

CEDH : MISE EN ŒUVRE ET CONTRÔLE



Le rôle des agents des gouvernements dans la protection effective des droits de l'Homme

Séminaire organisé sous l'égide de la présidence slovaque
du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Bratislava, 3-4 avril 2008



LE RÔLE DES AGENTS
DES GOUVERNEMENTS
DANS LA PROTECTION EFFECTIVE
DES DROITS DE L'HOMME

Séminaire organisé sous l'égide de la Présidence slovaque
du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

Bratislava, 3-4 avril 2008

Actes

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

English edition: *The role of government agents in ensuring effective human rights protection. Seminar organised under the Slovak chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe, Bratislava, 3-4 April 2008*

« Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe »

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

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

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

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos

Allocutions d'ouverture

M. Jean-Paul Costa, <i>Président de la Cour européenne des droits de l'homme</i> . .	6
M. Štefan Harabin, <i>Vice-Premier ministre et ministre de la Justice de la République slovaque</i>	11
M ^{me} Maud De Boer-Buquicchio, <i>Secrétaire générale adjointe du Conseil de l'Europe</i>	16

Thème I

Les Agents du gouvernement dans leur rôle de représentation des Etats membres devant la Cour européenne des droits de l'homme

M ^{me} Marica Pirošiková, <i>Agent du gouvernement de la République slovaque</i> .	20
M. Vit Schorm, <i>Agent du gouvernement de la République tchèque</i>	29
Discussion.	34

Thème II

La responsabilité de l'Agent du gouvernement dans la mise en conformité de la législation et de la pratique nationales avec les normes de la CEDH

M. Yuriy Zaytsev, <i>Agent du gouvernement de l'Ukraine</i>	46
M. Derek Walton, <i>Agent du gouvernement du Royaume-Uni</i>	53
Discussion.	58

Résumé de la première journée

M. Arto Kosonen, <i>Agent du gouvernement de la Finlande</i>	67
--	----

Thème III

La contribution des Agents du gouvernement à l'exécution des arrêts de la Cour

M ^{me} Deniz Akçay, <i>Co-Agent du gouvernement de la Turquie</i>	69
M. Francesco Crisafulli, <i>Co-Agent du gouvernement de l'Italie</i>	74
Discussion.	90

Thème IV

Le rôle de l'Agent du gouvernement dans l'intégration des prescriptions et de la jurisprudence de la Cour à la pratique quotidienne de tous les organes de l'Etat, notamment au moyen de leur publication et de leur diffusion

M. Frank Schürmann, <i>Agent du gouvernement de la Suisse</i>	101
M ^{me} Isabelle Niedlisbacher, <i>Co-Agent du gouvernement de la Belgique</i>	106
Discussion.	110

Résumé de la seconde journée

M ^{me} Anne-Françoise Tissier, <i>Agent du gouvernement de la France</i>	116
---	-----

Remarques finales et conclusions

M. Philippe Boillat, <i>Directeur général de la Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques</i>	117
M. Emil Kuchár, <i>Ambassadeur de la République slovaque auprès du Conseil de l'Europe</i>	123

Programme

<i>du séminaire</i>	124
-------------------------------	-----

Participants

<i>Bratislava, 3-4 April 2008/Bratislava, 3-4 avril 2008</i>	126
--	-----

AVANT-PROPOS

Le séminaire du Conseil de l'Europe sur le rôle des agents des gouvernements dans la protection effective des droits de l'Homme a eu lieu à Bratislava les 3 et 4 avril 2008 dans le cadre de la Présidence slovaque du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

Le « respect et la promotion des valeurs fondamentales : droits de l'Homme, démocratie et prééminence du droit », déjà rappelés lors du 3^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Varsovie, 2005), figuraient parmi les priorités de cette Présidence.

Organisé par la Division du renforcement des capacités en matière juridique et des droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, ce séminaire a réuni les représentants des bureaux des agents de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe. Il a été placé sous la présidence de M. Emil Kuchár, Ambassadeur de la République slovaque auprès du Conseil de l'Europe

Des présentations spécifiques de la part d'éminents agents des gouvernements ont été faites autour des quatre thèmes précis de ce séminaire :

- ▶ Les agents des gouvernements dans leur rôle de représentation des Etats membres devant la Cour européenne des droits de l'homme.
- ▶ La responsabilité de l'Agent du gouvernement dans la mise en conformité de la législation et de la pratique nationales avec les normes de la CEDH.
- ▶ La contribution des agents des gouvernements à l'exécution des arrêts de la Cour.
- ▶ Le rôle de l'Agent du gouvernement dans l'intégration des prescriptions et de la jurisprudence de la Cour à la pratique quotidienne de tous les organes de l'Etat, notamment au moyen de leur publication et de leur diffusion.

