

Commentaires du CDDH sur la Recommandation de l'Assemblée parlementaire 2110(2017) « La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme »

88^e réunion - 5/7 décembre 2017 - CDDH(2017)R88

1. Le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) prend note de la Recommandation de l'Assemblée Parlementaire 2110 (2017) – « *La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme* ».

2. Le CDDH note que la problématique de la mise en œuvre de la Convention, y compris l'exécution des arrêts de la Cour, avait été mise en exergue lors de plusieurs conférences ministérielles, en dernier lieu celle de Bruxelles de 2015. La problématique de l'exécution des arrêts de la Cour et de sa surveillance par le Comité des Ministres est un des thèmes principaux des travaux en cours du CDDH au sein de son mandat relatif à l'examen de l'avenir à plus long terme du système de la Convention et de la Cour¹.

3. En 2013, le CDDH a identifié trois causes générales au défaut d'exécution des arrêts dans un délai approprié : (i) la réticence de la part soit de l'exécutif pour proposer des mesures, soit du Parlement pour adopter la législation ; (ii) les problèmes de fond et la complexité technique, par exemple la nécessité d'une grande variété de mesures qui doivent être coordonnées ou de vastes réformes législatives ; et (iii) l'inertie, correspondant à une insuffisance pure et simple de mesures qui n'est liée à aucune considération politique ou technique en particulier mais, par exemple, à un manque d'effectifs².

4. Depuis 2014, des échanges réguliers d'informations sur un éventail de sujets liés à l'exécution des arrêts ont eu lieu au sein d'organes pertinents du CDDH en ce qui concerne entre autres, le réexamen ou la réouverture des affaires à la suite d'arrêts rendus par la Cour³ ainsi que la vérification de la compatibilité des lois avec la Convention⁴. Le CDDH a également pris une part active dans un certain nombre d'événements extraordinaires en ce qui concerne l'exécution⁵.

5. Concernant en particulier l'exécution rapide des arrêts de la Cour, le CDDH a élaboré en 2017 un *Guide de bonnes pratiques sur la mise en œuvre de la Recommandation (2008)2 du Comité des Ministres 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*. Le Guide comprend un inventaire de bonnes pratiques liées à la mise en œuvre de la Recommandation⁶.

¹ Voir le mandat du CDDH et du DH-SYSC pour le biennium 2018–2019. Le rapport du CDDH de 2015 sur l'avenir à plus long terme de la Convention européenne des droits de l'homme identifie l'exécution des arrêts de la Cour et sa surveillance comme un des quatre grands domaines cruciaux qui sont cruciaux pour l'efficacité à plus long terme et la viabilité du système de la Convention. Dans sa contribution à la Conférence de Bruxelles, le CDDH affirme que l'exécution entière et rapide des arrêts de la Cour, en accord avec l'article 46, est essentielle au fonctionnement efficace du système de la Convention.

² Rapport du CDDH sur la question de savoir si des mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des Etats qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour dans un délai approprié, 2013, document CDDH(2013)R79 Addendum I, §§ 6–7.

³ Voir document DH-GDR(2014)R6, Point 5.

⁴ « Aperçu de l'échange de vues tenu par le DH-SYSC lors de sa 1^{re} réunion (25–27 avril 2016) sur la vérification de la compatibilité de la législation avec la Convention (modalités, avantages, obstacles) », document DH-SYSC(2016)013REV.

⁵ En particulier, la table ronde multilatérale sur « la réouverture des procédures suite à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme » (Strasbourg, 5–6 octobre 2015) et la Conférence internationale « Renforcer les mécanismes nationaux pour une mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme » (Saint-Petersbourg, 22–23 octobre 2015). En outre, une conférence intitulée « L'avenir à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme » a été organisée à Oslo en avril 2014 par le centre de recherche norvégien *PluriCourts* sous l'égide du Conseil de l'Europe avec la participation active du CDDH.

⁶ Voir document CDDH(2017)R87 Addendum I.

