les Etats membres à améliorer la protection des droits de l'homme sur leur territoire en mettant au jour leurs points faibles et, de plus en plus, en les guidant dans le choix de solutions. Il reste notamment beaucoup à faire pour accroître l'impact de la jurisprudence, par exemple sous forme de conseils prodigués directement par la Cour. On n'insistera jamais assez sur l'intérêt de diffuser de manière systématique et ciblée la jurisprudence et de la traduire dans davantage de langues pour les juges, avocats et fonctionnaires d'un pays. C'est aux Etats membres de choisir la meilleure méthode et de privilégier la diffusion des arrêts complets ou bien celle



d'extraits ou de résumés. En attendant, les problèmes auxquels la Cour a déjà essayé de remédier continuent d'alimenter la vague de requêtes qui déferle sur Strasbourg du simple fait de l'ignorance où se trouvent les intéressés, laquelle n'est pas une fatalité.

En parlant de la Cour, permettez-moi de mentionner une question connexe, même s'il n'est pas prévu de l'examiner en profondeur lors du colloque.

Il s'agit de l'exécution des arrêts, en aval de la procédure. La pleine exécution de chaque arrêt, y compris l'adoption de mesures à caractère général, peut contribuer dans une large mesure à éviter que des affaires connexes ou similaires n'arrivent ensuite à Strasbourg. Même lorsqu'il n'a pas été possible, préalablement à l'arrêt de la Cour, de trouver une solution au plan interne, il faudrait toujours pouvoir tirer les enseignements d'un arrêt et veiller à ce qu'un recours effectif soit trouvé pour de nouvelles violations du même type à l'avenir. Les affaires clones ou répétitives constituent le gros de la charge de travail de la Cour, dont seul l'Etat membre concerné peut et doit la soulager.

J'espère que ce colloque tiendra ses promesses et conduira, au bout du compte, à une mise en œuvre plus efficace de la Convention au niveau national. Le Conseil de l'Europe est disposé à faire siennes les nouvelles idées qui, j'en suis sûr, ne manqueront pas de voir le jour. À la lumière du programme du colloque et sans vouloir m'immiscer dans vos débats ou proposer de liste exhaustive, permettez-moi de vous suggérer de réfléchir aux points suivants :

Premier point, les voies de recours internes, notamment l'idée – évoquée brièvement lors du séminaire de Saint-Marin – d'un nouvel instrument juridique, contraignant ou non. Le Comité directeur pour les droits de l'homme – CDDH – s'est déjà penché sur ce point et l'a jugé suffisamment intéressant pour recommander de l'examiner plus avant. Quel serait le but d'un tel instrument ? S'il est nécessaire de l'en adopter un, doit-il être contraignant ? Dans l'affirmative, devrait-il être assorti d'un mécanisme de monitoring ou de contrôle ? Les normes existantes – notamment celles qui découlent de l'article 13 et de la jurisprudence de la Cour, parallèlement à la recommandation de 2004 – sont-elles assez claires pour être rassemblées dans un même instrument juridique ? Ou sont-elles suffisantes par elles-mêmes – avec la recommandation de 2004 ?

Deuxième point, on peut sans doute faire plus pour assurer la compatibilité des législations internes avec les normes de la Convention afin de ne pas créer de problèmes structurels qu'il est possible d'éviter. Dans cette perspective, nous devons réfléchir aux rôles respectifs des différentes instances nationales – sans nous limiter aux instances législatives – et à ce que le Conseil de l'Europe peut faire pour les soutenir.

Troisième point, nous devons améliorer l'exécution des décisions de justice, tant celles de la Cour de Strasbourg que des juridictions internes. Les systèmes judiciaires ne servent à rien si leurs décisions ne sont pas appliquées pleinement

et rapidement. De nombreuses mesures ont été prises pour améliorer le contrôle de l'exécution des arrêts par le Comité des Ministres et d'autres travaux sont en cours. Ce colloque est l'occasion d'entendre vos points de vue et vos propositions, en particulier vos idées sur les possibilités d'amélioration au niveau national.

Quatrième point, nous devrions faire en sorte que, dans nos Etats membres, chacun connaisse les possibilités qu'offre le système de la Convention pour protéger ses droits et résoudre ainsi ses problèmes – y compris celle de saisir la Cour. Nous ne voulons évidemment pas favoriser la multiplication de recours sans aucun fondement, mais instaurer un système bien conçu d'information et de conseil à même de décourager les recours qui n'ont aucune chance d'aboutir et d'améliorer la qualité de ceux qui valent la peine d'être examinés. Qui doit donner ces informations et ces conseils ? Y a-t-il là un rôle à jouer pour le Conseil de l'Europe ou pour la Cour, laquelle a confié au bureau d'information du Conseil de l'Europe à Varsovie la mission de dispenser des conseils dans le cadre d'un projet pilote ?

Cinquième point, nous devrions envisager la possibilité de dispenser une formation professionnelle sur les normes de la Convention. Cette question, qui va de pair avec la diffusion de la jurisprudence de la Cour et que j'ai mentionnée tout à l'heure, a d'ailleurs fait l'objet d'une recommandation. On peut et on devrait assurément faire davantage : lorsque juges et avocats seront plus au fait de la Convention, les procédures internes et les décisions judiciaires devraient donner lieu à moins de recours à Strasbourg. Je souhaiterais entendre votre avis sur ce que les Etats membres peuvent faire pour améliorer la situation et sur la façon dont le Conseil de l'Europe peut les aider.

Une forme d'aide est naturellement le bien nommé programme « HELP » ou, pour donner son intitulé complet, le Programme européen d'éducation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit. Ce programme aide les Etats membres à dispenser aux juges et aux procureurs une formation pour ce qui est de la Convention. Tous les outils et matériels nécessaires ont été produits dans ce cadre et mis en ligne gratuitement dans de nombreuses langues, au moyen de méthodes interactives dernier cri. Les Etats membres devraient, permettez-moi d'insister, utiliser autant que possible cette précieuse ressource.

Le financement du programme HELP n'est hélas assuré que jusqu'à la fin de l'année. C'est pourquoi j'invite les Etats membres à prendre les engagements financiers qui permettront de le poursuivre. En pratique, ceux d'entre vous qui le feront investiront non seulement dans leur propre système judiciaire, mais aussi dans le bon fonctionnement de la Cour européenne.

Enfin, nous avons besoin de bien comprendre la procédure d'arrêt pilote de la Cour et de connaître assez précisément les types de recours concernés, les modalités de la procédure et les résultats attendus. Quels sont les rôles respectifs

de la Cour, des Etats défendeurs et du Comité des Ministres ? Comment protégeons-nous les intérêts des requérants, intérêts qui doivent primer ? Ne sont-ils pas, après tout, la raison d'être de la Cour ?

Donnez libre cours à vos idées ! Toutes celles que votre vécu, votre sagesse et votre créativité pourront produire au cours de ces deux jours seront les bienvenues.

Sur ces mots que j'espère encourageants, je vous remercie de votre participation à ce colloque dont j'attends avec intérêt les débats et les résultats. Je vous remercie de votre attention. ★

# LES ASPECTS NATIONAUX DE LA RÉFORME DU SYSTÈME DE PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME : LES ATTENTES DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

## M. Jean-Paul Costa

*Président de la Cour européenne des droits de l'homme*

**M**adame la ministre, Monsieur le Secrétaire Général, Monsieur l'Ambassadeur, Mesdames et Messieurs,

Je voudrais d'abord adresser mes vifs remerciements aux autorités suédoises pour la chaleur et la qualité de leur accueil. La Suède assure depuis un mois la présidence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe et c'est avec grand plaisir que je participe au colloque organisé dans le cadre de cette présidence, comme je l'avais fait à l'occasion des précédentes présidences à Saint-Marin, Belgrade, ou Bratislava.

Ma présence est le témoignage du lien fort que j'ai souhaité instaurer, dès le début de mon mandat, avec les différentes instances du Conseil de l'Europe, le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire et le Secrétaire Général, sans oublier le Commissaire aux droits de l'homme, avec lequel nous entretenons des relations étroites.

Notre Cour est d'ailleurs très bien représentée puisque mes collègues et amis Elisabet Fura-Sandström et Giorgio Malinverni, juges élus au titre respectivement de la Suède et de la Suisse, interviendront dans ce colloque. Les plus hauts responsables du Greffe sont également présents, au premier rang desquels notre

greffier, Erik Fribergh, dont vous savez tous qu'il n'est pas tout à fait en territoire inconnu ici, à Stockholm, ainsi que Roderick Liddell, Directeur des services communs. Il ne me paraît pas déplacé de rendre ici hommage au Greffier suédois de notre Cour, dont les qualités et la compétence sont unanimement reconnues.

La Suède a, depuis toujours, fait la preuve de son attachement aux droits de l'homme, par exemple en inventant le mot et l'institution « ombudsman », et de son soutien à la Cour. Membre fondateur du Conseil de l'Europe, la Suède a reconnu très tôt le droit de recours individuel ; les premiers arrêts de notre Cour dans des affaires suédoises remontent du reste à 1976 !

Il faut saluer le fait que la Suède a placé au premier rang des priorités de sa présidence la réalisation de l'objectif fondamental du Conseil de l'Europe : faire des droits de l'homme une réalité effective et, en particulier, renforcer la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national.

Ce colloque qui porte sur cette question sera, j'en suis convaincu, un moment fort qui marquera la présidence suédoise.

La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national est un thème essentiel, mais, cela étant, les aspects nationaux sont à ce point liés aux aspects internationaux que je ne peux faire l'économie d'un bref état des lieux.

Tous ceux qui sont ici connaissent la situation de la Cour : nous avons connu depuis plusieurs années une augmentation exponentielle du nombre des requêtes et, en 2007, une forte augmentation du nombre d'affaires envoyées à un organe judiciaire, en vue d'une décision ou d'un arrêt.

Si le nombre d'affaires réglées en 2007 approche les 29 000, le déficit annuel a été de près de 13 000 affaires. Quant à notre stock actuel, il tourne autour de 80 000 affaires en instance. Cette situation que j'ai exposé maintes fois devant le Comité des Ministres, notamment lors de la dernière session ministérielle, est difficilement tenable.

Une des solutions réside, nous le savons tous, dans une entrée en vigueur rapide du Protocole n°14, signé par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, mais pour lequel nous attendons la ratification de la Fédération de Russie. Sans résoudre à elle seule tous les problèmes, l'entrée en vigueur du Protocole provoquera, grâce à la réforme des procédures internes telles que les fixe la Convention, une importante augmentation de l'efficacité de la Cour et du nombre de ses décisions, même à budget constant.

Une fois de plus, j'appelle la Russie, partie à la Convention depuis plus de 10 ans, qui a concouru à l'élaboration du Protocole n°14 et l'a signé sans réserves, à illustrer le respect de la loi et du droit international en le ratifiant sans délai.

Oserai-je dire que je suis confiant que les autorités institutionnelles de ce grand pays entendront mon appel ? Ma réponse est oui.

D'ailleurs, seule l'entrée en vigueur du Protocole peut rendre réaliste le suivi du rapport des Sages, qui prenait le protocole comme point de départ, comme leur en avait donné mandat le 3<sup>e</sup> Sommet du Conseil de l'Europe. Le rapport des Sages, qui contient plusieurs pistes de réflexion, dont certaines tout à fait intéressantes, ne peut véritablement être mis en œuvre pour le moment, et c'est bien dommage.

J'en viens maintenant au thème central du colloque, la mise en œuvre de la Convention au niveau national et les attentes de la Cour.

Les attentes de la Cour européenne des droits de l'homme tiennent en trois points principaux :

1. Une bonne application du principe de subsidiarité et de complémentarité.
2. Une collaboration étroite avec les gouvernements et les parlements
3. Une formation appropriée des magistrats et des avocats.

## **Une bonne application du principe de subsidiarité et de complémentarité**

La particularité du système européen de protection des droits de l'homme tient d'abord au fait que, par l'article 1<sup>er</sup> de la Convention, les Hautes parties s'engagent à reconnaître les droits et libertés conventionnels aux personnes relevant de leur juridiction. Ce que la Cour, instituée en vertu de l'article 19 pour veiller au respect des engagements des Etats, attend avant tout de ceux-ci, c'est qu'ils ne portent pas atteinte – ou le moins possible – à ces droits et libertés. Autrement dit, qu'ils s'acquittent des obligations négatives mais aussi positives qu'ils ont souscrites en adhérant à la Convention et à ses Protocoles. Dans un monde tout aussi improbable qu'idéal, la Cour serait inutile parce que la Convention serait pleinement respectée. Dans le monde réel, qu'elle le soit en tout cas le plus possible ! Reconnaissons tous ici qu'il y a encore très loin de la réalité à l'idéal.

La protection est heureusement et tout de même assurée à la fois au plan interne du moins dans une certaine mesure, et au plan international. Pour que le système soit pleinement efficace, toutes ses composantes doivent parfaitement fonctionner.

Il est clair que notre Cour ne peut pallier la totale déficience d'un système national. C'est d'ailleurs pourquoi, pour qu'elles doivent être épuisées avant tout recours à Strasbourg, les voies de recours internes doivent être effectives. A l'inverse, une protection même bien assurée par le juge interne n'empêche pas la Cour de jouer son rôle supranational. Le système s'enrichit donc en combinant le rôle essentiel des autorités nationales, notamment des juridictions, et le contrôle européen qui, en dernière analyse, incombe à notre Cour.

Ce mécanisme est donc par définition, subsidiaire, mais on pourrait aussi parler de complémentarité, terme qui fait davantage référence au dialogue entre les juges internes et la Cour et finalement, par cette voie, à une coopération informelle mais réelle. Les aspects nationaux de la protection sont donc cruciaux, et il est bon que ce colloque le rappelle.

Le système de la Convention étant subsidiaire, le juge interne a le droit et le devoir d'assurer la primauté de la Convention. Je crois évidemment à la prévention des contentieux : outre qu'il est toujours préférable de prévenir les violations des droits de l'homme, plutôt que de les réparer a posteriori, la subsidiarité est indispensable au bon fonctionnement du mécanisme de protection des droits de l'homme que constitue notre Cour : un grand nombre de requêtes, souvent répétitives, perdraient leur raison d'être et n'auraient pas à être présentées à Strasbourg, s'il existait au plan interne des mécanismes efficaces pour prévenir les violations des droits de l'homme et remédier à celles constatées.

Pour ne parler que de l'article 6 de la Convention, relatif au procès équitable, qui est de loin la disposition la plus invoquée devant nous, le respect du délai raisonnable des procès pourrait être beaucoup mieux garanti par les autorités nationales, pour peu qu'elles en aient la volonté et qu'elles s'en donnent les moyens.

Nous en sommes loin, même s'il faut se réjouir que la Convention soit de mieux en mieux mise en œuvre par le juge national, en particulier par les Cours suprêmes et constitutionnelles, c'est là une bonne application de la subsidiarité.

## **Une collaboration constructive avec les gouvernements et les parlements**

Le juge interne n'est pas le seul acteur dont la Cour attend qu'il intervienne. Au-delà du simple cas individuel dans lequel le juge interne applique la Convention, de plus en plus, des solutions à des problèmes structurels qui engorgeaient notre Cour sont trouvées au plan interne. C'est là que la collaboration avec les exécutifs et les parlements prend toute son importance.

C'est notamment le cas des mécanismes d'indemnisations institués dans plusieurs Etats membres pour sanctionner les longueurs de procédure. Ces solutions doivent être étendues. De même que les arrêts pilotes dont parlera Erik Fribergh cet après-midi.

Ainsi, toutes les branches du pouvoir sont impliquées dans la prévention des violations et dans leur réparation. Les choses, du reste, vont dans la bonne direction. Je constate en effet, lors de chacun de mes déplacements, ou lors de visites effectuées à la Cour par des dirigeants politiques ou des responsables judiciaires, qu'ils sont totalement convaincus de la nécessité de modifier les lois, les codes et la jurisprudence pour les mettre en conformité avec les arrêts de notre Cour, évi-

tant de cette façon de nouveaux arrêts de celle-ci, de caractère répétitif. *Perseverare diabolicum !*

Je suis également frappé par le fait que la réforme judiciaire, processus d'ailleurs permanent tant les besoins de justice explosent, est partout à l'ordre du jour, en particulier du fait des enseignements que les Etats tirent de notre jurisprudence.

La bonne exécution des arrêts de la Cour est un aspect essentiel de notre coopération avec les Etats. Le rôle de l'exécutif dans la mise en œuvre de cette exécution est déterminant et je souhaite rendre hommage au Comité des Ministres, qui assure la supervision de cette exécution, sans lequel le système ne pourrait pas fonctionner de manière efficace. Aussi bien avant le Protocole n°11 que depuis l'entrée en vigueur de celui-ci, la Convention a toujours confié au Comité des Ministres le soin de veiller à l'exécution des arrêts de la Cour ; ce mécanisme original, auquel concourt avec beaucoup de compétence le service de l'exécution du Conseil de l'Europe, a fait ses preuves au fil des ans.

Mais l'exécutif et les juridictions ne sont pas les seuls impliqués. En effet, les législateurs jouent également un rôle essentiel pour la mise en œuvre de la Convention, surtout après que notre Cour a rendu une décision, et qu'il s'agit de l'exécuter.

La Cour n'a pas le pouvoir d'abroger des lois, de casser ou d'annuler des décisions nationales. Il appartient à l'Etat condamné d'adopter les mesures individuelles ou générales qui lui permettront de remédier aux violations constatées et d'éviter ainsi des condamnations à l'avenir.

Or, dans certains cas, pour assurer une conformité du droit national avec la Convention européenne des droits de l'homme, c'est au législateur qu'il appartient d'intervenir pour modifier la loi et la rendre, si je puis dire, « euro-compatible ». Parfois, il le fait à titre préventif, pour éviter une condamnation à Strasbourg ; parfois et peut-être plus souvent, c'est pour tirer les conséquences de notre jurisprudence, s'agissant soit d'une affaire concernant directement l'Etat en cause, soit d'une affaire concernant un autre Etat défendeur connaissant des problèmes analogues (ce qu'on pourrait appeler un effet *erga omnes* de fait de nos arrêts).

Ceux ci doivent donc être mieux connus des parlementaires. C'est pourquoi un dialogue renforcé entre la Cour et les parlements nationaux est loin d'être inutile. C'est toujours avec plaisir que je reçois les délégations parlementaires, de plus en plus nombreuses, qui viennent à la Cour et souhaitent mieux connaître notre institution. Nous constatons l'effet utile de ces visites, qui contribuent à une meilleure information des législateurs.

Par ailleurs, la Cour entretient des relations étroites et régulières avec l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, émanation des parlements de tous nos Etats membres, et bien entendu avec son Président et son secrétaire



général. Je salue d'ailleurs la présence de M<sup>me</sup> Bemelmans-Visdec, membre de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire, que j'ai encore eu le plaisir de rencontrer avec ses collègues à La Haye et j'écouterai avec intérêt sa communication relative à la dimension parlementaire de l'effectivité de la Convention au niveau national.

Pour souligner l'importance des échanges avec la branche législative des pouvoirs nationaux, puis-je rappeler que, en mars dernier, en Lituanie, je me suis exprimé, pour la première fois, devant un parlement en séance plénière ? J'ai pu rappeler aux membres de cette Assemblée que des modifications législatives étaient attendues de leur part suite à certains de nos arrêts. Ce fut une expérience très enrichissante que ce dialogue direct et sans concessions avec un organe législatif et j'espère pouvoir la renouveler dans d'autres Etats.

En tout état de cause, des mécanismes de veille sur la jurisprudence de la Cour devraient être mis en place dans les parlements nationaux pour réagir aussi efficacement et rapidement que possible aux « condamnations » de Strasbourg. De même, lorsque dans un Etat il existe – c'est de plus en plus fréquent – des mécanismes de codification des lois, il serait très utile de pouvoir y intégrer la connaissance de la Convention et de notre jurisprudence.

## **Une formation appropriée des magistrats et des avocats**

Le renforcement de la subsidiarité implique également une coopération des Etats avec le Conseil de l'Europe et avec la Cour pour mieux faire connaître celle-ci et sa jurisprudence, ceci afin de former les juges, les procureurs, les avocats. Des efforts ont déjà été accomplis et ils doivent être poursuivis.

Nous attendons de la part des Etats qu'ils privilégient, dans la formation des professions judiciaires, la connaissance de la Convention européenne des droits de l'homme. Il s'agit bien sûr de former les juges pour qu'ils appliquent mieux la Convention et les avocats pour qu'ils préparent des requêtes ayant plus de chance d'être accueillies à Strasbourg. Les Etats font aussi un gros effort pour mieux faire connaître la jurisprudence dans les langues nationales et pas seulement en anglais et en français. C'est là aussi extrêmement utile.

Certes, la formation des juges doit être assurée au niveau interne, mais la Cour y prend sa part et accueille volontiers des magistrats et des avocats en provenance de toute l'Europe (je dirais même au-delà), pour qu'ils se familiarisent avec notre système.

Elle accueille également des défenseurs des droits de l'homme dont le rôle est essentiel. A cet égard, bien que la « société civile » soit par définition indépendante de l'Etat, les attentes vis-à-vis de celui-ci englobent également les ONG et les acteurs non-étatiques. Dans de nombreux pays, les commissions consultatives des droits de l'homme jouent un rôle précieux en faveur de la protection des

droits de l'homme et de son renforcement. Les ombudsmen y contribuent, eux aussi, fortement.

Au-delà des simples visites d'étude de magistrats à la Cour (nous en accueillons des centaines par an), nous avons décidé d'aller plus loin et de mettre en place un système d'échange qui permettra, sous les auspices du réseau européen de formation judiciaire, d'accueillir des magistrats européens qui viendront passer un an au sein du Greffe.

Certes, cela représente un effort de la part des Etats membres qui se privent de leurs juges pendant une période relativement importante, mais ces allers-retours entre le système national et la Cour sont indispensables si on veut que les juges nationaux se considèrent véritablement comme des juges européens.

Une autre voie que nous développerons, conformément au souhait du Comité directeur des droits de l'homme, dont je salue la présidente ici présente, M<sup>me</sup> Deniz Akçay, est la mise à disposition temporaire de juges par les Etats membres auprès de la Cour. Plusieurs Etats ont déjà mis en œuvre cette possibilité et je les en remercie. Nous allons poursuivre dans cette voie. Puisque nous sommes à Stockholm, permettez moi de citer la Suède qui a déjà tenté l'expérience avec succès et souhaite la renouveler. Ceci se fait dans le strict respect des principes d'indépendance et d'impartialité, dont la Cour censure la méconnaissance par les tribunaux nationaux, et qu'elle doit donc s'appliquer à elle-même.

La Cour européenne des droits de l'homme est aujourd'hui la plus grande Cour du monde en matière de droits de l'homme, avec quarante-sept juges et plus de 600 membres du Greffe. Elle connaît des difficultés mais, sans elle, la situation des droits de l'homme en Europe serait à coup sûr moins bonne ou plus mauvaise, même beaucoup plus mauvaise.

Face aux difficultés qui l'assailent, la Cour attend des Etats qu'ils continuent de la soutenir comme ils l'ont toujours fait, et plus encore que par le passé. Je n'ignore pas la situation économique et financière en Europe et dans le monde. Demander des efforts budgétaires supplémentaires à nos pays pourrait sembler intempestif. Pourtant, si à long terme la prévention, le renforcement de la subsidiarité, une meilleure formation et d'autres mesures diminueront le nombre des requêtes, à court et moyen terme, un effort budgétaire accru est indispensable. Je souhaite qu'il soit consenti, et que ce ne soit pas au détriment du Conseil de l'Europe, dont la Convention dit que les frais de fonctionnement de la Cour sont à sa charge. Il n'est pas utopique d'attendre des Etats cet effort et cette vision globale.

Mesdames et Messieurs, ce que la Cour attend des Etats, c'est, sinon la révolution permanente, du moins la **réforme permanente** de la protection des droits de l'homme en Europe. Nous faisons ainsi appel à la **vertu**, dans un monde qui

est loin d'être toujours vertueux. La vertu exige une longue patience. Le renforcement de la mise en œuvre de la Convention au niveau national est lui-même de longue haleine. Raison de plus pour remercier à nouveau les organisateurs de ce colloque qui permet de dialoguer avec franchise avec les Etats.

Je vous remercie. ★

# RAPPEL DES PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DES RÉFORMES DÉCIDÉES PAR LE COMITÉ DES MINISTRES

**M<sup>me</sup> Deniz Akçay**

*Présidente du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)*

## **Le Comité des Ministres en tant qu'acteur et « stratège » de l'application « nationale » de la Convention**

La nécessité d'une stratégie globale à mener sur trois fronts, à savoir l'accroissement de l'efficacité de la Cour, l'amélioration de l'exécution des arrêts de la Cour et des actions dans le domaine national est une stratégie relativement récente.

D'ailleurs, chacun des trois volets a émergé à des époques différentes, tous les trois se déployant de manière progressive : Vers le milieu des années 80, l'idée d'une justice internationale plus conforme aux garanties judiciaires et à la fois plus rapide et moins coûteuse commence à faire son chemin. Cette préoccupation au début des années 90 trouve une solution intérimaire avec la permanence de la Commission.

Le Protocole n°11 consacrant la Cour unique, apporte une sérénité relative et de courte durée au débat du premier volet.

Déjà depuis la fin des années 90, le relais est assuré avec une réflexion plus intense sur l'exécution des arrêts qui trouve son expression dans la Conférence de Rome.

Mais l'explosion du nombre de requêtes fait déjà pointer l'idée d'une action plus « intégrative » au niveau national.

Naturellement l'importance du volet national était toujours présente depuis le début du mécanisme de contrôle. Cependant, les discussions se polarisaient sur les théories monistes et dualistes et sur les moyens d'appliquer la Convention

au niveau national. Le concept de la subsidiarité suscitait de nombreuses discussions interprétatives, par ailleurs.

Ce n'est qu'à partir des années 2000 que nous voyons apparaître une nouvelle conscience politique qui consiste à prendre des responsabilités globales au niveau du Conseil de l'Europe et plus particulièrement au niveau du Comité des Ministres.

A partir de 2004 nous assistons à la mise en place d'une stratégie concertée du Comité des Ministres qui « s'empare » de la question des mesures nationales pour diminuer le nombre d'allégations de violation, autrement dit, cette nouvelle préoccupation liée, non seulement à l'obligation du respect de la Convention en milieu national, mais également à son importance déterminante à long terme pour assurer le maintien de l'efficacité du mécanisme de contrôle.

Le rapport d'évaluation de 2001 préparé par un groupe de trois personnalités, le Président Wildhaber, l'ancien Secrétaire Général Adjoint M. Hans Christian Krüger et de l'Ambassadeur de l'Irlande Président en exercice du Comité des Délégués militait déjà pour la nécessité de prendre des mesures au niveau national.

Le grand tournant s'est opéré en 2004 lorsqu'il y a eu toute une série de recommandations qui ont constitué un corpus pour une action dirigée vers les Etats.

Ce corpus de cinq recommandations a été mis sous l'égide, si l'on peut dire, de la Déclaration du Comité des Ministres adoptée le 12 mai 2004 lors de sa 114<sup>e</sup> session intitulée « *Assurer l'efficacité de la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme aux niveaux national et européen* » elle donnait le ton d'un nouvel exercice.

Cette déclaration reproduisait fidèlement le « triptyque » convenu depuis 2000, à savoir, l'efficacité de la Cour, le renforcement de l'exécution des arrêts et le domaine national.

On peut dire que le premier volet – l'efficacité de la Cour – bénéficiait déjà d'un instrument de taille, tel que le Protocole n°14, et que l'exécution des arrêts en tant que fonction du Comité des Ministres était plus ou moins maîtrisée par le Comité lui-même. Mais en ce qui concerne le niveau national il y avait un nouveau processus qui commençait.

Pour la première fois, le Comité des Ministres envisageait d'avoir un « regard » direct sur l'application de la Convention par les Etats membres.

La déclaration dans son préambule affichait nettement son objectif en « *estimant qu'il est indispensable que toute réforme de la Convention visant à garantir l'efficacité à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme soit accompagnée de mesures nationales effectives dans les domaines législatif, exécutif et judiciaire...* ».

L'intérêt du Comité des Ministres a été structuré autour de cinq recommandations qui étaient censées, selon sa déclaration, d' « aider les Etats membres à remplir leurs obligations ».

Ces recommandations sont :

- ▶ la Recommandation Rec (2000) 2 sur le réexamen ou la réouverture de certaines affaires au niveau interne suite à des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ,
- ▶ la Recommandation 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 ,
- ▶ la Recommandation Rec(2004)4 sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle,
- ▶ la Recommandation Rec(2004)5 sur la vérification de la compatibilité des projets de lois, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les standards fixés la Convention européenne des droits de l'homme,
- ▶ la Recommandation Rec(2004) 6 sur l'amélioration des recours internes.

Le Comité assortissait ces cinq recommandations avec une invitation adressée aux Etats membres de mettre en œuvre rapidement et efficacement ces recommandations.

Il chargeait également le Comité des Délégués de procéder au suivi de façon régulière et transparente, de la mise en œuvre de ces recommandations.

Quatre ans après, on peut affirmer que cette partie de la déclaration a été la plus originale, voire la plus avancée, et celle qui promet et qui doit promettre le plus pour l'avenir.

La déclaration de 2004 non seulement a reçu l'aval du Sommet de Varsovie, mais elle a eu des suites pratiques et tangibles avec la deuxième série de décisions du Comité des Ministres en 2006.

La déclaration pour une action soutenue afin d'assurer l'efficacité de la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme adoptée par le Comité des Ministres en sa 116<sup>e</sup> session en mai 2006 ne se contentait pas de réitérer son appel à tous les Etats membres de mettre en oeuvre efficacement les cinq recommandations. Elle élargissait le mandat du Comité des Délégués en approfondissant son premier mandat :

Elle chargeait ainsi le Comité des Délégués de :

- poursuivre leur suivi de la mise en œuvre des cinq recommandations en vue de parvenir à une meilleure évaluation de l'impact actuel des mesures de mise en œuvre sur l'efficacité à long terme de la Convention ;
- approfondir ce suivi en se concentrant en conséquence sur la vérification de l'efficacité des mesures de mise en oeuvre et en comblant les lacunes encore existantes à l'égard des informations demandées, en particulier dans trois domaines prioritaires : l'amélioration des recours internes, le réexamen ou la

réouverture de certaines affaires suite à des arrêts de la Cour et la vérification de la compatibilité avec la Convention des projets des lois, des lois en vigueur et des pratiques administratives ;

- impliquer dans cet examen d'autres instances du Conseil de l'Europe mentionnées dans leur rapport, telle que l'Assemblée parlementaire, la Cour et le Commissaire aux Droits de l'Homme.

Avec le rapport d'activité du CDDH présenté récemment à la 118<sup>e</sup> session du Comité des Ministres, le premier cycle de l'exercice vient d'être achevé au moins pour le moment.

Deux questions se posent devant nous :

1. Quel a été l'impact direct de l'exercice ?
2. Quel pourrait être l'avenir de l'exercice ? Est-ce qu'il pourrait se perpétuer en tant que tel au niveau national ou devrait-il avoir une impulsion nouvelle de la part du Comité des Ministres ?

## Impact réel, potentiel et prospectif du premier cycle

Il me semble impossible d'établir une quelconque corrélation quantifiable entre le premier cycle de suivi des cinq recommandations et le nombre des requêtes à Strasbourg. Par contre, je pense que, du point de vue de nos autorités respectives, l'impact de cette première tentative d'assurer une certaine cohérence par rapport aux différentes applications et interprétations des recommandations a un impact considérable. D'autant plus qu'il a été étalé sur plusieurs années.

**Premièrement**, l'exercice a assuré une prise de conscience auprès des Etats membres aigue et simultanée des limites non indéfiniment extensibles du potentiel de la Cour et de notre responsabilité face à ce problème en tant qu'Etats membres.

**Deuxièmement**, nous avons eu la possibilité de faire un état de lieu sur une très grande échelle au niveau de nos autorités respectives qui elles-mêmes ont dû se tourner vers d'autres sources. Donc, il y a eu un « remue-ménage » à plusieurs niveaux et avec un vaste objectif dans la mesure où on visait l'application effective de cinq recommandations en même temps.

**Troisièmement**, nous avons pu avoir une idée nette et globale sur l'ensemble des législations et pratiques juridiques pertinentes du point de vue de la Convention. Donc, ainsi on a eu la possibilité de comparer nos législations, voire nos systèmes juridiques et avoir aussi une idée sur la façon de réagir des autres Etats membres, ce qui a créé une sorte d'émulation.

**Quatrièmement**, le suivi des cinq recommandations exigeant simultanément et sans aucune discrimination de tous les Etats membres des informations

bien précises est susceptible de créer un sentiment de responsabilité collective, voire une sorte de solidarité face au risque d'implosion du système.

**Cinquièmement**, souvent le fait même de la demande d'information suscite une réflexion sur le caractère suffisant et adéquat des dispositions en vigueur. L'autorité compétente confrontée à une « simple » demande d'information, parfois, pourrait être amenée à entamer un processus d'amélioration des règles existantes. Dans tous les cas, des bonnes pratiques ont pu être relevées et, donc, prises comme modèle à suivre.

**Sixièmement**, d'autres instances du Conseil de l'Europe, ont eu la possibilité de s'impliquer dans l'exercice et contribuer selon leurs fonctions, compétences ou expertises. Ainsi :

- Le Commissaire aux droits de l'homme a pu, de son côté, contribuer à l'exercice par le biais de ses contacts au sein des structures nationales,
- La Commission de Venise, a élaboré un rapport sur l'efficacité des recours internes,
- La CEPEJ a relevé des indicateurs pour une meilleure appréhension des délais judiciaires,
- L'Assemblée parlementaire a préparé un rapport sur l'efficacité de la Convention au niveau national.

Par ailleurs, nous disposons d'une information capitale pour l'impact concret des cinq recommandations, en provenance du Greffe de la Cour, qui a remarqué que dans les pays où des nouveaux recours avaient été mis en place la charge de travail de la Cour s'était atténuée même si le nombre des requêtes avait augmenté.

## **Limites du rôle du Comité des Ministres par rapport à l'exercice du suivi des cinq recommandations**

Le mécanisme de contrôle de la Convention est subsidiaire par rapport aux ordres juridiques nationaux, que ce soit au niveau de la Cour ou du Comité des Ministres lorsqu'il agit dans le cadre de l'article 46 de la Convention. Par contre, cela n'est pas le cas, lorsqu'il procède à un examen de suivi des cinq recommandations.

Le Comité des Ministres ne dispose ni des pouvoirs, ni des moyens pour obliger les Etats à suivre une mise en œuvre univoque de ses recommandations, une telle application serait, d'ailleurs, impossible étant donné les spécificités de chaque ordre juridique. Mais juridiquement, aussi cela ferait assimiler les recommandations à des instruments obligatoires, ce qui serait un détournement de l'article 15 du Statut du Conseil de l'Europe.

Par ailleurs, la poursuite continue d'un tel exercice causerait un essoufflement chez les Etats membres, très souvent sollicités par des demandes d'informations.



Sur le plan de l'effet réel aussi perpétualiser le suivi ne servirait pas le but que le Comité lui-même s'est fixé : L'application scrupuleuse de la Convention a besoin de repères jurisprudentiels de la Cour, et tout particulièrement de la Grande Chambre. Les interprétations les plus « respectueuses » des Etats risquent de s'avérer dépassées par l'évolution de la jurisprudence de la Cour

Donc en raison même des limites inhérentes au rôle et compétences du Comité des Ministres, d'une part, et de la relativité de toute validité permanente de la jurisprudence de la Cour, d'autre part, il faudrait repenser le rôle effectif que pourrait jouer le Comité des Ministres au niveau national pour assurer l'efficacité à long terme du mécanisme de contrôle de la Convention.

## **L'avenir du rôle du Comité des Ministres dans le renforcement du respect de la Convention au niveau national**

D'emblée, tant que la situation de la Cour ne s'améliore de manière significative, le Comité des Ministres ne saurait se désister définitivement et du jour au lendemain de toute implication dans le processus de la mise en œuvre effective des cinq recommandations. On ne peut perdre de vue que celles-ci reflètent les préoccupations les plus importantes des Etats membres quant à l'avenir même de la Cour.

Le fait que le Protocole n°14 n'ait pu entrer en vigueur rend ces préoccupations plus pressantes : En 2004 nous avons commencé l'examen des cinq recommandations avec la perspective de disposer déjà en 2006 d'un nouvel instrument qui accélérerait les procédures devant la Cour.

Or, actuellement, deux ans après 2006, nous ne disposons pas de l'impact positif attendu du Protocole et nous nous rendons compte, que nous arrivons aux confins de l'efficacité de notre exercice de suivi qui risquerait de se banaliser dans la monotonie d'informations répétitives, sinon épuisantes à la longue.

Les problèmes, quant à eux, restent les mêmes et le Comité des Ministres, plus que jamais, ne saurait les ignorer.

Comment donc imaginer et configurer le nouveau rôle du Comité des Ministres au niveau national ?

Le rapport d'activité du CDDH adopté par le Comité des Ministres suggérait que « *les Délégués des Ministres reviennent sur le volet national de la réforme d'ici 2 à 3 ans* » .

Il est vrai que des anniversaires solennels tels que les soixante ans du Conseil de l'Europe en 2009 et de la Convention en 2010 pourront constituer des dates butoirs pour une nouvelle réflexion sur le rôle du Comité des Ministres par rapport au volet national.

Mais comment procéder et sur quelle base et avec quels moyens reprendre un exercice « volet national » ?

Il est indéniable que les cinq recommandations reflètent « l'interface national » de l'ensemble des problèmes rencontrés par la Cour en raison de la progression du nombre des requêtes.

Cependant, est-ce qu'elles constituent un tronc indivisible en 2008 ?

C'est une question que nous devrions nous poser. La recommandation concernant la réouverture se pose-elle de la même acuité en 2008 qu'en 2000 ? Si elle est importante dans certains cas individuelles après le constat de violation, son impact sur les mesures générales dont l'absence serait générateur de recours à Strasbourg n'est pas prouvé.

Les recommandations sur l'enseignement universitaire et sur la diffusion de la Convention et de la jurisprudence de la Cour, certes, elles sont toujours importantes, mais avons-nous besoin de recommencer tout un exercice de suivi dépourvu de corrélation quantifiable avec l'augmentation du nombre des requêtes ?

Par contre, la recommandation sur l'amélioration des recours internes, complétée avec la recommandation sur la vérification des projets de loi, des lois et des pratiques administratives sont étroitement liées – presque dans un rapport de causalité – avec le nombre des requêtes.

Dans le contexte d'une nouvelle réflexion sur le rôle du Comité des Ministres, nous devrions également attendre les mesures retenues par le CDDH dans son exercice d'examen du rapport des Sages, du rapport Woolf et des autres propositions de réforme, qui seront soumises au Comité le 30 avril 2009.

**Pour conclure**, le suivi des cinq recommandations, mené de manière approfondie, voire exhaustive, nourri par des contributions d'autres instances du Conseil de l'Europe et dans une certaine mesure de l'apport de la société civile, fut un exercice confirmant la détermination du Comité des Ministres en vue d'assurer l'efficacité de la Cour.

Il a, par ailleurs, incité les Etats à une appréciation globale de leur ordre juridique et de leurs capacités à réduire le nombre des requêtes à Strasbourg en tenant compte à la fois de leurs propres potentialités et des exemples de bonnes pratiques de tous les autres Etats.

A l'avenir, et notamment dans le cas où, le Protocole n°14 n'entrerait pas en vigueur, la mise en place d'exercices similaires ou analogues ou une autre prise en charge du volet national par le Comité des Ministres pourrait être évaluée. ★

# ETAT DE LA MISE EN OEUVRE DES ASPECTS NATIONAUX DE LA RÉFORME

## M. Vít A. SCHORM

*Président du Comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des droits de l'homme (DH-PR)*<sup>6</sup>

L'introduction à ma contribution est grandement facilitée par ce qui vient d'être dit. La délimitation par le Comité des Ministres des aspects nationaux de ce que nous appelons ici *la réforme*, qui vise donc à garantir l'efficacité à long terme du système de la Convention, n'est sans doute pas exhaustive et nous continuons à discuter tant sur les aspects européens de la réforme que sur les mesures nationales complémentaires.<sup>7</sup> Toutefois, pour simplifier la situation, je vais parler de la mise en œuvre de cinq recommandations du Comité des Ministres adressées aux Etats membres dans les années 2000 à 2004 que le propre Comité des Ministres a inscrite dans le cadre de la réforme à l'occasion de l'adoption des trois dernières d'entre elles en mai 2004.<sup>8</sup>

Ces cinq recommandations couvrent des sujets assez variés :

- ▶ la *restitutio in integrum* en faveur d'un requérant lésé qui a obtenu gain de cause devant la Cour de Strasbourg,
- ▶ la traduction et la diffusion de la Convention et de la jurisprudence de la Cour,
- ▶ l'enseignement des normes de la Convention,

---

6. Je remercie l'équipe du secrétariat du CDDH, dont les divers membres ont été au fil du temps étroitement associés au suivi de la mise en œuvre des cinq recommandations du Comité des Ministres, de leurs suggestions qui viennent améliorer le texte de ma contribution.

7. Cf. les travaux du Groupe de réflexion DH-S-GDR le dernier temps.

8. Les recommandations sont citées dans les notes de bas de page 6 à 9.

- ▶ la vérification de compatibilité de l'action législative et administrative avec les normes de la Convention et
- ▶ l'amélioration des voies de recours internes susceptibles de remédier aux violations de la Convention.

En mai 2004, le Comité des Ministres a chargé le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) de mener à bien un suivi de la mise en œuvre des cinq recommandations. Cette tâche a été confiée plus concrètement à un groupe de travail composé d'experts gouvernementaux<sup>9</sup> qui se sont penchés sur ces questions pendant presque quatre ans.

Etudier la mise en œuvre d'une réforme préconisée dans une organisation de 47 Etats membres au niveau national signifie nécessairement analyser la situation dans les 47 Etats membres, chacun d'entre eux étant censé soumettre les informations au regard des cinq recommandations. Il en résulte naturellement que le processus n'est pas allé de l'avant sans rencontrer des difficultés. Celles-ci ont principalement été liées à un volume assez important d'informations collectées (rassemblées par pays dans un document qui a plusieurs centaines de pages) qu'il a ensuite fallu comparer et comprendre pour en tirer les conclusions appropriées, elles-mêmes dans une certaine mesure sujettes à caution parce que les informations ne venaient que d'une seule source, aussi loyale à l'exercice qu'elle ait pu être.

Nous avons commencé par envoyer des questionnaires généraux à tous les experts et continué plus tard par poser des questions plus ciblées à certains experts pour rendre la matière à analyser comparable et comprise. Des efforts de confrontation avec la société civile des informations soumises par les experts gouvernementaux ont été déployés en vue de nous assurer que nous étions en train d'obtenir un tableau fidèle à la réalité. Vu que ces efforts se sont avérés plutôt vains faute de réaction suffisante de la part des nombreuses organisations non gouvernementales auxquelles nous nous sommes adressés, nous avons dû nous tourner davantage vers les autres instances du Conseil de l'Europe, parmi lesquelles figure notamment le Commissaire aux droits de l'homme pour lequel, je crois pouvoir le dire, une telle idée s'est bien mariée avec sa volonté de construire un réseau de coopération renforcée avec les structures nationales de protection des droits de l'homme.

Grâce à tous les apports nous avons pu dresser un certain nombre de constats dont je vais maintenant essayer de donner une synthèse.