Les actes de ce séminaire, coordonnés par M. Vincent Coussirat-Coustère, Professeur en droit public à l'Université de Lille II (France), font état de toutes les interventions qui ont eu lieu pendant ce séminaire et incluent un résumé des questions et des solutions abordées lors des discussions. Les actes contiennent aussi les conclusions de ce séminaire. ★

ALLOCUTIONS D'OUVERTURE

M. Jean-Paul Costa

Président de la Cour européenne des droits de l'homme

Monsieur le Ministre,
Madame la Secrétaire générale adjointe du Conseil de l'Europe,
Mesdames et Messieurs,

Je voudrais d'abord adresser mes remerciements les plus vifs aux autorités de la République slovaque pour la chaleur et la qualité de leur accueil, conforme à leur réputation d'hospitalité.

Je suis d'autant plus heureux de me retrouver à Bratislava aujourd'hui que c'est la première fois que je me rends dans votre beau pays. Cette découverte de la Slovaquie ne se limitera d'ailleurs pas à sa capitale, puisque je me rendrai aujourd'hui même à Kosice à l'invitation de la Cour constitutionnelle. En effet, l'année dernière, notre Cour a accueilli une importante délégation de la cour constitutionnelle de Slovaquie avec laquelle nous avons déjà tissé des liens étroits et nous allons encore les renforcer aujourd'hui et demain. Ces contacts avec la cour constitutionnelle ne me permettront malheureusement pas d'être présent pendant toute la durée du séminaire, ce dont je vous prie de m'excuser.

La Slovaquie assure depuis cinq mois la présidence du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Ce séminaire est un moment fort qui marquera la présidence slovaque. A cet égard, permettez-moi de féliciter la Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe ainsi que l'Agent du gouvernement slovaque, M^{me} Marica Pirošiková, d'avoir eu l'excellente idée de l'organiser.

J'ai eu l'honneur, le 21 janvier dernier, d'accueillir à la Cour européenne des droits de l'homme, le Premier Ministre Slovaque, M. Robert Fico, qui, par la visite qu'il a effectuée, a témoigné de son attachement au mécanisme de protection des droits de l'Homme institué à Strasbourg.

Les priorités de la présidence slovaque, telles qu'elles ont été définies dès le début de celle-ci, témoignent que la Slovaquie a voulu placer la protection des

droits de l'Homme au cœur de son action. En tant que Président de la Cour, clé de voûte du système européen de protection, je m'en félicite.

La Cour attache une grande importance au rôle des agents des gouvernements dans la protection effective des droits de l'Homme. D'ailleurs, comme vous le savez tous ici, nous organisons, environ tous les deux ans, une réunion avec les agents des gouvernements qui a fait, je crois, la preuve de son utilité et à laquelle vous répondez tous présent. Ces rencontres se font dans l'esprit du respect de deux principes fondamentaux : l'indépendance de la Cour, et son impartialité, puisqu'elle a à trancher des litiges qui, pour l'essentiel, opposent des requérants individuels à des Etats, eux-mêmes représentés par leurs agents.

Ce type de rencontres est important. Il permet à la Cour de s'expliquer sur certaines difficultés auxquelles elle peut avoir à faire face de façon conjoncturelle ou permanente et aux représentants des Gouvernements, qui défendent le point de vue de ceux-ci dans le cadre procédural mis en place par la Convention européenne, d'exprimer de leur côté leurs préoccupations et d'indiquer les obstacles qu'ils peuvent rencontrer dans leur activité quotidienne.

Je ne vais pas répéter ici en détails ce que j'ai dit lors de la réunion des agents des gouvernements du 5 novembre dernier, à laquelle beaucoup d'entre vous ont participé. En tout cas, à la suite de cette réunion, un certain nombre de modifications sont intervenues à votre demande, notamment du point de vue des délais qui vous sont désormais octroyés pour déposer vos observations. De même, le site Internet de la Cour a été amélioré pour tenir compte des observations qui nous avaient été faites lors de la précédente réunion des agents à la Cour. C'est bien la preuve que nous prenons ces rencontres au sérieux.