6. En ce qui concerne les idées mises en avant par l'Assemblée dans sa Recommandation 2110 (2017) au Comité des Ministres, le CDDH aimerait présenter les commentaires suivants :

- 2.1. *de reconsidérer l'utilisation des procédures prévues à l'article 46, paragraphes 3 à 5, de la Convention, dans le cas où l'exécution d'un arrêt se heurterait à une forte résistance de la part de l'Etat défendeur*

7. Il convient de rappeler les *Propositions pratiques pour la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour en cas de lenteur dans l'exécution* du CDDH en 2008⁷. Ce texte a contribué à l'introduction par le Comité des Ministres du mécanisme de la procédure de surveillance « à deux axes » (standard et soutenue). En 2013, le CDDH a présenté son rapport sur la question de savoir si des mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des Etats qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour dans un délai approprié⁸. Le *Guide de bonnes pratiques sur la mise en œuvre de la Recommandation (2008)*² de 2017 examine le rôle du coordinateur dans l'identification des mesures d'exécution, les pratiques garantissant la visibilité et la sensibilisation au processus d'exécution, la coopération des Etats membres avec le Comité des Ministres et le Service de l'exécution des arrêts de la Cour, ainsi que les moyens pour prévenir ou résoudre les cas de problèmes substantiels et persistants dans le processus d'exécution.

8. Le CDDH suit avec intérêt les développements récents dans le domaine des procédures prévues à l'article 46, paragraphes 3 à 5, de la Convention en ce qui concerne autant les mesures individuelles⁹ liées aux requérants individuels que les mesures générales¹⁰ visant à remédier à des manquements systémiques.

9. Dans ses travaux sur la société civile et les institutions nationales des droits de l'homme, le CDDH a noté que dans le cas de manquements systémiques dans la protection et la promotion des droits de l'homme, de nombreux arrêts de la Cour concernant ces situations doivent encore être mises en œuvre par le biais de l'adoption de mesures générales.¹¹

10. Par ailleurs, le CDDH continue ses travaux en produisant une compilation de bonnes pratiques en ce qui concerne les mesures générales prises par les Etats membres visant à exécuter les arrêts de la Cour concernant les défenseurs des droits de l'homme, les Institutions nationales des droits de l'homme et la liberté de réunion et d'association¹².

- 2.5. *d'accroître le rôle des requérants, de la société civile, des institutions nationales de protection des droits de l'homme et des organisations internationales dans ce processus*

11. La Déclaration de Bruxelles¹³ a réitéré la nécessité d'impliquer les institutions nationales des droits de l'homme et la société civile, le cas échéant, dans le mécanisme de supervision établi par la Convention. Dans la même veine, les Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables¹⁴ prévoient

⁷ Voir document CDDH(2008)014 Addendum II.

⁸ Voir document CDDH(2013)R79 Addendum I. Le texte a été examiné par les Délégués des Ministres à la suite de la réception des commentaires de la Cour. Concernant les commentaires de la Cour, voir « Réponse de la Cour européenne des droits de l'homme à la requête du Comité des Ministres pour des commentaires sur le rapport de l'exécution du CDDH », document DD(2014)650.

⁹ Voir notamment l'affaire *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan*, Requête n° 15172/13, Arrêt du 22 mai 2014, Cour européenne des droits de l'homme.

¹⁰ Voir notamment l'affaire *Burmych et autres c. Ukraine*, Requête n° 46852/13 et al., Arrêt du 12 octobre 2017 (Grande Chambre), Cour européenne des droits de l'homme.

¹¹ « Analyse de l'impact des législations, politiques et pratiques nationales actuelles sur les activités des organisations de la société civile, des défenseurs des droits de l'homme et des institutions nationales des droits de l'homme ». Voir document CDDH(2017)R87 Addendum IV, § 276.

¹² *Ibid.*, § 277.

¹³ Déclaration de Bruxelles, 2015, Préambule, considérant 7.

¹⁴ Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables, Règle 9 – Communications au Comité des Ministres, telles qu'amendées par les Délégués des Ministres lors de leur 1275^e réunion, 18 janvier 2017.

l'implication des organismes nationaux de protection des droits de l'homme et de la société civile dans le processus du mécanisme de supervision en ce qui concerne les arrêts de la Cour. Le CDDH s'est appuyé de manière significative sur la jurisprudence de la Cour dans son analyse de l'impact de la législation nationale en vigueur, des politiques et des pratiques sur les activités des organisations de la société civile, des défenseurs des droits de l'homme et des Institutions nationales des droits de l'homme. Ces dernières contribuent à l'amélioration de la mise en œuvre des droits de l'homme au niveau national et local à travers leur mandat de protection et promotion des droits de l'homme. Conformément aux Principes de Paris, elles collaborent également avec la société civile, d'autres acteurs nationaux et avec le système international des droits de l'homme. Les requérants pourraient être invités, le cas échéant, à collaborer activement dans l'exécution des arrêts.