Premièrement, l'intérêt suscité chez les Etats membres est indéniable. Ils ont sérieusement considéré la mise en œuvre des recommandations, ont « joué le jeu » et soumis des informations à cet égard, quoique parfois d'un degré inégal

---

9. Le GT DH-PR B, c'est-à-dire le Groupe de travail B du Comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des droits de l'homme.

de précision. Même si ce dernier élément marque l'une des limites inhérentes à l'exercice, il semble que l'état de la mise en œuvre des recommandations est globalement assez satisfaisant. C'est ainsi qu'à titre purement illustratif :

- ▶ dans la quasi-totalité des Etats, il existe une possibilité de demander la réouverture d'un procès pénal suite à un arrêt de la Cour constatant une violation de la Convention ;
- ▶ la Convention est disponible dans toutes les langues officielles des Etats membres et a souvent été publiée dans un journal officiel ; la jurisprudence de la Cour connaît une diffusion grâce à l'initiative publique ou privée ;
- ▶ les normes de la Convention sont enseignées dans des facultés de droit et font partie de la formation professionnelle des avocats, juges, procureurs ou membres de la police ;
- ▶ dans beaucoup d'Etats, les rédacteurs des projets de loi doivent examiner la compatibilité de leurs projets avec la Convention ;
- ▶ l'existence et l'effectivité des voies de recours internes est vérifiée à des occasions diverses, au minimum « si certaines préoccupations apparaissent ».

Toutefois, de nouveau à titre d'exemples, certains points méritent encore de l'attention :

- ▶ la réouverture des procédures civiles suite à un arrêt de la Cour peut être exclue même au-delà des situations où le refus de réouverture se justifie par les impératifs de la sécurité juridique ou de la protection des tiers de bonne foi ;
- ▶ par la force des choses, il y a des réserves dans la diffusion de la jurisprudence de la Cour visant les Etats tiers, les obstacles linguistiques barrant toujours l'accès d'un grand nombre de praticiens à la connaissance des normes de la Convention ;
- ▶ le développement de la formation des formateurs et le contrôle des connaissances acquises pendant les sessions de la formation professionnelle ne sont pas encore des pratiques bien implantées dans nos Etats membres ;
- ▶ l'évaluation de l'efficacité des mécanismes de vérification de la compatibilité des projets de textes législatifs ou réglementaires ou de la pratique administrative avec les normes de la Convention fait largement défaut ;
- ▶ la vérification de l'effectivité des voies de recours internes n'est pas toujours assurée en tant qu'instrument de prévention, c'est-à-dire avant qu'une requête communiquée par la Cour ne signale les doutes.

Deuxièmement, il y a lieu de noter que certaines recommandations correspondent largement aux obligations juridiques des Etats et leur méconnaissance peut être relevée, voire sanctionnée par une instance appropriée. C'est ainsi que la possibilité de réexamen ou de réouverture de certaines affaires au niveau interne suite à des arrêts de la Cour et l'introduction des voies de recours efficaces au niveau interne sont couramment examinées par le Comité des Ministres

dans le cadre de sa surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, la Cour elle-même étant amenée à constater l'absence de recours internes et donc la violation de l'article 13 de la Convention. D'autres recommandations n'ont qu'un lien indirect avec les obligations des Etats et il nous manque une instance au Conseil de l'Europe qui soit à même de contrôler au cas par cas si telle ou telle recommandation a été suivie d'effet. Toutefois, selon toute vraisemblance, ce n'est pas forcément un aspect critique du système, seule une véritable « inspection » serait en mesure de combler cette lacune apparente. Nous pensons qu'il y a ici un terrain pour d'autres instances ou initiatives du Conseil de l'Europe, que ce soit le bureau du Commissaire aux droits de l'homme, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), le Service de l'exécution des arrêts d'un côté, ou le programme HELP en matière de formation professionnelle des juges et des procureurs ou les programmes d'assistance du Conseil de l'Europe, de l'autre côté.

Troisièmement, mesurer l'impact positif de la mise en œuvre des recommandations sur l'efficacité à long terme de la Convention s'est avéré être une tâche difficile, voire impossible dans l'état actuel des choses. Le mot « impossible » ne vaut en principe pas pour ce qui est de l'impact de certaines mesures concrètes sur l'évolution du nombre de saisines de la Cour : en particulier face à un problème systémique qui est à l'origine d'un nombre élevé de requêtes,<sup>10</sup> l'introduction d'une voie de recours interne efficace qui est à caractère compensatoire et prévoit un effet au moins partiellement rétroactif a pratiquement toujours un impact sur la charge de travail de la Cour. Or, même ici, la Cour ne dispose pas d'outils statistiques qui permettraient de mesurer avec précision la diminution en nombre (voire en quantité de travail) que représenterait l'introduction d'une nouvelle voie de recours. Nous sommes encore moins bien lotis dans d'autres domaines. L'impact de la mise en œuvre des recommandations demeure flou. Par exemple, une meilleure connaissance de la Convention, visée par l'une des recommandations, peut facilement se traduire en une augmentation du nombre de requêtes adressées à la Cour, ce qui relève de l'analyse quantitative souvent considérée plus simple à établir, et l'impact positif à la lumière de l'analyse qualitative, c'est-à-dire en termes d'une meilleure préparation des requêtes soumises à l'examen de la Cour, reste difficile à affirmer.

Nos travaux se sont matérialisés par deux séries de documents, l'une de 2006, qui couvre l'ensemble des recommandations dites de la réforme,<sup>11</sup> après laquelle le Comité des Ministres a estimé utile de continuer l'exercice, et l'autre de 2008 qui achève une phase d'approfondissement de l'examen de la mise en œuvre de trois recommandations qui ont été jugées prioritaires, à savoir celle relative au

---

10. Typiquement affaires de durée excessive de procédures judiciaires.

réexamen ou à la réouverture de certaines affaires suite à des arrêts de la Cour,<sup>12</sup> celle relative à l'amélioration des recours internes<sup>13</sup> et celles relative à la vérification de la compatibilité des normes nationales avec la Convention.<sup>14</sup> Ces documents sont à la fois des fiches synthétiques par recommandation<sup>15</sup> et des recueils d'informations collectées par pays. Or, même s'il n'est pas possible de considérer comme finale la deuxième phase, terminée cette année, le besoin d'une pause se fait sentir dans le cadre de la coopération intergouvernementale, quitte à ce que les travaux soient relayés dans d'autres cadres. Le CDDH a toutefois réitéré l'importance de ce dossier majeur et sa volonté de le maintenir à son ordre du jour : à la lumière des travaux qui seront menés par d'autres instances, il échangera régulièrement des vues sur le suivi des recommandations.

Comme je l'ai déjà indiqué, la coopération intergouvernementale, quoi que à un niveau d'experts, a des limites que seul un changement de la nature de l'exercice (le passage d'un suivi vers un monitoring) permettrait théoriquement de franchir. Les recommandations ne sont sans doute pas appliquées à cent pour cent et nous éprouvons le sentiment que le degré de proactivité prônée parfois par ces textes<sup>16</sup> n'est pas atteint dans la pratique. Il faut rappeler que, dans l'esprit du Comité des Ministres, ces instruments juridiques font partie du dispositif général de la réforme et que, de ce point de vue, elles sont plus que de simples recommandations au sens courant du terme sans pour autant devenir des engagements juridiques précis.

Il existe un vaste chantier pour l'amélioration afin que le système conventionnel, vieux de presque soixante ans, ait encore une longue vie devant lui. Je crains en effet que, malgré un niveau de protection des droits de l'homme en Europe plutôt bon, nous ne puissions pas encore nous en passer. ★

---

11. Trois recommandations sont citées dans les notes de bas de pages suivantes, les deux autres recommandations sont : Recommandation n° R (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 Recommandation n° R (2004)4 sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle.

12. Recommandation n° R (2000)2 sur le réexamen ou la réouverture de certaines affaires au niveau interne suite à des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

13. Recommandation n° R (2004)6 sur l'amélioration des recours internes.

14. Recommandation n° R (2004)5 sur la vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes fixées par la Convention européenne des droits de l'homme.

15. Voir CDDH(2006)008 Add. I et CDDH(2008)008 Add. I.

16. Cf. point I du dispositif de la recommandation (2004)6.

# THÈME 1

## MOYENS DE RENFORCER LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME AU NIVEAU NATIONAL

### Intervenant : M. Giorgio Malinverni

*Juge élu au titre de la Suisse à la Cour européenne des droits de l'homme, professeur émérite de l'Université de Genève*

Il y a de nombreuses manières d'aborder la question du renforcement de la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national.

L'un des angles possibles – parmi de nombreux autres – est d'envisager ce renforcement par une double « entrée ». La première serait d'étudier les moyens de renforcer la mise en œuvre de la Convention européenne dans la mesure où cela constitue une obligation générale pour toute Partie contractante, indépendamment du fait que le pays en question ait ou non fait l'objet d'une décision de justice négative. La seconde serait de définir les obligations spécifiques de toute Partie contractante condamnée par la Cour européenne pour violation de la Convention.

### **I. Le renforcement de la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme : une obligation générale des Etats parties**

#### *1. Le caractère de subsidiarité du contrôle européen*

Point n'est besoin de rappeler ici que le mécanisme de contrôle instauré dans le cadre même de la Convention européenne des droits de l'homme est fondé sur le principe de subsidiarité. Ce principe, implicitement inscrit dans les articles 1,



13 et 35 de la Convention, signifie que l'obligation de faire respecter les droits garantis par cet instrument appartient avant tout aux autorités nationales.

La Cour européenne des droits de l'homme a elle-même réaffirmé à maintes reprises<sup>17</sup> que son rôle de surveillance était soumis au principe de subsidiarité et souligné que le processus de dépôt d'une plainte individuelle était également soumis à ce principe, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de la Convention : la responsabilité du respect des droits et libertés garantis par la Convention incombe principalement aux autorités nationales<sup>18</sup>.

## 2. Les obligations fixées aux Etats en vertu de l'article 13 de la Convention

La meilleure illustration du principe de subsidiarité est probablement fournie par l'article 13 de la Convention. Cet article garantit l'octroi à toute personne du droit à un recours effectif devant une instance nationale, pour toute violation des droits définis par la Convention, avant de s'adresser éventuellement à la Cour européenne des droits de l'homme, à Strasbourg.

On peut dire en effet que l'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme dépend en grande partie de l'existence de recours effectifs devant des instances nationales, en vue de réparer les torts subis à la suite d'une violation de la Convention. En d'autres termes, la garantie, établie à un niveau international par l'article 13 de la Convention, du droit de recours, signifie que tout Etat a l'obligation de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'abord et avant tout dans le cadre de son propre système juridique et légal.

Dans son arrêt sur l'affaire *Lukenda*, la Cour européenne des droits de l'homme décrit ainsi les obligations des Etats en vertu de l'article 13 de la Convention :

« En devenant une Haute Partie contractante à la Convention européenne des droits de l'homme, l'Etat défendeur s'est engagé à reconnaître à toute personne relevant de sa juridiction les droits et libertés définis au titre I de la Convention. En fait, les Etats sont, de manière générale, tenus de résoudre les problèmes qui ont conduit la Cour à constater une violation de la Convention. Tel doit donc être le principal objectif de l'Etat défendeur. Si des violations des droits garantis par la Convention continuent de se produire, les Etats défendeurs doivent offrir au sein de leurs systèmes juridiques respectifs des mécanismes propres à redresser de manière effective les violations de ces droits »<sup>19</sup>.

---

17. Cf., par exemple, *Z. et autres c. le Royaume-Uni*, arrêt de la Cour européenne du 10 mai 2001, paragraphe 103.

18. *Kudla c. Pologne*, arrêt du 26 octobre 2000, paragraphe 153.

19. *Affaire Lukenda c. Slovénie*, arrêt du 6 octobre 2005, paragraphes 94 et 95.

Pour être jugé « effectif », et, par conséquent, conforme à l'article 13 de la Convention, le recours devant une instance nationale signifie que l'autorité nationale compétente doit pouvoir à la fois traiter le contenu de la plainte concernant un manquement à la Convention, et décider de « réparations appropriées ». Cela peut conduire notamment à la modification, à la non application, voire à l'abrogation de la loi nationale concernée, ou encore à une réparation des dommages subis du fait de la violation de la Convention.

La notion de « recours effectif » implique également que la procédure de recours devant une instance nationale ne soit pas entravée, de manière injustifiée, par une action ou une omission des autorités de l'Etat concerné<sup>20</sup>.

### *3. La « revitalisation » (ou, en d'autres termes, le renforcement) de l'article 13 de la Convention dans le cadre de la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme*

Je ne souhaite pas, ici, rendre compte dans le détail de l'histoire complexe de l'interprétation de l'article 13 par la Cour européenne – la dernière partie de cet article étant considérée comme l'un des éléments les plus énigmatiques de la Convention.

En revanche, je voudrais souligner que l'on constate, dans la jurisprudence récente de la Cour, une nette tendance à renforcer la portée de l'article 13.

Cette évolution prend au moins deux formes: il s'agit tout d'abord du rôle de l'article 13 eu égard à des procédures dont la durée est jugée non raisonnable ; et, en second lieu, il s'agit de l'importance de l'article 13 dans des affaires dont la Cour juge qu'elles présentent une violation procédurale de l'article 2 ou de l'article 3 de la Convention.

#### ► Le lien entre les articles 13 et 6 de la Convention

##### – De manière générale

Jusqu'à une date relativement récente, lorsqu'une requête concernait l'absence, au sein de tel ou tel système juridique national, d'un organe susceptible d'examiner la plainte selon laquelle la durée des procédures était excessive, ou l'inexistence de tout moyen de réduire cette durée, voire de mettre un terme à la procédure, la Cour européenne des droits de l'homme considérait que, les exigences du paragraphe 1 de l'article 6 de la Convention étant plus strictes que celles de l'article 13, il n'était pas nécessaire – si l'on jugeait qu'il y avait eu violation du paragraphe 1 de l'article 6 – d'établir s'il y avait également violation de l'article 13, dans la mesure où les dispositions de l'article 13 « se fondaient » alors totalement dans celles de l'article 6<sup>21</sup>.

---

20. *Altun c. Turquie*, arrêt du 1<sup>er</sup> juin 2004, paragraphe 70.

En ce qui concerne le droit à un recours effectif et à ne pas subir de délais de procédures excessifs, la position de la Cour a changé en 2000, dans le cadre de l'affaire *Kudla c. Pologne*<sup>22</sup>.

Dans le cadre de l'arrêt concernant cette affaire, la Cour européenne déclarait : « La Cour estime aujourd'hui que le temps est venu de revoir sa jurisprudence, eu égard à l'introduction devant elle d'un nombre toujours plus important de requêtes dans lesquelles se trouve exclusivement ou principalement allégué un manquement à l'obligation d'entendre les causes dans un délai raisonnable, au sens de l'article 6 §1, et que, désormais, en cas de violation du droit en question (article 6, paragraphe 1), il n'y aurait pas d'examen séparé de l'allégation de violation du droit à un recours effectif (article 13) ». Pour justifier sa nouvelle position, la Cour faisait état du « danger important que la lenteur excessive de la justice représente pour l'Etat de droit dans les ordres juridiques nationaux, lorsque les justiciables ne disposent, à cet égard, d'aucune voie de recours interne ».

Le nouveau point de vue de la Cour européenne des droits de l'homme est certainement dû à un souci d'économie au sein du système judiciaire et à la volonté absolue de réduire le nombre de dossiers pendants, toujours croissant.

– L'évaluation, par la Cour européenne des droits de l'homme, des recours nationaux existants

Etant donné que l'obligation fixée à l'article 13 est en fait une obligation de résultat pour les Etats contractants, ces derniers jouissent d'une certaine liberté quant au choix du type de réparations à apporter<sup>23</sup>.

Jusqu'à une date récente, la Cour européenne des droits de l'homme avait le souci de respecter la marge d'appréciation dont jouissaient les Etats contractants et, par conséquent, s'abstenait de recommander telle ou telle forme précise de « recours effectif », en cas d'allégation de violation du droit à être entendu dans des délais raisonnables.

Mais, dernièrement, la Cour a adopté une approche plus « directive » au sujet du type de recours considéré comme « effectif », conformément aux termes de

---

21. Cf., par exemple, l'Affaire *Giuseppe Tripodi c. Italie* : arrêt du 25 janvier 2000, paragraphe 15, et l'Affaire *Bouilly c. France*, arrêt du 7 décembre 1999, paragraphe 27.

22. Arrêt du 26 octobre 2000. Cf. Jean-François Flauss : « Le droit à un recours effectif au secours de la règle du délai raisonnable : un revirement de jurisprudence historique », dans la Revue trimestrielle des droits de l'homme, 2002, pp. 179-201 ; L. Burgorgue-Larsen, « De l'art de changer de cap », dans « Libertés, justice, tolérance : Mélanges en hommage au Doyen Gérard Cohen-Jonathan » (Vol. I), Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 343-347 ; J. Andriantsimbazovina, « Délai raisonnable du procès, recours effectif ou déni de justice? » dans la Revue française de droit administratif, 2003 (I), pp. 85-98.

23. *Kaya c. Turquie*, arrêt du 19 février 1998, paragraphe 106 ; *Chahal c. Royaume-Uni*, paragraphe 145.

l'article 13 de la Convention. Ainsi, dans son arrêt concernant l'affaire *Scordino*<sup>24</sup>, la Cour a donné des indications explicites sur ce que devait être un « recours effectif » en termes de délais de procédure.

Ainsi, la Cour a expressément encouragé certains Etats défendeurs à procéder rapidement à la mise en œuvre de propositions de révision de la loi<sup>25</sup> ou de modification de la gamme de recours juridiques existante, ou encore à la création de nouveaux types de recours, afin de remédier véritablement et efficacement aux violations du droit à un procès dans des délais rapides, conformément aux indications et aux caractéristiques formulées dans ses arrêts<sup>26</sup>.

Dans le cadre de la jurisprudence de la Cour européenne, certains recours sont jugés « effectifs », et d'autres pas<sup>27</sup>.

Dans le cas de l'Italie, par exemple, la Grande Chambre a prononcé un certain nombre d'arrêts sur le caractère effectif ou non de la Loi Pinto. La Chambre a établi que les procédures prévues par cette loi n'étaient pas totalement satisfaisantes, et décidé, par conséquent, de ne pas priver les requérants de leur statut de « victimes » et de leur droit à porter l'affaire concernée devant la Cour européenne des droits de l'homme, à Strasbourg.

Dans son processus d'évaluation de divers recours nationaux existants, la Cour a défini un certain nombre de critères et formulé des lignes directrices. Elle a même indiqué de manière explicite quelles devaient être les caractéristiques d'un « recours effectif » au niveau national.

La Cour européenne des droits de l'homme considère que les Etats doivent :

i) organiser leur système légal et juridique de manière à éviter des délais de procédure « non raisonnables » ;

ii) reconnaître la violation de l'article 6 de la Convention en cas de délais excessifs, et envisager des réparations appropriées ;

iii) prévoir un système d'accélération des procédures lorsque celles-ci ne sont guère satisfaisantes, du fait de leur durée excessive ;

iv) prendre des mesures compensatoires, financières ou autres (telles qu'un verdict équilibré et un arrêt des poursuites) si les autorités nationales se refusent à opter pour l'une des solutions susmentionnées, ou s'il y a déjà eu des délais de procédure excessifs.

#### ► Le lien entre l'article 13 et les articles 2 et 3 de la Convention

24. *Scordino c. Italie*, arrêt du 29 mars 2006, paragraphe 183.

25. *Sürmeli c. Allemagne*, arrêt du 8 juin 2006, paragraphe 139.

26. *Lukenda c. Slovénie*, paragraphe 98.

27. Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) : Rapport sur l'effectivité des recours internes en matière de durée excessive des procédures (3 avril 2007, CDL-AD (2006) 036 rev., pp. 23 et suivantes.

Un autre élément indiquant l'importance accrue de l'article 13 de la Convention, ces dernières années, est le lien entre les dispositions de cet article et celles des articles 2 et 3, en termes de procédure.

D'une manière générale, si une violation des dispositions procédurales des articles 2 et 3 a été établie, la Cour ne juge pas utile de déterminer s'il y a eu également violation de l'article 13. Toutefois, il y a une exception à cette règle : en effet, la Cour décide de statuer également au sujet de l'article 13 si le requérant affirme que, au niveau national, les recours en vue d'une indemnisation sont inexistantes ou inefficaces<sup>28</sup>.

Ainsi, dans toutes les affaires ayant opposé des ressortissants tchéchènes à la Fédération de Russie, une nouvelle règle a été établie – à savoir l'examen de la requête à la lumière des dispositions procédurales de l'article 2 et de l'article 13 à la fois<sup>29</sup>. Pour l'ensemble de ces affaires, la Cour a ainsi motivé l'examen cumulé des deux articles :

« Il s'ensuit que dans les cas – et c'est précisément le cas, en l'occurrence – où les enquêtes judiciaires sur les morts se sont révélées inefficaces, et où tout autre recours existant (y compris les recours civils suggérés par le gouvernement) a donc été compromis, l'État a manqué à l'obligation que lui fixe l'article 13 de la Convention »<sup>30</sup>.

## **II. Le renforcement de la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national, après constat d'une violation et prononcé d'un arrêt**

La juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme, telle qu'elle s'inscrit dans la Convention, est un appareil juridique majeur pour la promotion et la protection des droits de l'homme. L'efficacité de ce mécanisme dépend en grande partie de l'exécution ou non des arrêts prononcés. Le fait d'exécuter en temps opportun et intégralement les arrêts de la Cour européenne est une manière – très importante – de conférer une légitimité à la Cour, de protéger effectivement les victimes de violations de la Convention, et de prévenir toute violation.

---

28. Cf., par exemple, l'Affaire *Bozaru c. Roumanie* : arrêt du 26 juillet 2007 ; et l'affaire *Dölek c. Turquie*, arrêt du 2 octobre 2007.

29. Cf., par exemple, l'affaire *Bitieva c. Russie* : arrêt du 21 juin 2007 ; et l'affaire *Alikhadjiyeva c. Russie* : arrêt du 5 juillet 2007.

30. Affaire *Moussaïev*, paragraphe 175.

Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ont une double fonction : celle de *res judicata* pour l'Etat défendeur, et celle de *res interpretata* pour tout autre Etat.

### *1. Les arrêts de la Cour en tant que « res judicata »*

#### ▶ Obligations d'ordre général

Conformément au paragraphe 1<sup>er</sup> de l'article 46 de la Convention, les Etats membres doivent se conformer aux arrêts de la Cour dans les litiges auxquels ils sont parties<sup>31</sup>. L'obligation de « réparation » est triple.

Lorsque la Cour juge nécessaire d'accorder ce qu'il est convenu d'appeler une « satisfaction équitable », il incombe à l'Etat incriminé d'en assumer la charge financière.

Il se peut que l'on doive prendre des mesures plus spécifiques en faveur de la victime – afin que celle-ci puisse retrouver, autant que possible, la situation dont elle jouissait avant la violation de la Convention.

En outre, les Etats peuvent avoir également l'obligation de prendre des mesures d'ordre général – telles qu'une révision de leur législation – afin de prévenir toute nouvelle violation du même type.

En matière d'exécution des arrêts de la Cour, les Etats ont également une responsabilité particulière : celle d'éviter des applications répétitives, dans la mesure où, si l'Etat concerné prend rapidement les mesures d'ordre général qui s'imposent, il préviendra toute nouvelle violation de la Convention et évitera ainsi toute répétition d'un même cas.

#### ▶ Adoption d'une législation permettant le réexamen et la révision des procédures nationales

Autre mesure que les Etats devraient prendre : l'adoption d'une législation permettant le réexamen et la révision des procédures nationales, après constat, par la Cour européenne des droits de l'homme, d'une violation de l'une des dispositions de la Convention.

Il s'agit là d'une priorité à respecter en toutes circonstances. L'importance de cette législation de révision a été maintes fois soulignée par le Comité des Ministres<sup>32</sup>. La Cour européenne a approuvé, de manière implicite, la pratique du

---

31. Cf. Jörg Polakiewicz, *Die Verpflichtungen der Staaten aus den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte* 1993, p. 251 ; Peter Leuprecht, *The execution of judgments and decisions*, in: R.St.I. Macdonald, F. Motscher and H. Petzold (eds), *The European system for the protection of human rights* 1993, p. 792 ; F. Matscher, *Le système de la Convention et le fonctionnement du mécanisme de contrôle*, in : RCADI, Tome 270 (1997).

32. Recommandation n° R (2000) 2, du 19 janvier 2000. Cf. Elisabeth Lambert-Abdelgawad, « Le réexamen de certaines affaires suite à des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme », dans la Revue trimestrielle des droits de l'homme, 2001, pp. 715-42.

Comité des Ministres dans le sens d'un réexamen des procédures nationales en cas de violation du droit à un procès équitable<sup>33</sup>.

## 2. Les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en tant que « *res interpretata* »

En réalité, les arrêts de la Cour européenne ne servent pas seulement à déterminer quel type d'affaire peut être portée devant la Cour, mais aussi, de manière plus générale, à préciser, sauvegarder et développer les règles instaurées par la Convention – processus qui, dans l'ensemble, contribue au respect, par les Etats, des engagements qu'ils ont pris en tant que Parties contractantes<sup>34</sup>. En d'autres termes, outre leur obligation de se conformer aux arrêts de la Cour dans les litiges auxquels ils sont parties, les Etats doivent également envisager quelles incidences les arrêts prononcés dans le cadre d'autres affaires pourraient avoir sur leur propre système et leurs propres pratiques juridiques, au niveau national.

Cela signifie que la législation nationale doit prévoir les procédures nécessaires à la vérification de la conformité avec la Convention de tout nouveau texte de loi national pouvant concerner les droits de l'homme.

Les gouvernements doivent prendre, dans les plus brefs délais possibles, les mesures nécessaires à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Quant aux juges, ils doivent faire en sorte que les arrêts de la Cour prennent effet immédiatement.

En vue de faciliter tous ces processus, les textes des arrêts de la Cour devraient être disponibles dans les langues nationales pertinentes. ★

---

33. *Pisano c. Italie*, arrêt du 24 octobre 2002, paragraphe 45.

34. Cf. *l'Affaire Irlande c. Royaume-Uni* : arrêt du 18 janvier 1978, Série A, n° 25, paragraphe 154 *in fine*.

# L'EFFICACITÉ DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME AU NIVEAU NATIONAL : LA DIMENSION PARLEMENTAIRE

**M<sup>me</sup> Marie-Louise Bemelmans-Vidéc**

*Membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*

Je tiens à remercier les organisateurs de m'avoir invitée à m'adresser à vous aujourd'hui. C'est un honneur pour moi que de pouvoir participer à ce colloque, consacré à un thème qui m'est très cher : l'amélioration de la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national, et en particulier le rôle des parlements nationaux dans le contrôle du respect, par les Etats, de leur obligation de se conformer à la Convention européenne des droits de l'homme et aux arrêts de la Cour de Strasbourg.

Ainsi que l'indique clairement le titre de notre colloque, nous sommes tous d'accord pour reconnaître la nécessité de renforcer la mise en œuvre de la Convention au niveau national. Nous devons en effet garder à l'esprit que le mécanisme de contrôle de Strasbourg a un « caractère subsidiaire ». De plus, il est évident que les parlements nationaux doivent essayer de contribuer dans la mesure du possible à réduire le nombre des requêtes individuelles introduites devant la Cour de Strasbourg, qui est beaucoup trop élevé.<sup>35</sup>

Permettez-moi de rappeler d'abord ce que vous savez tous. Les Etats sont responsables de la mise en œuvre effective des droits de l'homme et il incombe à

---

35. Cet aspect de la question est souligné très judicieusement dans le titre d'un article de C. Paraskeva, "Returning the protection of human rights to where they belong, at home" (rapatrier la protection des droits de l'homme là où elle doit être assurée : au niveau national), paru dans le numéro de juin 2008 de la revue *The International Journal of Human Rights*, vol. 12, pp. 415-448 (en anglais uniquement).



tous les organes de l'Etat (c'est-à-dire au gouvernement, à la justice et au parlement) d'empêcher les violations des droits de l'homme au niveau national et de remédier aux violations qui se sont produites. Cela relève principalement de la compétence du pouvoir judiciaire, mais pas exclusivement. En effet, le parlement peut, quant à lui, examiner de près si les lois en préparation sont compatibles avec la Convention. La Cour de Strasbourg ne devrait intervenir qu'en cas de défaillance du système national. Si la Cour constate alors qu'il y a eu violation de la Convention, la balle est de nouveau dans le camp de l'Etat condamné, qui doit exécuter l'arrêt sous la surveillance du Comité des Ministres (en vertu de l'article 46 de la Convention). A ce stade également, la participation du parlement peut être nécessaire, dans la mesure où il faut parfois adopter rapidement des mesures législatives pour se conformer à un arrêt de la Cour.

En conséquence, il est évident que le double mandat des parlementaires nationaux – qui sont membres de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et de leurs parlements nationaux respectifs – leur donne des possibilités particulières de veiller à ce que les droits fondamentaux garantis par la Convention et par la Cour de Strasbourg soient protégés et mis en œuvre de manière effective au niveau national, le plus souvent sans qu'il soit nécessaire de saisir la Cour. D'où l'importance du rôle des parlementaires, et spécialement de ceux qui sont investis de ce double mandat, dans le renforcement de l'application de la Convention au niveau national.

Les Etats membres, *y compris leurs organes législatifs*, doivent donc veiller plus attentivement à ce que les lois, en préparation ou déjà en vigueur, fassent l'objet d'une vérification régulière de leur compatibilité avec les normes de la Convention, et à ce que soient prévus des recours internes effectifs.<sup>36</sup> Ces dernières années, des commissions parlementaires ont d'ailleurs commencé à vérifier systématiquement les textes en préparation dans plusieurs Etats membres. Je suis incapable de vous dire dans quelle mesure cet examen de conformité (notamment par rapport à la Convention) est aussi pratiqué par les services juridiques des organes législatifs. Probablement (et c'est à espérer ?) assez souvent, mais je manque de données concrètes pour l'affirmer. Quoi qu'il en soit, la question de la compatibilité des lois en vigueur avec les normes de la Convention

---

36. On trouvera des informations récentes dans le document du Comité des Ministres CM (2008) 52 du 04.04.2008 intitulé « Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) – Rapport d'activité – Action soutenue afin d'assurer l'efficacité de la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme aux niveaux national et européen », notamment à l'annexe IV (qui concerne l'amélioration des recours internes, dont les mécanismes parlementaires, §§ 11-19), et à l'annexe VI (qui concerne la vérification, notamment par les parlements, de la compatibilité des projets de loi et des lois en vigueur avec la Convention, §§ 13-18). Voir aussi mon document de travail sur l'efficacité de la CEDH au niveau national, doc. AS/Jur (2007) 35 rév. 2 (déclassifié par la Commission le 26.06.2007).

est souvent soulevée dans le cadre des débats parlementaires. En outre, des questions orales ou écrites sont posées au gouvernement au sujet de l'exécution d'un arrêt de la Cour de Strasbourg, par exemple. Vous trouverez une description des différentes pratiques des parlements en la matière dans le document d'information établi pour notre colloque, et en particulier dans son addendum.

Ainsi que cela est expliqué dans le document d'information qui complète mon exposé, un questionnaire intitulé « le rôle du parlement dans le processus de contrôle de la mise en œuvre des obligations de l'Etat résultant de la Convention européenne des droits de l'homme (y compris des arrêts de la Cour de Strasbourg) » a été envoyé aux parlements de tous les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe en février de cette année. A ce jour, 39 y ont répondu.<sup>37</sup> Ce questionnaire avait été précédé, en novembre 2007, d'une initiative distincte de l'ancien Président de l'Assemblée, M. René van der Linden, qui avait invité les présidents de tous les parlements des Etats membres du Conseil de l'Europe à lui communiquer des informations sur les suites données à la Résolution 1516 (2006) de l'APCE quant à la création de systèmes parlementaires internes destinés à contrôler la mise en œuvre des arrêts de la Cour.

Cette étude, certes incomplète, dresse un bilan mitigé : d'une part s'observe un manque de procédures parlementaires préétablies et systématiques destinées à contrôler le respect de la Convention de Strasbourg, ce qui n'est guère encourageant ; d'autre part, de plus en plus de parlements se déclarent prêts à contribuer davantage à ce que des suites appropriées soient rapidement données aux constats de violation faits par la Cour de Strasbourg.

Il existe très peu de mécanismes parlementaires spécialement destinés à vérifier le respect des exigences de la CEDH ; parmi eux figure certainement la Commission mixte sur les droits de l'homme du Parlement britannique. La plupart des réponses indiquent que le contrôle parlementaire portant sur les « obligations à l'égard de Strasbourg » est exercé dans le cadre des procédures parlementaires « normales » (voir, par exemple, les réponses de l'Albanie, d'Andorre, de la France, de la Pologne, du Portugal, de la Serbie et de la Slovaquie). Il ressort de beaucoup des autres réponses que, dans la mesure où la CEDH fait partie intégrante du droit interne, il est nécessaire de vérifier régulièrement la compatibilité des lois nationales avec les normes de la Convention. En Autriche, où la CEDH est un texte de « rang constitutionnel », une attention particulière est accordée à cette compatibilité. Cependant, dans la grande majorité des pays, il n'existe pas de fonction qui donnerait au *législateur national* un « rôle de direction » en la matière.

---

37. Nous n'avons pas encore reçu de réponse des parlements des pays suivants : Azerbaïdjan, Luxembourg, Malte, Moldova, Monaco, Monténégro, Saint-Marin et Slovaquie.

En ce qui concerne la nécessité de se conformer aux arrêts de la Cour de Strasbourg, le « scénario » semble différent, en raison du renforcement des relations entre les organes parlementaires nationaux et l'Assemblée parlementaire. J'ai pleinement conscience du fait que c'est au Comité des Ministres qu'incombe principalement la tâche de surveiller l'exécution des arrêts de la Cour, en vertu de l'article 46 de la CEDH.<sup>38</sup> Depuis 1993, l'Assemblée joue cependant un rôle de plus en plus important dans la mise en œuvre des arrêts de la Cour.<sup>39</sup> Depuis 2000, elle a adopté six rapports et résolutions et cinq recommandations pour aider les Etats membres à combler des lacunes structurelles et à se conformer pleinement aux arrêts de la Cour. En outre, elle a régulièrement soulevé des problèmes de mise en œuvre par d'autres moyens, en particulier par le biais de questions parlementaires orales ou écrites. Plusieurs cas complexes de mise en œuvre ont pu être réglés avec l'aide de l'Assemblée, des parlements nationaux et de leurs délégations à l'Assemblée. Au cours de l'élaboration de son sixième rapport sur l'exécution des arrêts de la Cour, M. Erik Jurgens, rapporteur, s'est d'ailleurs rendu dans cinq pays qui connaissaient des problèmes de mise en œuvre particulièrement graves ou persistants (en Fédération de Russie, en Italie, au Royaume-Uni, en Turquie et en Ukraine).<sup>40</sup> Ces visites lui ont permis d'examiner les raisons du défaut d'exécution des arrêts avec des membres des parlements nationaux et des gouvernements, et de souligner l'urgence de trouver des solutions. Dans la Résolution 1516 (2006) qu'elle a ensuite adoptée – et qui est fondée sur le sixième rapport de M. Jurgens – l'Assemblée parlementaire souligne qu'il faudrait modifier les méthodes et les procédures des Etats membres « *pour garantir la communication immédiate des informations à tous les responsables nationaux concernés et leur participation au processus d'exécution, si nécessaire avec l'aide du Conseil de l'Europe* ». <sup>41</sup> Dans cette Résolution, l'Assemblée invite aussi « **tous les parlements nationaux à instaurer des mécanismes et des procédures destinés à garantir un contrôle parlementaire effectif de l'exécution des arrêts de la Cour, fondé sur des rapports réguliers des ministères compétents** ». <sup>42</sup>

---

38. Voir, par exemple, le 1<sup>er</sup> rapport annuel 2007 du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (Conseil de l'Europe, mars 2008), *passim*.

39. Voir la Résolution 1516 (2006) de l'APCE, § 3. Voir aussi E. Lambert Abdelgawad, *L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, Dossiers sur les droits de l'homme n° 19 (Editions du Conseil de l'Europe, 2008).

40. Voir le § 5 de la Résolution 1516 (2006) de l'APCE. M. Jurgens a aussi analysé les problèmes de défaut d'exécution de huit autres pays : l'Allemagne, la Bulgarie, la France, la Grèce, la Lettonie, la Moldova, la Pologne et la Roumanie.

41. Résolution 1516 (2006) de l'APCE, § 19.

42. *Idem*, § 22.1. Pas en gras dans le texte de la Résolution.

A cet égard, je tiens à répéter que les parlementaires qui sont à la fois membres de l'Assemblée et d'un parlement national sont particulièrement bien placés pour faciliter la mise en œuvre des arrêts de la Cour de Strasbourg.<sup>43</sup>

**P**ermettez-moi maintenant de vous faire part de ma « déception » concernant deux points, avant d'esquisser avec vous une vision plus optimiste de l'avenir ...

Je suis déçue par le fait que le Comité des Ministres (plus exactement le Comité directeur pour les droits de l'homme, le CDDH) n'a pas suffisamment pris en compte la « dimension parlementaire » dans sa récente recommandation sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour. Je pense ici au résultat des discussions que M. Jurgens (l'un des membres les plus actifs de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée, qui vient de prendre sa retraite après avoir siégé avec moi au Sénat néerlandais) a eues avec le CDDH en novembre 2007 : malgré les solides objections de M. Jurgens, le CDDH a proposé que les parlements nationaux soient informés « le cas échéant » des mesures prises pour mettre en œuvre les arrêts de la Cour de Strasbourg. En d'autres termes, les parlements ne seront tenus informés de la situation que si les autorités de l'Etat (les autorités administratives ? le pouvoir exécutif ?) ont envie de les en informer. C'est là une procédure qui me semble fondamentalement mauvaise et qui n'est d'ailleurs pas appliquée aux Pays-Bas, comme vous le constaterez lorsque je vous présenterai le dispositif néerlandais. Vous trouverez des précisions sur cet incident regrettable dans un texte que M. Jurgens a consacré à ce sujet à la fin de l'année dernière.<sup>44</sup>

Mon second motif de « déception » concerne l'absence de contrôle *parlementaire* régulier portant sur les « obligations à l'égard de Strasbourg » dans la plupart des Etats parties à la Convention. Ce constat repose sur des informations collectées par le Secrétariat de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE. Dans une étude récente sur le contrôle parlementaire

---

43. Voir, à ce propos, le § 116 du rapport de M. Christos Pourgourides (qui a succédé à M. Jurgens au poste de rapporteur) sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, doc. AS/Jur (2008) 24 (déclassifié par la Commission le 2 juin 2008).

44. La disposition litigieuse est le § 9 de la Recommandation Rec (2008) 2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, adoptée le 6 février 2008. Voir notamment les §§ 12 à 18 du document de travail de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée (AS/Jur) intitulé « Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme – Questions en cours d'examen » et présenté par M. Erik Jurgens, doc. AS/Jur (2007) 49 rév. et son annexe III (déclassifié par la Commission le 11.09.2007).

taire du respect, par les Etats, des normes de la Convention (réalisée en vue du présent colloque), le Secrétariat note (au paragraphe 11 du document) :

« *Malgré [quelques exemples contraires], il semble que les parlements nationaux soient très peu nombreux à contrôler de manière régulière la mise en œuvre effective des arrêts de la Cour de Strasbourg.* »<sup>45</sup>

Nous avons donc du pain sur la planche !

J'en viens maintenant à la « substance » de mon exposé.

Si vous le permettez, je souhaiterais maintenant décrire brièvement le dispositif dont s'est doté le Parlement néerlandais ; je citerai ensuite quelques autres exemples intéressants concernant d'autres pays. Aux Pays-Bas, l'Agent du gouvernement auprès de la Cour rédige un rapport annuel sur toutes les requêtes dirigées contre les Pays-Bas et tous les arrêts condamnant l'Etat néerlandais. Ce rapport est envoyé par le gouvernement aux deux chambres du parlement. Les Commissions juridiques du parlement analysent ce rapport, posent des questions et font des propositions si elles ne sont pas satisfaites des actions du gouvernement. En 2006, le Sénat a demandé qu'un compte rendu de la mise en œuvre des arrêts de la Cour de Strasbourg soit joint au rapport. En conséquence, ce rapport comporte désormais, outre les arrêts rendus contre les Pays-Bas, *tout arrêt qui pourrait avoir un effet direct ou indirect sur le système juridique néerlandais*. Je crois savoir que la Suisse a instauré au début de cette année une procédure analogue et que les rapports communiqués régulièrement au parlement recensent depuis *tous* les arrêts de la Cour de Strasbourg susceptibles d'influer sur le système juridique suisse.

Une première analyse très sommaire des réponses au questionnaire envoyé en février et à la lettre de l'ancien Président de l'Assemblée parlementaire, M. van der Linden, fait ressortir quelques exemples particulièrement intéressants :

- ▶ La Conférence des présidents de la Chambre des Représentants de **Belgique** a proposé que la Commission de la Justice se charge de contrôler la mise en œuvre des arrêts de la Cour et qu'elle établisse un rapport annuel sur le sujet.
- ▶ Le Gouvernement **finlandais** a présenté en 2004 son premier rapport au parlement sur la politique menée par la Finlande en matière de droits de l'homme. Il y annonce son intention de continuer à présenter régulièrement des rapports de ce type, qui comprendront une évaluation de la mise en œuvre des arrêts de la Cour. Le prochain rapport est prévu pour le début de 2009.
- ▶ Le dispositif que vient d'instaurer le **Luxembourg** est particulièrement complet : la Commission juridique de la Chambre des Députés a adopté un

---

45. Ce document, intitulé « Rôle des parlements nationaux dans le contrôle du respect, par les Etats, de leur obligation de se conformer à la Convention européenne des droits de l'homme et aux arrêts de la Cour de Strasbourg : aperçu de la situation », qui date du 23 mai 2008.

nouveau mécanisme de contrôle de la mise en œuvre des arrêts de la Cour de Strasbourg. Le ministère de la Justice présentera au début de chaque année un rapport sur les arrêts rendus par la Cour dans des affaires concernant le Luxembourg. Il informera à cette occasion le Parlement luxembourgeois des mesures prises à la suite d'éventuels constats de violation faits par la Cour.

Concernant les procédures parlementaires nationales qui prévoient, outre le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg, le contrôle préalable de la législation interne, le dispositif instauré par le **Royaume-Uni** semble particulièrement remarquable. Il vous sera d'ailleurs présenté cet après-midi par le Président de la Commission mixte sur les droits de l'homme du Parlement britannique, le Comte d'Onslow. Cette commission mixte est l'un des rares exemples d'organe parlementaire national ayant pour mandat spécifique de vérifier la compatibilité de la législation et de la pratique nationales avec la CEDH. Je tiens aussi à signaler dans ce contexte une initiative récente du Parlement **roumain**. En réponse à l'invitation de l'Assemblée parlementaire (qui figure dans sa Résolution 1516 (2006)), la Chambre des députés roumaine a créé dans sa Commission des questions juridiques une sous-commission spécialement chargée d'améliorer et d'accélérer la mise en œuvre des arrêts de la Cour de Strasbourg. Parmi les autres initiatives intéressantes, on peut mentionner la procédure instaurée par l'**Italie** (sur la base de la « loi Azzolini », Loi n°12 de 2006) et la loi adoptée par l'**Ukraine** en 2006, qui porte essentiellement sur les procédures nationales pour mettre en œuvre et appliquer la jurisprudence de la Cour. Il faudrait peut-être aussi rappeler que, depuis longtemps déjà, l'Agent du Gouvernement **suisse** informe régulièrement les membres de la délégation suisse à l'Assemblée des faits importants relatifs aux procédures devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Je pourrais continuer mon énumération, mais vous trouverez les réponses détaillées des différents pays dans l'addendum du document d'information établi par le Secrétariat de l'Assemblée. Il en ressort que **la grande majorité des initiatives parlementaires prises en la matière sont relativement récentes**. Je suis fière de pouvoir souligner que c'est l'Assemblée, et plus précisément sa Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, qui se trouve le plus souvent à l'origine de ces initiatives.<sup>46</sup>

Je vous remercie de votre attention. ★

---

46. Voir aussi, à ce propos, les conclusions présentées par le Président de l'Assemblée parlementaire, M. de Puig, à la récente Conférence européenne des Présidents de parlement (tenue les 22 et 23 mai à Strasbourg), dont des extraits sont cités au § 8 du document d'information établi par le secrétariat de la Commission en vue du présent colloque. Le texte complet des conclusions présentées par le Président de l'Assemblée est disponible à l'adresse suivante : <http://assembly.coe.int/ASP/APFeaturesManager/defaultArtSiteVoiir.asp?ID=779>

# RECOURS INTERNES : L'EXPERIENCE AUTRICHIENNE

**M<sup>me</sup> Ingrid Siess-Scherz**

*Chef du Service juridique, législatif et des recherches du Parlement autrichien, ancienne Vice-présidente du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)*

Mesdames, Messieurs, chers collègues et amis,

Je voudrais commencer par remercier vivement les autorités suédoises pour avoir organisé ce colloque et pour leur aimable invitation. C'est un honneur pour moi de vous présenter l'expérience autrichienne sur les recours internes.