Je souhaite rappeler que la Cour est pleinement consciente du rôle éminent que jouent les agents des gouvernements. Nous comprenons les difficultés qui peuvent être les vôtres. Il est clair que l'accroissement du nombre des requêtes a des effets directs sur votre charge de travail, puisqu'il entraîne une augmentation des communications aux gouvernements défendeurs. Il vous faut donc répondre à davantage de requêtes et de questions de la Cour, et ceci avec des effectifs de collaborateurs qui ne suivent pas toujours suffisamment cette croissance. Il vous est également nécessaire d'indiquer au Comité des Ministres, aidé par le Service de l'exécution des arrêts, quelles mesures ont été prises ou sont en cours pour exécuter les arrêts de notre Cour, qui ont force obligatoire en vertu de l'article 46 de la Convention.

Aujourd'hui, je voudrais préciser quelques points qui me paraissent prendre de plus en plus d'importance :

- ▶ Tout d'abord, l'augmentation considérable de demandes de mesures provisoires auxquelles la Cour est confrontée, et donc vous-même, par voie de conséquence.
- ▶ Ensuite, la question des règlements amiables qu'il faut toujours encourager.

- ▶ Enfin, de manière plus générale, votre rôle pour le renforcement de l'autorité de la Cour, à travers, notamment, l'exécution des arrêts et les modifications législatives.

Mesures provisoires

Tout d'abord, les demandes provisoires faites en application de l'article 39 du Règlement de la Cour ont connu une croissance considérable au cours des deux dernières années. En 2006, la Cour dans son ensemble avait traité 444 demandes. Pour 2007, ce chiffre est passé à 867, soit une augmentation de presque 100% (95,27%). Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Actuellement, pour votre information, les quatre pays les plus concernés sont le Royaume-Uni, la France, les Pays-Bas et la Suède. Ces chiffres n'incluent d'ailleurs pas les demandes rejetées comme étant en dehors du champ d'application de l'article 39, car, je le reconnais, certains requérants ignorent le bon usage de l'article 39, soit par ignorance, soit parfois de façon délibérée.

Ces demandes sont désormais adressées à la Cour à un rythme quotidien. La plupart de ces dossiers (mais non leur totalité) ont trait à des étrangers ou à des demandeurs d'asile qui soutiennent qu'ils seraient soumis à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants en cas de renvoi dans leur pays. La Cour doit donc prendre une décision très rapidement, car les délais sont brefs et les conséquences du renvoi d'un demandeur d'asile pourraient, dans certains cas, être lourdes de conséquences ou irréversibles.

A quoi est due cette augmentation très rapide ? Il s'agit sûrement, au moins en partie, d'un effet de la jurisprudence *Mamatkoulov et Askarov c. Turquie*¹. Cet arrêt de Grande Chambre, par lequel la Cour a, pour la première fois, condamné un Etat pour ne pas s'être conformé à une mesure indiquée au titre de l'article 39 de son règlement, a certainement renforcé la portée de cette disposition. Il s'inscrit d'ailleurs dans une évolution jurisprudentielle qui intéresse l'ensemble du droit international et notamment la Cour internationale de justice.

Quelles que soient les raisons de cette augmentation, une chose est certaine : en tant qu'Agent du gouvernement, vous êtes une interface essentielle entre la Cour et les services nationaux compétents pour faire appliquer la mesure provisoire demandée.

Je sais que des dispositifs ont été mis en place, aussi bien au sein du greffe que de vos services, pour assurer une transmission fluide et surtout rapide des mesures demandées par la Cour, et je vous en remercie. Une coopération efficace est en effet indispensable lorsqu'il s'agit du traitement, souvent dans l'urgence, de telles demandes.

1. *Mamatkoulov et Askarov c. Turquie*, [GC], n°s 46827/99 et 46951/99, 4 février 2005.