- *2.6. de continuer à intensifier, au sein du Conseil de l'Europe, les synergies entre toutes les parties prenantes concernées, notamment la Cour européenne des droits de l'homme et son Greffe, l'Assemblée, le Secrétaire Général, le Commissaire aux droits de l'homme, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants*

12. Le CDDH, par le biais de son sous-comité le DH-SYSC, travaillera en synergie et en coopération avec d'autres instances et activités pertinentes du Conseil de l'Europe¹⁵. Un exemple pratique d'une telle synergie, quoique dans un domaine différent de celui de l'exécution des arrêts de la Cour, est l'interaction étroite entre le CDDH, la Cour et son Greffe, l'APCE et le Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour dans les travaux effectués au sein du CDDH concernant le processus de sélection et d'élection des juges de la Cour¹⁶. Le CDDH et ses comités subordonnés travaillent en synergie dans leurs activités avec le Service de l'exécution des arrêts. Un exemple de cette coopération est la présentation par ce dernier de l'outil de recherche HUDOC-EXEC ainsi que d'informations sur l'état de l'exécution des arrêts de la Cour en marge de la 2^e réunion du DH-SYSC en 2016¹⁷.

- *2.7. d'accroître les ressources du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*

13. Dans son rapport de 2015 sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention, le CDDH souligne l'importance que les organes chargés de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour (en l'espèce, le Comité des Ministres avec l'assistance de son Secrétariat et le Service de l'exécution des arrêts de la Cour) bénéficient des capacités suffisantes afin de suivre efficacement le grand nombre d'affaires rendues par la Cour¹⁸. Un soutien pour une augmentation des ressources mises à disposition du Service de l'exécution des arrêts a également été exprimé dans la Déclaration de Bruxelles de 2015.

Conclusion

14. Le Comité souligne à l'intention de l'Assemblée parlementaire le fait que l'efficacité à long terme de la Convention, y compris la mise en œuvre des arrêts de la Cour, repose sur le dialogue renforcé entre tous les acteurs de la Convention. A cet égard, le Conseil de l'Europe continuera ses travaux dans les mois à venir dans le souci de renforcer, à tous les stades de ce processus, ce dialogue qui est bénéfique à l'exécution des arrêts.

¹⁵ Rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme, 2015, document CDDH(2015)R84 Addendum I, §§ 158, 170 ii), vi).

¹⁶ Ces travaux sont à présent entrepris dans le cadre du suivi au rapport du CDDH de 2015 sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention, celui-ci étant le résultat des travaux intergouvernementaux entrepris en réponse aux §§ 35. c-f de la Déclaration de Brighton.

¹⁷ Voir document DH-SYSC(2016)R2, § 3.

¹⁸ Rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme, 2015, document CDDH(2015)R84 Addendum I, §§ 136, 156, 170 iii).

Texte de la Recommandation 2110(2017)

La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

Assemblée parlementaire

1. En se référant à sa [Résolution 2178\(2017\)](#) sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, l'Assemblée parlementaire salue les mesures prises par le Comité des Ministres pour améliorer le processus de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour.

2. L'Assemblée exhorte de nouveau le Comité des Ministres à faire usage de tous les moyens dont il dispose pour accomplir ses tâches résultant de l'article 46.2 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE no 5, la «Convention»). Ainsi, elle recommande au Comité des Ministres :

2.1. de reconsidérer l'utilisation des procédures prévues à l'article 46, paragraphes 3 à 5, de la Convention, dans le cas où l'exécution d'un arrêt se heurterait à une forte résistance de la part de l'État défendeur ;

2.2. de faire usage plus fréquemment des résolutions intérimaires afin de pointer du doigt les difficultés dans l'exécution de certains arrêts ;

2.3. de s'attaquer d'urgence aux problèmes systémiques identifiés dans les arrêts pilotes rendus par la Cour, une attention particulière étant accordée à toutes les affaires s'y rapportant ;

2.4. de travailler davantage à l'amélioration de la transparence du processus de surveillance de l'exécution des arrêts ;

2.5. d'accroître le rôle des requérants, de la société civile, des institutions nationales de protection des droits de l'homme et des organisations internationales dans ce processus ;

2.6. de continuer à intensifier, au sein du Conseil de l'Europe, les synergies entre toutes les parties prenantes concernées, notamment la Cour européenne des droits de l'homme et son greffe, l'Assemblée, le Secrétaire Général, le Commissaire aux droits de l'homme, le Comité directeur pour les droits de l'homme, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) et le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants ;

2.7. d'accroître les ressources du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ;

2.8. d'encourager le Service de l'exécution des arrêts à intensifier les échanges avec la Cour et son greffe ainsi qu'à se concerter davantage avec les autorités nationales dans des affaires qui révèlent des difficultés particulières quant à la définition des mesures d'exécution.