## **Introduction**

L'Autriche a adhéré à la Convention en 1958. Depuis, nous avons dû changer notre Constitution, notre structure, nos recours et notre environnement juridique plusieurs fois en raison de la Convention et de la jurisprudence de la Cour.

Je voudrais vous parler de notre combat permanent et de nos tentatives constantes pour nous conformer aux exigences de la Convention et à la jurisprudence de Strasbourg. Ma première intention en préparant mon exposé était de citer le plus grand nombre possible de recours internes ayant été introduits avec succès en conséquence directe des requêtes dirigées contre l'Autriche. Puis, je me suis dit que le plus important pour nous, pour les collègues, pour ceux qui s'efforcent en permanence d'améliorer la situation qui prévaut dans leur pays en matière de droits de l'homme, c'était que je vous parle de notre expérience. Il est important de partager les problèmes auxquels nous sommes tous confrontés lorsque nous informons nos ministres de la dernière jurisprudence, des mesures à prendre, des implications potentielles, y compris financières, et lorsque nous sommes confrontés à des problèmes au cours de négociations avec des acteurs importants dans notre pays.

Je vais donc m'abstenir de vous impressionner avec nos succès ! Dans un premier temps, je vous donnerai quelques exemples d'introduction de recours internes en Autriche et vous présenterai d'autres exemples pour lesquels la mise en œuvre a été beaucoup plus longue. Dans un deuxième temps, je vous parlerai des tentatives récentes pour améliorer la situation des droits de l'homme en Autriche. Enfin, j'évoquerai plusieurs idées sur la manière dont nous essayons de surmonter les problèmes en très peu de temps.

## **Exemples d'introduction de recours internes**

Je tiens à dire que l'Autriche, chaque fois que la Cour a estimé qu'elle a enfreint la Convention, s'est montrée prête à faire tout son possible pour remédier à la situation, pour verser une satisfaction équitable, pour améliorer la situation du requérant et pour déterminer les mesures générales nécessaires. Comme promis, je vais m'abstenir d'essayer de résumer tous les recours internes que nous avons mis en place en tant que partie à la Convention européenne des droits de l'homme. Je me contenterai de citer quelques exemples choisis avec soin :

La mise en place des tribunaux administratifs indépendants en 1988 a été un succès total. Ces juridictions ont été introduites à la suite d'arrêts de la Cour contre d'autres Etats membres. L'affaire *Bentham c. Pays-Bas*<sup>47</sup>, dans laquelle les juges ont statué que certaines mesures publiques administratives devaient être considérées comme des « droits de caractère civil » au sens de l'article 6 de la Convention, a poussé l'Autriche à entamer un processus de refonte totale de la structure de notre système de recours internes dans ce domaine, y compris de la structure des pouvoirs publics. Les recours dirigés contre des décisions de première instance, y compris pour des accusations pénales prononcées devant les autorités administratives, ne peuvent plus être adressés à une autorité publique, mais doivent désormais être introduits devant des tribunaux indépendants devant se conformer aux exigences de l'article 6 de la Convention. Le processus d'introduction des amendements nécessaires dans notre Constitution a démarré en 1985 et, en 1988, ces dispositions étaient déjà adoptées par le parlement. Il a fallu encore trois ans de préparation pour que ces tribunaux commencent à fonctionner, le 1<sup>er</sup> janvier 1991. Je considère pour ma part que seulement trois ans de discussions, de délibérations et de négociations avec tous les acteurs concernés, y compris l'ensemble des neuf *Länder*, représente finalement une très courte période pour un changement d'une telle ampleur dans la structure constitutionnelle d'un Etat membre.

Mais il faut parfois beaucoup plus de temps pour améliorer le système juridique interne à partir du moment où un arrêt a été rendu à Strasbourg.

---

47. *Bentham c. Pays-Bas*, 23 octobre 1985, Requête n° 8848/80.



Dans l'affaire *Erkner et Hofauer c. Autriche*,<sup>48</sup> les faits sous-jacents étaient les suivants : les requérants se plaignaient des procédures d'indemnisation appliquées à l'égard de leurs terres depuis 1969. En 1979, M. et M<sup>me</sup> Erkner ont saisi la Commission de Strasbourg d'une requête au sujet de la durée de la procédure, arguant d'une violation de l'article 1 du Protocole n°1 de la Convention. La Cour a finalement rendu sa décision le 23 avril 1987 – la procédure en Autriche était toujours pendante et durait déjà depuis seize ans et demi ! La Cour a également constaté une violation concernant la protection des biens.

Après le prononcé de l'arrêt de la Cour, il nous a fallu encore six ans pour adopter les dispositions juridiques nécessaires. La réglementation des indemnisations en matière de remembrement foncier est une question difficile en Autriche. Premièrement, il faut une loi fédérale exposant les principes, *la loi fédérale sur les principes régissant l'aménagement des terrains agricoles*. Ensuite, il faut adopter des décrets d'application dans les neuf *Länder*. La loi sur la procédure agricole, qui est aussi une loi fédérale, a dû aussi être amendée, ainsi que la loi sur les autorités agricoles fédérales, pour tenir compte des problèmes qui ont surgi sur le terrain de la Convention. Donc, pour procéder aux ajustements nécessaires, des négociations ont eu lieu avec tous les *Länder*. Comme on peut l'imaginer, ces négociations peuvent prendre beaucoup de temps. Mais, et c'est là un aspect positif, l'absence de dispositions juridiques nécessaires n'a pas conduit à la saisine de la Cour pendant les six ans qui se sont écoulés entre le prononcé de l'arrêt et l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

Dans un autre domaine dont je souhaiterais vous parler, la Cour a dû prononcer six autres arrêts sur les mêmes aspects avant que nous soyons en mesure de modifier les dispositions juridiques nécessaires. Et j'ose affirmer que c'est la pression exercée par le nombre de violations constatées sur les mêmes aspects et le fait que de nouvelles affaires soient survenues par la suite qui ont finalement conduit à la modification de la loi sur l'indemnisation en matière pénale.

Dès août 1993, avec l'arrêt rendu dans l'affaire *Sekanina*<sup>49</sup>, dans le cadre de laquelle la Cour avait estimé que l'Autriche avait enfreint l'article 6.2 de la Convention, nous connaissions le problème. Les requérants n'avaient pas obtenu d'indemnité pour leur mise en détention provisoire suite à l'arrêt des poursuites pénales ou à leur acquittement au pénal. Le tribunal pénal avait statué que le requérant n'avait pas droit à une indemnité car des soupçons pesaient encore sur lui. La Cour de Strasbourg a estimé que de tels arguments étaient en violation de la présomption d'innocence. Après ce premier arrêt, le ministère fédéral de la Justice a envoyé aux tribunaux concernés une circulaire contenant des informations et des recommandations tendant à empêcher la répétition de la violation

---

48. *Erkner et Hofauer c. Autriche*, 23 avril 1987, Requête n° 9616/81.

49. *Sekanina c. Autriche*, 25 août 1993, Requête n° 13126/87.

de l'article 6.2 de la Convention. Le Gouvernement autrichien était d'avis que ces mesures étaient suffisantes pour convaincre le Comité des Ministres<sup>50</sup>. Mais de nouvelles affaires portées devant la Cour de Strasbourg ont mis en évidence que ces recommandations quant à la manière d'interpréter les dispositions juridiques pertinentes n'étaient pas aptes à empêcher de nouvelles violations.

De nouveaux arrêts ont été prononcés par la Cour dans les affaires *Szücs*<sup>51</sup> et *Werner*<sup>52</sup> en novembre 1997 (sur une question quelque peu différente, mais cette même loi a néanmoins dû être modifiée), *Rushiti*<sup>53</sup> en mars 2000, ainsi que dans les affaires *Lamanna*<sup>54</sup> en juillet 2001, *Weixelbraun*<sup>55</sup> en décembre 2001, *Vostic*<sup>56</sup> en octobre 2002 et *Demir*<sup>57</sup> en novembre 2002.

Les discussions qui ont suivi ont été difficiles. De nombreuses propositions ont été faites, dont certaines ont été considérées comme n'étant pas nécessaires au regard de l'article 6, et par conséquent trop généreuses à l'égard des personnes acquittées. Une idée, qui a finalement été retenue, était de faire passer la décision portant sur l'indemnisation des juridictions pénales aux juridictions civiles.

Enfin, la nouvelle loi sur l'indemnisation dans les procédures pénales (« Loi sur l'indemnisation pour des dommages résultant d'une détention ou d'une condamnation pénale-judiciaire – StEG 2005 ») a été promulguée le 15 novembre 2004 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005.

## Tentatives récentes pour améliorer le système des droits de l'homme en Autriche

Je voudrais vous présenter à la suite les efforts les plus récents déployés par l'Autriche afin de continuer à améliorer la situation des droits de l'homme.

### 1) Mise en place de juridictions administratives de première instance

L'Autriche a toujours un problème avec la durée des procédures, particulièrement devant la Cour administrative<sup>58</sup>. Il y a également un deuxième problème concernant la Cour administrative, dans des affaires où la Cour de Strasbourg a considéré qu'il y avait eu violation de la Convention par l'Autriche du fait que cette juridiction de dernière instance n'avait pas tenu d'audience publique<sup>59</sup>. Le

50. Résolution DH(94)49.

51. *Szücs c. Autriche*, 24 novembre 1997, Requête n° 135/1996/754/953.

52. *Werner c. Autriche*, 24 novembre 1997, Requête n° 138/1996/757/956.

53. *Rushiti c. Autriche*, 21 mars 2000, Requête n° 28389/95.

54. *Lamanna c. Autriche*, 10 juillet 2001, Requête n° 28923/95.

55. *Weixelbraun c. Autriche*, 20 décembre 2001, Requête n° 33730/96.

56. *Vostic c. Autriche*, 17 octobre 2002, Requête n° 38549/97.

57. *Demir c. Autriche*, 5 novembre 2002, Requête n° 35437/97.

58. Voir par ex. *Stempfer c. Autriche*, 26 juillet 2007, Requête n° 18294/03, §37f.

59. Voir par ex. *Abrahamian c. Autriche*, 10 avril 2008, Requête n° 35354/04.

contexte de cette situation tient au fait que, pour certaines procédures administratives, la juridiction de dernière instance, la Cour administrative, est la première et la dernière instance au sens de l'article 6 de la Convention, toutes les autres instances inférieures étant des autorités administratives.

Tous les organes concernés, qu'il s'agisse des ministères, des gouvernements régionaux ou de la classe politique, sont conscients du problème et tous s'accordent à dire que la mise en place de tribunaux administratifs régionaux de première instance respectant toutes les exigences de l'article 6 de la Convention serait la solution. Mais cela prendra du temps. Déjà au moment de l'introduction des tribunaux administratifs indépendants à la fin des années 80, on discutait de l'idée de mettre en place de véritables juridictions administratives de première instance. En 1994, la Chancellerie fédérale, qui est le ministère compétent pour élaborer des propositions d'amendement à la Constitution, avait déjà rédigé un projet sur la mise en place de tribunaux administratifs.

Il n'empêche que les délibérations et les négociations se poursuivent. Les problèmes sont évidents : les coûts, la perte d'influence et de pouvoir, les conséquences sur les services au sein des organes administratifs qui n'auraient plus à exercer de fonctions d'instances d'appel. En mai 2003, une Convention a été mise en place afin d'élaborer une nouvelle réforme constitutionnelle. Un comité a été mandaté pour travailler sur les propositions de mise en place de tribunaux administratifs régionaux. Au cours des deux années qui ont suivi, tous les acteurs concernés, les ONG, les spécialistes du monde d'universitaire, les juridictions de dernière instance, ont délibéré et discuté, et il en est ressorti un grand nombre de propositions en vue d'une nouvelle Constitution.

Conformément au programme gouvernemental décidé en janvier de l'année dernière, le gouvernement a l'intention d'adopter un nouveau projet de loi, y compris des réformes dans le secteur des droits de l'homme, à partir des propositions de la Convention.

En mai 2007, la Chancellerie fédérale a envoyé un projet de réformes constitutionnelles, y compris des propositions pour la mise en place de tribunaux administratifs régionaux. A l'heure actuelle, des experts du ministère des Finances travaillent sur les implications financières de cette réforme constitutionnelle. Nous espérons que le processus pour améliorer notre système de recours internes arrivera bientôt dans sa phase finale, de manière à ce que le projet de loi puisse être soumis au parlement. Et même si nous réussissons à adopter les dispositions juridiques nécessaires, je pense que les préparatifs nécessaires pour que ces nouveaux tribunaux puissent fonctionner prendront encore trois ans. D'ici là, encore plus de requêtes seront par conséquent dirigées contre l'Autriche, sur les mêmes aspects, ce qui alourdira la charge de travail de la Cour ; et nous ne pourrions pas toujours parvenir à un règlement amiable de l'affaire.

## 2) Efforts déployés pour améliorer les recours en matière de droits de l'homme

A l'automne 2007, le ministère de la Justice a entrepris des efforts en vue d'améliorer la situation des droits de l'homme dans le domaine du droit civil et du droit pénal en modifiant les réglementations relatives « aux recours en matière de droits de l'homme » déjà existants. A ce jour, de tels recours ne sont autorisés que pour des violations alléguées du droit à la liberté de la personne. L'idée était d'étendre les possibilités de faire appel des jugements et d'autres décisions rendus par des juges, chaque fois que lesdites décisions seraient estimées en violation d'autres droits de l'homme : le droit à un procès équitable, l'article 8 de la Convention, la protection des biens (article premier du protocole n° 1). Mais les critiques et l'opposition ont été considérables, pour des raisons diverses, mais on ne peut pas dire que l'absence de volonté pour améliorer la situation des droits de l'homme en Autriche a toujours été la motivation invoquée. Certains ont critiqué la proposition parce qu'elle n'allait pas assez loin. La Cour suprême craignait que la nouvelle proposition ne réduise sa dernière compétence en matière de violations des droits de l'homme, qui améliore les recours internes existants. Ensuite, la Cour constitutionnelle a critiqué ces propositions parce qu'elle avait elle-même demandé à se voir confier cette mission. En bref, aucun consensus n'a pu être trouvé à ce jour sur cette proposition.

## 3) Echecs et déceptions

Je vais aborder maintenant un autre aspect. Même lorsqu'un recours interne a été mis en place avec succès, il faut veiller à ce qu'il soit appliqué conformément aux exigences de la Convention.

Le 1<sup>er</sup> janvier 1990 est entrée en vigueur une nouvelle disposition visant à régler le problème de la durée des procédures au civil et au pénal. Le législateur autrichien a ainsi cherché à répondre à une lacune dans la procédure civile et pénale qui ne permettait pas aux parties de formuler une plainte en cas de retard dans la conduite de la procédure. Cette nouvelle disposition devrait permettre aux parties de saisir la justice en cas de durée excessive de la procédure. Les articles 6 et 13 de la Convention sont expressément mentionnés dans le rapport explicatif du projet de loi.

Cette disposition permet à toutes les parties à la procédure de soumettre une demande ou un recours, qu'il existe ou non d'autres recours dans le système juridique. Le juge peut prendre les mesures procédurales demandées dans un délai de quatre semaines. Si le juge n'est pas en mesure de répondre à cette demande, elle sera soumise à l'instance supérieure, qui tranchera quant à la question de savoir si le retard allégué est raisonnable ou non. Si l'instance supérieure estime que la durée de la procédure a été excessive devant l'instance inférieure, un délai sera ordonné.

Un recours interne similaire est prévu pour les procédures administratives :

La loi générale sur la procédure administrative impose aux autorités l'obligation de rendre une décision dans un délai de six mois. Si la décision n'est pas notifiée à la partie dans les délais prescrits, la partie peut déposer une demande de transfert de compétence. Si les instances administratives ne se conforment pas à cette obligation, une action en manquement de l'administration à son obligation de décider peut être introduite en dernier ressort auprès de la Cour administrative conformément à l'article 132 de la Constitution fédérale.

Ces deux recours internes ont été considérés comme effectifs au sens du système de la Convention : Dans l'affaire *Holzinger c. Autriche*, la Cour a concédé que le recours interne concernant les procédures judiciaires devait être considéré comme un recours effectif et suffisant que le requérant n'a pas utilisé. Par conséquent, les recours internes n'étaient pas épuisés en l'espèce<sup>60</sup>.

Il en est de même pour le recours interne dans le cadre de procédures administratives : Dans l'arrêt dans l'affaire *Basic c. Autriche*, la Cour a estimé que le requérant aurait dû recourir aux dispositions prévues à l'article 132 de la Constitution fédérale et saisir la Cour administrative de l'affaire. En omettant de recourir à ce recours interne, il ne s'était pas conformé à l'article 35 de la Convention et n'avait par conséquent pas épuisé les voies de recours internes<sup>61</sup>.

On pourrait en conclure que l'Autriche a respecté les obligations qui lui sont faites d'introduire des recours internes effectifs. Mais une affaire qui s'est produite l'année dernière a démontré que la lutte pour surmonter les insuffisances ne s'arrête jamais :

Dans l'affaire *Achleitner c. Autriche*, la Cour de Strasbourg a estimé que l'Autriche avait – à nouveau – violé l'article 6 de la Convention en raison de la durée des procédures<sup>62</sup>. L'affaire concernait des droits d'eau gérées par une entreprise piscicole. Les procédures avaient commencé en 1969 et étaient toujours pendantes à l'époque où l'arrêt de la Cour a été rendu en octobre 2003, soit vingt sept ans plus tard. Après le prononcé de l'arrêt, en 2005, le requérant a porté l'affaire devant la Cour administrative. Cette juridiction de dernière instance aurait pu se prononcer sur le fond de l'affaire, mais jugeant l'affaire trop complexe – il aurait fallu une audience publique, des experts auraient dû être nommés pour examiner la situation – elle a décidé en 2007 de renvoyer l'affaire à l'autorité de première instance. L'affaire est donc toujours pendante. Cette décision a été sévèrement critiquée par les experts dans le domaine des droits de l'homme.

Pour conclure, je voudrais souligner que l'introduction de recours internes nécessite beaucoup de temps, de nombreuses négociations, délibérations et discussions. Et même lorsqu'un recours interne a été mis en place, la bataille n'est

---

60. *Holzinger n° 1 c. Autriche*, 30 janvier 2001, Requête n° 23459/94.

61. *Basic c. Autriche*, 30 janvier 2001, Requête n° 29800/96, §40.

62. *Achleitner c. Autriche*, 23 octobre 2003, Requête n° 53911/00.

pas terminée et il faut toujours veiller à ce que son application soit conforme aux exigences de la Convention.

Une autre série d'affaires, qui concernent également la nécessité d'introduire des recours internes au sujet de la durée des procédures, a fait l'objet de nombreux débats l'année dernière, sans qu'une solution ait encore été trouvée :

Dans l'arrêt rendu en avril 2005 dans l'affaire *Jancikova*, l'Autriche a été confrontée pour la première fois au fait que la Cour de Strasbourg lui demandait également de prévoir des recours internes en cas de retard dans la conduite d'une procédure devant une juridiction de dernière instance<sup>63</sup>. La Cour a réitéré la même interprétation qu'elle avait faite de l'article 13 de la Convention dans l'affaire *Hauser-Sporn* en décembre 2006<sup>64</sup>, en déclarant ce qui suit :

« La procédure en l'espèce n'a pas respecté l'exigence de délais raisonnables prévue à l'article 6 de la Convention, des retards étant survenus alors que l'affaire était pendante devant la Cour constitutionnelle et la Cour administrative (voir paragraphe 32 ci-dessus). Dans la mesure où le gouvernement n'a pas montré qu'un moyen de recours – que ce soit à titre préventif ou compensatoire – était disponible pour les retards causés par ces autorités, il y a eu violation de l'article 13 de la Convention en ce que le requérant n'a pas disposé de recours interne qui aurait pu lui permettre de faire valoir ses droits à bénéficier de la tenue d'une audience dans des délais raisonnables comme le garantit l'article 6§1 de la Convention (para 40). »

Le Gouvernement autrichien a demandé le renvoi devant la Grande Chambre, qui ne lui a pas été accordé. Les mêmes questions ont à nouveau été soulevées dans les affaires *Schutte*,<sup>65</sup> *Stempffer*<sup>66</sup> et *Vitzthum*<sup>67</sup>, dont l'arrêt a été adopté en juillet 2007.

La Chancellerie fédérale a envoyé un projet de loi en mars 2006, portant exactement sur les mêmes questions que celles soulevées par l'arrêt dans l'affaire *Jancikova*. Selon les nouvelles solutions proposées, aussi bien la Cour administrative que la Cour constitutionnelle doit trancher les questions relevant de l'article 6 de la Convention – dans la mesure du possible – dans un délai d'un an. Le requérant, dans l'attente d'une telle décision, aurait été autorisé à déposer un recours après l'expiration du délai devant le président de la juridiction concernée. Alors qu'on ne s'y attendait pas, les réactions au cours de la procédure d'examen général ont été extrêmement virulentes, notamment de la part de la Cour administrative et de la Cour constitutionnelle. La Cour administrative a déclaré que la solution

63. *Jancikova c. Autriche*, 7 avril 2005, Requête n° 56483/00.

64. *Hauser-Sporn c. Autriche*, 7 décembre 2006, Requête n° 37301/03.

65. *Schutte c. Autriche*, 26 juillet 2007, Requête n° 18015/03.

66. *Stempffer c. Autriche*, 26 juillet 2007, Requête n° 18294/03.

67. *Vitzthum c. Autriche*, 26 juillet 2007, Requête n° 8140/04.

devait être trouvée en introduisant des juridictions administratives de première instance, la Cour constitutionnelle s'est interrogée sur la capacité de la mesure proposée à régler le problème. Pour l'instant, nous n'avons pas encore trouvé de solution. Et je crains que ces affaires ne restent pendantes encore longtemps devant le Comité des Ministres ; dans l'intervalle, toutes les affaires dont la Cour sera saisie obtiendront gain de cause. A l'heure actuelle, nous essayons de conclure des règlements amiables dans la majorité des cas, mais il se peut que dans un proche avenir, nous ne soyons plus en mesure d'adopter des mesures générales.

## **Quelques idées pour surmonter les problèmes liés à la mise en place de recours internes**

Comme je l'ai indiqué précédemment, la mise en place de nouveaux recours internes nécessite parfois une importante restructuration du système interne qui prend du temps, parfois même de nombreuses années. C'est pourquoi il est parfois intéressant, si l'on veut obtenir des résultats plus rapidement, d'étudier d'autres moyens.

Je vous ai présenté nos recours internes permettant d'accélérer la conduite des procédures pénales et civiles qui ont été introduits en 1990. Le problème de ces recours en principe effectifs est qu'ils sont rarement utilisés par les requérants.

En général, ces instruments sont le plus souvent utilisés – pour des raisons évidentes – dans le cadre de procédures civiles. Dans ce cadre, une centaine de recours sont déposés chaque année, tandis que le nombre est beaucoup moins important dans le cadre de procédures pénales.

J'ai entendu dire que, normalement, les avocats conseillent de ne pas déposer de tels recours, parce que cela pourrait mettre le juge de mauvaise humeur s'il se voit imposer un délai par l'instance supérieure.

C'est la raison pour laquelle, à titre de mesure complémentaire, de nouveaux médiateurs ont été mis en place le 1<sup>er</sup> novembre 2007 dans les tribunaux de deuxième instance. La première évaluation est encourageante et prometteuse : au cours des cinq premiers mois, environ 3 500 personnes ont contacté les médiateurs. 20% des affaires portées à la connaissance de ces médiateurs concernent des plaintes en raison de la durée des procédures devant des tribunaux en matière civile et pénale. Les médiateurs fournissent des informations utiles ainsi qu'une médiation entre toutes les parties concernées, y compris le juge. La première impression du ministère de la Justice est donc que cette mesure fonctionne bien.

L'Autriche a gagné de la notoriété en ce qui concerne la violation de la liberté d'expression, les affaires les plus populaires en la matière étant autrichiennes. L'année dernière, la Cour suprême autrichienne a pris des décisions extrême-

ment appréciées et très importantes<sup>68</sup>. Le Tribunal a soulevé la question du nombre élevé d'arrêts contre l'Autriche dans le cadre desquels la Cour avait conclu à une violation de l'article 10 de la Convention. Pour remédier à ce problème, la Cour suprême a élargi la possibilité d'être saisie et de trancher en cas de violations alléguées de l'article 10 de la Convention.

Outre cette amélioration sur le plan de la compétence, le ministre de la Justice a confié au « Generalprokuratur » (Procureur général, c'est-à-dire le degré le plus élevé au niveau des poursuites) la tâche de surveiller les arrêts soulevant des aspects de l'article 10 de la Convention et de les porter à l'attention de la Cour suprême.

## **Conclusion**

Je voudrais conclure mon exposé par un résumé.

Je suis convaincue que la tâche d'introduire un recours interne nécessaire est un véritable défi. Pour des raisons évidentes, la mise en place de nouveaux recours internes peut créer des problèmes : lorsque la structure juridique d'un certain Etat membre doit subir d'importants changements ; lorsque de nombreux « acteurs » sont concernés ; lorsqu'un grand nombre de dispositions juridiques différentes doivent être modifiées ; lorsque cela a des implications financières.

Je me suis efforcée avec ces quelques exemples de vous faire passer le message suivant : les échecs et les problèmes qui peuvent survenir ne sont pas toujours attribuables à une absence de volonté politique. Parfois, des oppositions étonnantes apparaissent de la part d'acteurs dont on n'attendait pas une telle réaction. D'autres fois, un Etat membre réussit à mettre en place un recours interne qui aide à gagner des affaires à Strasbourg, mais qui n'aide pas à améliorer la situation en matière de droits de l'homme.

Je voulais aussi nous encourager à faire preuve de souplesse et d'inventivité. Pour moi, le défi qui consiste à améliorer encore notre système de droits de l'homme ne s'arrête jamais.

Je vous remercie de votre attention. ★

---

68. Décision du 1<sup>er</sup> août 2007, 13 Os 135/06m ; voir également la décision du 23 août 2007, 12 Os 36/07.



# LES RECOURS INTERNES : L'EXPÉRIENCE SUÉDOISE

**M<sup>me</sup> Anna Skarhed**

*Conseillère à la Cour suprême suédoise*

## **Introduction**

**L**a promotion et la protection des droits de l'homme sont les conditions préalables de la paix et de la stabilité. Construire une société démocratique fondée sur le respect des droits de l'homme et la prééminence du droit est l'un des objectifs fondamentaux du Conseil de l'Europe. C'est en relevant les problèmes dans les Etats membres et en proposant des solutions que le Conseil concourt au renforcement du système judiciaire et de la démocratie. D'où la nécessité d'accorder une attention particulière à la mise en œuvre – dans tous les Etats membres – de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

En Suède, comme ailleurs, l'essentiel est de faire en sorte que l'élaboration de la législation et la pratique du droit ne puissent donner lieu à des violations de la Convention. Or, pour ce faire, il faut un bon système de suivi de la mise en œuvre de la Convention. C'est nécessaire, tant pour garantir aux parties lésées les droits fondamentaux dans la pratique que pour donner à chaque individu la possibilité de faire valoir son droit à un recours effectif.

La Cour européenne des droits de l'homme joue un rôle essentiel dans le suivi de la mise en œuvre de la Convention dans tous les Etats membres. Le nombre de requêtes individuelles ne cessant de croître, la charge de travail de la Cour est aujourd'hui telle, qu'il est dorénavant indispensable de trouver les moyens de faciliter son fonctionnement. Il importe de se rappeler ici que le suivi international qu'assure la Cour n'est jamais qu'une garantie, la mise en œuvre de la Convention au niveau national incombant au premier chef aux Etats membres

eux-mêmes. Pour ne pas mettre la Cour en porte-à-faux, il faut que chaque Etat membre renforce la mise en œuvre de la Convention.

Permettez-moi de vous présenter brièvement l'action menée par la Suède dans cette perspective.

## **Recours internes : l'expérience suédoise**

Lorsque la Suède a ratifié la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en 1952, la Convention n'a pas été incorporée dans le droit suédois. Autrement dit, la Convention n'était pas considérée alors comme faisant partie de la législation du pays. Au fil du temps, les Tribunaux suédois ont cependant établi des principes, en vertu desquels l'interprétation du droit interne devait être compatible avec la Convention.

Depuis l'adoption en 1995 d'une loi spéciale, la Convention fait partie de la législation suédoise. Le but essentiel étant de renforcer la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous les citoyens suédois, le gouvernement a déclaré que si la protection offerte par la Convention s'avérait supérieure à celle des dispositions pertinentes du chapitre 2 de la Constitution suédoise (*Regeringsformen*), c'est la Convention qui devrait s'appliquer.

L'incorporation de la Convention dans le droit interne ne s'est pas traduite d'emblée par des changements radicaux, mais, depuis quelques années, son importance s'est fondamentalement accrue dans les tribunaux suédois. Les deux plus hautes juridictions du pays – la Cour suprême et la Cour administrative suprême – se sont montrées, l'une comme l'autre, réticentes à interpréter le droit interne d'une manière risquant d'entraîner le rejet de leurs décisions par la Cour de Strasbourg. Pour prévenir ce risque, elles ont accordé une importance particulière à la Convention dans leur application de la loi et pris les mesures requises pour assurer la conformité de leurs décisions avec les dispositions de la Convention.

Elles l'ont fait, même lorsque la législation applicable préconisait une solution différente ou qu'elles étaient amenées à accorder en définitive au plaignant un droit non fondé sur la législation suédoise.

J'illustrerai mon propos par quatre exemples :

- 1) Pour garantir le droit, énoncé à l'article 6 (1) de la Convention, à un procès équitable et public dans des affaires « portant sur des droits de caractère civil », la Cour administrative suprême a décidé que les demandeurs devaient avoir le droit de faire appel des décisions, bien que ce droit ne fût pas prévu par la législation suédoise en vigueur (RÅ 1997 ref 65 et RÅ 2001 ref 56).
- 2) Pour ne pas enfreindre l'interdiction de la discrimination énoncée à l'article 14 de la Convention, la même cour a révoqué une obligation d'enregistrement aux fins de recensement, laquelle était indispensable à l'obtention d'un degré-

vement fiscal conformément au droit suédois (RÅ 1997 ref 6). La Cour administrative suprême a rendu sa décision après que la Cour de Strasbourg eut établi le caractère discriminatoire de cette obligation, dès lors contraire à la Convention.

- 3) Dans une affaire où, au regard des faits, une condamnation pour provocation raciale aurait été disproportionnée et risquait de constituer une violation de l'article 9 ou 10 de la Convention, la Cour suprême n'a pas retenu les accusations -à l'encontre d'un pasteur- de provocation raciale (NJA 2005 p. 805).
- 4) La Cour suprême a également prononcé un non-lieu dans une affaire de recel, au motif que les trois inculpés avaient été incités à commettre l'infraction et que leur droit à un procès équitable avait donc été, d'emblée et en définitive, irrémédiablement méconnu (NJA 2007 p. 1037). Dans son jugement, la Cour suprême mentionne, entre autres, les affaires *Teixeira de Castro c. Portugal* et *Vanyan c. Russie*.

Ainsi les lois internes sont-elles interprétées de manière à ce que les décisions rendues soient conformes à la Convention, dans un souci constant d'éviter toute violation et de protéger les droits des individus. Les exemples cités ne sont pas des descriptions de recours ; ils tendent simplement à montrer, et c'est important, me semble-t-il, comment les tribunaux suédois se sont employés à éviter d'aller à l'encontre de la Convention.

S'agissant du droit à un recours effectif, tel que défini à l'article 13 de la Convention, la Cour suprême a été saisie ces dernières années de plusieurs affaires concernant la possibilité pour une personne de prétendre devant un tribunal suédois à une réparation financière au titre de la Convention. Ces demandes s'expliquent principalement par le fait que la loi suédoise sur la responsabilité délictuelle ne prévoit pas de réparation financière pour le préjudice moral subi en cas de violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantis par la Convention, et exige en outre qu'il y ait « faute ou négligence » de la part de l'Etat. Notons à cet égard l'enquête menée en la matière et les modifications qu'il est proposé d'apporter à ladite loi pour en aligner les dispositions sur celles de la Convention (*Skadestandsfrågor vid kränkning* – réparation du préjudice moral – Ds 2007:10).

Voici quatre exemples d'affaires sur lesquelles s'est prononcée la Cour suprême après que la Cour européenne des droits de l'homme eut rendu son arrêt dans l'affaire *Kudla c. Pologne* en octobre 2000.

- 1) Un homme accusé et déclaré coupable d'une infraction fiscale a demandé une réparation au titre de l'article 6 (1) de la Convention en invoquant la souffrance causée par la durée de la procédure – presque sept ans s'étaient écoulés entre le moment où il avait été informé des soupçons qui pesaient sur lui et la décision de justice définitive. Les juridictions inférieures ont rejeté ses de-

mandes, mais la Cour suprême les a jugées recevables et renvoyé l'affaire devant le tribunal de district. (NJA 2003 p. 217)

- 2) Un homme mis en examen pour une infraction fiscale a été relaxé au bout de sept ans. Il a demandé une réparation au titre de l'article 6 (1) de la Convention, au motif que l'affaire n'avait pas été jugée dans un délai raisonnable. Dans sa décision, la Cour suprême a fait observer que, selon les articles 6 (1) et 13 de la Convention et la jurisprudence *Kudla c. Pologne*, l'Etat est tenu d'offrir à ses ressortissants une voie de recours effectif en cas d'atteinte aux droits que leur confère la Convention. Se référant d'abord aux dispositions de la loi suédoise sur la responsabilité délictuelle, la Cour suprême a établi, dans un premier temps, qu'il pouvait être accordé au demandeur une réparation financière pour perte de revenus. Elle a ensuite constaté qu'en l'absence d'infraction à l'encontre du demandeur, en vertu du droit interne, il ne pouvait pas lui être accordé de réparation pour la violation. Nonobstant ce constat, il a été accordé au demandeur 100 000 couronnes suédoises pour réparation du préjudice moral. La Cour suprême a conclu que, compte tenu de la pratique établie par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Kudla c. Pologne*, une juridiction suédoise devait pouvoir accorder une réparation de cette nature, lorsque pareille mesure revient à garantir le droit à un recours effectif. (NJA 2005 p. 462).
- 3) Un homme qui a été détenu et a subi des restrictions de son droit à communication 16 mois durant, avant l'audience principale, a demandé réparation au motif que l'Etat avait enfreint l'article 5 (3) de la Convention et qu'il avait en conséquence droit à réparation conformément à l'article 5 (5). La Cour suprême a constaté que, pour satisfaire aux conditions de l'article 5 (5) de la Convention, l'Etat suédois pouvait être tenu au paiement d'une indemnité supérieure à celle qu'exigerait l'application de la législation suédoise. (NJA 2007 p. 295)
- 4) Des enfants, présumés avoir été victimes d'abus d'un de leurs parents, ont été soumis à un examen médical sur décision de la police. La décision –arbitraire– a été jugée contraire à l'article 8 de la Convention. La Cour suprême a conclu que parents et enfants avaient droit à une réparation à déterminer conformément à la pratique établie par la Cour de Strasbourg.

Ce sont là des exemples de décisions de justice. Il convient de noter qu'en Suède, toutes les demandes de réparation de ce type ne sont pas systématiquement portées devant les tribunaux. Le Chancelier de la justice a la faculté d'allouer des réparations et l'exerce dans de nombreuses affaires.

Pour la Cour européenne des droits de l'homme, la réparation ne revêt pas nécessairement la forme d'une indemnité financière. Dans des affaires pénales dans lesquelles le droit à un procès équitable dans un délai raisonnable n'a pas été res-

pecté, les tribunaux suédois ont vu dans la réduction de peine un autre moyen de garantir le droit à un recours effectif.

J'appellerai enfin votre attention sur la proposition figurant dans un rapport officiel présenté il y a peu, selon laquelle, pour ne pas enfreindre l'article 6 (1) de la Convention, la Suède devrait autoriser le président d'un tribunal à donner la priorité aux affaires qui ont subi des retards (*Förtursförklaring i domstol*, SOU 2008:16).

Ces quelques exemples vous auront donné, je l'espère, un aperçu des voies empruntées par les Tribunaux et le Parlement suédois pour mettre en œuvre, comme il leur incombe, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Je vous remercie de votre attention. ★

# L'EXÉCUTION DES ARRÊTS NATIONAUX : L'EXPERIENCE RUSSE

**M<sup>me</sup> Veronika Milinchuk**

*Représentante de la Fédération de Russie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, vice-ministre de la Justice*

La non-exécution ou les retards d'exécution de décisions judiciaires étaient jusque récemment l'une des questions essentielles soulevées par les ressortissants russes qui exerçaient un recours devant la Cour européenne des droits de l'homme. Le problème principal en la matière concerne l'exécution de décisions rendues par les tribunaux contre l'Etat (le Trésor), les autorités fédérales, les pouvoirs locaux ou régionaux, les institutions municipales ou d'Etat, etc.

Le problème était lié aux restrictions budgétaires qui ont caractérisé certaines périodes, à l'absence (fait essentiel) de réglementation budgétaire appropriée sur les rapports entre les différents niveaux de pouvoirs publics, aux lacunes législatives concernant la procédure de règlement des diverses catégories de dommages, l'indexation des dommages, la réparation du préjudice moral et, enfin, au refus de certains responsables de services de l'Etat et des collectivités locales de traiter rapidement les questions soulevées et à leur volonté de rejeter le fardeau des « dettes sociales » sur le gouvernement central.

Malgré tous les efforts déployés (notamment l'affectation à cette fin, décidée par le ministère fédéral des Finances, d'une grosse enveloppe de crédits), il y avait au début de 2007 des milliers de décisions judiciaires non exécutées concernant le règlement des arriérés de « dettes » anciennes, notamment l'indexation d'arriérés de paiement, aux dépens des collectivités régionales de la Fédération de Russie.

Les responsables des régions de la Fédération de Russie n'ont pas caché que, puisque la Fédération de Russie assume dans son ensemble la pleine responsabilité de la non-exécution de toutes les décisions judiciaires de cette nature dans le cadre des procédures devant la Cour européenne, les pouvoirs régionaux ont

avantage à ne pas exécuter les décisions de justice en attendant que l'Etat fédéral le fasse au titre de son budget en raison d'une décision de la Cour européenne.

Il était souvent abusif pour les responsables des pouvoirs régionaux d'invoquer des restrictions budgétaires, car les services de l'Agent du gouvernement ont constaté dans différents cas que les ressources nécessaires étaient aisément trouvées dans un délai très court dès que les Représentants du Président dans les Régions fédérales, le Service fédéral des huissiers et la *Prokuratura* générale de la Fédération de Russie intervenaient pour régler le problème.

Une discussion animée sur les questions en suspens au niveau des institutions concernées avec la participation du Greffe de la Cour européenne a permis d'analyser en détail la non-exécution de décisions judiciaires prévoyant le versement de dommages et un ensemble de mesures ont été élaborées. Leur mise en œuvre a été suivie en particulier par l'Agent du gouvernement.

Dans ce contexte, les autorités russes ont envisagé des mesures immédiates pour redresser la situation. Il convient de le noter, l'Agent du Gouvernement russe est non seulement autorisé à représenter la Russie devant la Cour européenne des droits de l'homme, mais il assure aussi, en collaboration avec les services fédéraux, l'élaboration de projets de loi et il fait des propositions sur la jouissance du droit d'initiative législative pour autant que les arrêts de la Cour européenne imposent la modification de lois fédérales ; en collaboration avec les autorités fédérales, il facilite l'élaboration de projets de règlements et les soumet pour examen aux autorités compétentes au cas où l'exécution des arrêts de la Cour implique la modification de certains actes du Président de la Fédération, du gouvernement fédéral et autres textes réglementaires ». Etant donné ce mandat, des réunions au niveau fédéral et régional ont conduit à envisager de modifier en profondeur la situation et à prendre des mesures générales pour prévenir de semblables violations à l'avenir.

Il est nécessaire de souligner trois points sur lesquels les autorités de la Fédération de Russie se sont arrêtées :

- ▶ l'amélioration de la législation ;
- ▶ l'adoption de mesures structurelles générales ; et
- ▶ l'élaboration de mesures destinées à la modification de la procédure d'exécution notamment s'agissant des décisions de justice.

La modification de la législation fédérale concernant en premier lieu le budget a contribué considérablement au renforcement de l'efficacité du système d'exécution des actes judiciaires en ce qui concerne les requêtes dirigées contre des associations non gouvernementales.

Dans son ordonnance n° 8-P du 14 juillet 2005, la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie a souligné la nécessité d'adopter les points ci-dessus par le biais d'une loi fédérale et de les rendre ainsi contraignants pour les pouvoirs locaux et régionaux.

Conformément à cette ordonnance, le gouvernement fédéral a rédigé des projets de modifications du Code fiscal fédéral, du Code fédéral de procédure civile, du Code de procédure arbitrale et de la loi fédérale sur la procédure d'exécution, qui sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006 après leur adoption par la *Douma*. Le Code fiscal fédéral a été complété par un chapitre 24.1, qui définit les modalités d'exécution des décisions judiciaires concernant les associations non gouvernementales et les institutions financées par les pouvoirs publics.

Ainsi, un certain nombre de modifications déterminantes de la législation fédérale ont contribué globalement à la mise en place d'un mécanisme coordonné pour réguler les relations financières entre les différents niveaux de pouvoir en Russie.

La législation en vigueur sur le budget prévoit la procédure d'exécution des décisions judiciaires, les modalités de collaboration entre les niveaux de pouvoir en matière budgétaire, les délais fixés pour chaque étape de la procédure d'exécution et les objectifs à atteindre à chaque étape.

En ce qui concerne l'exécution des décisions judiciaires relatives aux obligations budgétaires des institutions publiques et la responsabilité subsidiaire des associations non gouvernementales en matière de respect des obligations des institutions publiques, le Code fiscal fédéral autorise les services fédéraux du Trésor à suspendre les virements sur des comptes privés en vue de l'exécution inconditionnelle et en temps utile de décisions judiciaires concernant tous les types de violations de l'ordonnance d'exécution.

De cette manière, le nombre de décisions judiciaires exécutées a augmenté de 30% entre 2006 et 2007. Ce progrès a été facilité avant tout par le recours plus large à des mesures coercitives par le biais du blocage des transactions sur les comptes des débiteurs.

Les tribunaux se sont efforcés d'appliquer une jurisprudence uniforme en matière d'exécution des lois en ce qui concerne la désignation d'un défenseur approprié par les associations non gouvernementales exerçant un recours contre des associations non gouvernementales et des institutions publiques.

De même, la Cour suprême d'arbitrage de Russie a donné des éclaircissements sur la détermination de questions budgétaires.

De plus, les autorités russes ont envisagé la création d'un fonds fédéral spécial et/ou de lignes de réserve budgétaires spéciales afin d'assurer l'accomplissement des obligations financières liées à l'exécution de décisions judiciaires. Cependant, les institutions intéressées ont conclu - pour les motifs exposés ci-après - qu'il était peu opportun de créer un fonds fédéral spécial et/ou des lignes budgétaires particulières afin d'assurer le versement rapide de dommages à un justiciable conformément à une décision judiciaire.

De telles mesures restaureraient globalement la pratique d'exécution des décisions de justice qui était en vigueur dans les années 1990 en Russie par le déblo-



cage de crédits affectés à cet effet dans le système budgétaire. Cette façon de faire a contribué alors à la déstabilisation du système budgétaire et au discrédit de l'Etat.