Dans ce type d'affaires, les contacts quotidiens entre le greffe et l'Agent du gouvernement doivent se faire avec la plus grande souplesse, car ils sont soumis à un impératif de rapidité. Je sais que votre rôle d'intermédiaire dans ce type d'affaires n'est pas aisé et qu'il vous appartient souvent de faire comprendre à des administrations autres que la vôtre que l'expulsion d'un individu doit être évitée. Vous y parvenez dans la plupart des cas et c'est tout à fait essentiel. Mais je n'ignore pas que ces demandes surchargent aussi vos propres services. Certains Etats ont d'ailleurs exprimé récemment le souhait d'une réflexion approfondie sur cette procédure ; je n'y verrais que des avantages.

Règlements amiables

Second point qu'il me semble important de souligner ici : le rôle non négligeable que vous jouez pour permettre la conclusion de règlements amiables.

Ces règlements peuvent intervenir, à tous les stades de la procédure. La Cour s'efforce de les promouvoir en se mettant à la disposition des parties, conformément au texte de la Convention, mais elle est consciente du rôle déterminant que vous jouez à cet égard. C'est à vous qu'il incombe, et ce n'est certainement pas toujours facile, de convaincre vos autorités nationales qu'un règlement amiable serait la solution la plus appropriée dans une affaire. Vous devez savoir que, pour parvenir à de tels règlements amiables, vous pourrez toujours compter sur le soutien de la Cour. Le Comité des Sages, d'ailleurs, y encourage celle-ci.

Exécution des arrêts et modifications législatives.

Enfin, et c'est le troisième aspect de votre action que je souhaite souligner aujourd'hui, votre rôle ne s'arrête pas, le jour où l'arrêt est rendu.

Pendant la phase d'exécution de la décision, vous êtes actifs au plan interne pour faciliter sa mise en œuvre.

J'ai pu constater, au cours de mes missions officielles que, une fois l'arrêt rendu, notamment lorsque des mesures générales doivent être adoptées, c'est l'Agent du gouvernement qui s'efforce soit de sensibiliser les juridictions nationales à la nécessité de modifier leur jurisprudence pour se mettre en conformité avec la nôtre, soit de convaincre le législateur d'amender la loi jugée non compatible avec la Convention européenne des droits de l'homme.

Votre rôle prend alors toute sa dimension, car, si à Strasbourg, on vous voit exclusivement comme les avocats des Gouvernements, vous êtes parfois perçus dans vos pays comme les avocats de la Cour. Vous faites ainsi une fois de plus la preuve que vous êtes, comme j'avais eu l'occasion de vous le dire en novembre, des auxiliaires, au sens noble du terme, de la justice, de la justice européenne, au

même titre que les avocats, ou les organisations non gouvernementales, qui eux, défendent ou assistent les requérants.

Au-delà des affaires que vous défendez, vous êtes amenés à étudier de près les arrêts rendus par notre Cour afin, le cas échéant, de proposer des modifications des textes de droit interne s'il s'avère que des textes analogues ont été jugés, à Strasbourg, non conformes à la Convention et ont entraîné la condamnation d'un autre pays que le vôtre.

Comme vous le savez, l'autorité des arrêts de notre Cour comporte des limites, car nos jugements ne sont revêtus que de l'autorité relative de la chose jugée et n'ont pas de valeur *erga omnes*, seul l'Etat condamné étant, du moins en droit, lié par la décision rendue.

Ceci a pour conséquence, par exemple, que l'on verra, après une condamnation d'un Etat par la Cour et une modification consécutive du système de cet Etat, coexister au sein des Etats parties à la Convention des législations réformées sur la base de la jurisprudence de la Cour et d'autres, analogues, mais pas encore modifiées, qui continueront de fonctionner sous l'empire d'un système jugé contraire à la Convention. Bien sûr, ceci a heureusement tendance à diminuer, beaucoup d'Etats comprenant qu'il est sage de devancer une probable condamnation par notre Cour.

C'est souvent grâce à votre influence, d'ailleurs, que les choses, « rentrent dans l'ordre ». En permettant à vos Etats d'éviter d'éventuelles condamnations par Strasbourg, vous renforcez, dans le même temps, l'autorité de nos arrêts. Je vous remercie pour cette action à laquelle j'attache d'autant plus d'importance qu'elle peut aussi permettre de diminuer le nombre de requêtes et donc de désengorger la Cour.

Celle-ci ne peut ignorer le fait qu'elle dispose, à travers le réseau des agents des gouvernements, de partenaires réguliers qui, tout en étant une des parties au procès, jouent également un rôle supplémentaire. C'est pourquoi, depuis quelques mois, nous avons organisé des visites d'études au greffe de la Cour, afin de mieux nous connaître et de mieux travailler ensemble. Ces visites vous permettent de mieux comprendre nos exigences, mais aussi de faire valoir votre point de vue. Elles sont, je le sais, très appréciées, tant par les agents du greffe que par vous-mêmes.

Mesdames et Messieurs, la Cour n'a certes pas à privilégier une partie au détriment de l'autre et d'ailleurs sa jurisprudence a développé des principes protecteurs des droits des requérants, notamment pour ne pas mettre à leur charge des preuves impossibles. Mais il lui faut développer des relations au service de la cause qui nous réunit tous ici : la protection effective des droits de l'Homme en Europe pour reprendre le titre, particulièrement bien choisi, de ce séminaire.

Vous, agents des gouvernements, dans une parfaite loyauté vis-à-vis de vos autorités nationales, vous comprenez également la mission juridictionnelle de

notre institution, et la nécessité, par exemple, de l'égalité des armes, au sens procédural, entre le demandeur devant la Cour et l'Etat défendeur. En ce sens, vous faites montre de vertu, puisque vous conciliez les intérêts de l'Etat et l'indispensable prééminence du droit. Vous traduisez ainsi la règle fondamentale, sur laquelle reposent tant le droit international que la Convention européenne des droits de l'homme : *Pacta sunt servanda*. Ce n'est pas un rôle facile ; c'est un rôle crucial.

Je vous remercie. ★

M. Štefan Harabin

Vice-Premier ministre et ministre de la Justice de la République slovaque

Mesdames et messieurs,

C'est un honneur pour moi de m'adresser à vous à l'occasion de l'ouverture du séminaire conjoint sur le rôle des agents des gouvernements dans la protection effective des droits de l'Homme, organisé sous la présidence slovaque du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Permettez-moi de souhaiter la bienvenue à tous les agents des gouvernements ici présents, mais aussi et avant tout à nos estimés invités : M. Jean-Paul Costa, Président de la Cour européenne des droits de l'homme, M^{me} Maud de Boer-Buquicchio, Secrétaire Générale adjointe du Conseil de l'Europe, tous les agents du Secrétariat du Conseil de l'Europe participant à nos travaux, et l'ambassadeur Emil Kuchár, Président du Comité des Ministres et Représentant permanent de la République slovaque, qui préside ce séminaire. En outre, j'aimerais remercier la Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques pour son aide et sa collaboration dans l'organisation de ce séminaire, particulièrement pour ses précieux conseils et son expérience.

La réparation des conséquences de la violation des droits garantis par la Convention européenne des droits de l'homme est, à l'évidence, étroitement liée à l'exécution des arrêts rendus par l'organe de la Convention, la Cour européenne des droits de l'homme. A cet égard, il est immoral et inexcusable qu'un requérant ayant obtenu gain de cause doive attendre deux ou trois ans avant l'exécution de

l'arrêt le concernant. C'est pourquoi les Etats doivent impérativement assurer l'exécution effective, et en temps utile, des arrêts de la Cour. Dans ce contexte, les agents des gouvernements, qui ont la meilleure connaissance des dossiers individuels, jouent un rôle de plus en plus important et irremplaçable, à la fois dans la phase de la procédure qui suit la publication de l'arrêt, et dans l'exécution de l'arrêt. Ce séminaire s'intéresse donc, d'une part, au rôle des agents des gouvernements en tant que représentants des Etats membres auprès de la Cour, et d'autre part, à leur contribution à l'exécution des arrêts. Il vous ouvrira, je l'espère, d'intéressantes perspectives sur les moyens de renforcer et d'améliorer la position des agents des gouvernements dans leur travail d'harmonisation des lois et des pratiques nationales avec les normes établies par la Convention. Il vous permettra également de découvrir l'expérience des agents d'autres gouvernements dans le suivi et l'exécution des arrêts de la Cour.