En ce qui concerne les mesures structurelles et techniques, il convient de souligner qu'un système d'information automatisé unique sur l'exécution des décisions judiciaires (« AIS Finances ») a été mis en place. De plus, l'ordonnance (n° 271 du 15 août 2006) relative à l'organisation des activités du ministère fédéral des Finances destinées au recouvrement des dommages accordés en cas de plaintes contre l'Etat fédéral dans le cadre du Code fiscal fédéral prévoit que les informations sur le sujet soient incorporées dans ce système. Cette ordonnance autorise le contrôle explicite de l'examen et de l'adoption de mesures judiciaires.

Par ailleurs, le Service fédéral d'huissiers réalise une analyse approfondie afin d'améliorer l'efficacité de ses activités, de repérer les lacunes de la procédure d'exécution et d'éliminer les conditions favorisant la violation des termes de l'exécution de décisions judiciaires. A cet égard, il attire l'attention des collectivités territoriales sur la position constante de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'exécution des décisions judiciaires relatives aux associations non gouvernementales et aux institutions publiques, et il organise des ateliers sur ce sujet. Il a transmis le 22 octobre 2007 aux responsables de ses sections territoriales un rapport analytique intitulé « Résultats de l'examen des demandes de l'Agent du Gouvernement de la Russie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme au cours du premier semestre de 2007 et il a pris un certain nombre d'instructions visant à renforcer les actions de prévention de retards de l'exécution de décisions judiciaires et à rendre les fonctionnaires plus responsables.

Etant donné l'importance des mesures prises par les autorités russes, il est raisonnable de conclure dès à présent qu'elles ont conduit à des progrès dans l'exécution des décisions de justice rendus dans des recours visant des associations non gouvernementales et des institutions publiques.

90% des décisions de justice exécutées ont porté en 2007 sur le versement de dommages par des institutions fédérales financées par la Fédération de Russie. Ce chiffre était de 80% en 2005 et de 87% en 2006.

La législation sur le budget en vigueur ne prévoit pas le versement automatique de dommages pour les retards d'exécution d'une décision judiciaire en cas de retards abusifs de l'exécution contestés par le requérant.

Si un requérant estime que l'exécution d'une décision judiciaire qu'il a demandée ou que le tribunal a rendu en sa faveur subit des retards injustifiés, il peut demander réparation devant le tribunal en droit civil sous la forme d'intérêts fixés par le tribunal pour l'utilisation de sommes dues en raison des retards de règlement et sous forme de réparation du préjudice matériel (article 395 CCF) et moral (article 151 CCF).

La législation russe prévoit une indexation éventuelle des dommages à verser à titre de réparation du préjudice moral conformément à une décision judiciaire pour remédier aux retards d'exécution de décisions de justice rendue en faveur d'un particulier.

C'est là un recours effectif et d'un accès facile. S'il établit un retard d'exécution (sans rechercher la culpabilité d'une autorité), le tribunal impose sans condition une indexation des dommages accordés auparavant.

La poursuite des autorités de l'Etat, des pouvoirs locaux et de leurs fonctionnaires est une autre voie de recours en réparation du préjudice matériel et moral causé par les retards d'exécution d'une décision judiciaire, ainsi que le prévoit l'article 1069 CCF.

La responsabilité financière est définie par l'avis n° 60-0 rendu le 24 février 2005 par la Cour constitutionnelle fédérale. Dans cet avis, la Cour a estimé que la capacité juridique particulière des associations non gouvernementales ne les exonère pas de leur responsabilité matérielle et oblige le législateur fédéral à rechercher une solution permettant aux pouvoirs publics d'accomplir leurs obligations et d'exercer leurs compétences budgétaires.

Un groupe de travail a été créé au sein de la Cour suprême d'arbitrage de Russie pour améliorer les mécanismes nationaux de réparation applicables notamment aux retards d'exécution (mauvaise exécution) de décisions de justice. Il est autorisé à présenter des projets de modifications du Code fédéral de procédure arbitrale en ce qui concerne le mécanisme de réparation au niveau national du préjudice causé par le comportement de fonctionnaires. La création de ce mécanisme devrait compléter à bien des égards l'instrument disponible pour la réparation du défaut d'exécution, qui a été incorporé en 2002 au code précité (article 153 du Code fédéral de procédure arbitrale).

Par ailleurs, la Cour suprême d'arbitrage a l'intention d'incorporer des projets de dispositions sur la réparation du préjudice causé par l'inexécution d'arrêts et sur les voies de recours offertes aux parties à un litige (indexation des dommages dus au titre d'une décision de justice en cas de non-exécution ou de recours contre la conduite d'un huissier, versement de dommages pour le préjudice causé etc.) dans le projet de décision de l'assemblée générale de la Cour qu'elle est en train d'élaborer.

La Cour suprême de la Fédération de Russie projette d'inscrire dans la loi constitutionnelle fédérale – en cours d'élaboration - sur la réparation par l'Etat du préjudice causé par la violation du droit à un procès équitable dans un délai raisonnable et du droit à l'exécution dans un délai raisonnable de décisions judiciaires définitives, la réparation par l'Etat du préjudice causé par la non-exécution prolongée de décisions judiciaires (outre les voies de recours utilisées en cas de retards de la procédure judiciaire).

Deux approches sont donc retenues pour combattre juridiquement le défaut prolongé d'exécution d'une décision judiciaire définitive dans le cadre de la législation en vigueur : modifications des règles de procédure et mise à jour de la jurisprudence des tribunaux, ou adoption d'un texte de loi spécial régissant la réparation du préjudice causé par la violation du droit à l'exécution dans un délai raisonnable d'une décision judiciaire définitive.

La conclusion d'accords à l'amiable avec des requérants de la Cour européenne des droits de l'homme mérite une attention particulière. Les pouvoirs régionaux s'attachent souvent à rechercher un accord à l'amiable si une requête déposée devant la Cour européenne des droits de l'homme est susceptible d'aboutir à une décision défavorable pour les autorités de Russie et de conduire à des frais judiciaires supplémentaires bien supérieurs (en raison même de la procédure judiciaire).

En conclusion, permettez-moi de m'arrêter sur la coopération entre l'Agent du Gouvernement russe et diverses autorités politiques pour parvenir à l'exécution globale et en temps utile des arrêts de la Cour européenne et pour réprimer toutes violations en la matière. Pour que la Fédération de Russie prennent des mesures intéressant ses ressortissants (versement de dédommagements) ou les pouvoirs locaux et régionaux (par ex. facilitation de leur exécution dans les trois mois suivant une décision judiciaire ou respect intégral des termes et conditions d'un accord à l'amiable) lorsqu'elle y est invitée par un arrêt de la Cour européenne, il faut le soutien, l'assistance et la coopération résolus des *prokuraturas* et des sections du Service fédéral des huissiers. L'institution de l'Agent du gouvernement ne peut gérer la plupart des questions en collaboration avec les administrations précitées faute de représentants au niveau régional.

En 2007, la *Prokuratura* générale de la Fédération de Russie a contrôlé le respect des dispositions de la législation fiscale lors de l'exécution de décisions judiciaires ordonnant aux pouvoirs publics de verser des dommages. Elle a ainsi mis en évidence des violations de la législation fiscale, de règles de la procédure arbitrale et de la procédure d'exécution par le ministère fédéral des Finances. En conséquence, des agents du ministère ont fait l'objet de sanctions disciplinaires et des mesures générales ont été prises.

Les services de l'Agent du gouvernement travaillent toujours étroitement avec le Service fédéral des huissiers et les *prokuraturas* tout en bénéficiant du soutien direct des Représentants du Président dans les Régions Fédérales pour suivre l'exécution inconditionnelle des décisions de justice par les collectivités locales et régionales. Ce faisant, l'accent a été mis sur une approche systémique en vertu de laquelle les organes représentatifs des collectivités locales et régionales ont dû prévoir les crédits budgétaires nécessaires pour assurer l'exécution des décisions judiciaires lors de l'exercice fiscal suivant. ★

# THÈME 2

## AMPLIFIER L'EFFET DE LA JURISPRUDENCE DE LA COUR

### Intervenante : M<sup>me</sup> Elisabet Fura-Sandström

*Juge élue au titre de la Suède à la Cour européenne des droits de l'homme*

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Je suis très heureuse d'être parmi vous et saisis l'occasion qui m'est offerte de féliciter les organisateurs et de leur exprimer ma gratitude pour m'avoir invitée à prendre la parole devant vous, dans la ville où je suis née et qui occupera toujours une place spéciale dans mon cœur.

Tous les points de vue que j'exprime sont les miens et ne reflètent pas nécessairement ceux de la Cour.

Que les choses soient claires : il n'existe pas d'effet *erga omnes* en droit. L'article 46 dispose : « les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges **auxquels elles sont parties** » (non souligné dans le texte). Il existe heureusement un effet *erga omnes* de fait.

Renforcer l'autorité de la jurisprudence de la Cour au-delà de l'effet obligatoire de l'arrêt à l'égard des parties constituerait un excellent moyen de garantir l'efficacité de la protection des droits de l'homme en Europe. Si nous estimons que ce but est important en soi, et pas seulement parce que nous voulons faire face au nombre d'affaires impressionnant et croissant à Strasbourg, nous devons examiner les modalités d'y parvenir sans tarder.

Permettez-moi de vous poser quelques questions (provocatrices) et de formuler ensuite certaines suggestions :

► **Voulons-nous** que la Cour étende son autorité au-delà des parties dans une affaire donnée ?

- ▶ Avons-nous **besoin** d'une Cour constitutionnelle européenne des droits de l'homme qui ne traite que des affaires soulevant une nouvelle question de principe, rende des décisions de principe qui soient opposables à tous en laissant le reste des affaires aux juridictions et autorités nationales pour qu'elles les traitent conformément au principe de la subsidiarité et à la Convention telle qu'interprétée par la Cour ?
- ▶ Serait-il **juste** de prétendre qu'il est possible d'y parvenir sans modifier la Convention ? Le principe de subsidiarité est en vigueur et pourrait être renforcé comme je vais essayer de vous le montrer.

Les avantages d'une telle approche sont les suivants : « la division du travail » entre les juridictions nationales et la Cour de Strasbourg serait plus claire, ce qui permettrait, il faut l'espérer, de pouvoir gérer le nombre d'affaires sans accumuler de retard. Fait plus important encore, la protection de l'individu serait renforcée, car l'administration de la justice serait plus rapide, cette dernière étant rendue au niveau national. Les Etats ont déjà une obligation de respect conformément à l'article 1<sup>er</sup>. Lenteur de justice vaut déni de justice, ou pour employer une formule positive, une justice plus rapide est une meilleure justice.

Dans une thèse de doctorat soutenue il y a une semaine à la faculté de droit de Copenhague, j'ai trouvé une nouvelle idée qui pourrait être utile. Jonas Christoffersen suggère que la Cour cesse de reprendre le principe de subsidiarité pour se concentrer à la place sur la responsabilité première des parties contractantes de transposer la convention dans le droit national. Il présente un nouveau concept qu'il appelle le **principe de responsabilité première** fondé sur l'effet contraignant de la Convention (articles 1 et 3) et se retrouvant dans le principe de subsidiarité. Il préconise une nouvelle interprétation de l'article 13 qui le rende applicable au niveau de la législation, du droit et de la politique générale des pays.

« La Cour pourrait avoir tendance à interpréter la Convention d'une manière qui puisse renforcer la position de cette dernière dans le droit national » (page 503, « juste équilibre »).

Devrions-nous être aussi audacieux que M. Christoffersen le laisse entendre et cesser de mettre l'accent sur le système international de protection au profit du rôle essentiel des décideurs nationaux ?

La Cour publie les arrêts et décisions de principe sur son site web. Il n'y a pas de définition précise de ce qui doit être considéré comme un arrêt ou une décision de principe, ce n'est vraiment pas difficile, mais ce site est – je l'espère – utile, car il montre ce qui est important et nouveau aux yeux de la Cour. Cela étant, les arrêts de principe ne constituent pas l'essentiel de la jurisprudence.

Certains arrêts sont extrêmement importants sans avoir la qualité d'arrêt ou de décision de principe ayant un effet à l'égard de tous. Dans l'affaire *Leyla Sahin c. Turkey* (Arrêt (au principal) du 10 novembre 2005, n° 44774/98) dans laquelle une

jeune étudiante n'avait pas pu poursuivre ses études de médecine au motif qu'elle refusait d'enlever son foulard, la Cour a jugé qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 9, affirmant que dans le contexte turc particulier, l'interdiction qui l'avait frappée était proportionnée aux buts poursuivis, à savoir protéger l'Etat laïc.

On ne saurait interpréter cet arrêt comme donnant carte blanche aux autorités nationales d'autres Etats signataires pour interdire le port de foulard islamique dans les établissements scolaires ou institutions publiques similaires. Une série de recours contre la France et le Royaume-Uni par exemple seront examinées par la Cour en temps utile dans leur contexte particulier, qui n'est pas nécessairement analogue à celui de la Turquie.

Une façon d'avoir un effet *erga omnes* dans le cadre du système actuel serait d'inviter, sur une base périodique, les Etats à intervenir en qualité de tiers à la Grande Chambre. Ils ne seraient pas liés par la décision juridiquement, mais ils sauraient que la Cour suivra l'arrêt de référence, ce qui les incitera à participer aux délibérations et à s'y conformer par la suite.

Un accès facile et rapide à la jurisprudence de la Cour dans la langue du pays concerné est essentiel pour obtenir un effet *erga omnes*. Si la responsabilité de la publication des arrêts et des décisions incombe à la Cour, dont le Comité des publications choisit avec soin les affaires qui méritent de figurer dans les rapports officiels, publiés en anglais et en français, la traduction dans les autres langues des Etats membres du Conseil de l'Europe est une tâche qui revient aux autorités nationales. Il existe actuellement un déficit à cet égard et la Cour a statué dans l'affaire *Scordino c. Italie (n° 1) GC*, n° 36813/97, paragraphe 239, CEDH 2006-...

« Encore faut-il que les juridictions nationales aient la possibilité en droit interne d'appliquer directement la jurisprudence européenne, et que leur connaissance de cette jurisprudence soit facilitée par l'Etat en question ».

La Cour a en outre affirmé dans sa réponse au rapport des Sages (voir l'avis de la Cour sur le rapport des Sages adopté lors de la session plénière du 2 avril 2007) :

« Bien que ses arrêts n'aient pas à proprement parler d'effet *erga omnes*, chaque Etat devrait tenir dûment compte des arrêts rendus contre d'autres pays, en particulier des arrêts de principe, aux fins de prévenir d'éventuels constats de violation prononcés contre lui-même ».

Beaucoup a été fait, mais des progrès sont encore possibles. Certains Etats traduisent les arrêts de la Cour et les publient dans leur Journal officiel, mais ces arrêts portent d'ordinaire sur des affaires les concernant. Cela étant, les tribunaux de tous les Etats contractants doivent être au courant des arrêts rendus contre les Etats et des principaux arrêts de la Cour de Strasbourg. Les Etats devraient donc veiller à ce que ces arrêts soient traduits dans les différentes langues nationales. La tâche est énorme, mais il est possible de trouver des solu-

tions efficaces, par exemple des recueils de jurisprudence, des bulletins d'information comme le Bulletin suédois de l'Agence de la Cour distribué aux magistrats tous les mois avec de brefs résumés de la jurisprudence applicable, un financement conjoint des pays ayant une langue en partage, d'autres sources de financement, la participation d'éditeurs commerciaux ou professionnels.

Si la rapidité est un facteur capital (informations opportunes et exactes), le filtrage l'est aussi. Il n'est tout simplement pas réaliste de penser que les magistrats de juridictions nationales ou d'autres décideurs à l'échelon national ont le temps de consulter la jurisprudence, de passer au crible des décisions/arrêts sans fin en anglais ou en français afin de voir si des éléments pourraient leur être utiles pour trancher les affaires dont ils sont saisis. Une présentation structurée et systématique est aussi souhaitable et nécessaire. Des guides mis à jour régulièrement, présentés sous forme électronique ou sur support papier, sont incontestablement un moyen utile d'information des juges, des responsables et des praticiens du droit.

Même lorsqu'il dispose de connaissances et que l'affaire a trait à son pays, le juge n'a pas la tâche facile.

L'affaire dite *Görgulu* de 2004 (*Gorgulu c. Allemagne*, 74969/01) nous offre un exemple intéressant. Dans une affaire que l'on pourrait qualifier de garde d'enfant banale, la Cour a estimé que la décision des autorités allemandes (prise en 2001), en particulier la suppression des droits d'accès du père biologique, était contraire à l'article 8 de la Convention. Elle a accordé 15 000 euros à titre de dommages et intérêts. Le père a saisi le tribunal local pour qu'il régleme temporairement ses droits d'accès. *L'Oberlandesgericht* de Naumburg a refusé, faisant observer que l'arrêt de la Cour ne liait que la République fédérale d'Allemagne en tant que sujet de droit international public mais non ses organes, autorités ou organes responsables de l'administration de la justice, [...]. L'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme est un arrêt qui, quelles que soient les circonstances, ne serait pas contraignant pour les tribunaux nationaux.

La décision du tribunal de Naumburg a fait l'objet d'une plainte constitutionnelle et la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne a infirmé cette décision et renvoyé l'affaire au tribunal local en faisant observer que ce dernier n'avait pas suffisamment tenu compte de l'arrêt de la Cour lorsqu'il s'était prononcé, alors qu'il était dans l'obligation de le faire. La Cour constitutionnelle fédérale affirmait ensuite que les arrêts de la Cour étaient contraignants pour les parties à la procédure et n'avaient donc force de chose jugée sur le fond que de manière limitée [...] restreinte par les limites personnelles, matérielles et temporelles du litige ». En d'autres termes, les arrêts de la Cour n'ont pas d'effet *erga omnes* direct d'après la Cour constitutionnelle fédérale.

Les droits de l'homme et la jurisprudence de la Cour doivent être inscrits au programme de toutes les facultés de droit. Pour le Groupe des Sages, les princi-

pes de base du droit international et du droit européen devraient être étudiés tant au niveau de l'enseignement secondaire qu'au niveau universitaire. J'ajouterais qu'il faudrait encourager et soutenir financièrement des procès fictifs au besoin. Les étudiants sont les meilleurs défenseurs des droits de l'homme et l'orientation professionnelle qu'ils choisissent importe peu ; le principe de subsidiarité est optimal lorsque la connaissance et la prise de conscience des droits de l'homme s'étendent à tous les domaines de la vie, et pas simplement à la vie publique par une bonne administration de la justice, mais aussi aux domaines de l'éducation et des soins de santé pour n'en mentionner que quelques-uns. Le monde des affaires, le secteur bancaire et financier et celui de l'assurance comptent de plus en plus pour les consommateurs dont les droits risquent d'être compromis s'ils n'ont pas conscience de leur existence.

Les barreaux ont un rôle essentiel à jouer. Les membres du barreau (cabinets d'avocats) bénéficient d'une crédibilité et d'une légitimité particulières en raison de leur indépendance. Forts de leur expérience et de leur savoir, ils sont particulièrement bien placés pour diffuser la jurisprudence de la Cour et sensibiliser l'opinion à cette juridiction et à ses activités. Il faudrait donc encourager les barreaux à inscrire des cours sur les droits de l'homme dans les programmes de formation continue ainsi qu'aux examens du barreau, le cas échéant.

La mise en place éventuelle d'une forme de procédure de saisine préliminaire pour les avis consultatifs ou celle utilisée à la Cour européenne de Justice devrait être étudiée sérieusement. Si le principal problème tient à la non-transposition de la Convention dans les systèmes nationaux, le succès remarquable de la procédure d'avis consultatifs pour transposer le droit communautaire dans les systèmes nationaux mérite un examen approfondi. L'idée n'est pas nouvelle, mais à ce jour, elle n'a jamais été examinée en profondeur. Elle correspond bien au rôle quasi constitutionnel de la Cour d'interpréter généralement un texte avec un effet *erga omnes*.

En conclusion, monsieur le Président, je dirais qu'il nous faut une Cour constitutionnelle européenne et que l'heure est venue de prendre une initiative aussi audacieuse, peut-être en commençant par mettre en place une procédure de recours préjudiciels. Si nous ne faisons rien, nous risquons d'être dépassés par la Cour européenne de Justice, car la protection des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne devient plus importante et la Cour européenne de Justice sera appelée à interpréter la Charte par exemple. Même si la Cour européenne de justice continue de renvoyer à la jurisprudence de la Cour, il demeure qu'étant davantage une cour constitutionnelle, ses recours préjudiciels concernant les droits fondamentaux pourraient au bout du compte sembler plus accessibles et plus instructifs pour les juridictions nationales que les décisions de Strasbourg, d'autant qu'ils sont traduits dans toutes les langues officielles des Etats membres. L'heure est donc venue. La période d'apprentissage est terminée. La Cour de



Strasbourg devrait devenir une cour constitutionnelle sur les droits de l'homme tranchant des affaires de principe avec un effet *erga omnes* et laissant toutes les autres affaires aux juridictions nationales. Ces dernières sont beaucoup mieux placées qu'une cour internationale pour se prononcer sur des violations présumées des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Aux partisans du droit de requête individuel devant la Cour, je répondrai que ce principe, que chérissent les défenseurs des droits de l'homme dans le monde et à juste titre, est aujourd'hui quelque peu illusoire du moins dans de nombreuses affaires en raison des dossiers en suspens devant la Cour. Lorsqu'une personne doit attendre plusieurs années avant de recevoir une réponse de la Cour et apprendre que son affaire n'a pas été jugée sur le fond parce qu'elle est frappée de forclusion, on ne peut affirmer que la justice a été rendue. Le droit de requête d'une personne devrait être maintenu, mais le droit à une réponse individuelle de la Cour sous forme d'arrêt ou de décision raisonnée ne sera plus absolu. Je pense que la Cour doit pouvoir choisir de traiter, parmi les requêtes dont elle est saisie, les nouveaux problèmes graves et développer, s'il y a lieu, sa jurisprudence. C'est seulement ainsi que la Cour continuera de s'acquitter de son rôle dans le système de protection des droits de l'homme en Europe.

#### Documentation pertinente:

Recommandation 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 (adoptée le 18 décembre 2002)

Résolution Res(2002)58 sur la publication et la diffusion de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (adoptée le 18 décembre 2002)

Rapport du Groupe des Sages au Comité des Ministres CM(2006)203, 15 novembre 2006

Avis de la Cour sur le rapport des Sages (tel qu'adopté lors de la session plénière du 2 avril 2007)

Juste équilibre – Etude des principes de proportionnalité, de subsidiarité et de responsabilité première dans la Convention européenne des droits de l'homme, thèse de doctorat de Jonas Christoffersen, 2008. ★

# VÉRIFICATION DE LA LÉGISLATION NATIONALE

## Le Comte d'Onslow

*Membre de la Chambre des Lords et de la Commission mixte des droits de l'homme du Parlement du Royaume-Uni*

### **Contrôle de la législation au Royaume-Uni : Qui sommes nous et que faisons-nous ?**

#### *Introduction*

Mesdames et Messieurs : Peut-être trouverez-vous étrange qu'une personne siégeant au parlement vous parle des droits de l'homme, alors qu'elle y doit sa présence à l'un de ses aïeux qui était président de la Chambre des Communes dans la première partie du XVIII<sup>e</sup> siècle et se saoulait avec notre Premier ministre, mais Dieu et la Constitution britannique changent de manière mystérieuse ! Ces mystères sont aussi les ancêtres de la *common law*. Cette *common law* a été, vous le savez, le fondement de la Convention européenne des droits de l'homme. Ses auteurs, en effet, ont été fortement influencés par des spécialistes de la *common law*, feu Sir David Maxwell Fyfe qui est devenu par la suite Lord Chancelier, le premier vicomte Kilmure et David, Lord Renton. Je le dis d'emblée, car cela explique un peu pourquoi mon pays a mis aussi longtemps à intégrer la Convention dans l'ordre juridique interne. J'avais le sentiment pour ma part que la *common law* et le parlement suffisaient et j'admets que je n'étais pas très favorable à son adoption. Je pensais que la Chambre des Communs était là pour protéger les libertés des Anglais, mais je me suis rendu compte qu'elle ne faisait pas tout le travail nécessaire et je suis devenu un fervent partisan de son adoption. A mon sens, la loi relative aux droits de l'homme, qui reprend la plupart des droits

protégés par la Convention, joue désormais un rôle essentiel dans la manière dont le Royaume-Uni est gouverné.

Je partage également l'avis de M<sup>me</sup> Bemelmans-Videc, selon lequel les parlements doivent renforcer les obligations des gouvernements à l'égard de la CEDH. Au Royaume-Uni, le parlement nomme une Commission mixte composée de membres des deux Chambres pour surveiller le gouvernement et l'état des droits de l'homme au Royaume-Uni. Je ne peux qu'inviter instamment les autres Parties contractantes à faire de même. Notre Commission mixte des droits de l'homme est composée de 12 membres, 6 pour chaque Chambre du parlement. Mélangée politiquement, avec 5 membres du Parti travailliste, 4 conservateurs, 2 libéraux-démocrates et un indépendant, elle est présidée par un membre travailliste de la Chambre des Communs, Andrew Dismore, que je représente aujourd'hui<sup>69</sup>. Andrew participe à un débat pour une question qui nous préoccupe, à savoir la compatibilité de la proposition actuelle du Gouvernement du Royaume-Uni de prolonger de 28 à 42 jours la durée de garde à vue sans inculpation des personnes soupçonnées de terrorisme. J'espère que vous voudrez bien lui pardonner son absence parmi nous aujourd'hui.

Notre mandat est large, de sorte que nous pouvons décider nous-mêmes de nos priorités.

Le contrôle des lois et des projets de loi est une activité de notre Commission depuis 2001.

De même, nous avons décidé de procéder à un examen approfondi des réponses du gouvernement aux principaux arrêts rendus par la Cour de Strasbourg à l'encontre du Royaume-Uni.

Dans le cadre de notre travail thématique ou plus ponctuel, nous examinons l'effet pratique de la législation en vigueur et de la pratique administrative dans certains domaines sur les droits individuels fondamentaux, y compris leurs implications s'agissant de la compatibilité avec la Convention.

Dès le départ, nous avons aidé le Royaume-Uni à tenir ses engagements au regard de la Recommandation de 2004 du Comité des Ministres sur la vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives et nous allons continuer dans cette direction<sup>70</sup>.

Le Président de notre Commission a fait en sorte que nos travaux en matière de contrôle de la législation nationale soient plus pertinents pour les membres de notre parlement et pour le public.

Lorsque nous soulignons le négatif, nous ne prenons pas une position rigide ou légaliste ; de même, quand le gouvernement fait quelque chose de bien, nous

---

69. Le mandat de la Commission mixte des droits de l'homme et d'autres informations sur nos activités sont disponibles en ligne à l'adresse indiquée à la suite : [http://www.parliament.uk/parliamentary\\_committees/jchr](http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/jchr)

le félicitons. Si besoin est, nous proposons des alternatives plus compatibles. Nous encourageons le gouvernement à envisager la Convention et les obligations qui en découlent de manière positive. Le cas échéant, nous encourageons le gouvernement à inclure des mesures favorables aux droits de l'homme dans la nouvelle législation et les nouvelles initiatives prises par les pouvoirs publics. Non seulement, cela contribuera à donner plus d'effet à la Convention, mais cela permettra aussi à la population du Royaume-Uni de mieux comprendre les droits de l'homme.

### *Surveillance parlementaire des projets de loi du gouvernement*

La loi de 1998 relative aux droits de l'homme a été à la base de la création de la Commission mixte et constitue le fondement de notre activité de surveillance législative. Cette loi, qui est la manière dont le gouvernement a décidé d'intégrer dans l'ordre juridique interne les droits garantis par la Convention, vise à garantir que la vérification de la législation en lien avec les droits de l'homme joue un rôle clé dans le processus démocratique et législatif.

Soit dit en passant, aucune juridiction britannique ou étrangère ne peut infirmer une loi votée par le parlement. La seule chose que les juridictions britanniques puissent faire, c'est de déclarer une loi incompatible avec les droits protégés par la Convention. Il y a ensuite une méthode rapide d'abrogation, mais c'est le parlement qui doit procéder à cette abrogation.

Cette loi impose à nos juridictions d'interpréter notre loi « aussi vite que possible », conformément aux droits garantis par la Convention – ce qui revient, d'une certaine façon, à vérifier notre législation du point de vue de la compatibilité.

La loi de 1998 relative aux droits de l'homme impose au gouvernement l'obligation de faire une déclaration de compatibilité avec les droits garantis par la Convention (Section 19, Déclarations) pour chaque nouvelle loi soumise au parlement. Le gouvernement doit déclarer soit que le projet de loi est compatible avec la Convention (et la jurisprudence de la Cour), soit qu'il est incompatible mais qu'il souhaite néanmoins son adoption par le parlement.

Notre parlement ne dispose d'aucun processus effectif lui permettant d'obtenir un avis juridique indépendant quant à l'exactitude des déclarations du gou-

---

70. Rec (2004)5. Recommandation du Comité des Ministres aux Etats membres sur la vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les standards fixés par la Convention européenne des droits de l'homme. La commission qui nous avait précédé s'était félicitée de cette recommandation ainsi que des autres recommandations visant à accroître le caractère effectif de la Convention, dans son rapport sur le Protocole n°14 à la Convention (*First Report of Session 2004-05, Protocol No. 14 to the European Convention on Human Rights, HL Paper 8/HC 106*).

vernement s'agissant de la compatibilité. C'est là que notre Commission joue un rôle essentiel.

Nous soumettons à un examen de compatibilité avec la Convention (et avec les autres obligations internationales du Royaume-Uni) tout nouveau projet de loi du gouvernement. Les Conventions de l'ONU sur les droits de l'enfant et contre la torture en sont de récents exemples.

Après avoir recueilli l'avis de nos conseillers juridiques sur des questions importantes en matière de droits de l'homme, nous transmettons par écrit nos préoccupations au gouvernement.

Nous prenons comme point de départ l'avis du gouvernement s'agissant de la compatibilité, mais nous exprimons notre propre point de vue sur la compatibilité et proposons des amendements qui nous semblent nécessaires pour rendre un projet de loi compatible avec les obligations du Royaume-Uni en matière de droits de l'homme. Nous avons commencé à élaborer des projets d'amendement à des projets de loi, lesquels ont été déposés par différents membres de notre Commission dans leurs assemblées respectives. Lorsque j'ai déposé récemment avec un autre membre, Lady Stern, des amendements au projet de loi sur l'immigration et la justice pénale, le fait que nous nous soyons exprimés en tant que membres de la Commission a donné beaucoup de poids à nos opinions et je suis heureux de dire que le gouvernement a accepté un grand nombre de nos amendements, ou bien, dans le cas contraire, nous avons été convaincus que ces amendements n'étaient pas nécessaires.

A propos, nous avons entendu dire que le gouvernement était quelque peu irrité en raison de nos activités récentes. Bonne nouvelle !

Notre objectif est d'élaborer un rapport sur chaque projet de loi en temps utile pour informer le débat parlementaire et donner aux députés la possibilité de remettre en question l'avis du gouvernement selon lequel un projet de loi est compatible avec la Convention<sup>71</sup>.

Notre vérification du travail législatif est de plus en plus intégrée avec nos autres axes de travail, de sorte que notre action est plus efficace. Par exemple, nous pouvons recommander un amendement à un projet de loi afin de le rendre conforme à un arrêt de la Cour<sup>72</sup> ou de donner effet à une recommandation qui figurait dans nos enquêtes thématiques<sup>73</sup>.

A l'origine, quand on m'a dit que nous allions devoir faire une enquête sur l'influence de la loi relative aux droits de l'homme sur le traitement des person-

---

71. Pour d'autres informations sur les pratiques de travail de la Commission, voir le dernier rapport sur les pratiques de travail : <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200506/jtselect/jtrights/239/239.pdf>. D'autres informations sur ces activités récentes figurent dans son dernier rapport annuel : <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt200708/jtselect/jtrights/103/103.pdf>

nes âgées dans les services de soins de santé (nous avons été très impressionnés par ce que nous avons vu lors de notre séjour en Suède, mais les problèmes des populations âgées touchent l'ensemble de l'Europe), je pensais que cette loi n'était pas pertinente car, pour moi, s'occuper des gens était une question élémentaire et de bon sens, mais, très vite je me suis aperçu que la loi sur les droits de l'homme était considérée par le personnel soignant comme un instrument très utile pour maintenir la vigilance du personnel et des institutions.

## **Nos travaux rendent-ils la Convention plus effective ?**

Le gouvernement s'est appuyé sur nos travaux dans le cadre de sa mise en œuvre des recommandations du Comité des Ministres sur l'efficacité de la Convention, et nous avons été félicités par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme pour nos activités dans le cadre de la mise en œuvre des arrêts de Strasbourg.

Les députés sont de plus en plus informés au sujet des droits de l'homme et cela donne lieu à de véritables débats démocratiques sur une mise en œuvre effective de la Convention.

Les tribunaux utilisent nos rapports pour se tenir informés des questions en matière de droits de l'homme dont ils sont saisis, ce qui encourage ainsi un dialogue interne sur la manière dont le Royaume-Uni devrait se conformer aux obligations que lui fait la Convention.

### *Ce qui se passe lorsque le gouvernement écoute ...*

Notre récent travail sur la nouvelle loi de 2008 relative à l'immigration et à la justice pénale montre ce qui se passe lorsque le gouvernement nous écoute. Comme je l'ai dit précédemment, c'est l'autorité de la Commission mixte sur les droits de l'homme qui a forcé ce degré d'attention.

---

72. Par exemple, dans son rapport sur la loi de 2004 sur le logement, la Commission qui nous avait précédés avait recommandé un amendement pour donner effet à l'arrêt *Connors c. Royaume-Uni*. De même, nous recommandons actuellement un autre amendement au projet de loi sur le logement et la rénovation qui est discuté par le parlement pour donner effet à un arrêt interne sur la discrimination et l'accès au logement social en violation des articles 8 et 14 de la Convention.

73. Par exemple, nous essayons actuellement d'encourager le gouvernement à adopter un cadre en matière de droits de l'homme prévoyant un nouveau mécanisme régulateur en matière de soins de santé et de soins sociaux. Cette série de propositions d'amendements se fonde sur nos conclusions faisant suite à la longue enquête que nous avons menée sur les droits des personnes âgées en matière de soins de santé. Cette enquête a conclu qu'une approche plus positive de la protection des droits de l'homme était nécessaire pour garantir les droits des personnes âgées à la dignité et à l'égalité.

Dans ce projet de loi, le gouvernement proposait « l'Ordonnance pour les auteurs d'infractions violentes », une nouvelle ordonnance préventive civile qui pouvait être obtenue à l'encontre de personnes ayant commis une infraction dans le passé et suspectées de risquer de commettre des infractions similaires ou de poser un risque d'infraction similaire à l'avenir.

Les propositions du gouvernement nous préoccupaient à plus d'un titre et nous l'avons fait savoir. Nous avons estimé que sans garanties supplémentaires, ce projet de loi représentait un risque important pour les droits des accusés à un procès équitable et au respect de leur vie privé et familiale, droits garantis par les articles 6 et 8 de la Convention.

Nous avons proposé plusieurs amendements à ce projet de loi, déposés par des membres de notre Commission et d'autres membres de la Chambre des Lords, ce qui a poussé le gouvernement à introduire un certain nombre de garanties supplémentaires et de protections procédurales importantes avant que la loi ne soit adoptée.

Avec ces garanties, nous pensons qu'il sera moins probable que cette loi conduise à des violations des droits de la personne et que cela réduira non seulement le nombre de litiges dans nos juridictions internes, mais aussi la charge de travail de la Cour européenne des droits de l'homme.

### *Ce qui se passe lorsque le gouvernement n'écoute pas ...*

Les ordonnances de contrôle et la Loi de 2005 sur la prévention du terrorisme continuent de nous préoccuper, s'agissant de la compatibilité de la politique anti-terroriste du gouvernement avec les droits garantis par la Convention. Les ordonnances de contrôle des personnes suspectées de terrorisme par le ministre de l'Intérieur constituent l'un des éléments essentiels de cette politique. Ces ordonnances peuvent inclure des mesures privatives de liberté et de marquage électronique, des restrictions à la possibilité de contact avec certaines personnes et des limitations d'accès à Internet et à d'autres moyens de communication. Dans un certain nombre de cas, les ordonnances prévoyaient un assignement à résidence de la personne, généralement à son domicile, 18 heures par jour. Nous avons fait part de nos préoccupations spécifiques au sujet de ces ordonnances s'agissant des droits de la personne à la liberté, à un procès équitable et au respect de la vie privée et familiale.

Ces ordonnances de contrôle sont soumises au contrôle de la Haute Cour. Au cours des audiences, la Haute Cour peut examiner à huis clos des informations sensibles, qui peuvent ne pas être communiquées à la personne soumise à une ordonnance de contrôle ou à son représentant légal. Tout au long des trois dernières années, nous avons fait part de nos préoccupations au sujet de la compatibilité de ces dispositions avec le droit à un procès équitable. L'histoire n'est pas encore terminée.

Au début de l'année, le jugement de la Chambre des Lords dans *MB* a confirmé un certain nombre de nos préoccupations et « limité » l'effet de la loi de 2005 sur la prévention du terrorisme, afin de veiller à ce qu'elle soit appliquée de manière compatible avec la Convention. La Chambre des Lords a mentionné nos rapports dans ses jugements.

Nous nous efforçons actuellement de persuader notre gouvernement d'utiliser son nouveau projet de loi anti-terroriste pour amender la législation de manière à donner force de loi à la décision de la Chambre des Lords et à rendre la législation en vigueur compatible avec la Convention. Nous espérons qu'ils nous écouteront.

S'agissant de la nouvelle loi anti-terroriste, nous venons tout juste de publier un rapport qui ne mâche pas ses mots sur l'erreur qu'a commise le gouvernement dans sa manière d'aborder la garde à vue sans inculpation pendant 42 jours et, sur ce point, nos conclusions étaient unanimes.

La Convention européenne des droits de l'homme continuera d'être une aide considérable pour protéger les anciennes libertés des sujets qui sont beaucoup plus anciennes que la doctrine relativement nouvelle des droits de l'homme.

Il est évident que le fait de contrôler la législation avant son entrée en vigueur renforce la mise en œuvre de la Convention par le Royaume-Uni. Cette vérification a eu l'effet bénéfique d'augmenter l'influence des deux Chambres sur l'exécutif, ce qui est un plus pour le parlement.

Nous pensons que cette vérification améliore la législation et réduit la probabilité que des personnes doivent se rendre à Strasbourg pour obtenir la protection de leurs droits et libertés protégés par la Convention.

Ceci dit, nous essaierons toujours d'être plus efficaces et plus pertinents. J'espère que cette conférence nous permettra de partager nos nouvelles pratiques de travail et d'apprendre des vôtres.

### *Améliorer notre travail : Que pouvons-nous faire ?*

- ▶ *Commencer le plus tôt possible* : Nous avons l'intention de vérifier encore plus de documents au stade pré-législatif, de projets de loi et de documents d'orientation politique du gouvernement. Cela nous permettra non seulement de nous conformer à l'approche envisagée par le Comité des Ministres dans sa recommandation, mais surtout de souligner les problèmes à un stade précoce et avant que les différents ministres ne se soient engagés à suivre un politique fixée dans le marbre.
- ▶ *Ce qui compte vraiment* : Nous avons décidé de concentrer nos efforts sur les principales questions en matière de droits de l'homme, en utilisant un « seuil d'importance » pour les questions qui soulèvent, selon nous, des préoccupations importantes sur le terrain de la Convention. Nous révisons ce seuil régulièrement et mettons l'accent sur l'importance des droits de la personne, le



nombre de personnes qu'une disposition est susceptible d'affecter et la vulnérabilité de ces personnes.

▶ *Maintenir le rythme des contrôles* : De plus en plus de lois donnent au gouvernement le pouvoir d'édicter des règlements administratifs. Un projet de loi peut sembler compatible avec la loi relative aux droits de l'homme, ce ne sera pas forcément le cas des règlements, qui sont plus difficiles à vérifier. Nous nous intéressons de plus en plus aux textes réglementaires et au contrôle post-législatif, non seulement pour nous conformer à la recommandation du Comité des Ministres s'agissant de la vérification de la pratique administrative et de la législation en vigueur, mais aussi pour souligner de vives préoccupations en matière de droits de l'homme, qui n'apparaissent parfois qu'à partir du moment où un projet de loi du gouvernement a été adopté au parlement.

▶ *La Convention n'est pas réservée aux avocats* : Nous espérons que de plus en plus de députés s'intéresseront à notre travail et nous allons pour ce faire revoir nos pratiques de travail a) en montrant l'importance des droits de l'homme et en ayant recours à des amendements pour stimuler les débats ; b) en utilisant des enquêtes thématiques pour susciter l'intérêt des ONG et du public pour notre travail de vérification des pratiques du gouvernement central et local au regard de la Convention. Certains médias ont tendance à se moquer de la loi relative aux droits de l'homme, ce qui est vrai aussi dans certaines parties de la population, et il faut lutter contre ces tendances.

Par exemple, au lieu de parler d'une « incompatibilité potentielle avec l'article 6 de la Convention », nous essayons d'intéresser les gens en leur parlant de la possibilité que des personnes accusées d'avoir commis une infraction ne bénéficient pas d'un procès équitable. Au lieu de parler de la « possibilité que la législation en vigueur en matière d'atteintes à l'ordre public puisse être mise en œuvre d'une manière qui viole le droit à la liberté de réunion », nous ouvrirons une enquête sur le maintien de l'ordre et les manifestations et demanderons aux gens de nous dire si la police fait bien son travail avec les outils dont elle dispose.

Dans ce cadre, nous avons commencé à effectuer un suivi de nos enquêtes officielles et de nos rapports de commission dans le cadre de mini-conférences informelles. Cette pratique en est à ses tous débuts, mais nous avons fait en sorte que des représentants d'ONG, d'associations caritatives et d'autres groupes d'intérêt rencontrent des ministres du gouvernement pour examiner nos préoccupations au sujet de la protection effective des droits de l'homme au Royaume-Uni. Lors de nos dernières conférences – sur les soins de santé et la protection sociale et sur la lutte contre le terrorisme – nous avons encouragé les ministres à modifier la législation proposée par le gouvernement afin d'accroître la protection des droits garantis par la Convention.

## *Améliorer notre travail : Que peut faire le gouvernement ?*

Notre gouvernement peut rendre notre travail plus effectif. En participant activement au processus de vérification, le gouvernement peut nous faire travailler avec la Convention. Si chaque fonctionnaire et chaque ministre, chaque prestataire de services et chaque autorité locale s'arrêtaient avant d'agir pour se demander : « Que dirait Strasbourg ? », plus personne n'aurait besoin de saisir la Cour de Strasbourg. Mais cela doit venir du cœur, et pas en pensant à des cases à cocher.

Nous nous efforçons de faire en sorte que la compatibilité avec la Convention – et plus important encore, le respect des droits de l'homme – devienne une seconde nature dans les services publics. Ne pas oublier les anciennes libertés britanniques et créer une culture des droits de l'homme au Royaume-Uni, voilà ce à quoi nous travaillons. Nous pensons que le gouvernement est de notre côté, mais nous le poussons à en faire plus. Ils peuvent et devraient :

▶ *Nous dire ce qu'ils pensent vraiment* : Le gouvernement doit nous fournir des explications plus détaillées sur les raisons pour lesquelles il estime que les projets de loi sont compatibles avec la Convention.

Notre législation est de plus en plus souvent faite de textes réglementaires. Ces règlements ne sont pas soumis à un examen approfondi du parlement et notre gouvernement doit fournir, pour tout texte réglementaire susceptible d'avoir un lien avec les droits de l'homme, une déclaration complète de compatibilité avec les droits garantis par la Convention.