Tout d'abord, je voudrais évoquer la possibilité de régler les litiges à l'amiable. A l'évidence, la possibilité de demander réparation des dommages causés fait partie des instruments essentiels du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. Il peut s'agir des réparations fixées par la Cour dans ses arrêts, mais aussi de règlements amiables entre le requérant et l'Etat concernés ; de tels règlements peuvent être envisagés lorsque l'Etat constate que, la requête n'étant pas manifestement mal fondée, il y a lieu d'agir ainsi. Cette possibilité revêt à mes yeux un grand intérêt car, lorsque les droits d'une personne ont été violés, tout Etat juridiquement et démocratiquement mûr s'efforcera de remédier au problème le plus rapidement possible afin que le demandeur ne soit pas contraint d'attendre plusieurs années qu'un arrêt soit prononcé en sa faveur, puis exécuté. La République slovaque a adopté une procédure dans laquelle l'Agent du gouvernement peut, avec l'approbation du ministre de la Justice et au nom de l'Etat, trouver un règlement amiable avec le requérant. Ainsi, l'agent demande l'aval du ministre de la Justice pour ouvrir une telle procédure, puis informe la Cour européenne des droits de l'homme de l'intention de la République slovaque de parvenir à un règlement amiable dans l'affaire en question. Il soumet les dispositions précises du règlement amiable au ministre de la Justice pour approbation. Je suis convaincu qu'il serait injuste et déloyal de mener combat contre un requérant dont les droits ont été manifestement violés ; le règlement amiable me semble donc être une solution particulièrement indiquée dans les cas où la violation des droits du requérant a été établie par une instance interne, telle que la Cour constitutionnelle, et où l'affaire ne soulève aucune question de fond intéressant la Cour européenne des droits de l'homme ou appelant des commentaires de cette dernière pour aider les Etats membres à traiter les situations du même type.

Ainsi, la République slovaque entend traiter au moyen de règlements amiables les cas où les requérants, estimant que leur droit à un procès équitable dans un délai raisonnable a été violé, ont obtenu gain de cause auprès de la Cour

constitutionnelle, et où celle-ci leur a accordé une satisfaction équitable dont le montant est clairement insuffisant au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. A mes yeux, ce type d'affaire se prête tout particulièrement à la recherche d'un règlement amiable. L'un des avantages de cette procédure tient notamment à la possibilité de réduire les frais et dépens du requérant, principalement les frais de représentation juridique et de traduction des observations dans l'une des langues officielles du Conseil de l'Europe ; ces frais judiciaires doivent être remboursés par l'Etat si le requérant obtient gain de cause. La République slovaque s'orientera vers une autre procédure dès lors que les conditions du règlement amiable, telles qu'elles figurent dans la déclaration proposée par la Cour, sont clairement inacceptables pour celle-ci ; cela peut être le cas, par exemple, lorsque le montant proposé semble extrêmement élevé compte tenu des circonstances de l'affaire. Si le requérant n'accepte pas le règlement amiable proposé, la République slovaque aura recours à la nouvelle possibilité qui lui est offerte de clore le litige sur la base d'une déclaration unilatérale du gouvernement, dans laquelle celui-ci reconnaît qu'il y a eu violation des droits du requérant et s'engage à lui verser une satisfaction équitable. Depuis la mise en place de la nouvelle procédure, on observe une augmentation du nombre d'affaires rayées du rôle de la Cour après qu'un règlement amiable ait été conclu entre le requérant et le gouvernement slovaque, et reconnu par la Cour comme conforme à la Convention. En 2007, vingt-quatre affaires impliquant la République slovaque ont été closes de cette façon, contre quatre en 2006. L'année dernière, neuf autres affaires ont été rayées du rôle sur la base d'une déclaration unilatérale du gouvernement. Même après que la Cour ait rendu un arrêt favorable au requérant, il reste possible de conclure un règlement amiable sur la satisfaction équitable tant que la Cour ne s'est pas définitivement prononcée à ce sujet. S'agissant de la République slovaque, toutefois, pareils cas ne sont pas nombreux.

Comme vous le savez, l'exécution des arrêts de la Cour ne se réduit pas au versement de la satisfaction équitable accordée par la Cour. En effet, les Etats sont tenus de prendre des mesures générales et individuelles conformément aux prescriptions du Comité des Ministres, mesures qui peuvent prendre des formes variables selon les articles de la convention qui ont été violés. L'exécution d'un arrêt est un processus complexe, qui de ce fait doit être coordonné au niveau national. A cet égard, j'apprécie vivement la récente adoption de la recommandation du Comité des Ministres sur les moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour. Cet instrument juridique capital, qui apporte d'importantes orientations et de précieux outils aux Etats membres, préconise notamment la nomination d'un coordinateur national pour l'exécution des arrêts. Celui-ci serait en contact avec les autorités nationales responsables des différentes phases du processus d'exécution. Il devrait

être autorisé à obtenir les informations pertinentes, à collaborer avec les autorités ayant des compétences décisionnelles dans le cadre du processus et, s'il y a lieu, à exécuter ou mettre en chantier des mesures visant à accélérer le processus.