▶ *Nous parler* : Les services ministériels doivent prendre part de manière plus constructive à notre analyse et à nos propositions d'amélioration de la législation. Ils doivent nous transmettre leurs projets d'action, leurs documents de travail ou leurs projets de loi à un stade plus précoce. Pour que cette approche constructive dispose d'une base, nous avons l'intention d'expliquer notre approche du contrôle législatif dans un Guide destiné aux services ministériels.

*Le plus difficile – et, en même temps, la meilleure leçon – est de reconnaître ses erreurs... ★*

# LES ARRÊTS PILOTES DANS LA PERSPECTIVE DE LA COUR

**M. Erik Fribergh**

*Greffier de la Cour européenne des droits de l'homme*

## **I**ntroduction

Mesdames, Messieurs,

Je suis très heureux de l'occasion qui m'est offerte d'évoquer « les arrêts pilotes dans la perspective de la Cour » à cette réunion très importante.

Le principal défi actuel pour la Cour est le nombre considérable de requêtes en attente d'une décision de sa part. Elles sont actuellement près de 90 000.

Nous cherchons constamment des possibilités de désengorger la Cour. Une des options est de simplifier et de rendre plus efficaces les procédures internes. Une autre voie est l'amélioration de la mise en oeuvre par les Etats des droits protégés par la Convention. Comme le Président de la Cour le faisait remarquer ce matin, le thème de cette Conférence est extrêmement important et la Cour s'y associe sans réserves.

Toutefois, il faudra sans doute s'orienter vers une réforme fondamentale à long terme.

La procédure des arrêts pilotes est un des outils conçus par la Cour pour assurer à ses arrêts un effet maximal grâce à une application novatrice de ses procédures.

## **Qu'entendons-nous par la procédure des arrêts pilotes ?**

La procédure des arrêts pilotes combine des éléments familiers avec d'autres novateurs. Il nous est familier que la Cour puisse conclure qu'une situation donnée dans un des Etats constitue une violation de la Convention. Parallèlement, elle identifie la lacune de l'ordre juridique – *le problème structurel* – qui est à l'origine de la violation et qui affecte tout une catégorie de personnes. Ces

dernières auraient en principe le droit de saisir la Cour européenne à titre individuel pour demander que justice leur soit rendue. Il se peut que de nombreuses requêtes, identiques pour l'essentiel, soient déjà en attente ou soient déposées après l'arrêt pilote.

Au lieu de traiter ces affaires classiquement, une par une, cette procédure s'efforce, dès le départ, de promouvoir au plan national les conditions permettant de régler toutes ces requêtes en attente ou potentielles. La spécificité de la procédure des arrêts pilotes est que la Cour ne traite pas les requêtes une par une, mais en sélectionne un petit nombre, voire une seule, pour les examiner prioritairement, tout en ajournant l'examen de toutes les autres requêtes similaires jusqu'à ce qu'une décision soit intervenue sur les affaires pilotes.

Dans son arrêt dans l'affaire pilote, la Cour donne au gouvernement des recommandations sur la manière de résoudre le problème structurel. Un des principaux aspects de l'exécution d'un arrêt pilote, c'est que le gouvernement doit tout spécialement veiller à traiter la situation des requérants qui ont déjà saisi la Cour. L'idée de base, c'est que la Cour devrait être dispensée de l'examen de toutes les affaires répétitives, celles-ci pouvant faire l'objet d'un nouveau recours interne mis en place suite à l'exécution de l'arrêt pilote.

## **L'origine de la procédure des arrêts pilotes**

La procédure a été conçue dans le cadre d'une coopération entre la Cour, le Comité des Ministres (assisté par le Comité directeur pour les droits de l'homme) et les gouvernements. La Cour a fait une première description de la procédure des arrêts pilotes en 2003, dans un document approuvé par sa Plénière et soumis au Comité directeur pour les droits de l'homme dans le contexte de l'élaboration du Protocole n°14.<sup>74</sup> Elle a proposé que la Convention soit amendée afin de permettre la mise en place d'une telle procédure. Le Comité directeur a toutefois estimé que la Cour pouvait le faire sur la base du texte de la Convention

### **74. La Cour a déclaré:**

*(Il s'agirait d') un outil procédural qui permettrait de traiter les requêtes bien fondées répétitives. (Cela) impliquerait le pouvoir pour la Cour de refuser d'examiner les affaires ... lorsqu'elle aurait identifié, au travers d'un arrêt pilote, une situation de violation structurelle ou systémique. Un tel arrêt déclencherait une procédure d'exécution accélérée devant le Comité des Ministres, ce qui n'impliquerait pas seulement l'obligation d'éliminer à l'avenir les causes de la violation, mais aussi l'obligation d'introduire un recours avec effet rétroactif, au niveau interne, afin de réparer le préjudice subi par d'autres victimes de la même violation structurelle ou systémique. En attendant l'exécution accélérée de l'arrêt pilote, la Cour suspendrait le traitement des requêtes pendantes qui soulèvent le même grief contre l'Etat défendeur, dans l'espoir que ce grief serait couvert par le recours interne rétroactif. Lors des discussions de la Cour, il a été souligné que, dans le cas où l'Etat défendeur ne prendrait pas dans un délai raisonnable les mesures qui s'imposent, la Cour aurait la faculté de rouvrir les requêtes ajournées.*

tel qu'il était alors en vigueur (c'est-à-dire, sa configuration définie suite au Protocole n°11).<sup>75</sup>

La notion fondamentale d'une analyse plus large des causes des violations a été adoptée par le Comité des Ministres dans sa Résolution DH Res(2004)3 sur les arrêts qui révèlent un problème structurel sous-jacent. Ce texte a fait partie du train de mesures adoptées en même temps que le Protocole n°14 pour garantir à l'avenir l'efficacité du système de la Convention. Après avoir souligné l'intérêt d'aider l'Etat concerné à identifier les problèmes sous-jacents et les mesures d'exécution nécessaires, le Comité des Ministres a invité la Cour, « *dans toute la mesure du possible, à identifier dans les arrêts où elle constate une violation de la Convention ce qui, d'après elle, révèle un problème structurel sous-jacent et la source de ce problème, en particulier lorsqu'il est susceptible de donner lieu à de nombreuses requêtes, de façon à aider les Etats à trouver la solution appropriée et le Comité des Ministres à surveiller l'exécution des arrêts* ».

La Cour a très rapidement répondu à l'invitation par l'arrêt *Broniowski*, rendu dès le mois suivant, qui a été son premier arrêt pilote. Il concernait la jouissance du droit de propriété dans le cadre d'un programme législatif polonais, les affaires de la rivière Boug.

La Cour a déclaré qu'une des principales motivations de la conception et de la mise en oeuvre de cette procédure était « la menace grandissante qui pèse sur le système de la Convention et qui résulte d'un grand nombre d'affaires répétitives découlant ... du même problème structurel », en ajoutant que le rôle de cette procédure est « de faciliter la suppression rapide et effective d'un dysfonctionnement constaté dans le système national de protection du droit garanti par la Convention qui est en cause ».

Jusqu'ici, j'ai principalement évoqué la perspective ou l'intérêt de la Cour. En fait, cette procédure vise à concilier **trois** intérêts importants : (1) celui des personnes dont les droits ont été violés (arrêt des violations et réparation) ; (2) celui des autorités nationales pour que le problème sous-jacent soit réglé (orientations de la Cour et une certaine marge de manoeuvre) ; (3) celui de permettre que justice soit rendue (la Cour ne devant plus traiter un grand nombre d'affaires identiques dès lors que les problèmes juridiques sont clarifiés).

La procédure des arrêts pilotes est en fait une réponse pragmatique au problème des affaires répétitives. De ce fait, elle doit être flexible et adaptable. Ce n'est pas une solution universelle, mais elle offre à la Cour une nouvelle option dans la gestion et la résolution de grandes séries d'affaires, ce qui améliore les chances de faire respecter efficacement la Convention.

---

75. Comité directeur pour les droits de l'homme, Rapport d'étape du 26 novembre 2003, doc. CDDH(2003)026 Addendum 1 Final, paragraphes 20-21.

## Critiques essuyées par la procédure des arrêts pilotes

La fondement juridique de cette procédure a fait l'objet de controverses. La Cour s'appuie sur l'article 46 (force obligatoire et exécution des arrêts) de la Convention. Le paragraphe 1 de cet article dispose que les Etats doivent se conformer aux arrêts définitifs auxquels ils sont parties. Son paragraphe 2 charge le Comité des Ministres de contrôler l'exécution des arrêts. En fait, la procédure des arrêts pilotes est une manière novatrice d'associer les deux dispositions. L'Etat est prié d'exécuter un arrêt qui concerne certes une seule requête, mais identifie un problème sous-jacent plus vaste. Le stade de l'exécution reste, en dernier ressort, la responsabilité du Comité des Ministres, mais la Cour réalise sa propre évaluation initiale de la réaction de l'Etat avant de décider de rayer du rôle les autres affaires pendantes de la série concernée.

Ce fondement juridique comprend également la Recommandation (2004)6 du Comité des Ministres sur l'amélioration des recours internes, qui souligne la nécessité, pour les Etats, de mettre en place des voies de recours afin de régler les problèmes structurels.

L'assise juridique de cette procédure a toutefois fait l'objet de critiques, à la fois au sein de la Cour<sup>76</sup> et de la part d'au moins un gouvernement<sup>77</sup>.

De plus, des commentateurs ont attiré l'attention sur des faiblesses potentielles de la procédure des arrêts pilotes. Ils ont notamment fait valoir que l'ajournement de requêtes similaires place les requérants correspondants dans une position d'incertitude et les expose aux retards, en attendant la résolution de l'affaire pilote. Mais en fait, même si la Cour n'ajournait pas l'examen de ces requêtes, il faudrait des années avant qu'elles soient examinées et jugées individuellement, comme l'expérience des affaires répétitives l'a démontré par le passé.

Il a aussi été avancé qu'au final, ce système imposerait aux requérants de nouvelles procédures dans leur pays qui, si elles ne sont pas efficaces, risquent de les amener à saisir une fois de plus la Cour par la suite, allongeant d'autant la durée de la procédure.<sup>78</sup>

---

76. Voir l'opinion partiellement dissidente du Juge Zagrebelsky dans l'arrêt de Grande Chambre sur le fond en l'affaire *Hutten-Czapska*, où il évoque la « légèreté du fondement juridique » sur laquelle la Cour s'appuie pour inclure dans le dispositif des directives invitant l'Etat concerné à prendre diverses mesures.

77. *Sejdovic c. Italie* [GC], § 115.

78. Lambert-Abdelgawad, E., « Le Protocole n°14 et l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme » in Cohen-Jonathan, G., et Flauss, J.F., « La Reforme du système de contrôle contentieux de la Convention européenne des droits de l'homme », Droit et Justice, Vol. 61, Bruxelles : Bruylant, 2005, p.102

## Expérience acquise jusqu'à présent avec la procédure des arrêts pilotes

Il y a près de quatre ans que l'arrêt en l'affaire *Broniowski* a été rendu. La procédure des arrêts pilotes a été à maintes reprises applaudie par des personnes extérieures à la Cour. L'on a également beaucoup misé sur cette procédure dans l'espoir qu'elle aidera la Cour à traiter le nombre impressionnant d'affaires en attente.

Rappelons par ailleurs que dans son rapport sur la Cour, Lord Woolf a recommandé que cette dernière utilise davantage encore la procédure des arrêts pilotes. Dans son rapport final de novembre 2006, le Groupe des Sages a fait une recommandation similaire. Concernant le fondement juridique, le Groupe a demandé si, par souci d'efficacité, il ne conviendrait pas d'inscrire un jour explicitement la procédure des arrêts pilotes dans la Convention.

Il y a un an, la Cour a créé un Groupe de travail interne chargé de mener une réflexion sur la procédure des arrêts pilotes et sur la manière d'exploiter au mieux son potentiel. Ce groupe devrait rendre son rapport avant l'été, et la Cour réunie en Assemblée plénière réexaminera alors ces questions.

Quatre ans se sont écoulés depuis l'arrêt *Broniowski*, et nous avons connu des expériences encourageantes et d'autres décevantes.

La **déception** réside dans le fait qu'après l'accueil en fanfare de l'arrêt *Broniowski*, si peu d'arrêts pilotes aient été rendus. L'on aurait pu penser, à la lumière des nombreuses affaires répétitives dont la Cour a été saisie, que cette procédure serait davantage appliquée. En fait, la seule autre procédure des arrêts pilotes répondant véritablement ou pleinement à sa définition a concerné l'affaire *Hutten-Czapska c. Pologne*, qui a été rayée du rôle en avril dernier.

L'aspect **encourageant** réside dans les résultats positifs obtenus avec les deux procédures des arrêts pilotes polonaises. Grâce à l'attitude constructive et coopérative du gouvernement, les affaires similaires ont été traitées (ou devraient l'être) dans des délais intéressants par rapport à ceux de la démarche classique de traitement individuel des requêtes. Il est bien sûr trop tôt pour se prononcer sur l'effet de l'arrêt *Hutten-Czapska*, qui dépendra dans une large mesure des dispositions que les autorités polonaises prendront à l'avenir.

Ces trois ou quatre dernières années, l'on a également assisté à l'**émergence de variantes** du modèle original de la procédure des arrêts pilotes. Le dénominateur commun de ces affaires est qu'elles signalent un problème structurel dans l'Etat concerné et qu'elles donnent au gouvernement des recommandations, même générales, sur la manière de le résoudre.

Ces alternatives ont notamment vu le jour parce que les procédures de la Cour prévoient qu'une procédure des arrêts pilotes en bonne et due forme soit le fait de la Grande Chambre, et non d'une Chambre de Section. Pour des raisons évidentes,

entes, il y a une certaine réticence de la part des Chambres à communiquer des affaires à la Grande Chambre et, comme les parties peuvent s'opposer à la proposition de céder une affaire à la Grande Chambre, cela complique encore les choses. Toutefois, étant donné les implications considérables qu'une procédure des arrêts pilotes en bonne et due forme peut avoir pour un Etat, il semble indiqué que l'arrêt bénéficie de l'autorité supplémentaire de la Grande Chambre.

## Quelques exemples de variantes

En 2005, un arrêt a été rendu en l'affaire *Lukenda c. Slovénie*<sup>79</sup> concernant la durée excessive des procédures judiciaires. A peu près 500 requêtes slovènes invoquant une « durée excessive des procédures » étaient en attente devant la Cour. La situation a été identifiée comme un problème structurel résultant d'une législation inadaptée et du manque d'efficacité de l'administration judiciaire.<sup>80</sup> La Cour a instamment prié le Gouvernement slovène de modifier l'éventail existant des recours, ou d'instaurer de nouveaux recours afin de garantir effectivement une réelle réparation pour de telles violations. L'arrêt présente toutes les caractéristiques de la procédure des arrêts pilotes, exception faite de l'ajournement des affaires similaires. En fait, la Cour a adopté la démarche inverse : dès le prononcé de l'arrêt pilote, elle a rapidement traité environ 200 requêtes supplémentaires concernant des allégations de durée excessive des procédures devant les juridictions nationales. Cela démontre la flexibilité de la procédure des arrêts pilotes – et l'on pourrait difficilement justifier le report d'affaires de requérants qui se plaignent d'une durée excessive des procédures. En 2006, une nouvelle législation a été adoptée afin de protéger le droit à un procès dans un délai raisonnable.<sup>81</sup> En mai 2007, l'on comptait quelque 1 700 requêtes contre la Slovénie, pendantes devant la Cour européenne, dans lesquelles les requérants invoquaient une violation de l'exigence de « délais raisonnables » dans des procédures internes. La Cour a dès lors estimé, en l'affaire *Korenjak*, que le nouveau recours était efficace et que les requérants devaient invoquer le nouveau mécanisme interne avant de saisir la Cour de Strasbourg.

79. *Lukenda c. Slovénie*, n° 23032/02, 06/10/2005

80. Paragraphe 93.

81. La loi sur la protection du droit à un procès dans un délai raisonnable (*Zakon o varstvu pravice do sojenja brez nepotrebnega odlašanja*, Journal officiel, n° 49/2006), adoptée le 26 avril 2006, est entrée en vigueur le 27 mai 2006 et est devenue opérationnelle le 1<sup>er</sup> janvier 2007. Voir « *Efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national : la dimension parlementaire* », document de travail (Rapporteur : M<sup>me</sup> M-L. Bemelmans-Videc), Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, APCE, AS/Jur (2007) 35 rev, 20 juillet 2007, § 37.



Le temps nous manque pour détailler les autres exemples, mais des facettes de la procédure des arrêts pilotes ont été appliquées à des requêtes relatives à des problèmes très variés:

- l'accès aux biens dans le nord de Chypre<sup>82</sup>
- la durée des procédures et l'expropriation de fait en Italie<sup>83</sup>
- le système de la restitution des biens en Albanie<sup>84</sup>
- la location et la vente obligatoires de biens en République slovaque<sup>85</sup>
- les procédures inadéquates dans les régimes de discipline pénitentiaire en Turquie<sup>86</sup>.

Ces affaires font ressortir ce qui est réellement essentiel dans la procédure des arrêts pilotes : l'identification d'un problème sous-jacent et les suggestions ou recommandations à l'Etat concerné.

J'ai le sentiment que l'expression « problème structurel » a déjà pris une connotation particulière dans les procédures de la Convention. Dès que la Cour utilise cette expression dans un arrêt, l'Etat visé est averti que ses préoccupations ne se limitent pas à l'affaire en question. Cette démarche permet à la Cour de se conformer à la demande exprimée par le Comité des Ministres dans sa Résolution Res(2004)3. Conformément au règlement intérieur du Comité des Ministres, le contrôle de l'exécution de l'arrêt sera prioritaire<sup>87</sup>.

## Commentaires

Même si elle a fait l'objet de critiques, la procédure des arrêts pilotes offre manifestement une solution potentielle au problème des très nombreuses requêtes similaires dont la Cour est saisie.

Quand la Cour est confrontée à un grand nombre d'affaires relatives à un même problème, elle devrait avoir recours à la procédure des arrêts pilotes, sous une forme ou une autre. Bien évidemment, la Cour doit alors traiter prioritairement et le plus rapidement possible celle sélectionnée comme l'affaire pilote. Elle devrait ajourner toutes les affaires similaires dans l'intervalle, tout en informant clairement les requérants de la stratégie adoptée par la Cour. Il faut ensuite espérer que la procédure avance rapidement et qu'elle produise le résultat escompté, c'est-à-dire un recours interne approprié avec effet rétroactif.

---

82. *Xenides-Arestis c. Turquie*, n° 46347/99, 22.12.2005.

83. *Scordino c. Italie*, n° 36813/97, 29.03.2006.

84. *Driza c. Albanie*, n° 33771/02, arrêt du 13.11.2007.

85. *Urbárska Obec Trenčianske Biskupice c. Slovaquie*, n° 74258/01, arrêt du 27.11.2007.

86. *Gülmez c. Turquie*, n° 16330/02, arrêt du 20.05.2008.

87. Article 4 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables.

Que peut toutefois faire la Cour si elle a déjà rendu un grand nombre d'arrêts concernant le même problème et ne désigne le problème structurel que plus tard ? Il est assez difficile de relever un problème structurel à la 55<sup>e</sup> affaire, par exemple, et de faire de celle-ci une affaire pilote tout en ajournant les autres affaires.

Cette question touche en fait à celle de l'exécution des arrêts de la Cour. Dans la situation que je viens de décrire, les 54 premiers arrêts auront été communiqués au Comité des Ministres pour contrôle de leur exécution. Le fait que l'affaire n°55 soit encore pendante révèle tout simplement que l'exécution des arrêts précédents n'est pas encore complète.

Prenons un exemple concret : quand la Cour a rendu son arrêt dans l'affaire *Burdov c. Fédération de Russie* en 2002, le problème de la non-application des décisions de justice civile en Russie était patent et aurait dû être résolu par des mesures adaptées au stade de l'exécution de l'arrêt devant le Comité des Ministres. Depuis, la Cour a rendu plus de 120 arrêts similaires<sup>88</sup>.

Ce constat m'amène donc à demander si, dans le cadre de la future réforme, nous ne devrions pas opter pour une solution plus radicale qui augmenterait considérablement l'autorité et les moyens du Comité des Ministres.

L'on pourrait ainsi envisager qu'au lieu de rendre des arrêts dans des affaires répétitives, la Cour se bornerait à certifier qu'une affaire peut être réglée à la lumière de l'arrêt décisif antérieur. Les affaires similaires seraient alors directement communiquées au Comité des Ministres, non comme des affaires décidées, mais comme des requêtes certifiées à exécuter sur la base de l'arrêt correspondant.

Certes, l'on pourrait objecter que le Comité des Ministres n'a ni les compétences, ni les moyens pour fonctionner de la sorte. Mais si, pour poursuivre mon raisonnement, ces affaires ne devraient pas être traitées par la Cour, il est temps de se demander comment conférer au Comité des Ministres la capacité juridique d'assumer ce rôle et l'équiper en conséquence.

Les problèmes d'exécution deviennent de plus en plus judiciaires et j'ai le sentiment que dans le cadre des réformes futures, une des options ne serait pas de confier ces questions d'exécution à un organe de nature plus quasi-judiciaire. Ce pourrait être un organisme indépendant ou fonctionnant sous le parrainage du Comité des Ministres. Je pense que l'on pourrait grandement progresser dans de nombreux problèmes liés à l'exécution si, par exemple, un panel de cinq à sept experts juridiques ou judiciaires était chargé de les traiter.

---

88. Le programme de travail révèle que ce chiffre devrait doubler à la fin de l'année.

## Remarques finales

La Cour a élaboré une procédure des arrêts pilotes dont la version complète n'a encore été appliquée que dans un très petit nombre d'affaires. Mais si l'on y associe les variantes, ces affaires révèlent une volonté croissante de la Cour de relever les problèmes structurels et de formuler des recommandations à l'intention des Etats défendeurs, s'écartant ainsi considérablement de la démarche purement déclaratoire qu'elle a adoptée pendant plus de 4 décennies. Jusqu'ici, l'évolution n'a pas été très constante, car la Cour a utilisé davantage de variantes que de véritables procédures des arrêts pilotes.

D'ailleurs, de nouvelles variantes devraient encore voir le jour à l'avenir.

Quelle que soit leur forme exacte, toutes ces procédures ont le même objet : tenter d'identifier des problèmes structurels et aider les Etats défendeurs à faire face à la situation. Toutes visent aussi à aider la Cour à gérer plus efficacement sa charge de travail.

Nous avons tous besoin d'acquérir davantage d'expérience dans le fonctionnement de la procédure des arrêts pilotes. Cette procédure offre manifestement un potentiel que les prochaines années ne manqueront pas de révéler.

Par contre, nous avons vu que la procédure des arrêts pilotes révèle en fait un problème d'exécution et de mise en oeuvre des arrêts de la Cour. Dès lors, le prochain cycle de réformes ne devrait-il pas concentrer son attention, non sur l'étape judiciaire des procédures de la Cour, mais sur les possibilités de renforcer la phase de l'exécution ? Car en fin de compte, les affaires répétitives indiquent simplement que les Etats n'ont pas pris les mesures générales appropriées dans le cadre du processus d'exécution. Si l'on confère au Comité des Ministres le mandat et les moyens lui permettant de mieux faire exécuter les arrêts, l'ensemble du système de la Convention fonctionnera plus efficacement.

Je vous remercie de votre attention. ★

# LES ARRÊTS PILOTES : L'EXPÉRIENCE D'UN AGENT DU GOUVERNEMENT

## M. Jakub Wolasiewicz

*Agent du Gouvernement polonais*

Excellences, Mesdames et Messieurs,

C'est pour moi une grande satisfaction, à l'occasion du présent colloque, de pouvoir échanger des vues sur des développements qui – comme l'indique le titre de cette session – sont susceptibles d'amplifier l'effet de la jurisprudence de la Cour. On ne s'étonnera pas que le concept des arrêts pilotes soit au cœur du débat sur le renforcement de la mise en œuvre de la Convention européenne au niveau national. Tel est en effet, précisément, l'objectif assigné à cette procédure, celui de mettre en œuvre la Convention dans l'ordre juridique national lorsqu'il existe un problème structurel sous-jacent à la violation du traité.

Je rappellerai que la Cour européenne des droits de l'homme a appliqué la procédure de l'arrêt pilote à deux requêtes dirigées contre la Pologne, les affaires *Broniowski* et *Hutten-Czapska*. Dans les deux cas, les causes sous-jacentes à la violation de la Convention européenne des droits de l'homme ont été trouvées dans des déficiences structurelles de la législation liées à un dysfonctionnement de la pratique interne. Eu égard à la cause structurelle de la violation, la Cour a considéré que ses conséquences concernaient non seulement les requérants des affaires susmentionnées, mais aussi ceux qui avaient déjà soumis leur requête à la Cour ou les personnes susceptibles de le faire à l'avenir.

La procédure pilote et l'arrêt ont établi la nature de la violation et suggéré que le gouvernement parvienne à un règlement amiable avec les requérants sur la question de la satisfaction équitable ; toutefois, en cas d'échec des négociations entre le gouvernement et les requérants, la Cour devait se prononcer par elle-même sur la satisfaction équitable. Le règlement amiable entre le requérant et le gouvernement devait normalement inclure à la fois des mesures individuelles et générales. Par ailleurs, la Cour a décidé d'ajourner l'examen des affaires similai-

res jusqu'à ce que ce règlement amiable soit conclu et accepté. En raison de certaines difficultés dans la négociation du règlement amiable dans l'affaire *Broniowski*, le Gouvernement polonais s'est adressé au Greffe de la Cour pour l'inviter à intervenir en qualité de médiateur entre les parties. Cette médiation a permis de parvenir à un règlement amiable détaillant des mesures individuelles et générales.

Les requérants ont accepté d'être couverts par les mesures individuelles et de ne pas demander à bénéficier des mesures générales. La Cour a ensuite rendu des arrêts entérinant les règlements amiables et rayé du rôle les requêtes principales. Les requérants dans des affaires similaires ont été informés par le Greffe qu'ils devaient se prévaloir des mesures internes et que les procédures correspondantes seraient contrôlées. Dans ces conditions, il était prévu que la Cour raye du rôle les affaires similaires si les requérants obtenaient une réparation appropriée. Dans l'affaire *Broniowski c. Pologne*, la procédure ci-dessus a été suivie intégralement.

Il est par ailleurs à noter que la procédure d'arrêt pilote était en instance devant la Cour européenne des droits de l'homme, indépendamment du processus de surveillance de l'exécution de l'arrêt par les Délégués des Ministres conformément à l'article 46 § 2 de la Convention.

En tant qu'Agent du Gouvernement polonais auprès de la Cour, j'attache une grande valeur au concept des arrêts pilotes. J'évoquerai une nouvelle fois l'affaire *Broniowski*, pour quelques observations sur la manière dont un accord a pu être trouvé entre le requérant et le gouvernement. Les négociations, auxquelles ont aussi participé des représentants du Greffe de la Cour, ont porté à la fois sur le montant de la réparation individuelle à accorder à *M. Broniowski* et sur l'élaboration d'un dispositif général de réparation pour les milliers de personnes connaissant une situation juridique analogue. Lors du séminaire de Varsovie intitulé « La Cour européenne des droits de l'homme » (23-24 juin 2006), j'avais notamment déclaré ce qui suit :

*« La conclusion d'un règlement amiable dans l'affaire pilote a résolu le problème individuel de M. Broniowski, mais elle n'a pas abouti à ce que les autres demandes relatives aux biens situés au-delà du Boug soient transférées au système national. Les affaires pilotes requièrent clairement une procédure permettant de parvenir à un accord juridique. Celui-ci aura pour objectif la négociation, entre le gouvernement et la Cour, d'un accord permettant à cette dernière de rejeter les recours similaires et de les renvoyer aux juridictions nationales. Il s'agit donc d'une procédure de négociation nouvelle impliquant le gouvernement et le Greffe de la Cour. J'insiste sur ce point : c'est bien le Greffe, non le requérant, qui négocie avec*

*le gouvernement. Pourraient également participer à la négociation le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, afin d'y défendre les intérêts des requérants dans des affaires similaires, et un représentant du Comité des Ministres, qui veillerait par la suite au respect des termes de l'accord juridique. Les négociations conduiraient à l'élaboration d'un accord avec le gouvernement sur l'introduction d'une disposition générale dans le droit interne afin d'empêcher de futures violations. Cette disposition offrirait également un dispositif pour le règlement des affaires similaires, qui pourraient à cette condition être rayées du rôle de la Cour. Le gouvernement présenterait un calendrier pour la mise en œuvre de la disposition. En cas de non-respect des engagements de la part du gouvernement, la Cour aurait la possibilité de dénoncer l'accord juridique et de rendre des arrêts sur les affaires similaires comme elle l'a fait dans l'affaire pilote. »*

J'avais également souligné que je me félicitais de l'attitude souple et bienveillante de la Cour vis-à-vis des propositions du gouvernement concernant la procédure. Il est important de noter que la Cour a bien voulu accepter que le consentement du gouvernement concerné soit nécessaire pour engager la procédure d'arrêt pilote. Je m'étais moi-même prononcé en faveur de cette solution lors du séminaire d'Oslo de 2004.

Malgré toute la valeur que j'attache au concept des arrêts pilotes, j'observe toutefois certaines insuffisances qu'une amélioration de la procédure pourrait éliminer. Selon moi, l'un des points faibles du concept, sous sa forme actuelle, réside dans la lourdeur de la procédure : il faut en effet un temps considérable à la Cour pour rendre un arrêt dans le cadre de cette procédure. Si l'on considère les affaires pilotes déjà examinées par la Cour, la période entre la communication de l'affaire au gouvernement et la décision peut aller jusqu'à quatre ans ; si l'on prend aussi en considération la période préalable à la communication, ainsi que le temps nécessaire pour examiner les affaires similaires, la durée totale de la procédure peut aller jusqu'à dix ans.

Ayant étudié de manière approfondie la question de la longueur des procédures dans les affaires pilotes, il me semble qu'elles pourraient être raccourcies considérablement, du moins pour certaines catégories d'affaires. Une possibilité serait de simplifier certaines étapes de la procédure des arrêts pilotes, laquelle se compose actuellement de trois grandes étapes :

- le prononcé d'un arrêt pilote,
- le règlement amiable,
- le prononcé d'un arrêt entérinant le règlement amiable.

Je propose que, dans certaines circonstances, la procédure inclue le prononcé d'un arrêt pilote entérinant le règlement amiable ou la déclaration unilatérale d'un gouvernement. **En d'autres termes, la conclusion d'un règlement amiable ou la soumission d'une déclaration unilatérale pourrait précéder le prononcé d'un**

**arrêt pilote.** Cette procédure simplifiée ne remplacerait pas la procédure actuelle, mais aurait un caractère facultatif.

Dans cette optique, je propose le *modus procedendi* suivant pour l'application de la procédure pilote simplifiée :

**Etape 1.** Lorsqu'un problème structurel sous-jacent à une violation de la Convention est identifié dans la législation ou la pratique d'un Etat, son gouvernement peut demander à la Cour d'engager la procédure pilote simplifiée.

**Etape 2.** Le gouvernement choisit une ou plusieurs des affaires similaires qui lui sont communiquées par la Cour et propose au(x) requérant(s) la conclusion d'un règlement amiable associant des mesures individuelles et générales. Le Greffe de la Cour peut prendre part aux négociations en tant que médiateur. **Autre possibilité, qui pourrait même être la règle générale, consisterait à ce que la médiation entre les parties puisse être menée par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe.** Je suis intimement convaincu que les compétences et l'expérience du Commissaire pourraient être d'une grande utilité pour la conclusion de règlements amiables dans les affaires faisant apparaître un problème structurel.

**Etape 3.** En cas d'adoption d'un règlement amiable, le gouvernement ne s'opposera pas à ce que la Cour déclare l'existence d'une violation structurelle au moyen d'un arrêt, lequel sera alors considéré comme un arrêt pilote. Si un règlement amiable est entériné dans un arrêt, les autres affaires similaires seront suspendues.

**Etape 4.** Dans les cas où le requérant refuse un règlement amiable, le gouvernement aura le droit de soumettre une déclaration unilatérale, comprenant des mesures individuelles et générales, qui sera prise en compte par la Cour. Si la Cour entérine la déclaration unilatérale dans un arrêt, celui-ci deviendra un arrêt pilote, et les autres affaires similaires seront suspendues.

**Etape 5.** Un arrêt pilote mettra un terme à la procédure pilote simplifiée. L'arrêt constatera l'existence d'une violation structurelle et entérinera le règlement amiable ou les propositions contenues dans la déclaration unilatérale concernant les mesures individuelles et générales. La Cour pourra aussi définir la procédure de suivi de l'exécution des mesures générales pouvant avoir une influence sur le règlement des affaires suspendues.

**Etape 6.** Après application des mesures individuelles par le gouvernement, l'affaire sera rayée du rôle.

**Etape 7.** Lorsque les mesures générales contenues dans les arrêts pilotes seront appliquées dans le système national, le Greffe de la Cour informera les requérants dont les affaires sont encore en instance qu'ils peuvent présenter leur requête auprès des tribunaux ou autres organes compétents internes. Les requérants seront informés que s'ils ne se prévalent pas des mesures internes indiquées, leur requête sera rayée du rôle. Par ailleurs, si les requérants ont

recours aux mesures internes existantes, les procédures seront contrôlées par le Greffe de la Cour. Cette garantie ne portera pas sur l'existence d'une réparation systématique dans le droit interne, mais plutôt sur l'équité de la procédure prévue par le système juridique interne.

**Étape 8.** Au terme du suivi des procédures internes relatives aux affaires similaires, la Cour pourra décider de rayer ces affaires du rôle ou adopter toute autre décision qui lui paraîtra appropriée.

Je n'ignore pas que la procédure pilote simplifiée ne peut concerner que les affaires pour lesquelles le gouvernement ne conteste pas l'existence d'une violation structurelle ni les causes de cette violation. Cependant, l'expérience des affaires pilotes polonaises montre que la procédure pilote longue présente de nombreux inconvénients, tant pour ce qui concerne la situation du gouvernement que le statut des requérants. Elle nuit en outre à l'efficacité de la Cour.

**Je pense sincèrement que la procédure pilote simplifiée pourrait contribuer à une mise en œuvre plus efficace de la Convention dans les cas où le gouvernement concerné affirme être disposé à coopérer avec la Cour pour éliminer le problème sous-jacent à un dysfonctionnement structurel.** Le concept de la procédure pilote simplifiée appelle évidemment une réflexion plus approfondie, mais l'objectif d'une telle procédure est du moins clairement défini : **renforcer les mécanismes développés dans le cadre des affaires *Broniowski et Hutten-Czapska* afin de garantir un traitement plus efficace des violations structurelles de la Convention.**

En conclusion, je souhaite attirer votre attention sur le fait que le Groupe de réflexion créé en novembre 2007 par le Comité directeur pour les droits de l'homme étudie actuellement le concept des arrêts pilotes. Il a été chargé de mener un examen détaillé des suites concrètes qui pourraient être données aux recommandations contenues dans le rapport du Groupe des Sages ainsi que dans d'autres documents. La délégation polonaise auprès du GDR porte un grand intérêt au concept des arrêts pilotes et elle soutiendra l'idée de la rédaction de **règles** sur l'utilisation de cette procédure, en particulier pour ce qui concerne :

- ▶ les critères qui caractérisent une « affaire pilote » ;
- ▶ la procédure du choix d'une « affaire pilote » et le processus décisionnel ;
- ▶ le rôle du Greffe de la Cour et du gouvernement ;
- ▶ la participation éventuelle d'autres acteurs à la procédure ;
- ▶ la conduite des négociations à la suite d'un arrêt pilote ;
- ▶ l'effet attendu d'une procédure pilote.

Nous espérons trouver le soutien de ceux qui pensent, comme nous, qu'il est urgent de clarifier et de simplifier la procédure des arrêts pilotes. Nous devrions assurément tirer des enseignements des procédures pilotes déjà achevées ou encore en instance, et en particulier des affaires *Broniowski et Hutten-Czapska*.

Je vous remercie de votre attention. ★



# LES ACTIVITÉS D'INFORMATION MENÉES PAR LE GREFFE

## M. Roderick Liddell

*Directeur des services communs du Greffe de la Cour européenne  
des droits de l'homme*

Monsieur le Président, lorsque je suis entré au Greffe il y a près de 20 ans, ses activités d'information étaient réduites à leur plus simple expression. C'était avant que la Cour ne croule sous les requêtes. A l'époque, même si le principe de subsidiarité revenait déjà comme un leitmotiv dans la jurisprudence de la Cour, c'était encore une notion essentiellement théorique, à une ou deux exceptions près. La Cour affirmait alors qu'il n'était pas nécessaire d'incorporer la Convention dans le droit interne des pays, ce qui était bien sûr parfaitement juste d'un point de vue juridique. Pourtant, nous sommes à même de dire aujourd'hui que c'était absurde du point de vue de la mise en œuvre du principe de subsidiarité. Il fallait que, dans chaque pays, les tribunaux disposent d'une base juridique claire pour appliquer les normes conventionnelles afin de remplir le rôle qui leur est naturellement dévolu dans le système de la Convention. Cela étant, la base juridique seule ne suffit pas. Les tribunaux doivent aussi avoir accès à la jurisprudence de la Cour. Permettez-moi d'examiner ici brièvement la manière d'atteindre cet objectif, compte tenu des activités d'information que le Greffe mène d'ores et déjà.

Les activités d'information de la Cour répondent à quatre objectifs au moins.

- ▶ Le premier concerne l'impact direct de ses arrêts. Assurer le degré voulu de publicité à ceux établissant une violation de la Convention participe de l'effet dissuasif des arrêts, qui sont essentiellement déclaratoires.
- ▶ Le deuxième a trait à la mise en œuvre plus efficace de la Convention au niveau national et donc au principe de subsidiarité. Si nous voulons vraiment que les tribunaux appliquent la Convention en tenant compte de la jurisprudence de la Cour, nous devons leur donner les moyens d'y parvenir. Autre-

ment dit, nous devons mettre à leur disposition non seulement les arrêts qui concluent à des violations de la Convention découlant des dysfonctionnements des systèmes nationaux, mais aussi, plus généralement, les arrêts de référence de la Cour qui dessinent la doctrine jurisprudentielle européenne en matière de droits de l'homme.

- ▶ Le troisième objectif se rapporte au principe général de transparence dans l'administration de la justice que l'on retrouve dans les dispositions de la Convention exigeant que les documents déposés au Greffe soient accessibles au public.
- ▶ Le quatrième est lié à la nécessité de dissiper tout malentendu sur la mission de la Cour afin, notamment, de réduire le nombre de requêtes manifestement irrecevables.

Dans le cadre de la discussion d'aujourd'hui, je privilégierai le deuxième aspect. Il s'agit, pour l'essentiel, de mettre à la disposition des utilisateurs du système de la Convention les outils dont ils ont besoin pour donner effet aux droits et libertés qu'elle garantit dans les systèmes nationaux, et ce en tenant compte des derniers développements de la jurisprudence. Il est d'autant plus nécessaire de rendre celle-ci accessible qu'elle ne cesse d'évoluer. A ce propos, permettez-moi de souligner à mon tour l'importance cruciale de la notion de subsidiarité. On entend souvent dire que le système de la Convention ou la Cour sont victimes de leur succès parce que des dizaines de milliers de requêtes affluent chaque année à Strasbourg. Ne nous y trompons pas : réussite du système il y aura quand les citoyens européens pourront faire valoir leurs droits devant les tribunaux de leur pays et non à Strasbourg. Le dispositif international sera toujours un moyen de recours moins efficace, plus cher et plus lourd que les voies de recours internes.

A cet égard, il importe que les personnes concernées à un titre ou à un autre par des procédures judiciaires dans leur pays puissent prendre connaissance de la jurisprudence de la Cour dans une langue qu'elles comprennent. Il suffit de s'intéresser aux jugements rendus par les tribunaux britanniques depuis l'entrée en vigueur de la loi sur les droits de l'homme de 2000 pour se rendre compte de la façon dont le système judiciaire d'un pays peut s'approprier la Convention à condition d'y avoir accès. Si les tribunaux du Royaume-Uni ont produit des analyses de la jurisprudence de la Convention aussi approfondies et subtiles, c'est sans doute, au moins en partie, parce que la quasi-totalité des arrêts de Strasbourg sont disponibles en anglais.

Comment la Cour diffuse-t-elle aujourd'hui l'information relative à ses activités judiciaires ? Faute de temps, je ne m'appesantirai pas sur ses relations avec les médias et les aspects plus généraux de sa politique de communication. Il va de soi que le site web est au cœur de son dispositif d'information. Jusqu'en 1998, la Cour diffusait des exemplaires imprimés de ses différents documents d'infor-

mation. Ayant estimé que le seul moyen réaliste de remplir son obligation conventionnelle de publier ses arrêts était de les rendre disponibles sur le web, elle a mis en fonctionnement sa base de données HUDOC en 1999. Aujourd'hui, tous ses arrêts sont publiés sur Internet, dans HUDOC, le jour même où ils sont rendus. Cela nous semble tout naturel en 2008, mais il y a neuf ans, cette prouesse n'allait pas de soi. La base HUDOC est dotée d'un puissant outil permettant théoriquement aux utilisateurs de faire des recherches poussées.

L'année dernière, la base de données HUDOC, qui contenait jusqu'alors des arrêts et des décisions, s'est enrichie de trois nouveaux corpus : le recueil des notes d'information sur la jurisprudence, celui des affaires communiquées et celui des communiqués de presse. Il est possible d'effectuer des recherches dans tous ces recueils. Aux fins du présent colloque, le plus intéressant est sans doute celui qui rassemble les notes d'information sur la jurisprudence. Publiées mensuellement, ces notes signalent les affaires les plus importantes du point de vue de l'évolution jurisprudentielle – à différentes étapes de la procédure.

Récemment, la Cour a publié sur son site une nouvelle série de documents d'information, les « points-clés de jurisprudence », qui font le point sur les éléments de jurisprudence les plus récents et les plus intéressants, classés par thèmes et par articles de la Convention. Certains portent par exemple sur l'article 8 et les divers problèmes s'y rapportant, d'autres sur des questions relatives à l'article 35 et aux conditions de recevabilité. A terme, cette série couvrira tous les droits et libertés garantis par la Convention. Dans la mesure où elles concernent les dispositions de fond, ces informations ne sont pas exclusivement destinées aux requérants et à leurs représentants, mais peuvent également être utiles aux juges et aux praticiens du droit de chaque pays. Ces points-clés de jurisprudence doivent être traduits dans différentes langues, ce qui est déjà le cas pour le russe et le turc.

Un autre recueil, qui sera disponible sous peu, rassemblera les résumés réalisés pour les affaires publiées dans les recueils officiels. On pourra également effectuer des recherches dans ce nouveau recueil.

Par ailleurs, la Cour produit et met régulièrement à jour un CD-ROM HUDOC. Lorsque cette idée a vu le jour, il est apparu, d'après l'étude de marché réalisée à l'époque, que ce produit susciterait beaucoup d'intérêt. En réalité, le CD-ROM s'est peu vendu, sa valeur ajoutée étant vraisemblablement trop faible par rapport à la base de données en ligne. Cependant, le succès de cette dernière n'y est peut-être pas étranger. Je suis chargé de vous rappeler qu'il n'est pas trop tard pour vous abonner à ce service.

Au moment de sa création, il y a près de dix ans, la base HUDOC était – je l'ai déjà dit – en avance sur son temps mais elle est aujourd'hui difficile d'emploi, en raison notamment de la masse d'informations qu'elle contient (plus de 50 000 textes à ce jour). Elle s'apparente de plus en plus à un dépôt d'archives.

Nous avons mené récemment une enquête auprès des utilisateurs, terminée depuis avril et actuellement en cours d'analyse. Quels qu'en soient les résultats, il est clair qu'il faut remanier HUDOC en profondeur, notamment ses fonctionnalités de recherche. Nous examinons la possibilité de mettre au point un nouveau moteur de recherche. Il faudra aussi travailler au toilettage et à l'harmonisation des données. Autre proposition : créer une base de données jurisprudentielle séparée, portant exclusivement sur les affaires les plus importantes.

Ces travaux sont en cours mais le véritable enjeu – je ne suis pas le seul à le penser – est l'accès effectif des pouvoirs publics et des tribunaux aux principaux arrêts de la Cour. Les Sages ont fait observer dans leur rapport que les institutions judiciaires et administratives nationales devraient pouvoir accéder à la jurisprudence de la Cour dans leurs langues respectives, joignant ainsi leur voix au chœur de ceux qui, année après année, tiennent ce discours, à l'instar du Comité des Ministres dans sa Recommandation (2002) 13 et sa Résolution (2002) 58. Nul ne songerait à mettre en cause le bien-fondé et l'importance capitale de la proposition des Sages, qui reste cependant plus facile à énoncer qu'à réaliser.

N'oublions pas pour autant tout le travail qui a déjà été accompli par différents acteurs tels que les instances gouvernementales, les ONG ou le Conseil de l'Europe, en particulier sa Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques (DGHL). Quiconque voudrait donner un cadre plus formel et mieux coordonné à la traduction des arrêts de la Cour dans les langues non officielles devrait d'abord dresser un inventaire, ce que la Cour a déjà entrepris, en collaboration avec la DGHL. Les bureaux extérieurs et les bureaux d'information du Conseil de l'Europe ont donc été chargés d'informer le Greffe de toute traduction effectuée localement pour le compte de l'Organisation. Il est également prévu d'écrire aux Agents des gouvernements et aux ONG pour leur demander de communiquer au Greffe les traductions dont ils disposent dans les langues non officielles et de les mettre en ligne.

L'étape suivante consistera à prendre contact avec les éditeurs privés pour savoir dans quelle mesure ils sont prêts à renoncer aux droits d'auteur ou quelles sont les dispositions à prendre avec eux.

Une fois l'inventaire fait et, le cas échéant, la qualité des textes vérifiée, il faudra mettre les textes traduits en ligne sur le site web, soit en créant un nouveau recueil, soit en insérant des liens vers les sites permettant d'accéder aux traductions, y compris ceux de maisons d'édition. Dans l'idéal, il faudrait que lorsqu'un utilisateur de la base HUDOC consulte un arrêt dans l'une des deux langues officielles, il sache immédiatement quelles sont les autres versions linguistiques disponibles et qu'il puisse y accéder. Pour ce qui est de traduire systématiquement, à l'avenir, les principaux arrêts de la Cour, je pense comme les Sages que la traduction, la publication et la diffusion de la jurisprudence de Strasbourg relève de

la responsabilité des Etats membres. Je sais que nombre d'Agents de gouvernements ont déjà trop de travail et manquent de ressources, mais il serait logique que leurs bureaux servent de points de contact et de coordination. Il est entendu que les Agents des gouvernements ont un rôle important à jouer dans le système de la Convention, rôle dans lequel cette nouvelle mission s'inscrirait de manière parfaitement cohérente. Cela exigera nécessairement de nouveaux financements mais les Agents ne devraient pas s'acquitter seuls de cette tâche. Ceux d'entre eux qui parlent la même langue pourraient se mettre en relation pour recenser les bonnes pratiques dans ce domaine. Certains sont, me semble-t-il, déjà particulièrement actifs. Il faudra, en outre, exploiter les travaux très utiles qu'ont menés des ONG et des universitaires, dont la contribution est inestimable à cet égard, sans parler des efforts constants du Conseil de l'Europe. On peut penser par exemple aux différents programmes de formation judiciaire et au potentiel de coopération qu'ils offrent. Peut-être peut-on faire appel à des fonds privés ou à des contributions volontaires pour financer certains programmes de traduction.

En ce qui concerne le choix des arrêts à traduire, le Comité des publications de la Cour possède déjà, je le rappelle, une instance chargée de recenser les arrêts qui introduisent de nouveaux éléments dans la jurisprudence. Une sélection de ces arrêts est d'ores et déjà publiée sur le site web mais, à toutes fins utiles, elle pourrait être communiquée immédiatement aux Agents des gouvernements pour leur permettre de savoir au plus tôt quels sont les arrêts qui devront être traduits. Il se pourrait même que la Cour doive restreindre sa sélection pour attirer l'attention sur les grands arrêts de principe.

Monsieur le Président, faute de temps, je n'ai pu que survoler les activités d'information du Greffe. Permettez-moi, pour conclure, de mettre en regard plusieurs points relatifs à la traduction dans les langues non officielles. Premièrement, si cruciales les activités d'information soient-elles, elles ne constituent évidemment qu'une partie du problème, et donc de la solution. Deuxièmement, malgré ce que je viens de dire, ce problème n'est pas secondaire mais touche directement à l'efficacité du système de la Convention. Troisièmement, il est indispensable de traduire la jurisprudence pour la rendre accessible si l'on veut que les tribunaux des différents pays assument pleinement leur mission. Quatrièmement, le Greffe n'a pas et n'aura jamais les moyens d'organiser ou de réaliser lui-même la traduction. Cinquièmement, seul un effort collectif – coordonné par les Agents des gouvernements – peut permettre d'atteindre ce but. A cet égard comme à d'autres, la Convention est l'affaire de tous. Sa mise en œuvre doit être partagée, comme les valeurs qui la sous-tendent. J'attends avec intérêt les observations et les propositions que vous ferez en vue d'améliorer la contribution de la Cour et du Greffe à notre objectif commun.

Je vous remercie de votre attention. ★

# THÈME 3

## ASSISTER LES ÉTATS MEMBRES À METTRE EN ŒUVRE LA CONVENTION

### Intervenant : M. Roeland Böcker

*Agent du Gouvernement néerlandais, Président du Groupe de réflexion sur le suivi du rapport du Groupe des Sages (DH-S-GDR)*

Mesdames, Messieurs,

Avez-vous déjà eu l'impression d'être une star de cinéma ? Je ne veux pas seulement parler de vos rêves d'adolescent, lorsque, seul dans votre petite chambre, vous fantasmiez face aux posters de vos héros ; je parle de votre vraie vie actuelle, votre vie d'adulte... Eh bien, je vais vous faire une confidence : j'ai eu, personnellement, cette impression d'être célèbre, il n'y a pas si longtemps. Permettez-moi de vous raconter cette histoire, directement liée aux droits de l'homme et à la Cour européenne.

Il y a dix ans, La Haye célébrait son sept cent cinquantième anniversaire. À l'initiative de celui qui était alors Président du Tribunal de district de La Haye, la ville – qui s'enorgueillit d'être la capitale juridique de la planète – organisa des procès fictifs, au cours desquels des délégations d'avocats de divers pays venaient plaider des dossiers, conformément aux règles et traditions de leurs pays respectifs. Par la suite, ces procès fictifs eurent lieu environ tous les trois ans. Ils étaient annoncés dans la presse, et intéressaient énormément le grand public. Ces procès s'achevaient généralement par une audience, tout aussi fictive et néanmoins très réaliste, conduite par l'une des instances judiciaires internationales ayant son siège à La Haye : c'était, le plus souvent, le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Mais, en novembre 2007, les organisateurs ont décidé de clore la « Journée internationale de la Justice » par une audience de la Cour européenne des droits de l'homme. Ils ont donc demandé au magistrat néerlandais siégeant à la Cour européenne et à un haut fonctionnaire néerlandais d'élaborer

le dossier qui serait présenté à l'audience. Ceux d'entre vous qui connaissent le Juge Myjer ne seront pas surpris d'apprendre qu'il a relevé ce défi avec plaisir et qu'il a assumé pour l'occasion la fonction de Président de la Cour européenne des droits de l'homme. De son côté, le haut fonctionnaire néerlandais a joué son propre rôle, tandis qu'un groupe d'amis et de confrères – tous avocats expérimentés – s'est réparti les rôles de juge, de requérant et de conseil du requérant.

La journée a été longue, car riche en présentations orales des différentes affaires à juger – concernant la Belgique, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Roumanie, l'Espagne, la Suède, la Turquie, le Royaume-Uni et les Etats-Unis –, avec une participation du public souvent très active. Il était donc tard quand le moment est venu de tenir l'audience de clôture de la Cour. Et c'est à partir de là que j'ai eu le sentiment d'être une star ! Une foule considérable de spectateurs – comptant notamment des magistrats, des avocats, des étudiants et de nombreux autres citoyens passionnés par l'événement – s'était réunie dès avant l'audience, et attendait avec impatience le point final de cette journée. Lorsqu'elles ont été autorisées à entrer, ces personnes ont joué des coudes pour avoir les meilleures places – comme à un concert des *Rolling Stones* ! –, et même la plus grande salle d'audience de la Cour d'appel de La Haye fut bien trop petite pour accueillir tout le monde. Une bonne moitié des spectateurs a dû suivre les débats sur un grand écran installé dans le hall. On ne nous a peut-être pas demandé d'autographes, mais nous avons néanmoins été assaillis de nombreuses questions, à l'issue de l'audience.

Quelle peut être la morale de cette histoire ? Naturellement, chacun peut avoir sa propre interprétation. Personnellement, j'en ai conclu que nous avons là une nouvelle preuve que la question des droits de l'homme est une question d'actualité brûlante ; même aux Pays-Bas – nation qui a pourtant une très longue tradition dans ce domaine et où, chaque année, les arrêts liés à la Cour européenne des droits de l'homme peuvent se compter sur les doigts de la main –, cet intérêt passionné pour les droits de l'homme ne recule nullement. Bien au contraire ! Au sein du ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas – dont je relève – les droits de l'homme sont incontestablement au cœur de toutes les politiques menées depuis 1979 au moins, date à laquelle ce ministère a publié sa première stratégie globale sur ce sujet. Cependant, ce document stratégique – et tous ceux qui lui ont succédé (le dernier en date remontant à peine à deux mois) –, ne concerne les droits de l'homme qu'en relation avec la politique *étrangère* du pays. Comme si les droits de l'homme étaient un élément totalement extérieur, ne pouvant intéresser que nos diplomates, en poste dans des pays lointains et moins « avancés ».

Pendant longtemps, les Néerlandais n'ont guère été sensibles au fait que les droits de l'homme devaient également être protégés et respectés dans leur propre pays. Fondamentalement, cette idée n'était défendue que par quelques

avocats et quelques observateurs « purs et durs » de Strasbourg – parfois affublés d'un surnom très révélateur : la « mafia des droits de l'homme ». Certes, la Cour européenne et l'ancienne Commission européenne des droits de l'homme avaient établi, de loin en loin, des cas de violation, par les Pays-Bas, de la Convention européenne ; mais cela n'intéressait guère que la presse juridique. Pour citer mon cas personnel, je remarque que les personnes à qui j'ai l'occasion de parler de ma fonction d'Agent du Gouvernement des Pays-Bas ont du mal à imaginer la quantité de travail que cela représente. Il est assez révélateur que l'organisation non gouvernementale de défense des droits de l'homme la plus active, aux Pays-Bas soit composée d'avocats ; à savoir la section néerlandaise de la Commission internationale des juristes. Naturellement, je n'ai rien contre les avocats ; certains de mes meilleurs amis sont avocats ! Mais les droits de l'homme sont une chose trop sérieuse pour qu'on la confie à une seule corporation !

Dans ce contexte, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Saïd c. Pays-Bas*, en juillet 2005, et, plus encore, celui relatif à l'affaire *Salah Sheekh c. Pays-Bas*, en janvier 2007, ont secoué le pays. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé que la décision d'expulser Mahmoud Mohammed Saïd vers l'Erythrée et d'Abdirizaq Salah Sheekh vers la Somalie constituaient une violation de l'article 3 de la Convention. Ces décisions de justice relayées par la presse et par Internet firent soudain comprendre au grand public que la question des droits de l'homme pouvait « faire débat » aux Pays-Bas, pour employer un euphémisme ! Les réactions ont été partagées : il y avait, d'un côté, ceux qui prétendaient l'avoir vue venir (je veux parler en particulier de la « mafia des droits de l'homme ») et qui estimaient, pour beaucoup, que le Gouvernement néerlandais n'avait que ce qu'il méritait ; de l'autre côté, toute une partie de la société néerlandaise a été très surprise et y a vu un nouvel exemple d'ingérence déplacée de « l'Europe » dans les affaires intérieures des Pays-Bas – une sorte de conspiration visant à permettre l'augmentation d'une immigration déjà incontrôlable.

Nous avons eu récemment une nouvelle preuve du regain de cette polémique avec le film *Fitna*, dont vous avez certainement tous entendu parler ou pour la plupart vu, produit et distribué par le député néerlandais Geert Wilders. Il est rare que la publication d'un ouvrage ou la sortie d'un film fasse couler autant d'encre dans le pays. Il est intéressant de noter que les polémiques en question ont souvent tourné autour de la notion de « droits de l'homme », de manière plus ou moins explicite, parfois avec une certaine subtilité juridique, parfois avec une certaine lourdeur provocatrice. Certains – et le producteur du film était évidemment dans ce camp – jugeaient que la liberté d'expression était la condition *sine qua non* de nos démocraties occidentales, au-dessus de tous les autres droits et libertés. Pour d'autres – comme le Secrétaire général de l'Organisation de la Conférence islamique – la liberté de culte est une mission sacrée qui doit être



défendue face aux attaques des non-croyants. Du coup, un parti d'extrême droite s'est mis à défendre avec passion, le droit des homosexuels de ne faire l'objet d'aucune discrimination, ainsi que leur droit à mener leur vie privée et familiale comme ils l'entendent. D'un autre côté, les habitants pieux de notre « ceinture biblique » se sont rangés du côté des musulmans pour protéger la liberté de culte, bien étonnés de se retrouver ensemble.

Cependant, cette situation piquante n'a pas favorisé la réconciliation à laquelle on aurait pu s'attendre. Bien au contraire, et ce parce que ces polémiques étaient fondamentalement marquées par l'incompréhension et l'ignorance, notamment, du caractère égal, indivisible et interdépendant de tous les droits de l'homme. Dans ce débat, de nombreux acteurs défendaient prétendument les droits de l'homme ; en réalité, ils défendaient *leurs* droits contre ceux des autres. Quoi qu'il en soit, la leçon de ces événements est claire : aux Pays-Bas, le débat sur les droits de l'homme s'est intensifié. J'imagine qu'il en est de même dans d'autres pays.

Ce qui nous amène à une question qui sera abordée ce matin même : comment aider les Etats membres du Conseil de l'Europe à mieux appliquer la Convention européenne des droits de l'homme ? Permettez-moi encore de m'exprimer en tant que représentant des Pays-Bas pour vous rappeler que mon pays a de plus en plus recours aux instruments internationaux pour contrôler et améliorer la situation en matière de respect des droits de l'homme. Cette approche suscite un vif intérêt, qui donne parfois lieu à polémique, certaines personnes y voyant une ingérence étrangère indue. L'an dernier, des représentants du Comité européen pour la prévention de la torture, de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance et du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires sont venus aux Pays-Bas afin de rendre compte de la situation dans le pays. D'autre part, en avril 2008, les Pays-Bas ont été l'un des premiers Etats membres des Nations Unies à être soumis à l'Examen périodique universel (EPU) sous l'égide du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Le Secrétaire d'Etat à la Justice des Pays-Bas, qui était à la tête d'une importante délégation interministérielle auprès des responsables de l'EPU, a annoncé que le Gouvernement néerlandais n'attendrait pas le prochain examen des Nations Unies pour faire de nouveau rapport sur la situation dans le pays et présenterait ainsi un rapport intérimaire de sa propre initiative. Enfin, dans l'intervalle, nous attendons avec intérêt la visite aux Pays-Bas du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, prévue pour septembre 2008. Une première réunion de coordination a d'ores et déjà eu lieu avec des représentants du Commissaire.

Dans la mesure où tous ces organes et mécanismes – sans parler du suivi régulier de la part des organes des Nations Unies chargés de veiller à l'application des traités relatifs aux droits de l'homme – tiennent compte de leurs conclusions

respectives, j'ai la conviction qu'ils savent éviter le piège des doubles emplois et que toutes ces actions se renforcent entre elles. Ces derniers mois, j'ai senti, chez mes collègues travaillant pour d'autres ministères – Justice, Intérieur, Education, Affaires sociales ou Santé – non pas une lassitude face à ces nombreux rapports, mais, tout au contraire, une très grande disposition à répondre aux questions des organes de contrôle, du moins quand ils étaient assurés que leurs réponses allaient être prises en compte à tous les niveaux.

Mais assez parlé des Pays-Bas. J'aimerais maintenant changer d'horizon et parler des travaux du Groupe de réflexion du Conseil de l'Europe, que j'ai l'honneur de présider, des suites données au Rapport des Sages entre autres. J'imagine que c'est pour cela que l'on m'a invité à prendre la parole ce matin. Ce Groupe de réflexion, créé il y a un an, a été chargé, au cours de la première année de son mandat, d'examiner essentiellement des mesures qui n'exigeraient pas de modification de la Convention, c'est-à-dire les mesures que peut prendre un pays pour aider à la mise en œuvre de la Convention. Je vais donc présenter brièvement les aspects de nos travaux directement liés à la thématique du présent colloque, à savoir, comment aider les Etats membres à mettre en œuvre la Convention.

Au sein du Groupe de réflexion, nous avons examiné la question de l'accès des requérants potentiels à des informations et des conseils juridiques et la possibilité d'élaborer des lignes directrices à l'intention des Etats membres. A priori, ces questions peuvent paraître relativement simples ; en fait, elles ne le sont pas. En effet, d'autres questions viennent se greffer : le fait de mieux informer les requérants va-t-il entraîner un accroissement ou une diminution du nombre de requêtes ? Qui sera responsable de la qualité des informations et conseils fournis ? Où se situe la frontière entre les informations purement factuelles et, les véritables conseils juridiques ?... Dès lors, le Groupe de réflexion a jugé qu'il lui fallait d'abord mieux connaître la situation réelle de chaque Etat membre : le « Projet pilote de Varsovie » devait être la source principale d'information. Je suis certain que M<sup>me</sup> Nuala Mole, qui interviendra également au cours de la matinée et qui connaît bien le sujet, apportera des réponses à nos interrogations.

Le Groupe de réflexion s'est également montré favorable à la possibilité de mettre des magistrats nationaux à la disposition du Greffe de la Cour européenne. La plupart de mes collègues, au sein du Groupe, estiment que cela bénéficierait surtout à la Cour ; personnellement, je ne suis pas d'accord : le pays aussi en bénéficiera. Depuis de nombreuses années, les Pays-Bas envoient des juges stagiaires au sein du Greffe, pour une période d'un an, dans le cadre de leur formation. Chacun sait que la Cour européenne apprécie beaucoup cette aide ; mais ce processus est aussi un moyen efficace de mieux faire connaître l'appareil de la Convention européenne au sein de notre système judiciaire national. J'ai la conviction que M<sup>me</sup> Hanne Juncker, qui prendra également la parole ce matin, sera d'accord sur ce point.

A la suite du Groupe des Sages, le Groupe de réflexion a souligné le rôle capital du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, et notamment du réseau de structures nationales de défense des droits de l'homme, coordonné par le Commissaire. Je ne m'attarderai pas sur cet aspect, car M. Thomas Hammarberg va très certainement nous en parler.

Le Groupe de réflexion a également mis en avant le potentiel de la base de données HUDOC en matière d'aide aux requérants et aux autorités nationales. Cette base pourrait d'ailleurs être développée, afin de proposer notamment des liens vers les traductions de la jurisprudence de la Cour dans des langues non officielles du Conseil de l'Europe, ainsi qu'une analyse de la logique suivie par la Cour pour accorder, s'il y a lieu, une satisfaction équitable, ou encore des informations sur les critères de recevabilité.

Enfin, le Groupe de réflexion a réexaminé la question cruciale des recours nationaux en cas de violation de la Convention. Nous n'avons toutefois pas retenu la cinquième proposition du Groupe des Sages, évoquée par la Secrétaire Générale adjointe lors de la conférence de l'an dernier à Saint-Marin, qui consisterait à élaborer une nouvelle convention spécifique. Nous avons considéré en effet qu'un nouvel instrument juridiquement contraignant donnerait l'impression de remettre en cause l'article 13 de la Convention, qui garantit explicitement le droit à un recours effectif devant une instance nationale pour toute violation de la Convention. Nous avons donc plutôt envisagé d'élaborer un instrument juridique non-contraignant, qui pourrait s'inspirer tout particulièrement de la Recommandation n° (2004) 6 et des suites qui lui ont été données dans le cadre des travaux menés par le Comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des droits de l'homme, le DH-PR.

Au cours de l'année à venir, le Groupe de réflexion poursuivra ses discussions conformément à son mandat, et se concentrera sur les mesures, qui selon lui, exigent une révision de la Convention. J'espère que ce bref exposé vous a permis d'y voir plus clair.

Cependant, avant de passer la parole aux autres intervenants, je souhaiterais rendre hommage au Gouvernement norvégien pour avoir proposé la création d'un Fonds spécial, destiné à soutenir la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme dans les Etats membres. Il va sans dire qu'un tel fonds pourra jouer un rôle très positif. Aussi suis-je très heureux de pouvoir annoncer que les Pays-Bas se sont engagés à contribuer à ce fonds à hauteur de 250 000 euros.

Till sist vill jag ta tillfället i akt att tacka Svenska regeringen, och då speciellt min kollega Inger Kalmerborn, så hjärtligt för gästfriheten och eran fantastiska organisation av den här kongressen. Det är alltid ett nöje att hälsa på i Norden, framförallt under perioden då solen aldrig går ner.

Tack så mycket. Je vous remercie. ★

# LE RÔLE DU COMMISSAIRE

## M. Thomas Hammarberg

### *Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe*

Toute action efficace en faveur des droits de l'homme doit commencer chez soi. Les relations diplomatiques qu'entretiennent les Etats, ainsi que les traités internationaux et leurs mécanismes de suivi, sont certes importants et encouragent effectivement les pays à renforcer leurs efforts au niveau national. Cependant, tout progrès véritable doit être fondé sur des décisions nationales. Cet aspect ne doit pas être négligé et constitue une dimension essentielle du mandat du Commissaire.

En effet, aux termes de l'article 3 de mon mandat :

« *Le ou la Commissaire :*

- a. *promeut, dans les Etats membres, l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'homme ;*
- b. *contribue à la promotion du respect effectif et de la pleine jouissance des droits de l'homme dans les Etats membres ;*
- e. *identifie d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique des Etats membres en ce qui concerne le respect des droits de l'homme tels qu'ils ressortent des instruments du Conseil de l'Europe, encourage la mise en œuvre effective de ces normes par les Etats membres **et les aide, avec leur accord, dans leurs efforts visant à remédier à de telles insuffisances ;** » (non accentué dans l'original).*

Le Commissaire n'a donc pas seulement pour mission de mettre le doigt sur les insuffisances observées dans les Etats membres, il doit également entretenir un dialogue avec les gouvernements. Cette institution extrajudiciaire n'a pas vocation à prononcer des jugements juridiquement contraignants sur le respect ou non des obligations en matière de droits de l'homme. Son rôle est plutôt de servir de relais entre le Conseil de l'Europe et ses Etats membres et d'aider les autorités des différents pays à imaginer des solutions nationales pour faciliter la mise en œuvre de la Convention et des autres instruments de protection des

droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Dans ce contexte, permettez-moi d'insister tout particulièrement sur trois activités essentielles prévues par mon mandat.

## **I. Aider les Etats membres à prévenir les violations de la Convention**

Grâce au dialogue permanent qu'il entretient avec les différents acteurs du domaine des droits de l'homme dans les Etats membres, le Commissaire est à même de passer au crible toute évolution en la matière sur une base **régulière**. S'il décèle des activités ou des omissions susceptibles de mener à un non-respect de la Convention, il alerte les autorités de l'Etat membre concerné, afin de les encourager à résoudre le problème avant qu'il n'y ait violation de la Convention et que la Cour, ou les autres mécanismes de suivi, n'en soient saisis.

Connaissant la jurisprudence de la Cour concernant les diverses situations que l'on peut rencontrer dans nos Etats membres, il est à même de reconnaître les insuffisances qui pourraient s'avérer problématiques au regard de la Convention. A titre d'exemple, lors de la mission spéciale que j'ai menée en Arménie après l'instauration de l'état d'urgence en mars dernier, l'absence de toute enquête indépendante efficace s'est révélée être un problème manifeste. M'appuyant sur les prescriptions de la Cour, j'ai insisté sur la nécessité absolue de mener une telle enquête. Cette analyse a été bien accueillie par le Gouvernement arménien et nous étudions actuellement les modalités de mise en œuvre de cette enquête indépendante.

En effet, le Commissaire peut adopter l'approche pragmatique qui consiste à proposer respectueusement, au moyen d'une « recommandation », des mesures qu'il a jugées efficaces dans d'autres pays confrontés à des difficultés similaires. Ainsi, les principes de type constitutionnel énoncés par la Cour peuvent être adaptés par le Commissaire sous forme de suggestions concrètes. Récemment, à la suite de mon rapport de 2007, le Gouvernement polonais a mis en place une commission spéciale chargée de mettre en œuvre mes recommandations et me consulte régulièrement, ainsi que mon Bureau, pour s'assurer qu'elles sont bien comprises. C'est là un des exemples les plus prometteurs.

## **II. Aider les Etats membres à corriger les situations de non-respect de la CEDH**

Lorsque les autorités nationales, la Cour, l'un des différents mécanismes spécifiques de suivi ou le Commissaire détectent des situations ayant déjà entraîné des violations des droits de l'homme dans un pays, le commissaire peut aider les autorités à corriger la situation.

Si la Cour ne peut aller au-delà de l'objet de la requête dont elle a été saisie, le Commissaire peut en revanche s'intéresser à tous les aspects d'un phénomène. A titre d'exemple, dans son arrêt relatif à l'affaire *Hummatov c. Azerbaïdjan* du 29 novembre 2007<sup>89</sup>, la Cour a estimé que les soins médicaux dispensés au requérant dans la prison de Gobustan étaient inadéquats et que cette inadéquation devait avoir causé à l'intéressé une souffrance mentale considérable, propre à porter atteinte à la dignité humaine et équivalant à un traitement dégradant. En conséquence, la Cour a conclu à une violation de l'article 3. Lors de ma récente visite en Azerbaïdjan, j'ai visité la prison de Gobustan et j'ai eu l'occasion d'examiner de nombreux problèmes liés à la condamnation des prisonniers à perpétuité, à leurs conditions de détention et à leur situation juridique. A la lumière des principes énoncés par la Cour et des recommandations du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), je me suis efforcé de suggérer aux autorités des mesures qui allaient au-delà du problème examiné par la Cour.

Au fil de ses visites de pays et de ses activités thématiques, le Commissaire acquiert une connaissance de la manière dont les différents pays résolvent des difficultés qui s'avèrent, au demeurant, souvent semblables. Cela lui permet de proposer des solutions possibles aux autorités nationales intéressées. Ainsi, les bonnes pratiques mises en œuvre dans d'autres Etats membres sont échangées par l'intermédiaire du Commissaire. En réalité, la différence entre prévention et mesures correctives n'est pas facile à établir. En effet, les mesures correctives font partie de la prévention. Voici un exemple. Dans de nombreuses affaires portant sur des comportements abusifs de la police, la Cour a conclu à l'absence d'enquête indépendante. Ayant rencontré ce problème dans plusieurs pays, j'ai décidé d'organiser fin mai à Strasbourg un atelier d'experts sur les « mécanismes de plainte contre la police », afin de réfléchir ensemble aux solutions à apporter. Des représentants des mécanismes de plainte, de la police, du ministère public, des autorités gouvernementales, d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales et des universitaires spécialistes du domaine ont participé à cet atelier.

Il existe actuellement dans les Etats membres du Conseil de l'Europe divers mécanismes permettant d'enquêter sur les plaintes déposées à l'encontre de la police. Quelques Etats ont mis en place des instances opérant indépendamment de la police. D'autres, plus nombreux, confient aux procureurs la direction et la supervision des enquêtes menées par la police. Certains ont mis sur pied des équipes constituées de procureurs et de policiers spécialisés. Plusieurs Etats européens ont également engagé une réforme de leurs procédures actuelles. L'atelier avait pour objectif de partager des expériences concernant les différents

---

89. Requêtes nos 9852/03 et 13413/04.

modèles et procédures appliqués dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, d'évaluer leur indépendance, leur efficacité et leur transparence, d'examiner les difficultés qu'ils recèlent et d'échanger des bonnes pratiques dans ce domaine.

### **III. Aider les structures nationales des droits de l'homme (SNDH) à mettre en œuvre la Convention européenne des droits de l'homme**

La Résolution (99) 50 charge expressément le Commissaire de coopérer avec les structures nationales des droits de l'homme et de les aider à s'acquitter de leurs obligations de la meilleure façon possible<sup>90</sup>. Ces structures sont des instances indépendantes créées dans le cadre des législations nationales pour conseiller les gouvernements ou d'autres autorités nationales sur la meilleure façon de respecter les normes en matière de droits de l'homme. Elles entretiennent de longue date un dialogue constructif avec les autorités à tous les niveaux. Conformément aux propositions formulées par le Groupe des Sages, j'ai mis en place une coopération renforcée avec les structures nationales des droits de l'homme, afin de les sensibiliser aux normes du Conseil de l'Europe, de sorte qu'elles puissent aider leurs autorités à les mettre en œuvre. Nous avons également constitué un réseau de structures nationales des droits de l'homme visant à favoriser l'inspiration mutuelle entre les différentes instances nationales extrajudiciaires de protection des droits de l'homme. Un tel réseau peut représenter un atout lorsqu'il s'agit, par exemple, d'élaborer un plan d'action national pour les droits de l'homme.

Trois résultats concrets méritent d'être mentionnés à cet égard :

#### *La participation des structures nationales des droits de l'homme à la mise en œuvre des recommandations de 2004*

Nos correspondants au sein des structures nationales des droits de l'homme ont participé à l'évaluation de la mise en œuvre des recommandations formulées par le Comité des Ministres en 2004, entreprise par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH). Compte tenu de leur charge de travail, le Bureau du Commissaire a décidé de ne consulter les structures nationales des droits de l'homme que sur deux des cinq recommandations, à savoir la Recommandation (2004)5 sur la vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en

---

90. Article 3 c : « Le ou la Commissaire : dans toute la mesure du possible, utilise et coopère avec les structures « droits de l'homme » dans les Etats membres. Là où de telles structures n'existent pas, le ou la commissaire encourage leur mise en place ». Article 3 d : « Le ou la commissaire : favorise l'action des médiateurs nationaux ou autres institutions similaires lorsqu'il en existe ».

vigueur et des pratiques administratives avec les normes fixées par la Convention européenne des droits de l'homme et la Recommandation (2004)<sup>6</sup> sur l'amélioration des recours internes. Ces recommandations semblaient correspondre le plus étroitement aux mandats de la plupart des structures nationales des droits de l'homme.

La réaction des structures nationales s'est avérée très positive. Le Commissaire a reçu 36 réponses de correspondants, qu'il a rassemblées et transmises au Comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des droits de l'homme (DH-PR). Cette expérience a montré que le Bureau du Commissaire pouvait être un intermédiaire efficace pour informer, encourager la participation et recueillir des contributions des structures nationales des droits de l'homme, notamment en utilisant le réseau des points de contact récemment créé. Le deuxième résultat positif de cette consultation a été de contribuer à faire mieux connaître le rôle joué par les structures nationales dans la mise en œuvre des arrêts de la Cour.

### *L'exécution des arrêts de la Cour*

Certaines structures nationales ont exprimé le souhait de renforcer leur capacité d'agir dans l'exécution des arrêts de la Cour. Elles ont demandé à mon Bureau de les aider à mieux comprendre quel était leur rôle, tel que prévu par la règle n°<sup>91</sup> des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables<sup>92</sup>. En travaillant avec elles sur les documents publics du site web du Comité des Ministres et sur le Premier rapport annuel sur l'exécution des arrêts de la Cour, nous avons apporté aux structures nationales des droits de l'homme les informations dont elles avaient besoin. A la suite de cela, sous l'égide de mon Bureau, des experts de plusieurs structures nationales ont procédé à un échange de vues sur les bonnes pratiques qui per-

---

#### 91. Règle n° 9 – *Communications au Comité des Ministres*

1. Le Comité des Ministres doit prendre en considération toute communication transmise par la partie lésée concernant le paiement de la satisfaction équitable ou l'exécution de mesures individuelles.

2. Le Comité des Ministres est en droit de prendre en considération toute communication transmise par des organisations non gouvernementales, ainsi que par des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, concernant l'exécution des arrêts conformément à l'article 46, paragraphe 2, de la Convention.

3. Le Secrétariat porte, selon des modalités appropriées, toutes communications reçues auxquelles il est fait référence au paragraphe 1 de cette Règle, à la connaissance du Comité des Ministres. Il en fait de même à l'égard de toutes communications reçues auxquelles il est fait référence au paragraphe 2 de cette Règle, accompagnées de toutes observations de la ou des délégation(s) concernée(s), à condition que ces dernières soient transmises au Secrétariat dans un délai de cinq jours ouvrables après notification d'une telle communication.

92. Adoptées par le Comité des Ministres le 10 mai 2006, lors de la 964<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres.



mettraient de faciliter l'exécution de certains types d'arrêts et d'empêcher la répétition de certaines violations au niveau national.

### *La formation des structures nationales des droits de l'homme*

Cofinancé par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, le projet (appelé « Projet *Peer-to-Peer* ») consiste en un programme de travail qui sera mis en œuvre par le Bureau du commissaire aux droits de l'homme en 2008 et 2009. Il a pour but de constituer un réseau actif de structures nationales extrajudiciaires indépendantes de protection des droits de l'homme (SNDH), conformes aux Principes de Paris, en mettant particulièrement l'accent sur les Etats membres qui ne font pas partie de l'Union européenne. Le Projet *Peer-to-Peer* vise à permettre aux structures nationales d'améliorer leurs performances en ce qui concerne :

- ▶ la sensibilisation aux droits de l'homme dans leur pays ;
- ▶ la détection de problèmes potentiels ou existants dans le domaine des droits de l'homme ;
- ▶ la conduite efficace d'enquêtes lorsque leur mandat le prévoit ;
- ▶ le développement d'un dialogue constructif avec les autorités pour leur signaler ou résoudre les problèmes liés à la protection des droits de l'homme ;
- ▶ leur capacité à susciter une mobilisation rapide des partenaires internationaux en cas de nécessité.

Le programme consistera essentiellement à organiser des ateliers destinés à de petits groupes de praticiens des SNDH, de façon à échanger certaines informations sur les normes juridiques régissant les domaines d'action prioritaires des structures nationales des droits de l'homme et à procéder à une évaluation par les pairs des pratiques utilisées ou envisagées en Europe. Un manuel en plusieurs langues sera élaboré à l'issue de chaque atelier et sera distribué aux structures nationales et aux autres acteurs concernés. Le choix des thèmes des ateliers tiendra compte des priorités indiquées par les SNDH. Le retour d'informations obtenu à la suite des deux premiers ateliers s'est avéré très positif. Je suis convaincu qu'à mesure que les structures nationales acquerront une meilleure connaissance des moyens à leur disposition et de leurs responsabilités, ainsi que des bonnes pratiques mises en œuvre par leurs collègues dans d'autres pays, elles joueront un rôle de plus en plus actif auprès de leurs autorités pour les conseiller sur la manière de mieux protéger les droits de l'homme dans nos Etats membres.

Nous tendons à accorder une place toujours plus importante au principe de subsidiarité, avec le Commissaire dans le rôle de facilitateur. Afin que cette évolution porte ses fruits, les autorités étatiques doivent faire preuve d'ouverture d'esprit et de réceptivité aux idées et aux propositions. Jusqu'à présent, j'ai relevé des signes encourageants. ★

# LE SOUTIEN DU CONSEIL DE L'EUROPE AU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS NATIONALES À L'ÉGARD DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

**M<sup>me</sup> Hanne Juncher**

*Chef de la Division du renforcement des capacités en matière juridique et de droits de l'homme, Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques, Conseil de l'Europe*

**E**xcellences, Mesdames, Messieurs,

Le Conseil de l'Europe mène des projets et des activités visant à renforcer les capacités en matière de protection des droits de l'homme, au sens large du terme. Permettez-moi de vous les énumérer brièvement et de vous donner ainsi une idée tant du nombre des bénéficiaires concernés, que de la diversité des approches nécessaires :

- ▶ Formation à la Convention européenne des droits de l'homme de professionnels du secteur juridique. Cette dimension est l'essence même de nos activités ; elle concerne des magistrats, des procureurs, des avocats et des fonctionnaires de police. Les médiateurs nationaux et leur personnel bénéficient également de ces programmes. Enfin, il existe aussi des programmes de formation spéciaux pour le personnel pénitentiaire ;
- ▶ Examen de la compatibilité des projets ou propositions de loi avec les dispositions de la Convention. Ce travail d'expertise se fait à la demande des Etats membres ;
- ▶ Analyse des incidences de l'application des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme lorsque ceux-ci s'obligent à prendre des mesures d'ordre

général. Cet examen se fait dans le cadre de tables rondes et de réunions entre le Service de l'exécution des arrêts et les autorités nationales concernées ;

- ▶ Les Agents du gouvernement peuvent bénéficier de visites d'étude au Conseil de l'Europe ou auprès d'Agents d'autres pays ; ils peuvent également, sous l'égide des autorités nationales, participer à des séminaires sur le rôle des Agents du gouvernement ;
- ▶ Traduction dans diverses langues et distribution sur supports papier et électronique de la jurisprudence et de manuels de formation, guides et scénarios de procès fictifs.

Tous ces projets, fondés sur la Convention européenne des droits de l'homme, visent à permettre à des groupes bien ciblés de faire le meilleur usage possible de la Convention au niveau national. L'objectif est double : transférer des connaissances et des compétences spécifiques aux bénéficiaires directs du processus, et renforcer l'aptitude des instances nationales à former le personnel concerné et à assurer elles-mêmes le développement des capacités nationales.

Ce processus a pour principal but de concrétiser les normes relatives aux droits de l'homme, dans un esprit de coopération plutôt que de contrôle, et, bien sûr, d'améliorer le niveau des connaissances. La formation est, par nature, préventive : elle vise à garantir la protection des droits de l'homme à la source, c'est-à-dire au niveau national. En faisant en sorte qu'un plus grand nombre de dossiers soit traité effectivement par les instances judiciaires nationales, on espère réduire d'autant le nombre d'affaires soumises à la Cour européenne des droits de l'homme.

Nos projets en cours représentent un investissement de 16 millions d'euros environ. Les projets bilatéraux concernent 14 pays, dont le Kosovo. Les trois-quarts des financements émanent de donateurs extérieurs, le plus important étant la Commission européenne. Le Conseil de l'Europe met en œuvre quelque 250 activités par an, dont 150 environ relèvent de la formation. Les projets en question sont gérés depuis Strasbourg, mais réalisés localement. Nous employons un personnel de projet qui opère dans 9 pays d'Europe orientale et d'Europe du Sud-Est, ainsi que dans le Sud-Caucase.

Parallèlement à ces projets bilatéraux, nous avons lancé un programme multilatéral intitulé « Programme européen de formation aux droits de l'homme pour des professionnels du droit », dit HELP (« The European Programme of Human Rights Education for Legal Professionals »). Je l'évoquerai de manière plus précise dans un instant.

Si, dans ce domaine, le Conseil de l'Europe apporte son assistance, comme je viens de le souligner, la formation à la Convention reste avant tout la responsabilité des Etats. D'ailleurs, aujourd'hui, de nombreux pays reconnaissent l'application directe des dispositions de la Convention qui sont intégrées dans la législation nationale. De même, les arrêts de la Cour prennent souvent directement

effet au niveau national ; autrement dit, ils sont exécutés de manière rapide et efficace dans les différents pays concernés.

Cependant, l'augmentation constante du nombre de dossiers soumis à la Cour montre qu'il est indispensable de renforcer la formation et le développement des capacités en général. C'est dans cet esprit que le Comité des Ministres a adopté les recommandations évoquées par d'autres intervenants concernant les aspects importants de ce processus de renforcement, et notamment une recommandation relative à la formation à la Convention au niveau de l'enseignement professionnel et de l'université, texte qui constitue la base du Programme HELP. Certaines résolutions intérimaires du Comité des Ministres reconnaissent également que la formation professionnelle à la Convention est l'une des mesures à prendre, au niveau de chaque Etat pour appliquer les décisions de la Cour et prévenir toute nouvelle violation de la Convention. Par ailleurs, vous avez certainement eu connaissance de l'affaire *Scordino c. Italie*, pour laquelle la Cour a statué que l'Etat lui-même devait faciliter la connaissance de la jurisprudence européenne par la justice nationale.

Le Conseil de l'Europe a permis la formation de 7 000 procureurs et de 5 000 juges en Ukraine, grâce à une approche consistant à former les formateurs dans toutes les régions du pays. Ce même type de projet – formation des formateurs – est en cours en Turquie, où 10 500 avocats seront également initiés à la Convention européenne des droits de l'homme. Dans le cadre d'un projet qui s'est achevé en novembre 2007, tous les inspecteurs du ministère de la Justice de Turquie, mais aussi 2 500 gouverneurs, gouverneurs adjoints, gendarmes et policiers ont été formés sur des questions telles que la liberté de réunion et d'association, l'interdiction des mauvais traitements, les aspects positifs de l'obligation d'enquête, ou encore les motifs juridiques de la détention, et le fait de lutter contre le terrorisme tout en respectant les droits de l'homme. En Azerbaïdjan, deux tiers des procureurs sont formés dans le cadre d'un projet financé par la Suède. En Serbie, quelque 1 300 professionnels du secteur juridique ont été formés à la Convention dans le cadre d'un projet financé par l'Irlande. En ce qui concerne la Russie, le Conseil de l'Europe poursuit, dans le cadre d'un programme triennal, le processus de formation des juges, tâche considérable étant donné l'importance du système judiciaire russe. Ce ne sont là que quelques exemples.

Sur la base de l'objectif recherché que j'évoquais au début de cet exposé – comment améliorer la mise en œuvre de la Convention au niveau national ? – mes services et moi-même avons formulé un certain nombre d'observations sur

les projets en question, et notamment sur leur efficacité ; en d'autres termes, nous nous sommes efforcés de définir les conditions préalables à l'amélioration du processus de mise en œuvre de la Convention au niveau national, par le biais du renforcement des capacités. Je souhaiterais résumer ici quelques-unes de ces observations.

- Tout d'abord, les programmes de formation doivent privilégier le principe de subsidiarité, en ce sens qu'ils entendent aider les pays à développer leurs capacités et éviter ainsi que certaines affaires n'arrivent jusqu'à Strasbourg.
- Ensuite, l'intégration des dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme dans la législation nationale est une étape importante pour faciliter la mise en œuvre de la Convention. Toutefois, pour motiver les professionnels concernés, il peut être utile qu'au plus haut niveau, des responsables politiques nationaux adressent un message clair aux associations de magistrats ou aux procureurs, afin de les informer qu'il existe, au niveau du pays, un processus de soutien à la formation aux normes fixées par la Convention ; cela peut renforcer la légitimité de l'ensemble du processus.
- La formation des formateurs ne sera efficace que si elle repose sur un engagement à long terme et que le partenaire national accepte de procéder à une sélection rigoureuse des futurs formateurs du pays. Certes, le Conseil de l'Europe va contrôler la qualité de la formation dispensée dans ce domaine ; mais, au final, les formateurs seront autonomes – et c'est là que les structures nationales de formation ont leur importance.

Les activités de formation menées dans le cadre des projets du Conseil de l'Europe devraient s'accompagner d'un processus d'intégration de cette formation à celle de tous les magistrats, procureurs et représentants de la loi – au niveau tant de la formation initiale que de la formation permanente. De même, la formation à la Convention devrait faire partie intégrante des programmes des facultés de droit. Tout cela a déjà été souligné dans le cadre des recommandations du Comité des Ministres. Et, pour les juges et les procureurs, c'est à ce niveau qu'intervient le Programme HELP.