En République slovaque, le rôle du coordinateur est assuré par l'Agent du gouvernement auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. Conformément à son statut et à son mandat, l'Agent du gouvernement organise et supervise l'exécution convenable des décisions de la Cour. En coopération avec le ministère des Affaires étrangères, notamment, il informe le Comité des Ministres de la mise en œuvre des arrêts et des décisions de la Cour ainsi que de l'évolution de la législation slovaque concernant les droits de l'Homme. L'agent participe aux réunions du Comité des Ministres, ce qui lui permet de suivre en continu la progression de l'exécution des arrêts (concernant la République slovaque ou d'autres pays) et, partant, de mieux comprendre les positions et les exigences du Comité des Ministres à l'égard de l'exécution des arrêts, ainsi que de s'inspirer des mesures prises par d'autres pays dans ce contexte. En outre, l'agent entretient un dialogue direct, au niveau bilatéral, avec les membres du Service de l'exécution des arrêts, qui fait partie du Secrétariat du Conseil de l'Europe. L'expérience de la République slovaque montre que cette méthode permet d'optimiser l'exécution des arrêts de la Cour.

Au niveau national, l'Agent du gouvernement, qui de par ses fonctions possède une fine connaissance de la jurisprudence de la Cour et des affaires en cours, devrait jouer un rôle plus important dans la préparation et l'adoption des instruments législatifs touchant aux droits de l'Homme et aux libertés fondamentales. C'est pourquoi, en République slovaque, nous considérons qu'il est souhaitable que la fonction d'Agent du gouvernement soit intégrée au ministère de la Justice, instance qui rédige et défend un grand nombre de propositions de lois. L'agent peut ainsi formuler un avis sur le libellé des lois, y compris en cours de rédaction, du point de vue du respect des garanties prévues par la Convention et de la jurisprudence de la Cour. L'objectif, en harmonisant les lois avec ces textes et d'autres instruments internationaux contraignants, est d'élargir et d'optimiser autant que possible le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, mais aussi d'éviter à la République slovaque de faire l'objet de recours.

Bien entendu, l'harmonisation des lois avec la Convention européenne des droits de l'homme, aussi poussée qu'elle soit, ne résout qu'une partie du problème. Elle doit s'accompagner d'une mise en œuvre par les autorités nationales, qui doit être conforme à la jurisprudence de la Cour. Il faut donc veiller à ce que les organes nationaux d'application des lois, d'une part, connaissent cette jurisprudence, et d'autre part, la respectent. Dans ce contexte, l'information sur les arrêts de la Cour prend toute son importance. C'est pourquoi ceux-ci sont traduits en slovaque et diffusés auprès des autorités nationales concernées, notamment aux tribunaux, par lettre du ministre ou de l'Agent du gouvernement. En

outre, les arrêts de la Cour concernant d'autres Etats peuvent avoir des incidences sur les modalités d'application en vigueur en Slovaquie ; aussi les autorités nationales doivent-elles également en être informées. C'est pourquoi la jurisprudence de la Cour est reproduite dans la revue juridique *Justičná revue*, éditée par le ministère de la Justice. Cette revue publie la traduction en slovaque de tous les arrêts et de certaines décisions concernant la République slovaque, ainsi que de certains arrêts concernant d'autres Etats.