Le Programme HELP était l'une des priorités du Plan d'action adopté lors du 3<sup>e</sup> Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, à Varsovie, en 2005. Ce programme a démarré en 2006, dans le but d'aider les Etats membres à intégrer l'étude de la Convention européenne des droits de l'homme aux programmes de formation des juges et des procureurs. Si les projets bilatéraux que j'ai déjà évoqués englobent une véritable initiation aux dispositions de la Convention, le Programme HELP, quant à lui, porte plus spécifiquement sur **le mode** de formation à adopter. Il en a résulté tout un ensemble d'instruments et de matériels concrets visant à former les juges et les procureurs.

Cet ensemble pédagogique englobe des cours complets sur chaque article de la Convention, mais aussi sur des domaines transversaux, tels que le droit administratif, le droit civil, le droit pénal, etc. ; il présente également tous les concepts pertinents liés à la Cour européenne des droits de l'homme et les arrêts qui ont fait date ; toujours dans le cadre de cette formation des juges et des procureurs, citons les présentations *PowerPoint* sur des articles majeurs de la Convention et certains thèmes transversaux, ou encore 70 études de cas et procès fictifs, un manuel relatif à la formation des formateurs, et, enfin des cours interactifs en ligne fondés sur les décisions de la Grande Chambre de la Cour européenne. Tous ces éléments sont disponibles gratuitement sur le site Internet du Programme HELP, en anglais, en français, en allemand, en russe et en serbe ([www.coe.int/help](http://www.coe.int/help)).

Le Programme HELP a suscité un très grand intérêt parmi les Etats membres du Conseil de l'Europe. Dans ce contexte, 45 pays participent actuellement aux groupes de travail, et présentent des exemples de leurs propres programmes pédagogiques, de leurs tests, etc. Il faut noter toutefois qu'aucun financement supplémentaire n'est prévu pour le Programme HELP au-delà du mois de décembre 2008. C'est pourquoi je souhaite saisir l'occasion qui m'est offerte aujourd'hui pour encourager les Etats membres à envisager des contributions volontaires pour assurer la poursuite du Programme HELP. Cela permettrait au Conseil de l'Europe de répondre aux nombreuses demandes d'assistance et de conseils adressées par des Etats membres au sujet de la formation à la Convention ; cela permettrait également une actualisation des instruments et matériels existants, qui pourraient très rapidement se révéler obsolètes. C'est ce que nous avons appelé le « HELP-Desk ». Quelque 200 000 euros sont nécessaires pour maintenir et actualiser le Programme HELP.

Comme il a déjà été souligné, le Conseil de l'Europe bénéficie régulièrement du fait que certains projets soient parrainés par des Etats (membres ou ayant le statut d'observateur), notamment la Suède, la Norvège, l'Irlande, le Danemark, le Royaume-Uni et le Canada.

Dans cette même direction, notons un nouvel élément, fort intéressant : le lancement, en mars 2008, du Fonds fiduciaire « droits de l'homme », qui est un fonds spécialement destiné à soutenir l'action de chaque Etat dans le sens de la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres traités du Conseil de l'Europe concernant également ce domaine. Les Etats membres peuvent contribuer à ce Fonds.

La Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques devra concevoir des projets dans les domaines où les mécanismes de contrôle et de

suivi du Conseil de l'Europe ont constaté des failles, et en assurer le financement après approbation par le Fonds.

Ce nouvel outil devrait également permettre au Conseil de l'Europe de fournir une assistance dans des domaines autres que la formation et le renforcement des ressources humaines : ainsi, le Conseil de l'Europe pourrait, par exemple, contribuer au développement et au renforcement des institutions, ou encore à des changements d'ordre structurel. A l'heure actuelle, nous réfléchissons aux premières propositions à présenter au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme.

Le Conseil de l'Europe n'est pas le seul acteur dans le domaine qui nous préoccupe. En effet, l'OSCE gère également un certain nombre de programmes, et de nombreuses ONG – nationales et internationales – organisent des cycles de formation et des activités de sensibilisation. C'est là une excellente chose. Tant que les échanges d'informations sont satisfaisants entre toutes ces initiatives intergouvernementales, on ne peut certainement pas déplorer un « trop-plein » de formation aux droits de l'homme. Toutefois, réaffirmons ici que le Conseil de l'Europe a un rôle particulier à jouer car il est le père de la Convention européenne des droits de l'homme. Il possède une précieuse expérience dans ce domaine et il a constitué, au fil des ans, un excellent réseau d'experts capable d'intervenir rapidement, et dont la contribution est une garantie de qualité. Il va sans dire que les instruments conçus dans le cadre du Programme HELP sont également accessibles à toutes ces initiatives de formation « extérieures ».

Je tiens également à évoquer le soutien apporté par le Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme, collaboration dont nous sommes très reconnaissants. En effet, nous pouvons faire appel aux avocats et juges nationaux du Greffe pour les opérations menées dans les pays concernés. Les participants apprécient énormément ces possibilités de contact direct. De même, le Service de l'exécution des arrêts de la Cour nous fait souvent bénéficier de son précieux savoir en ce qui concerne les incidences spécifiques des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

Enfin, je voudrais évoquer une dernière question toujours problématique, celle de l'évaluation et de l'impact. Rappelons tout d'abord que ce sont là deux éléments bien distincts. En effet, nous pouvons sans trop de problèmes évaluer les formations et déterminer les mesures à prendre pour les améliorer. En revanche, mesurer leur impact est une chose tout à fait différente et beaucoup plus difficile. Le nombre de personnes formées n'est nullement une garantie de résultats à long terme. Il n'en reste pas moins que les donateurs nous demandent de présenter

des résultats tangibles ; de notre côté, nous devons procéder à des analyses concrètes pour pouvoir adapter nos méthodes si besoin.

Certes, il y a des moyens d'évaluer l'impact des formations, par exemple en observant la qualité des requêtes soumises à la Cour européenne des droits de l'homme. Dans ce domaine, on constate déjà une amélioration très nette de la part de pays où le Conseil de l'Europe intervient depuis longtemps. Ainsi, les avocats qui ont gagné le procès contre la Russie à propos de la Tchétchénie avaient tous participé à des programmes de formation du Conseil de l'Europe. Je précise ici que nous mettons un point d'honneur à former les « deux camps », pourrait-on dire, à savoir aussi bien les juges que les avocats. Mais, globalement et pour le moment, le lien entre nos formations et les résultats semble très ténu : en d'autres termes, nous ne pouvons affirmer à cent pour cent qu'il y a une corrélation directe entre la meilleure qualité des dossiers soumis à la Cour et les formations que nous dispensons.

En matière d'impact des formations, une autre possibilité serait de répertorier, dans les décisions de justice nationales, le nombre de références à la Convention et à la jurisprudence européennes. Mais ce « décompte » est difficile à réaliser dans les faits, et il s'y ajoute le problème de la qualité de ces références. En outre, nous savons que les juges hésitent souvent à faire explicitement référence aux principes et à la jurisprudence de la Convention, ce qui ne signifie pas forcément qu'ils ne s'y réfèrent pas au cours de leurs délibérations.

L'analyse des positions adoptées par les autorités nationales dans les décisions qui sont portées ensuite devant la Cour européenne des droits de l'homme peut révéler un degré de connaissance de la Convention et de la jurisprudence de la Cour. En effet, les avocats devant présenter leurs arguments sur la base de la Convention pour pouvoir épuiser les voies de recours internes, ils ont l'occasion de témoigner de leur connaissance de la Convention européenne des droits de l'homme. De toute manière, quelle que soit la méthode employée pour mesurer l'impact de nos formations, il faut des ressources dont nous ne disposons pas à l'heure actuelle.

Mesdames, messieurs,

Dans mon allocution, j'ai mis en avant essentiellement la question de la formation ; ce n'est là qu'une des voies à suivre pour améliorer ou renforcer la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme. Il est tout aussi important, en effet, d'assurer une diffusion régulière et systématique de la jurisprudence de la Cour, dans les langues des différents pays, et des informations sur les décisions du Comité des Ministres concernant l'exécution des arrêts. Je mentionnerai également les services proposés par le Conseil de l'Europe sous forme d'expertise législative. En effet, les Etats membres peuvent



soumettre leurs projets de loi au Secrétariat du Conseil, afin que celui-ci procède à un examen de la compatibilité de ces textes de loi avec les dispositions de la Convention.

Pour formuler des conclusions d'ordre général sur l'action du Conseil de l'Europe en matière de renforcement des capacités d'application de la Convention, je dirais que les Etats membres manifestent un grand intérêt dans ce domaine. En outre, le niveau de connaissance des participants aux cycles de formation est de plus en plus élevé. En ce qui concerne les avocats, ce niveau est même très satisfaisant.

Ajoutons néanmoins qu'en dépit des efforts consacrés depuis plusieurs années à la formation des formateurs, les Etats membres comptent toujours beaucoup sur l'intervention de formateurs externes dans le cadre de programmes « clefs en mains ». Or le Conseil de l'Europe ne répond que partiellement à leurs besoins. L'expérience confirme donc l'importance du Programme HELP, et la nécessité de le renforcer.

Certes, le processus de formation de futurs formateurs peut être, à terme, la solution, s'il est correctement conduit. Mais, même ainsi, les enseignements dispensés ne sont pas toujours utilisés de manière systématique après achèvement du projet. Par conséquent, et ce sera ma conclusion, je souhaiterais encourager les Etats membres à placer en tête de leurs priorités la formation des professionnels à la Convention européenne des droits de l'homme. Et il va sans dire que tous les Etats peuvent compter sur le soutien du Conseil de l'Europe pour cette mission importante.

Je vous remercie. ★

# FORMATION PROFESSIONNELLE AUX NORMES DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

**M<sup>me</sup> Nuala Mole**

*Directrice du Centre AIRE (« Advice on Individual Rights in Europe »)*

## **Introduction**

Je tiens à remercier le Conseil de l'Europe et nos hôtes suédois pour la soirée magique d'hier soir.

Ce colloque porte sur la manière de rendre les droits « pratiques et effectifs, et non pas théoriques et illusoires ». Il s'agit en fait de veiller à ce que les Européens jouissent en pratique des droits qui leur sont garantis en théorie.

C'est ce que nous tentons de réaliser depuis quinze ans, au Centre AIRE et avec d'autres ONG et un grand nombre personnes travaillant pour différents services du gouvernement, de la Cour, du Secrétariat du Conseil de l'Europe et de la communauté des ONG présentes dans cette salle. Certains Etats membres n'ont malheureusement pas fait suffisamment d'efforts dans ce sens, la Cour ayant conclu que presque tous les gouvernements avaient enfreint leurs obligations, certains de façon répétée et d'autres de façon très grave.

J'ai relu avant de venir certaines de mes interventions, que ce soit lors du première véritable colloque paneuropéen du Conseil de l'Europe qui avait eu lieu à Poznan il y a vingt ans, lors des différents événements organisés par les précédentes présidences – Rome en 2000, les Pays-Bas en 2004, Saint-Marin en 2007. Je m'étais déjà rendue à Chisinau au début des années 1990 et j'ai désormais une expérience personnelle en formation sur la Convention dans 39 des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe.

La Convention a été élaborée à la fin des années 1940 (certains ont dit, cyniquement, pour donner au Conseil de l'Europe quelque chose à faire). Bien que fondée sur un projet britannique, elle conciliait des systèmes et des traditions juridiques différents. Il y a eu certains malentendus, comme « l'homogénéité » illusoire des Etats fondateurs, ainsi que certaines déceptions, notamment de la part du Royaume-Uni et de la Suède qui pensaient que la Convention n'allait rien changer.

Toutes les Parties ont pourtant accepté l'obligation que leur fait l'article 1 de la Convention de garantir les droits et les libertés de toutes les personnes qui relèvent de leur juridiction. Elles ont également accepté l'article 13, selon lequel elles devraient mettre en place un recours interne pour toute personne dont les droits garantis par la Convention auraient été enfreints.

Depuis cette époque, nous avons assisté à l'évolution variée du rôle de l'Etat de droit dans les 47 Etats membres. Ces différents systèmes juridiques sont tous compatibles avec la Convention, et de nombreux Etats disposent d'alternatives au règlement judiciaire des différends – du règlement amiable et de la médiation, dans le cadre de l'Etat de droit, à des *vendettas* et de la corruption, ou simplement au syndrome « le beau-frère de mon cousin au ministère va arranger ça », en dehors de l'Etat de droit.

Il y a également de grandes différences au niveau de l'enseignement de l'administration de la justice – de la création de l'Ecole de la Magistrature en France dès 1958, à d'autres Etats où il n'y avait pas d'enseignement judiciaire formel. Dans les années 1960, au Royaume-Uni, les juges et les avocats, chargés de plaider à la demande de ces derniers, n'avaient même pas besoin d'aller à l'université ; il leur suffisait de réussir un examen organisé par le barreau.

L'histoire et l'évolution de la Convention ont montré non seulement le fait que certains anciens Etats continuaient à commettre des violations, mais aussi les difficultés considérables auxquelles sont surtout confrontés les « nouveaux » Etats membres. Cette situation est due en partie à la pléthore de nouvelles lois dans les « nouveaux » Etats membres qui achèvent la transition vers les économies de marché et la « démocratie occidentale », mais aussi à la nécessité de changer une culture de la justice et des droits totalement différente. Comme on dit, Rome ne s'est pas faite en un jour.

En 2004, le Comité des Ministres a adopté la Recommandation (2004)<sup>4</sup> sur la Convention dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle. En particulier, il a souligné le rôle préventif que joue l'éducation aux principes des droits de l'homme et recommandé aux Etats membres de s'assurer qu'un enseignement universitaire et une formation professionnelle adéquats concernant la Convention et la jurisprudence de la Cour existent au niveau national.

Dans cette intervention, je m'intéresserai à quatre questions concernant la formation : Qui ? Quoi ? Quand ? Où ? Je formulerai également une question

importante qui reste encore posée : comment vont-ils faire pour obtenir cette formation ?

## QUI a besoin de ce type de formation ?

La Recommandation (2004)<sup>4</sup> parle non seulement des juges, des procureurs et des avocats, mais aussi du personnel d'autres secteurs responsables de l'application des lois, comme la police et les membres des forces de sécurité, le personnel pénitentiaire et celui des services hospitaliers, ainsi que le personnel des services de l'immigration.

Bien que cela ne soit pas expressément mentionné dans la recommandation, il est d'une importance capitale que les principaux acteurs soient engagés dans la protection des droits de l'homme au quotidien, en étant convaincus de la nécessité de l'éducation et de la formation aux droits de l'homme et de la nécessité d'une sensibilisation accrue aux droits de l'homme dans tous les secteurs de la société.

Bien entendu, cette liste ne pouvait pas être exhaustive, mais la recommandation de 2004 a manifestement omis différents groupes de personnes pour qui cette formation serait nécessaire, et dont il nous faut parler aujourd'hui. En particulier, les fonctionnaires et les autres agents de la fonction publique, dont les décisions sont contestées en justice, ne sont mentionnés nulle part. Une telle formation est cruciale si l'on veut que les agents des services publics prennent la bonne décision en premier lieu. Et bien qu'il soit difficile d'avoir cette bonne décision, il est toujours plus facile de l'avoir dès le départ plutôt que d'essayer après coup de revenir sur une mauvaise décision. Cela évitera également d'avoir à rechercher un recours judiciaire. Comme Roeland Böcker l'a dit, les droits de l'homme sont beaucoup trop importants pour être laissés aux avocats.

La recommandation ne fait aucune mention des agents des services sociaux, qui jouent un rôle crucial en ce sens qu'ils déterminent le sort des enfants vulnérables : dans certains pays du Conseil de l'Europe, la décision de retirer des enfants à leurs parents *continue* à ne pas être prise ou supervisée au niveau judiciaire comme l'exige la Convention. Les personnes qui prennent des décisions au niveau éducatif ne sont pas mentionnées non plus, par exemple celles qui décident si des enfants appartenant à des minorités doivent être scolarisés à l'extérieur de leur communauté, décidant ainsi du sort des enfants roms. Ce sont là des questions importantes pour ce colloque en particulier, les enfants étant l'une des priorités de la présidence du Gouvernement suédois.

La Recommandation 2004(4) ne mentionne pas les militaires, mais la Convention ne s'arrête pas aux portes des casernes. Il y a des questions très importantes en ce qui concerne la justice militaire, qui vont des cours martiales à l'application de la Convention à des opérations militaires hors du territoire

métropolitain (la question n'est pas close, en dépit de la décision dans *Behrami*). Il y a également la question des jeunes conscrits vulnérables qui ne bénéficient pas de la protection dont ils auraient besoin ni de l'objection de conscience et ses conséquences. D'après mon expérience personnelle dans le domaine de la formation des militaires aux échelons les plus élevés, ils veulent vraiment savoir quelles sont les normes de la Convention et les appliquer. Cela fait penser au commentaire de Hanne Juncher sur les demandes de formation venant du personnel général en Turquie.

La recommandation de 2004 ne mentionne pas la formation des fonctionnaires dans les gouvernements centraux en général, pas plus qu'elle ne mentionne les parlementaires. D'autres intervenants ont parlé du rôle important que les parlementaires peuvent jouer et de leur connaissance, souvent imparfaite, de la Convention. Il est clair que ces publics ont eux aussi besoin de formation.

La recommandation de 2004 ne mentionne pas non plus les ONG, qui sont souvent engagées et enthousiastes, mais n'ont pas toujours les connaissances et le savoir-faire nécessaires. Cette formation est essentielle si l'on veut qu'elles remplissent leur rôle d'observateurs critiques de leurs autorités nationales et de gardiennes non officielles des droits de l'homme. La Convention lie des Etats, mais ce sont souvent des ONG qui veillent à ce que les droits soient réellement appliqués.

Les médias également devraient pouvoir demander à bénéficier de formations en matière de droits de l'homme, et pas seulement sur des questions portant sur les articles 10 et 8, mais pour s'assurer qu'ils comprennent la Convention et en parler de manière plus exacte. C'est particulièrement vrai des médias nationaux lorsque la Cour européenne a constaté des violations de la part de ces Etats, et il est très important de les aider à créer un climat qui leur permettra de se conformer à des arrêts impopulaires.

Les membres du Comité des Ministres pourraient eux-mêmes demander à suivre la formation qu'ils ont eux-mêmes recommandé aux Etats membres de mettre en place. Comme nous l'avons vu dans l'exposé d'Ingrid Siess-Schertz et comme nous le savons bien nous-mêmes, le Comité des Ministres accepte peut-être un peu trop facilement la mise en place de mesures par les Etats, particulièrement de mesures générales, qui ne débouchent pourtant que sur une répétition des violations<sup>93</sup>. Nous espérons qu'au cours de ces processus, la nouvelle transparence du système régissant l'exécution des arrêts va permettre au Comité des Ministres d'entendre des voix autres que celles des gouvernements.

---

93. Voir par ex. *Verein Gegen Tierfabriken Schweiz c. Suisse* (audience devant la Grande Chambre du 9 juillet 2008), *Mehemi (2) c. France* et *Dowsett (2) c. Royaume-Uni* (décision pendante).

Ce qu'il faut véritablement, c'est intégrer les normes de la Convention dans la formation professionnelle dispensée à tous ceux qui jouent un rôle dans le processus de décision lié aux droits de l'homme. Il est important de rassembler tous les acteurs d'un même secteur ou domaine d'intervention afin qu'ils se forment ensemble à la Convention.

L'autre *Qui* correspond à la question : *Qui* va dispenser cette formation ? Nous y viendrons plus tard, lorsque nous aborderons la question du *Comment*.

## Sur QUOI devrait porter cette formation ?

La formation doit viser à familiariser les participants avec les principales dispositions de la Convention et la jurisprudence, mais elle ne doit pas s'arrêter là. Elle doit notamment enseigner des concepts clés comme les « dispositions sandwich » (articles 1 et 13), les dispositions « invisibles » et les obligations positives et négatives.

Les décideurs en matière de droits de l'homme ont besoin de se familiariser avec la jurisprudence relative à leur domaine d'activité professionnelle – *dans toutes les juridictions* et pas seulement dans la leur. Mais ils ont besoin d'une aide pour voir en quoi la jurisprudence (étrangère) de la Convention dans d'autres juridictions est pertinente pour leur travail de tous les jours. La jurisprudence (sans même parler de la jurisprudence dans leurs propres juridictions) n'est pas suffisamment traduite et diffusée. Si tous les arrêts ne serait-ce que tous les arrêts importants et pas seulement les arrêts de la Grande Chambre, étaient disponibles à tout le moins dans les deux langues officielles du Conseil de l'Europe, ce serait déjà un début. Mais lus isolément, un grand nombre de ces arrêts sont sibyllins et nécessitent l'application de méthodologies de formation modernes si l'on veut qu'ils soient compris et appliqués par ceux qui ont besoin de mettre en œuvre les normes qui y sont fixées ou confirmées. Les agents des services publics ont besoin de comprendre ces arrêts pour développer des outils pratiques, qu'il s'agisse de tenir des registres de surveillance ou de recourir à certaines techniques d'enquête, outils qui sont nécessaires pour donner un effet pratique à ces normes.

Mais ils ont aussi besoin de savoir comment la Convention trouve sa place aux côtés d'autres normes internationales contraignantes. Par exemple, il faut qu'ils soient informés de l'article 53 et particulièrement des décisions des organismes des Nations Unies ; du fait que le HRC a la chance d'avoir actuellement un ancien juge distingué de la Cour européenne des droits de l'homme en la personne d'Elizabeth Palm et de l'existence d'instruments juridiques non contraignants, comme le Code européen d'éthique de la police ou les Règles pénitentiaires européennes.

Ils doivent connaître les travaux du Comité des Ministres – j’en profite pour les remercier pour leur excellent premier rapport, qui est vraiment un très bon texte. Toutes mes félicitations ! – Ils doivent savoir que d’autres Etats ont dû eux aussi réagir à des arrêts, modifier leur législation et leurs pratiques et *comment* ils y sont parvenus). L’expérience que nous avons menée avec le Centre AIRE en Serbie, avec l’organisation d’un séminaire qui a permis un échange de vues sur les expériences des autres gouvernements, pourrait être répétée utilement dans d’autres endroits.

## **QUAND ont-ils besoin d’être formés ?**

Ils en ont besoin TOUT LE TEMPS. Le développement professionnel continu de tous ceux qui ont été identifiés dans la partie précédente comme des personnes à qui cette formation serait utile, et de tous ceux que nous n’avons pas identifiés en tant que tels mais qui auraient dû l’être, est extrêmement important. Ils ont besoin de mettre à jour régulièrement leurs connaissances sur la dernière jurisprudence de la Convention.

En outre, ils doivent savoir quelles sont les normes applicables *avant* que des violations ne surviennent. Il n’y avait pas eu de formation sur la Convention européenne des droits de l’homme et l’esclavage moderne avant l’arrêt *Siliadin*, et même maintenant, à ma connaissance, la plupart des initiatives de lutte contre l’esclavage et la servitude qui existent ne portent pas sur l’importance de l’article 4.

De même, la formation est importante lorsque la Cour vient de rendre un arrêt dans lequel elle constate qu’il y a eu violation d’un article de la Convention par un Etat. Ceux qui sont à l’origine de la violation devront souvent examiner précisément, *pour eux-mêmes*, en quoi leur conduite a constitué une violation afin que cela ne se reproduise plus. Une telle formation devrait toujours inclure un élément de suivi et prévoir l’élaboration et l’adoption des meilleures lignes directrices ou de listes de points à vérifier concernant la pratique de la Convention. Mais cela doit venir « du cœur », comme le comte d’Onslow l’a fait remarquer hier.

Enfin, il est important que les Etats consacrent autant de temps et d’énergie à encourager, favoriser et soutenir les meilleures pratiques conformes à la Convention, *dans leur cadre juridique en vigueur*. Il y a souvent une tendance à voter de nouveaux textes législatifs sur un problème en espérant qu’il va disparaître. Je me suis trop souvent retrouvée dans des Etats où la législation en vigueur était conforme, mais où elle n’était pas réellement utilisée. La solution adoptée avait consisté à modifier la législation, mais pas les mauvaises pratiques et la mauvaise attitude.

## **OU cette formation doit-elle être avoir lieu ?**

La formation aux droits de l'homme devrait se faire sur le lieu de travail. Les gens doivent être formés ensemble, avec des collègues d'autres disciplines. La formation doit se faire au niveau local et régional, sous la direction et avec le soutien du gouvernement central et des Cours suprêmes. Mais il est essentiel de gagner les cœurs et les esprits. Contrairement à ce que nous avons entendu dans cette salle, un grand nombre de personnes dans de nombreux Etats membres, anciens et nouveaux, ne sont pas favorables à l'Europe en tant qu'idée, pas plus qu'elles ne sont pour les droits de l'homme, notamment à l'égard des terroristes et des pédophiles. Cela ne plaît pas aux politiques, mais un grand nombre de ceux qui pensent ainsi sont justement les personnes que nous avons identifiées dans la partie consacrée aux destinataires de cette formation. Comme dit le dicton français : « On ne saurait faire boire un âne qui n'a pas soif ». Mais je ne voudrais surtout pas laisser entendre qu'il faudrait comparer les agents des services publics et judiciaires en Europe à des ânes !

La formation peut aussi se faire à l'étranger. C'est en l'exposant à « l'autre » que l'on peut le mieux faire face à la résistance à l'application du droit international. Les pays étrangers et les systèmes juridiques étrangers, c'est-à-dire internationaux, semblent moins étrangers dès lors qu'on y a fait un premier séjour. Ces « voyages d'étude » doivent être de véritables voyages d'étude. Par exemple, lorsque nous avons fait venir des juges serbes et monténégrins à Strasbourg, nous avons eu au préalable un séminaire lors duquel nous avons discuté de l'affaire à laquelle nous allions assister et fourni dans les langues locales la décision quant à l'admissibilité, et, après l'audience, nous avons eu une discussion sur les procédures et les questions soulevées.

## **COMMENT cette formation doit-elle se faire ?**

La formation concernant la Convention doit être systématisée et intégrée dans l'ensemble des formations, ce qui signifie qu'elle doit bénéficier des financements nécessaires.

Si des dignitaires locaux de haut rang (comme des juges de la Cour suprême) ont le savoir-faire nécessaire, ils sont les mieux placés pour dispenser cette formation. Du point de vue du *statut*, le juge national exerçant à Strasbourg est le mieux placé, et le Conseil de l'Europe et la Cour doivent non seulement permettre mais aussi veiller à ce que les juges nationaux puissent retourner dans leur pays assez souvent de manière à ce que leur présence puisse être ressentie.

Les juristes du Greffe s'occupant d'affaires nationales sont ensuite les mieux placés pour dispenser une formation concernant les droits de l'homme et la Convention. Pour des raisons évidentes, le Greffe ne sera pas toujours disposé à



libérer ce personnel, mais ce serait ne pas tenir compte du fait qu'une formation efficace peut réduire la charge de travail de la Cour.

A ce stade, de nombreux pays n'ont pas encore suffisamment de véritables experts, de sorte qu'ils ont besoin d'experts internationaux. Cela reste nécessaire, mais nous devrions faire en sorte qu'il n'y ait plus de « parachutage » d'experts qui connaissent peut-être bien la Convention, mais pas les données locales. Tous les experts internationaux envoyés dans un pays doivent être suffisamment informés sur les aspects pertinents de la législation et de la pratique locales et sur les points qui posent problème.

En outre, il est important de produire tous les supports de formation dans les langues locales. Malheureusement, des présentations *PowerPoint* recyclées, en anglais, n'apportent pas grand-chose et distraient ceux qui ne parlent pas la langue ou n'en ont pas une connaissance suffisante.

Si des intervenants étrangers sont invités, une interprétation de qualité est essentielle. Si les intervenants n'ont pas préparé un texte écrit (ce qui prend beaucoup de temps pour des gens très occupés, souvent prévenus au dernier moment et non rémunérés pour cette intervention – seuls leurs frais sont remboursés ou ils perçoivent des honoraires symboliques), il est important qu'ils parlent avec les interprètes des termes susceptibles de poser un problème, la phraséologie courante de la Convention pouvant être un cauchemar pour un interprète sans expérience.

En anglais, les termes « efficient » et « effective » ont des sens différents, mais ils sont utilisés de manière interchangeable et souvent à tort. « Motivated » ne signifie pas « reasoned ». En outre, certains mots courants ont des significations techniques complexes : « criminal », « charge », « arrest » et même « application » et « complaint ». Et si vous pensez que ce n'est pas évident, essayez donc de traduire des termes de la Convention comme « precise and ascertainable » ou « dynamic and evaluative » ou d'expliquer ce qu'est l'« intégrité physique et morale » !!

La formation devra continuer à être dispensée par des experts internationaux. Mais si le fait d'être un expert de la Convention est nécessaire, ce n'est pas suffisant et cela ne signifie pas forcément que la personne est un bon formateur. Cette compétence devant souvent être acquise ou apprise, il est important pour les experts de recourir à des méthodologies de formation. Par exemple, nous avons produit au Centre AIRE une méthodologie pour former les formateurs qui interviennent dans nos séminaires, que nous avons adaptée et peaufinée depuis pour le Conseil de l'Europe et que l'on peut trouver sur le site Internet HELP.

Il est toujours important de faire connaître les normes de la Convention européenne des droits de l'homme dans des contextes *thématiques* – et non article par article. Les situations pratiques ne se présentent jamais sous la forme d'articles parfaitement délimités de la Convention. Une formation qui porterait, par

exemple, sur tous les points de la Convention relatifs à la phase préliminaire des procédures pénales, sera beaucoup plus efficace qu'une formation traitant isolément des articles 5 ou 6 de la Convention.

## **Conclusion**

Enfin, il y a un besoin pressant de coordination, pour le moins au niveau national. Trop souvent, le Conseil de l'Europe organise, ou est tenu de le faire en raison des circonstances, un séminaire qui a lieu dix jours ou deux semaines avant un événement similaire organisé par une autre instance ou, pire encore, le même jour que d'autres événements.

Rien qu'au cours des cinq derniers mois, j'ai mené des formations sur la Convention en Grèce, aux Pays-Bas, en Hongrie, en Serbie, au Monténégro, en Turquie, au Royaume-Uni et en Irlande. Seule une de ces activités de formation était une activité du Conseil de l'Europe, et c'était en Turquie où je travaillais avec le Comité d'experts du Conseil de l'Europe sur le terrorisme. Si nous voulons que nos groupes cibles ne souffrent pas de la trop lourde charge de travail de la Cour, il faut davantage de coopération et de collaboration entre les instances s'occupant des droits de l'homme au niveau local.

Enfin, la mise en œuvre pratique et effective des droits de la Convention dépendra de la mise en place d'une formation systématisée, avec la volonté politique et le soutien financier nécessaires. Le programme HELP du Conseil de l'Europe a particulièrement besoin de ce soutien.

Les besoins en formation sont permanents. Rome ne s'est pas faite en un jour. La technique de l'alimentation au compte-gouttes est lente, mais c'est la meilleure. Et si le Conseil de l'Europe doit continuer à jouer un rôle clé, il faut qu'il continue à soutenir les initiatives d'autres organisations et institutions. ★

# CONCLUSIONS

## M. Philippe Boillat

*Directeur général des droits de l'Homme et des affaires juridiques,  
Conseil de l'Europe*

Monsieur le Président, Excellences, Mesdames et Messieurs,

Nous voici déjà arrivés au terme de nos travaux. Permettez-moi tout d'abord de **féliciter la présidence suédoise** d'avoir choisi le thème de ce colloque et, plus généralement, d'avoir placé au premier rang des priorités de sa présidence la réalisation de l'objectif fondamental du Conseil de l'Europe : faire des droits de l'homme une réalité effective. Le renforcement de la mise en oeuvre de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national concourt pleinement à la réalisation de cet objectif.

Cette **priorité de la présidence suédoise** s'inscrit parfaitement dans les décisions des Ministres des Affaires étrangères adoptées à Rome en 2000, à l'occasion du 50<sup>ème</sup> anniversaire de la Convention, puis dans le paquet de mesures adopté par ces mêmes ministres en 2004 et confirmé par eux en 2006. On ne peut par ailleurs que se féliciter de la continuité de cette action, après celle entreprise sous les présidences saint-marinaise et slovaque, et former le vœu que les présidences suivantes du Comité des Ministres maintiendront le cap.

Après deux jours de présentations et de discussions intenses, il serait quelque peu ambitieux, voire prétentieux de ma part, de vouloir synthétiser de façon péremptoire les échanges de vues particulièrement riches que nous avons eus. Il ne s'agira donc pas à proprement parler de conclusions, mais plutôt **d'observations non-exhaustives** relevant les points saillants qui pourront alimenter la réflexion lors de nos travaux futurs.

Si je devais résumer la substance de nos travaux en un seul mot, je retiendrais celui de « **subsidiarité**. » Toutes nos réflexions se sont articulées autour de cette notion fondamentale qui sous-tend l'ensemble du système de contrôle de la

Convention et qui trouve son expression formelle tout particulièrement dans les articles 1, 13 et 35 de la Convention.

La **responsabilité collective** des Etats Parties à la Convention, telle qu'elle ressort du préambule de celle-ci, a été évoquée, en particulier s'agissant de la surveillance de l'exécution des arrêts. On a cependant également, et à juste titre, évoqué la responsabilité collective et solidaire des Etats dans la mise en œuvre au niveau national du paquet de mesures adopté en 2004. Cette responsabilité collective et solidaire devrait également interpeller, me semble-t-il, le dernier Etat qui n'a pas encore ratifié le Protocole n°14. Tous les Etats Parties doivent en effet se montrer solidaires et sentir leur responsabilité engagée face au risque d'implosion du système de contrôle de la Convention.

Il a été relevé fort judicieusement que la responsabilité collective est une notion qui trouve à s'appliquer également sur le **plan interne** : toutes les autorités de l'Etat, exécutives, législatives et judiciaires, y compris les autorités régionales ou locales sont solidaires et collectivement responsables face aux obligations assumées par l'Etat au titre de la Convention. Confrontée à un problème donné, chaque autorité devrait se demander : « que dirait Strasbourg ? »

Dans ce contexte, on peut relever avec satisfaction que, depuis quelques années, **la Convention fait partie du droit interne** dans la totalité des Etats Parties. Il s'agit là d'un facteur très important pour permettre une mise en œuvre pleine et entière du principe de subsidiarité.

De même, **l'application directe** de la Convention semble désormais être généralement admise dans tous nos Etats membres, ce qui permet d'invoquer directement la Convention devant les autorités nationales, tout particulièrement devant les tribunaux.

Il a également été relevé que le juge national doit se voir reconnaître la compétence de garantir la **primauté de la Convention**. Intégration de la Convention dans le droit interne, applicabilité directe de la Convention, primauté de la Convention sur le droit national contraire sont des éléments déterminants pour la pleine mise en œuvre de la Convention sur le plan national. Mais ces principes sont-ils bien une réalité dans tous nos Etats membres ? Le juge national peut-il réellement appliquer directement la Convention et la jurisprudence de la Cour, le cas échéant, au détriment de la loi nationale contraire ? Nous avons entendu que, même dans les plus anciens des Etats parties, il arrive parfois qu'il y ait des malentendus ou pour le moins des incertitudes sur le statut de la Convention et, peut-être plus souvent encore, sur la jurisprudence de la Cour. Ces malentendus et ces incertitudes devraient pouvoir être surmontés, notamment par un dialogue continu entre les juridictions nationales – en particulier les Cours constitutionnelles et suprêmes – et la Cour de Strasbourg.

J'en viens à l'exécution des arrêts. Une **exécution complète et rapide** des arrêts de la Cour est d'une importance capitale pour la protection juridique

effective des victimes des violations, pour la prévention de violations futures et pour garantir l'autorité de la Cour. Dans ce contexte, l'effet *erga omnes* des arrêts a très souvent été évoqué. Force est de reconnaître que la pleine efficacité du principe de subsidiarité est largement tributaire de la reconnaissance de l'effet *erga omnes* des arrêts de la Cour, en d'autres termes d'aller au-delà de l'autorité de la chose jugée et de pleinement reconnaître **l'autorité de la chose interprétée**. Il convient en effet, dans toute la mesure possible, d'anticiper d'éventuelles futures violations de la Convention en s'attaquant aux sources mêmes qui pourraient se trouver dans la législation et la pratique nationales. Comme cela a été souligné lors du Séminaire des Agents gouvernementaux qui s'est tenu à Bratislava en avril dernier, la meilleure défense des Etats est avant tout la prévention des violations au niveau national.

Il a été suggéré de renforcer cet effet *erga omnes* – *de facto* ou *de jure* – en faisant usage de façon beaucoup plus systématique de la **tierce intervention** par les Etats. Il est en effet probable que les Etats se sentiraient ainsi davantage concernés par les arrêts et que cela favoriserait donc cet effet.

C'est dans ce cadre que s'inscrit la discussion sur l'introduction, dans le système de la Convention, d'**avis consultatifs** – qui pourraient également être demandés par les Etats et non plus être limités au seul Comité des Ministres – et de **recours préjudiciels**. En nous penchant à nouveau sur ces questions, nous devons nous demander quelles en seraient les conséquences sur les requêtes individuelles une fois connu l'avis de la Cour. Par ailleurs, ces nouvelles voies produiraient-elles un véritable gain d'efficacité ou, au contraire, alourdiraient-elles encore la tâche de la Cour ?

Au-delà de ces réflexions, la question de l'introduction d'un recours préjudiciel a également été rapprochée de celle, beaucoup plus fondamentale, de la nature même de la Cour : la Cour devrait-elle devenir, à terme, une **Cour constitutionnelle européenne des droits de l'homme**, se limitant à trancher les questions de principe ? Devrait-elle être dotée d'un pouvoir discrétionnaire de choisir parmi les requêtes suivant en cela le modèle de la procédure de *certiorari* telle que la connaît la Cour suprême des Etats-Unis ? Nous sommes tous conscients des conséquences potentielles de la réponse à ces questions sur la nature même du droit de recours individuel. Ces questions ont fait l'objet de débats nourris lors de la négociation du Protocole n° 14. La solution préconisée avait clairement été rejetée faute d'acceptabilité politique. Il faudra toutefois sans aucun doute se saisir à nouveau de ces questions.

Qu'en est-il du **rôle des parlements nationaux** ? Ce rôle a également été mis en exergue comme un élément clé de la subsidiarité. En effet, les parlements devraient s'investir davantage dans l'examen attentif de la compatibilité des lois et des pratiques avec la Convention, exercice qui, mené dans la perspective de l'effet *erga omnes*, peut avoir de toute évidence un effet préventif particulièrement

ent bénéfique. Il a également été souligné que la contribution des parlements peut s'avérer déterminante lors de l'exécution des arrêts, dans la mesure où il faut parfois adopter rapidement des mesures législatives pour s'y conformer. Plusieurs exemples de bonnes pratiques ont été relevés pour favoriser ce rôle actif du parlement, ce qui présuppose également un rôle actif de l'Exécutif (souvent l'Agent du gouvernement). Il s'agit en effet non seulement d'informer le parlement des arrêts rendus contre l'Etat concerné, mais de l'informer aussi des arrêts qui pourraient présenter un intérêt pour l'Etat. Il est évidemment fort souhaitable que cette pratique soit élargie à l'ensemble des Etats.

Quel que soit son statut en droit interne, la Convention elle-même oblige les Etats à mettre en place des **recours effectifs** qui soient non seulement à même de constater une violation mais, le cas échéant, d'y remédier en offrant notamment une satisfaction équitable suffisante à la victime de la violation. La mise en place de recours effectifs est un processus complexe et continu qui implique à la fois les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Il a très justement été signalé que l'introduction de nouveaux recours internes requiert négociation et coopération entre les différents acteurs, et que tous les éventuels moyens de résoudre les plaintes au niveau national devraient être explorés, notamment par des mesures non contraignantes telles que la médiation.

Nous avons entendu avec intérêt que, dans certains pays, les Cours suprêmes ont adopté une **approche créative pour interpréter le droit interne de manière à éviter des violations**, en allant jusqu'à ouvrir de nouveaux recours, fondés directement sur la Convention. Cette approche, beaucoup plus rapide qu'une réforme législative, peut-elle être généralisée dans les ordres juridiques de l'ensemble des Etats membres ? Plus précisément, est-ce que cette approche est utilisée dans les Etats où cela est possible ? Le Conseil de l'Europe devrait-il faire davantage pour examiner et encourager cette possibilité ? Ces questions nécessitent d'être approfondies.

Un éventuel **nouvel instrument juridique contraignant sur les recours internes** a été évoqué à plusieurs reprises. Le Groupe de réflexion du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) a écarté l'idée d'une nouvelle convention ; en revanche, il a montré un intérêt pour un éventuel instrument de *soft law*. Nous attendons avec beaucoup d'intérêt les discussions à venir au sein du CDDH et de ses organes subordonnés sur cette question, cela d'autant plus que la Cour a établi des critères pour déterminer l'efficacité de tels recours, du moins dans le contexte du dépassement de la durée raisonnable d'une procédure aux termes de l'article 6§1 de la Convention. Pour ma part, je dirais que les instruments juridiques sont là. L'article 13 de la Convention est d'application directe. Quelle serait donc la véritable valeur ajoutée d'un nouvel instrument juridique contraignant ? Ce qui manque peut-être, c'est une véritable volonté

politique de mettre pleinement en œuvre cet article 13. Dans ce sens, une nouvelle déclaration politique du Comité des Ministres pourrait être la bienvenue.

Il a été souligné que la **procédure dite d'arrêt pilote** a permis à la Cour, s'appuyant sur une résolution du Comité des Ministres, de faire preuve de créativité pour identifier des problèmes structurels ou systémiques et orienter les Etats défendeurs dans l'exécution de l'arrêt. Cette procédure a été saluée par la majorité des juges de la Cour et encouragée aussi bien par le Groupe des Sages que par Lord Woolf. Mais comme toute procédure novatrice, elle est appelée à se développer et demeure sujette à discussion.

Par exemple :

- faut-il introduire formellement cette procédure dans la Convention ?
- Faut-il l'introduire dans le Règlement de la Cour ?
- Faut-il mieux régler les compétences respectives du Comité des Ministres et de la Cour en matière d'exécution de ces arrêts ?
- Convient-il d'instaurer une procédure simplifiée avant même que la Cour ne prononce un arrêt ?

Toutes ces questions feront l'objet de discussions approfondies au sein du Groupe de réflexion. En toute hypothèse, à mes yeux, il ne faudra en aucun cas remettre en question le **caractère aujourd'hui entièrement juridictionnel du système de contrôle**, qui est l'un des acquis essentiels du Protocole n°11, dont nous célébrerons le 10<sup>ème</sup> anniversaire de l'entrée en vigueur cette année.

Au-delà de la question de la procédure devant la Cour, est-il vrai que le stade de la **surveillance de l'exécution des arrêts par le Comité des Ministres** est devenu de plus en plus judiciaire ? Et si c'est bien le cas, est-ce que nous sommes arrivés au stade de devoir dire que le Comité des Ministres n'est pas pleinement « outillé » pour aborder l'éventail de questions qui surviennent au stade de la mise en œuvre des arrêts ? Doit-on confier cette tâche à un organe de nature plus judiciaire, séparé du Comité des Ministres ou sous l'autorité déléguée de celui-ci ? Une telle réforme rendrait-elle plus efficace la surveillance de l'exécution des arrêts, où au contraire diminuerait-elle son efficacité ? Autant de questions qui, pour l'instant, demeurent sans réponse claire.

Il a été unanimement relevé qu'un **accès facile et rapide à la jurisprudence de la Cour dans la langue nationale** est essentiel pour obtenir un effet *erga omnes de facto*. Et en effet, tout ce qui renforce l'autorité de la jurisprudence contribue de façon significative à garantir l'efficacité de la Convention. Il a été souligné à juste titre que la traduction relève avant tout des obligations incombant aux autorités nationales, le cas échéant, ainsi que cela a été suggéré par les Agents gouvernementaux à Bratislava, en partenariat avec d'autres et en particulier avec les Etats qui partagent la même langue. Cela étant, l'initiative du Greffe de compiler les traductions existantes et de les rendre disponibles dans la base de données HUDOC sera certainement très utile et appréciée. Il a égalem-

ent été souligné qu'il serait fort souhaitable de traduire certains arrêts ne concernant pas les Etats défendeurs, arrêts susceptibles d'avoir un effet direct ou indirect sur la législation et la pratique nationales.

Hormis la coopération entre Etats partageant la même langue, de **nombreaux bonnes pratiques** ont été mentionnées, aussi bien au cours du présent colloque que lors du Séminaire de Bratislava. A cet égard, je mentionnerai la publication de recueils, de manuels ou de vademecums concernant la jurisprudence de la Cour ; l'accompagnement des arrêts, souvent complexes, par des notes explicatives ; la coopération avec le secteur privé et avec les ONG ; et, enfin, une utilisation optimale d'Internet et des outils informatiques en général. Par ailleurs, ainsi que cela a été souligné à Bratislava, comment pouvons-nous développer le rôle potentiel des Agents du gouvernement, pour sélectionner les arrêts qui méritent traduction et/ou diffusion et pour encourager la traduction et la diffusion des résolutions du Comité des Ministres relatives à l'exécution des arrêts ?

Tout en saluant les efforts déjà déployés pour former les juges, les procureurs ou le personnel pénitentiaire aux normes des droits de l'homme, il a été relevé fort judicieusement que ce **besoin de formation** est également nécessaire pour d'autres catégories telles que les forces armées, les fonctionnaires ou encore les parlementaires. La formation doit s'étendre à toutes les parties prenantes à la défense des droits de l'homme, ce qui implique la volonté de *se laisser former*. Dans ce domaine également, les Etats membres ont une responsabilité première. Cette formation, pour être efficace, nécessite que le langage utilisé soit parfaitement rigoureux, ce qui implique une traduction et une interprétation de qualité lors de l'organisation de séminaires de formation dans les Etats membres. Enfin, le besoin de suivi de la formation et de son évaluation, ainsi que l'opportunité de dégager de bonnes pratiques dans ce domaine, ont été soulignés.

Bien entendu, les Etats membres ne sont pas seuls dans cette tâche. Le programme **HELP** du Conseil de l'Europe pour l'éducation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit a démontré son caractère innovateur et extrêmement utile. Je rappelle que le financement de ce programme ne permettra sa poursuite que jusqu'à la fin de cette année. Il serait donc très apprécié que nos Etats membres songent à le poursuivre en permettant son financement par des contributions volontaires. Et puisque je vous lance un appel à des contributions financières, j'aimerais également mentionner le **Fonds fiduciaire « Droits de l'Homme »**, une initiative norvégienne qui recèle un potentiel considérable pour appuyer les efforts spécifiques menés dans les pays, en coopération avec le Conseil de l'Europe, pour renforcer la mise en œuvre de la Convention au niveau national. Je salue avec grande satisfaction le fait qu'un deuxième Etat vient de verser une contribution à ce Fonds et j'invite tous les Etats membres à en faire de même.



Nous avons entendu comment, aussi bien la Cour que le Commissaire, ont établi des relations extrêmement utiles et fructueuses avec **la société civile, les défenseurs des droits de l'homme, les institutions nationales de droits de l'homme et les médiateurs**. Je relève en particulier l'opportunité, voire la nécessité, de mettre en place de véritables **plans nationaux des droits de l'homme**, établissant une stratégie et un calendrier pour assurer de façon cohérente et efficace la mise en œuvre des droits de l'homme sur le plan national.

Mais est-ce que le public est vraiment conscient de ses droits et de la manière de les protéger ? Que pourraient faire les autorités nationales afin de **sensibiliser davantage le public**, pour améliorer sa connaissance de ces questions et encourager les débats publics ? S'il est vrai que les droits de l'homme sont trop importants pour les laisser à une seule profession, comment pouvons-nous les sortir d'un certain *ghetto* ? Que peuvent faire des instances telles que les institutions professionnelles, les organisations non gouvernementales et les médias pour stimuler et alimenter le débat public ? Quel potentiel recèle Internet à cet égard ? Voilà autant de questions sur lesquelles il conviendra de nous pencher encore.

J'en viens à un dernier point, capital, **la mise en œuvre des recommandations**. L'exercice de suivi de la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations de 2004 a été, sans doute, un fait sans précédent au sein du Conseil de l'Europe et il reflète le statut particulier que le Comité des Ministres a voulu accorder dès le départ à ces instruments cruciaux. Tout en affirmant clairement que, dans leur ensemble, les Etats ont « joué le jeu » et répondu de bonne foi aux recommandations, il a également été souligné que cette réponse n'a pas toujours atteint le niveau de *proactivité* exigé. Nous sommes tous conscients du fait que les Etats membres ne peuvent pas fournir indéfiniment des réponses à des questionnaires. Nous savons que le Comité des Ministres a souhaité marquer un temps d'arrêt dans la collecte d'informations gouvernementales. Il est toutefois indispensable de maintenir la volonté politique dans ce domaine. Les soixante ans du Conseil de l'Europe en 2009 et de la Convention en 2010 ont été évoqués en tant qu'occasions majeures et privilégiées pour réaffirmer politiquement cette volonté.

Dans l'intervalle, il importe que le Conseil de l'Europe se pose plusieurs questions :

- Avons-nous besoin de réviser et de développer davantage la compétence et le rôle du Comité des Ministres en matière de surveillance et de promotion de la mise en œuvre de ces instruments ?
- Avons-nous besoin d'un organe spécifique pour remplir cette tâche, ou peut-on considérer que le Comité des Ministres conjointement avec, par exemple, **le Commissaire aux droits de l'homme, la Commission de Venise, la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ), le Service de**

**l'exécution des arrêts** et la **Division du renforcement des capacités** font déjà le nécessaire ? Une coopération renforcée suffirait-elle ?

Nous ne pourrons pas éviter de répondre à ces questions.

Le Secrétaire Général a ouvert ce colloque en énumérant une série de questions. J'espère ne pas avoir déçu ses attentes, et les vôtres. En effet, non seulement je n'ai pas répondu à chacune des questions posées, j'en ai au contraire ajouté d'autres. Cela dit, le but de ce colloque n'était pas seulement de répondre aux seules questions qui nous étaient déjà connues, mais bien d'identifier, dans toute la mesure du possible, toutes celles auxquelles il nous appartiendra de répondre à l'avenir. Dans ce sens, je crois pouvoir dire que notre colloque a répondu aux attentes.

Ceux qui poursuivront nos réflexions et tenteront de les concrétiser ne devront pas perdre courage. Ils doivent savoir qu'ils pourront compter sur le plein soutien de la Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques pour mener à bien leur tâche.

Je ne saurais terminer sans vous remercier toutes et tous de votre participation active aux débats et en exprimant, au nom de nous tous, une fois encore notre gratitude à nos hôtes suédois qui ont à merveille honoré la tradition d'hospitalité et de générosité de leur pays. ★

# ALLOCUTION FINALE

## M. Per Sjögren

*Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, Président des Délégués des Ministres du Conseil de l'Europe, Représentant permanent de la Suède auprès du Conseil de l'Europe*

Monsieur le Président de la Cour européenne des droits de l'homme, Madame la représentante de l'Assemblée parlementaire, Monsieur le Commissaire aux droits de l'homme, chers collègues, Mesdames, Messieurs,

Permettez-moi tout d'abord de vous remercier au nom de M. Carl Bildt, ministre des Affaires étrangères et Président du Comité des Ministres, d'avoir pris part ces deux derniers jours à ce colloque. Nos échanges ont été francs, pragmatiques et, surtout, animés de la volonté de parvenir à un résultat. La présidence suédoise, dont c'était l'ambition première, ne peut que s'en réjouir.

Les intervenants ont défini trois facettes de la protection des droits de l'homme :

- **à l'échelon national**, les Etats membres ont le devoir de veiller à ce que les droits et libertés soient convenablement garantis et protégés par des voies de recours effectives, doublées d'une législation et des usages adéquats ;
- **à l'échelon international**, la Cour européenne doit être en mesure de rendre promptement et efficacement justice à chaque défaillance du système judiciaire national ;
- troisièmement, **à l'échelon national encore**, les arrêts de la Cour doivent être exécutés conformément à la Convention, en accordant réparation aux requérants et en veillant à ce que des mesures générales soient prises pour éviter la répétition de violations similaires. L'existence de procédures de contrôle efficaces est, à cet égard, capitale.

Ces trois facettes sont imbriquées et solidaires : ainsi, une exécution plus efficace des arrêts renforce la protection des droits de l'homme et contribue de ce fait à alléger la charge de travail qui pèse sur la Cour. Cela signifie que nous

devons progresser sur plusieurs fronts : par exemple, face au nombre croissant de violations qui découlent de situations complexes et systémiques, on assiste à une plus grande intervention des autorités nationales dans le processus général de contrôle de l'exécution des arrêts, ce qui est positif.

A cet égard, divers acteurs du Conseil de l'Europe peuvent être évoqués : bien entendu, la Cour et le Comité des Ministres, assurément l'Assemblée parlementaire et le Commissaire aux droits de l'homme et probablement la CEPEJ et la Commission de Venise, ainsi que d'autres encore.

A vrai dire, toutes les instances, qu'elles soient intergouvernementales ou interparlementaires, qui ont pris part pendant des années à l'amélioration de l'ordre juridique interne des Etats européens ont contribué à la réalisation de l'objectif qui nous occupe ici.

Nous avons tous pris acte, notamment ce matin, des déclarations du Commissaire aux droits de l'homme et de ce que nous avons entendu hier au sujet de la contribution particulière qui pourrait être celle de la Cour, de l'Assemblée et du CDDH. Nous ne manquons pas de conseils sur la marche à suivre.

Comme je vous le disais, cette question est de la plus haute importance pour la présidence suédoise, qui est bien décidée à la faire progresser de manière énergique et de la façon la plus cohérente possible. Chaque intervenant a convenu qu'un renforcement de la mise en œuvre de la Convention à l'échelon national s'imposait. Toute une série de bons usages et de réflexions nous ont été présentés et plusieurs propositions ont été formulées.

Les déclarations de ces deux derniers jours, et notamment l'admirable conclusion que vient de nous exposer M. Boillat, Directeur général des droits de l'Homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe, nous offrent de très nombreux éléments de réflexion. La semaine prochaine, M. Boillat et moi-même rendrons compte de ce colloque aux Délégués des Ministres et la présidence suédoise leur présentera un projet de lignes de conduite concrètes et cohérentes sur cette question.

Pour terminer, j'aimerais exprimer mes remerciements en notre nom à tous. Merci à l'équipe qui a organisé ce colloque et aux interprètes. Un grand merci à la Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe pour la part essentielle qu'elle y a prise. Je remercie l'ensemble des orateurs invités et ceux qui se sont exprimés de manière spontanée, auxquels nous devons la richesse et la profondeur de nos échanges. Enfin, je tiens à vous remercier, Monsieur le Président, d'avoir dirigé nos débats de manière si efficace et si résolue.

Je souhaite bon voyage à ceux qui rentrent chez eux et un agréable séjour à ceux qui restent encore un peu pour profiter des charmes de Stockholm. ★

# PROGRAMME

## du colloque

Lundi 9 juin 2008

- 8h15 Enregistrement
- 9h00 *Allocution de bienvenue:*  
**M<sup>me</sup> Beatrice Ask**, Ministre suédoise de la justice
- 9h20 Président de séance : **M. Carl Henrik Ehrenkrona**, Ambassadeur, Directeur général des affaires juridiques au ministère suédois des Affaires étrangères
- 9h25 *Les Etats membres du Conseil de l'Europe et leurs responsabilités à l'égard de la Convention européenne des droits de l'homme :*  
**Rt Hon Terry Davis**, Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe
- 9h45 *Les aspects nationaux de la réforme du système de protection des droits de l'homme : les attentes de la Cour européenne des droits de l'homme:* **M. Jean-Paul Costa**, Président de la Cour européenne des droits de l'homme
- 10h00 *Rappel des principaux éléments des réformes décidées par le Comité des Ministres :* **M<sup>me</sup> Deniz Akçay**, Présidente du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)
- 10h15 *Etat de la mise en œuvre des aspects nationaux de la réforme :* **M. Vit A. Schorm**, Président du Comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des droits de l'homme (DH-PR)
- 10h30 Pause café
- 11h00 Thème 1  
*Améliorer les recours internes et l'exécution des arrêts :* **Intervenant: M. Giorgio Malinverni**, Juge élu au titre de la Suisse à la Cour européenne des droits de l'homme
- 11h20 *L'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national: la dimension parlementaire :* **M<sup>me</sup> Marie-Louise Bemelmans-Vidéc**, Membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
- 11h40 *Les recours internes : l'expérience autrichienne :* **M<sup>me</sup> Ingrid Siess-Scherz**, Chef du Service juridique, législatif et des recherches du Parlement autrichien, ancienne Vice-présidente du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)
- 12h00 *Les recours internes : l'expérience suédoise :* **M<sup>me</sup> Anna Skarhed**, Conseillère à la Cour suprême suédoise
- 12h20 *L'exécution des arrêts nationaux : l'expérience russe :* **M<sup>me</sup> Veronika Milinchuk**, Représentante de la Fédération de Russie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, Vice-ministre russe de la justice

## Programme

- 12h40 Questions et discussion
- 13h10 Déjeuner offert par les autorités suédoises
- 14h40 Thème 2  
*Amplifier l'effet de la jurisprudence de la Cour : **Intervenant : M<sup>me</sup> Elisabet Fura-Sandström**, Juge élue au titre de la Suède à la Cour européenne des droits de l'homme*
- 15h00 *Vérification de la législation nationale : **Le Comte d'Onslow**, membre de la Chambre des Lords et de la Commission mixte des droits de l'homme du Parlement du Royaume-Uni*
- 15h20 *Les arrêts pilotes dans la perspective de la Cour: **M. Erik Fribergh**, Greffier de la Cour européenne des droits de l'homme*
- 15h40 *Les arrêts pilotes: l'expérience d'un agent du gouvernement : **M. Jakub Wolasiewicz**, Agent du Gouvernement polonais*
- 16h00 Pause café
- 16h30 *Les activités d'information menées par le Greffe : **M. Roderick Liddell**, Directeur des services communs du Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme*
- 16h45 Questions et discussion
- 17h30 Fin de la session
- 18h20 Départ pour le dîner offert au *Musée du Vasa* par **M. Frank Belfrage**, Secrétaire général du ministère suédois des Affaires étrangères

## Mardi 10 juin 2008

- 9h00 Thème 3  
*Assister les Etats membres à mettre en œuvre la Convention : **Intervenant: M. Roeland Böcker**, Agent du Gouvernement néerlandais, Président du Groupe de réflexion sur le suivi du rapport du Groupe des Sages (DH-S-GDR)*
- 9h20 *Le rôle du Commissaire : **M. Thomas Hammarberg**, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe*
- 9h40 *Le soutien du Conseil de l'Europe au renforcement des capacités nationales à l'égard de la Convention européenne des droits de l'homme : **M<sup>me</sup> Hanne Juncher**, Chef de la Division du renforcement des capacités en matière juridique et de droits de l'homme, Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques, Conseil de l'Europe*
- 10h00 *Formation professionnelle aux normes de la Convention européenne des droits de l'homme : **M<sup>me</sup> Nuala Mole**, Directrice du Centre AIRE (« Advice on Individual Rights in Europe »)*
- 10h20 Questions et discussion
- 11h00 Pause café
- 11h30 Discussion générale
- 12h40 *Conclusions : **M. Philippe Boillat**, Directeur général des droits de l'Homme et des affaires juridiques, Conseil de l'Europe*

12h55 *Allocution finale*: **M. Per Sjögren**,  
Ambassadeur extraordinaire et  
plénipotentiaire, Président des  
Délégués des Ministres du Conseil  
de l'Europe, Représentant perma-

ment de la Suède auprès du Conseil  
de l'Europe

13h00 Fin du colloque

# PARTICIPANTS

*Stockholm, 9-10 June 2008/Stockholm, 9-10 juin 2008*

## Chair/Président

### **Mr Carl Henrik Ehrenkrona**

Ambassador, Director General for Legal Affairs, Swedish Ministry for Foreign Affairs/  
Ambassadeur, Directeur général des affaires juridiques au ministère suédois des Affaires étrangères

## Speakers/Intervenants

### **Ms Beatrice Ask**

Swedish Minister for Justice/Ministre suédoise de la Justice

### **Rt Hon Terry Davis**

Secretary General of the Council of Europe/  
Secrétaire général du Conseil de l'Europe

### **M. Jean-Paul Costa**

President of the European Court of Human Rights/Président de la Cour européenne des droits de l'homme

### **Mme Deniz Akçay**

Chairperson of the Steering Committee for Human Rights /Présidente du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)

### **M. Vit Schorm**

Chairperson of the Committee of Experts for the Improvement of Procedures for the Protection of Human Rights /Président du Comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des droits de l'homme (DH-PR)

### **M. Giorgio Malinverni**

Judge elected in respect of Switzerland to the European Court of Human Rights/Juge élu au titre de la Suisse à la Cour européenne des droits de l'homme

### **Ms Marie-Louise Bemelmans-Videc**

Member of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe/Membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

### **Ms Ingrid Siess-Scherz**

Head of the Legal, Legislative and Research Service of the Austrian Parliament, former Vice-Chair of the Steering Committee for Human Rights/Chef du Service juridique, législatif et des recherches du Parlement autrichien, ancienne Vice-présidente du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)

### **Ms Anna Skarhed**

Justice of the Swedish Supreme Court/Justice à la Cour suprême suédoise

### **Ms Veronika Milinchuk**

Representative of the Russian Federation at the European Court of Human Rights, Russian Vice-Minister of Justice/Représentante de la Fédération de Russie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, Vice-ministre russe de la Justice

### **Ms Elisabet Fura-Sandström**

Judge elected in respect of Sweden to the European Court of Human Rights/Juge élue au titre de la Suède à la Cour européenne des droits de l'homme

### **The Earl of Onslow**

Member of the House of Lords, Joint Committee on Human Rights, UK Parliament/Membre de la Chambre des Lords et de la Commission mixte des droits de l'homme du Parlement du Royaume-Uni



**Mr Erik Fribergh**

Registrar of the European Court of Human Rights/Greffier de la Cour européenne des droits de l'homme

**Mr Jakub Wolasiewicz**

Government Agent of Poland/Agent du Gouvernement polonais

**Mr Roderick Liddell**

Director of Common Services in the Registry of the European Court of Human Rights/Directeur des services communs du Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme

**Mr Roeland Böcker**

Government Agent of the Netherlands, Chair of the Reflection Group on the follow-up to the Wise Persons' Report/Agent du Gouvernement néerlandais, Président du Groupe de réflexion sur le suivi du rapport du Groupe des Sages (DH-S-GDR)

**Mr Thomas Hammarberg**

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

**Ms Hanne Juncher**

Head of Division, Legal and Human Rights Capacity Building, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe/Chef de la Division du renforcement des capacités en matière juridique et de droits de l'homme, Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques, Conseil de l'Europe

**Ms Nuala Mole**

Director of the AIRE Centre/Directrice du Centre AIRE (Advice on Individual Rights in Europe)

**M. Philippe Boillat**

Director General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe/Directeur général des droits de l'Homme et des affaires juridiques, Conseil de l'Europe

**Mr Per Sjögren**

Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary, Chairman of the Ministers' Deputies of the Council of Europe, Permanent Representative of Sweden to the Council of Europe/Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, Président des Délégués des Ministres du Conseil de l'Europe, Représentant permanent de la Suède auprès du Conseil de l'Europe

**Member states/États membres**

*Andorra/Andorre*

**Mme Rosa Castellón Sanchez**

Agent of the Government, Ministry of Presidency/Agent du Gouvernement, ministère de la Présidence

**Mme Goretti López Jáuregui**

Lawyer, Ministry of Presidency/Juriste, ministère de la Présidence

*Armenia/Arménie*

**Mr Grigori Grigoryants**

Public Relations Co-ordinator, Human Rights Defenders' Office/Coordinateur des Relations publiques, Bureau des Défenseurs des droits de l'homme

*Austria/Autriche*

**Ms Ingrid Siess-Scherz**

Head of the Legal, Legislative and Research Service of the Austrian Parliament, former Vice Chair of the Steering Committee for Human Rights/Chef du Service juridique, législatif et des recherches du Parlement autrichien, ancienne Vice-présidente du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)

**Mr Wendelin Etmayer**

Ambassador, Permanent Representative of Austria to the Council of Europe/Ambassadeur, Représentant permanent de l'Autriche auprès du Conseil de l'Europe

## *Participants*

### *Azerbaijan/Azerbaïdjan*

#### **Mr Otari Gvaladze**

Administration of the President/Cabinet du Président

### *Belgium/Belgique*

#### **Mme Chantal Gallant**

Co-Agent of the Government, Ministry of Justice/Co-Agent du Gouvernement, ministère de la Justice

#### **Mme Isabelle Niedlispacher**

Co-Agent of the Government, Ministry of Justice/Co-Agent du Gouvernement, ministère de la Justice

### *Bosnia and Herzegovina /Bosnie-Herzégovine*

#### **Ms Monika Mijic**

Government Agent, Office of the Government Agent/Agent du Gouvernement, Cabinet de l'Agent du Gouvernement

### *Croatia/Croatie*

#### **Ms Vesna Batistic Kos**

Deputy Permanent Representative, Permanent Representation of Croatia to the Council of Europe/Représentante permanente adjointe, Représentation permanente de la Croatie auprès du Conseil de l'Europe

#### **Mr Domagoj Maricic**

Head of Department, Ministry of Justice/Chef de Service, ministère de la Justice

### *Cyprus/Chypre*

#### **Ms Theodora Christodoulidou**

Dr., Law Office of the Republic of Cyprus/Dr., Cabinet juridique de la République de Chypre

### *Czech Republic/République tchèque*

#### **M. Vit Schorm**

Government Agent, Ministry of Justice, Chairperson of the Committee of Experts for the Improvement of Procedures for the Protection of Human Rights/Agent du Gouvernement, ministère de la Justice, Président du Comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des droits de l'homme (DH-PR)

### *Denmark/Danemark*

#### **Ms Mette Undall-Behrend**

Legal adviser, Ministry of Justice/Conseillère juridique, ministère de la Justice

### *Estonia/Estonie*

#### **Ms Mai Hion**

Director of Human Rights Division, Ministry of Foreign Affairs/Directrice de la Division des droits de l'homme, ministère des Affaires étrangères

### *Finland/Finlande*

#### **Mr Arto Kosonen**

Director, Government Agent, Ministry for Foreign Affairs/Directeur, Agent du Gouvernement, ministère des Affaires étrangères

### *France*

#### **M. Bruno Gain**

Ambassador, Permanent Representative of France to the Council of Europe, Chairman of the Rapporteur Group on Legal Co-operation (GR-J)/Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès du Conseil de l'Europe, Président du Groupe de Rapporteurs sur la coopération juridique (GR-J)

#### **Mme Marie-Gabrielle Merloz**

Legal Administrator, Ministry of Foreign Affairs/Rédactrice, ministère des Affaires étrangères

*Germany/Allemagne*

**Ms Almut Wittling-Vogel**

Agent for Human Rights, Federal Ministry of Justice, Vice-Chair of the Steering Committee for Human Rights (CDDH) /Agent pour les droits de l'homme, ministère fédéral de la Justice, Vice-présidente du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)

*Greece/Grèce*

**Mr Antonios Bredimas**

Professor, University of Athens/Professeur, Université d'Athènes

*Hungary/Hongrie*

**Mr Gabor Szeplaki-Nagy**

The Supreme Court/Cour suprême

**Mr Tamás Tóth**

Ministry of Justice and Law Enforcement/ ministère de la Justice et de l'Application des Lois

*Iceland/Islande*

**Mr Björg Thorarensen**

Professor, University of Iceland/Professeur, Université d'Islande

*Ireland/Irlande*

**Mr Peter White**

Assistant Legal Adviser, Department of Foreign Affairs/Conseiller juridique adjoint, Service des Affaires étrangères

*Italy/Italie*

**M. Giuseppe Albenzio**

State Prosecutor/Procureur de la République

*Latvia/Lettonie*

**Ms Sandra Kaulina**

Lawyer, The Government Agent's Office/ Juriste, Cabinet de l'Agent du Gouvernement

*Lithuania/Lituanie*

**Ms Elvyra Baltutyte**

Government Agent, Ministry of Justice/Agent du Gouvernement, ministère de la Justice

**Ms Karolina Bubnyte-Montvydiene**

Assistant to the Government Agent, Ministry of Justice/Assistante de l'Agent du Gouvernement, ministère de la Justice

*Luxembourg*

**Mme Andrée Clemang**

Directorate Counsellor, 1st class, Ministry of Justice/Conseiller de Direction, 1ère classe, ministère de la Justice

*Moldova*

**M. Vladimir Grosu**

Government Agent, Ministry of Justice/Agent du Gouvernement, ministère de la Justice

*Montenegro/Monténégro*

**Ms Ivana Pajevic**

Head of the OSCE and Council of Europe Department, Ministry of Foreign Affairs/Chef du Service de l'OSCE et du Conseil de l'Europe, ministère des Affaires étrangères

*Netherlands/Pays-Bas*

**Mr Roeland Böcker**

Government Agent, Ministry of Foreign Affairs, Chair of the Reflection Group on the follow-up to the Wise Persons' Report/Agent du Gouvernement, ministère des Affaires étrangères, Président du Groupe de réflexion sur le suivi du rapport du Groupe des Sages (DH-S-GDR)

**Mr Martin Kuijer**

Professor, Ministry of Justice/Professeur, ministère de la Justice

*Norway/Norvège*

**Ms Tonje Ruud**

Acting legal adviser, Ministry of Justice/Conseillère en charge, ministère de la Justice

**Mr Petter Wille**

Ambassador, Ministry for Foreign Affairs/Ambassadeur, ministère des Affaires étrangères

## *Participants*

### *Poland/Pologne*

#### **Mr Michal Balcerzak**

Assistant Professor, Nicholas Copernicus University/Professeur assistant, Université Nicolas Copernicus

#### **Mr Jakub Wolasiewicz**

Ambassador, Government Agent, Ministry of Foreign Affairs/Ambassadeur, Agent du Gouvernement, ministère des Affaires étrangères

### *Portugal*

#### **M. João Da Silva Miguel**

Government Agent, Ministry of Justice/Agent du Gouvernement, ministère de la Justice

### *Romania/Roumanie*

#### **Mme Victoria Popescu**

Ambassador to Sweden/Ambassadeur auprès de la Suède

#### **M. Razvan Horatiu Radu**

Under-Secretary of State, Ministry of Foreign Affairs/Sous-secrétaire d'Etat, ministère des Affaires étrangères

### *Russian Federation/Fédération de Russie*

#### **Ms Tatiana Kleimenova**

Attaché, Department for Humanitarian Cooperation and Human Rights, Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation/Attachée, Service pour la Coopération humanitaire et les droits de l'homme, ministère des Affaires étrangères de la Fédération de Russie

#### **Ms Veronika Milinchuk**

Representative of the Russian Federation at the European Court of Human Rights, Vice Minister of Justice/Représentante de la Fédération de Russie auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, Vice-ministre de la Justice

#### **Ms Maria Molodtsova**

Second Secretary, Permanent Representation of the Russian Federation to the Council of Europe/Secrétaire adjointe, Représentation permanente de la Fédération de Russie auprès du Conseil de l'Europe

### *San Marino/Saint-Marin*

#### **Mr Gian Nicola Filippi Balestra**

Ambassador/Ambassadeur

### *Serbia/Serbie*

#### **Mr Slavoljub Caric**

Agent before the European Court of Human Rights, Agency for Human and Minority Rights/Agent devant la Cour européenne des droits de l'homme, Bureau des droits de l'homme et des minorités

### *Slovak Republic/République slovaque*

#### **Ms Marica Pirosikova**

Government Agent, Ministry of Justice/Agent du Gouvernement, ministère de la Justice

### *Spain /Espagne*

#### **M. Ignacio Blasco Lozano**

Government Agent, Ministry of Justice/Agent du Gouvernement, ministère de la Justice

### *Sweden/Suède*

#### **Mr Frank Belfrage**

State Secretary for Foreign Affairs, Ministry for Foreign Affairs/Secrétaire d'Etat du ministère des Affaires étrangères, ministère des Affaires étrangères

#### **Ms Anna Erman**

Legal adviser, Ministry for Foreign Affairs/Conseillère juridique, ministère des Affaires étrangères

#### **Mr Anders Hall**

Chief of Staff, Ministry of Justice/Directeur général, ministère de la Justice

#### **Ms Elinor Hammar skjöld**

Director, Ministry for Foreign Affairs/Directrice de ministère, ministère des Affaires étrangères

#### **Mr Bosse Hedberg**

Director, Ministry for Foreign Affairs/Directeur de ministère, ministère des Affaires étrangères

**Ms Gunilla Isaksson**

Special Adviser, Ministry for Foreign Affairs/  
Conseillère particulière, ministère des Affaires  
étrangères

**Ms Maria Jontén**

Desk officer, Ministry for Integration and  
Gender Equality/Secrétaire de ministère,  
ministère de l'Intégration et de l'Égalité des  
sexes

**Mr Axel Moberg**

Director, Ministry for Foreign Affairs/Direc-  
teur de ministère, ministère des Affaires étran-  
gères

**Mr Peter Mossop**

Desk Officer, Ministry for Foreign Affairs/  
Secrétaire de ministère, ministère des Affaires  
étrangères

**Mr Roger Petersson**

Director, Ministry of Justice/Directeur de  
ministère, ministère de la Justice

**Ms Anne Rapp**

Legal Adviser, Ministry of Justice/Conseillère  
juridique, ministère de la Justice

**Mr Bengt Sjöberg**

Director, Ministry for Foreign Affairs/Direc-  
teur de ministère, ministère des Affaires étran-  
gères

**Ms Pernilla Smith**

Legal adviser, Ministry for Foreign Affairs/  
Conseillère juridique, ministère des Affaires  
étrangères

**Ms Charlotta Wickman**

Director, Ministry for Integration and Gender  
Equality/Directrice de ministère, ministère de  
l'Intégration et de l'Égalité des sexes

*Switzerland/Suisse*

**M. Frank Schürmann**

Government Agent, Federal Office of Justice/  
Agent du Gouvernement, Office fédéral de la  
Justice

*“The former Yugoslav Republic of Ma-  
cedonia”/« Lex-République yougos-  
lave de Macédoine »*

**Ms Elizabeta Gjorgjieva**

Legal Advisor, Ministry of Foreign Affairs/  
Conseillère juridique, ministère des Affaires  
étrangères

*Turkey/Turquie*

**Mme Deniz Akçay**

Deputy to the Permanent Representative of  
Turkey to the Council of Europe, Chairperson  
of the Steering Committee for Human Rights/  
Adjointe au Représentant permanent de la  
Turquie auprès du Conseil de l'Europe, Prési-  
dente du Comité directeur pour les droits de  
l'homme (CDDH)

**Mr Ahmet Tasyurt**

Public Prosecutor/Procureur de l'Etat

*Ukraine*

**Mr Yuriy Zaytsev**

Government Agent before the European Court  
of Human Rights, Ministry of Justice/Agent du  
Gouvernement devant la Cour européenne des  
droits de l'homme, ministère de la Justice

**Ms Larysa Dir**

Counsellor, Department of Legal Support,  
Ministry of Foreign Affairs of Ukraine/  
Conseillère, Service du Conseil juridique,  
ministère des Affaires étrangères de l'Ukraine

*United Kingdom/Royaume-Uni*

**Mr Edward Adams**

Head of Human Rights Division, Ministry of  
Justice/Chef de la Division des droits de  
l'homme, ministère de la Justice

**Ms Helen Mulvein**

Deputy Permanent Representative, UK Delega-  
tion to the Council of Europe/Représentante  
permanente adjointe, Délégation du Royaume-  
Uni auprès du Conseil de l'Europe

## *Participants*

### **The Earl of Onslow**

Member of the House of Lords, Joint Committee on Human Rights, UK Parliament/Membre de la Chambre des Lords et de la Commission mixte des droits de l'homme, Parlement du Royaume-Uni

### **Ms Angela Patrick**

Committee Specialist, House of Commons, UK Parliament/Specialiste de Commission, Chambre des Communes, Parlement du Royaume-Uni

### **Mr Derek Walton**

Legal Counsellor, Foreign and Commonwealth Office/Conseiller juridique, ministère des Affaires étrangères et du Commonwealth

## **State candidate for membership/Pays candidat à l'adhésion**

### *Belarus/Bélarus*

#### **Mr Andrei Grinkevich**

Ambassador to Sweden/Ambassadeur auprès de la Suède

## **Council of Europe/Conseil de l'Europe**

### **Rt Hon Terry Davis**

Secretary General of the Council of Europe/Secrétaire général du Conseil de l'Europe

### **Ms Leyla Kayacik**

Adviser, Private Office of the Secretary General of the Council of Europe/Conseillère, Cabinet du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe

### *Committee of Ministers/Comité des Ministres*

#### **M. Bruno Gain**

Chairman of the Rapporteur Group on Legal Co-operation (GR-I), Ambassador, Permanent Representative of France to the Council of Europe/Président du Groupe de Rapporteurs sur la coopération juridique (GR-I), Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès du Conseil de l'Europe

#### **Mr Per Sjögren**

Chairman of the Ministers' Deputies of the Council of Europe, Ambassador, Permanent Representative of Sweden to the Council of Europe/Président des Délégués des Ministres du Conseil de l'Europe, Ambassadeur, Représentant permanent de la Suède auprès du Conseil de l'Europe

### **Mr Simon Palmer**

Principal Administrator, Secretariat of the Committee of Ministers/Administrateur principal, Secrétariat du Comité des Ministres

### *European Court of Human Rights/ Cour européenne des droits de l'homme*

#### **M. Jean-Paul Costa**

President/Président

#### **Ms Elisabet Fura-Sandström**

Judge/Juge

#### **M. Giorgio Malinverni**

Judge/Juge

#### **Mr Erik Fribergh**

Registrar/Greffier

#### **Mr Michael O'Boyle**

Deputy Registrar/Greffier adjoint

#### **Mr Roderick Liddell**

Director of Common Services/Directeur des Services communs

*Parliamentary Assembly/Assemblée  
parlementaire*

**Ms Marie-Louise Bemelmans-Videc**

Member of the Parliamentary Assembly of the  
Council of Europe/Membre de l'Assemblée  
parlementaire du Conseil de l'Europe

**Mr Andrew Drzemczewski**

Head of the Secretariat of the Committee on  
Legal Affairs and Human Rights/Chef du  
Secrétariat de la Commission des questions  
juridiques et des droits de l'homme

*Office of the Commissioner for Human  
Rights/Bureau du Commissaire aux  
Droits de l'Homme*

**Mr Thomas Hammarberg**

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

**Ms Irene Kitsou-Milonas**

Adviser to the Commissioner for Human  
Rights of the Council of Europe/Conseillère du  
Commissaire aux droits de l'homme du Conseil  
de l'Europe

*Directorate General of Human Rights  
and Legal Affairs/Direction Générale*

**Steering Committee for Human Rights/Comité directeur pour les droits de  
l'homme (CDDH)**

**Mme Deniz Akçay**

Chairperson/Présidente

**Ms Almut Wittling-Vogel**

Vice-Chairperson/Vice-présidente

*Committee of Experts for the Improve-  
ment of Procedures for the Protection  
of Human Rights/Comité d'experts*

*des droits de l'Homme et des affaires  
juridiques*

**M. Philippe Boillat**

Director General of Human Rights/Directeur  
général des droits de l'Homme et des affaires ju-  
ridiques

**Mr Jeroen Schokkenbroek**

Head of the Human Rights Development  
Department/Chef du Service du développe-  
ment des droits de l'homme

**M. Alfonso de Salas**

Head of the Human Rights Intergovernmental  
Co-operation Department, *Co-organiser of the  
Colloquy*/Chef de la Division de la coopération  
intergouvernementale en matière de droits de  
l'homme, *Co-organisateur du colloque*

**Ms Hanne Juncher**

Head of Division, Legal and Human Rights Ca-  
pacity Building/Chef de la Division du renfor-  
cement des capacités en matière juridique et de  
droits de l'homme

**Mr David Milner**

Administrator, Human Rights Intergovern-  
mental Co-operation Department/Adminis-  
trateur, Division de la coopération intergouver-  
nementale en matière de droits de l'homme

*Directorate of Communication/Di-  
rection de la Communication*

**Mr Kåre Riis Nielsen**

Press Correspondent of the Council of Europe/  
Correspondant de presse du Conseil de  
l'Europe

*pour l'amélioration des procédures de  
protection des droits de l'homme (DH-  
PR)*

**M. Vit Schorm**

Chairperson/Président

**Mr Björg Thorarensen**

Vice-Chairperson/Vice-présidente

## *Participants*

*Reflection Group on the follow-up to the Wise Persons' Report/Groupe de*

*réflexion sur le suivi du rapport du Groupe des Sages (DH-S-GDR)*

**Mr Roeland Böcker**  
Chairperson/Président

## **NGOs and institutions /ONG et institutions**

*AIRE Centre/Centre AIRE*

**Ms Nuala Mole**  
Director/Directrice

*Amnesty International*

**Mr Johannes Heiler**  
Assistant Adviser/Conseiller adjoint

*Centrum för rättvisa (Centre for Justice/Centre pour la justice)*

**Ms Anna Rogalska Hedlund**  
Lawyer/Juriste

*European Human Rights Advocacy Centre (EHRAC)*

**Mr Philip Leach**  
Director/Directeur

**Mr Costakis Paraskeva**

*International Commission of Jurists/Commission Internationale de Juristes*

**Ms Róisín Pillay**  
Legal Officer for Europe/Conseillère juridique pour l'Europe

*Irish Human Rights Commission*

**Ms Róisín Hennessy**  
Senior Research and Policy Officer /Responsable supérieure de recherches et politique

*Raoul Wallenberg Institute/Institut Raoul Wallenberg*

**Mr Leif Holmström**  
Director/Directeur

*Swedish Helsinki Committee/Comité Suédois d'Helsinki*

**Mr Percy Bratt**  
Chairman/Président

**Mr Robert Hårdh**  
Secretary General/Secrétaire Général

*Swedish Bar Association/Association des avocats suédois*

**Ms Anne Ramberg**  
Secretary General/Secrétaire Générale

**Mr Johan Sangborn**  
Deputy General Counsel/Juriste en chef adjoint

## **Swedish Parliament/Parlement suédois**

**Ms Berit Andnor**  
Member of the Swedish Parliament/Membre du Parlement suédois

**Mr Björn von Sydow**  
Member of the Swedish Parliament/Membre du Parlement suédois

**Mr Bertil Wennberg**  
Chief of Staff, Parliamentary Committee on the Constitution/Directeur général de la Commission parlementaire de la Constitution

**Mr Ulf Jakobsson**  
Research Service of the Swedish Parliament/Service des Etudes du Parlement suédois

**Ms Ellinora Stolt**  
Research Service of the Swedish Parliament/Service des Etudes du Parlement suédois



## Swedish courts and authorities/Tribunaux et autorités suédoises

### **Mr Hans-Jörgen Andersson**

President, Administrative Court of Appeal in Gothenburg/Président de la Cour administrative d'Appel de Göteborg

### **Ms Kerstin André**

Parliamentary Ombudsman/Médiateur parlementaire

### **Mr Hans-Gunnar Axberger**

Parliamentary Ombudsman/Médiateur parlementaire

### **Ms Kathrin Flossing**

President, Göta Court of Appeal/Présidente de la Cour d'Appel de Göta

### **Mr Sten Heckscher**

Chief Justice, Supreme Administrative Court/Président de la Cour administrative suprême

### **Ms Eva Jagander**

Judge, Administrative Court of Appeal in Stockholm/Juge à la Cour administrative d'Appel de Stockholm

### **Ms Katri Linna**

Ombudsman against Ethnic Discrimination/Médiateur en matière de discrimination ethnique

### **Ms Anna-Karin Lundin**

Adviser of the Supreme Administrative Court/Conseillère à la Cour administrative suprême

### **Mr Mats Melin**

Chief Parliamentary Ombudsman/Médiateur parlementaire principal

### **Mr Jörgen Nilsson**

Chief Legal Officer, National Courts Administration/Juriste en chef, Administration nationale des tribunaux

### **Ms Cecilia Nordenfelt**

Parliamentary Ombudsman/Médiateur parlementaire

### **Mr Peter Rosén**

President, Administrative Court of Appeal in Jönköping/Président de la Cour administrative d'Appel de Jönköping

### **Mr Håkan Rustand**

Head of Division, Deputy Chancellor of Justice/Chef de division, Chancelier adjoint de la Justice

### **Ms Anna Skarhed**

Justice of the Supreme Court/Justice à la Cour suprême

### **Mr Fredrik Wersäll**

President, Svea Court of Appeal/Président de la Cour d'Appel de Svea

### **Ms Karin Wistrand**

Legal Adviser, Office of the Chancellor of Justice/Conseillère juridique au Service du Chancelier de la Justice

## Other experts/Autres experts

### **Mr Iain Cameron**

Professor, Uppsala University/Professeur, Université d'Uppsala

### **Mr Hans Corell**

Ambassador, Former Legal Counsel of the United Nations/Ambassadeur, Ancien Conseiller juridique aux Nations Unies

### **Mr Hans Danelius**

Former Adviser of the Swedish Supreme Court, former member of the European Commission of Human Rights/Ancien conseiller à la Cour suprême suédoise, ancien membre de la Commission européenne des droits de l'homme

### **Mr Carl Gustav Fernlund**

Member of the Consultative Council of European Judges (CCJE), Adviser of the Swedish Supreme Administrative Court/Membre du Conseil consultatif de Juges européens (CCJE), Conseiller à la Cour administrative suprême suédoise

### **Ms Finola Flanagan**

Member of the Venice Commission, Head of the Office of the Attorney General of Ireland/Membre de la Commission de Venise, Chef du Cabinet du Procureur Général de l'Irlande

## *Participants*

### **Mr Pernilla Lindh**

Judge, Court of Justice of the European Communities/Juge, Cour de Justice des Communautés européennes

### **Ms Elisabeth Palm**

Former Judge of the European Court of Human Rights, Member of the UN Human Rights Committee/Ancien juge de la Cour européenne des droits de l'homme, Membre du Comité des droits de l'homme des Nations Unies

### **Mr Hans-Heinrich Vogel**

Professor, University of Lund/Professeur, Université de Lund

## **Others/Autres**

### **Mr Tove Nandorf**

Press correspondent, Dagens Nyheter, Sweden/Correspondant de Presse, Dagens Nyheter, Suède

## **Host country (organisation of the Colloquy)/Pays hôte (organisation du colloque)**

### **Ms Maria Arenbjörk**

Desk officer, Ministry for Foreign Affairs/Secrétaire de ministère, ministère des Affaires étrangères

### **Mr Carl Henrik Ehrenkrona**

Ambassador, Director General for Legal Affairs, Ministry for Foreign Affairs/Ambassadeur, Directeur Général des Affaires juridiques, ministère des Affaires étrangères

### **Ms Charlotte Hellner**

Deputy director, Ministry for Foreign Affairs/Directrice adjointe de ministère, ministère des Affaires étrangères

### **Ms Inger Kalmerborn**

Senior legal adviser, Ministry for Foreign Affairs/Conseillère juridique supérieure, ministère des Affaires étrangères

### **Ms Maria Koliopanou**

Administrative officer, Ministry for Foreign Affairs/Secrétaire administrative, ministère des Affaires étrangères

### **Ms Elin Andersson**

Trainee, Ministry for Foreign Affairs/Stagiaire, ministère des Affaires étrangères

### **Ms Cecilia Johansson**

Trainee, Ministry for Foreign Affairs/Stagiaire, ministère des Affaires étrangères

### **Ms Paula Ulander**

Trainee, Ministry for Foreign Affairs/Stagiaire, ministère des Affaires étrangères

## **Interpreters/Interprètes**

### **Ms Cynera Jaffrey**

### **Ms Carine Kennedy**

### **Mme Pascale Michlin**



DIRECTION GÉNÉRALE DES DROITS DE L'HOMME  
ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

CONSEIL DE L'EUROPE

F-67075 STRASBOURG CEDEX

<http://www.coe.int/justice/>