Toutes les traductions sont effectuées par le ministère de la Justice. La sélection des arrêts et décisions concernant la République slovaque est assurée par le bureau de l'Agent du gouvernement, celle des décisions les plus importantes par l'Agent du gouvernement lui-même. La revue est distribuée à tous les tribunaux du pays et mise à disposition de tous les avocats, procureurs et autres professions judiciaires, ainsi qu'au public en général. Je suis d'avis qu'il ne faut pas s'en tenir à la diffusion de la jurisprudence de la Cour et que les compétences et les connaissances de l'Agent du gouvernement doivent être mises à profit le plus largement possible. A mon initiative, l'Agent du gouvernement participe à l'organisation et à la tenue de nombreux cours de formation à l'intention des juges, des procureurs et des avocats ; j'ai également décidé qu'il participe aux réunions régulières des présidents des tribunaux régionaux et de district. L'Agent du gouvernement peut y communiquer des informations sur la jurisprudence la plus récente de la Cour européenne des droits de l'homme, qui doit dès lors être respectée, pointer certaines défaillances dans la pratique juridique, et répondre immédiatement à d'éventuelles questions relatives à la protection de droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

La République slovaque possède une expérience de quinze ans en tant que Partie contractante à la Convention européenne pour la protection des droits de l'homme. Nombreux sont les pays qui possèdent une expérience bien plus longue encore. Ce séminaire devrait, précisément, faciliter l'échange d'expérience entre les agents des gouvernements des différents Etats membres, notamment dans les domaines de la représentation des Gouvernements auprès de la Cour et de l'exécution des arrêts. Assumer la fonction d'Agent du gouvernement auprès de la Cour n'est pas une tâche facile. C'est pourquoi je tiens en grande estime le travail que vous accomplissez, ainsi que le travail effectué par nos invités de la Cour et du Secrétariat général du Conseil de l'Europe, et plus généralement les efforts déployés par tous ceux qui participent à ce très important projet qui consiste à toujours mieux organiser le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

Merci. ★

M^{me} Maud De Boer-Buquicchio

Secrétaire générale adjointe du Conseil de l'Europe

Mesdames et Messieurs,

J'ai le grand plaisir de vous souhaiter la bienvenue au nom du Conseil de l'Europe. Je tiens tout d'abord à féliciter et remercier le ministère de la Justice de la Slovaquie – et vous, Monsieur le Ministre, à titre personnel – d'avoir pris l'initiative d'accueillir à Bratislava ce séminaire sur le rôle des agents des gouvernements dans la protection effective des droits de l'Homme, dans le cadre de la Présidence slovaque du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

En introduction, je voudrais saluer le choix fait par les autorités slovaques, qui ont inscrit parmi les priorités de la présidence slovaque du Comité des Ministres « le respect et la promotion des valeurs fondamentales : droits de l'Homme, démocratie et prééminence du droit ». Le respect et la promotion des valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe forment bien la toile de fond de ce séminaire, mais ce sont aussi les priorités définies lors du 3^e Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe, qui s'est tenu en 2005 à Varsovie.

On ne saurait trop insister sur le fait que le respect des droits de l'Homme commence au niveau national, comme le prévoit le principe de subsidiarité inscrit dans la Convention européenne des droits de l'homme. Tenant compte du caractère subsidiaire du mécanisme de contrôle institué par la Convention, le Comité des Ministres a, depuis 2000, recommandé aux Etats membres d'intensifier leurs efforts pour mettre en œuvre la Convention au niveau interne et pour améliorer et accélérer leurs mécanismes d'exécution des arrêts de la Cour.

C'est également le message de la conférence ministérielle qui s'est tenue en 2000 à Rome à l'occasion du 50^e anniversaire de la Convention. Les ministres ont appelé à prêter une attention accrue à la nécessité de consolider le système européen de protection des droits de l'Homme et de garantir l'efficacité à long terme du système établi par la Convention. L'un des signes les plus visibles de la pression qui s'exerce sur ce système est le nombre d'affaires dont la Cour est saisie, nombre qui est extrêmement élevé ; on compte actuellement quelque 103 000 requêtes en suspens. Certes, toutes ne sont pas de « vraies » requêtes. Mais même en réduisant ce nombre d'un quart, il reste plus de 75 000 requêtes en attente de traitement. C'est trop pour que le système puisse fonctionner avec efficacité. L'augmentation du nombre de requêtes et le temps requis pour les nombreuses mesures correctives sont également un lourd fardeau pour le Comité des Ministres. Dans ces conditions, l'application intégrale du principe de subsidiarité est essentielle pour éviter la paralysie complète du système.

C'est dans ce contexte que nous nous réunissons aujourd'hui pour examiner le rôle des agents des gouvernements dans la protection effective des droits de l'Homme. Ce séminaire s'inscrit dans le prolongement des réunions des agents des gouvernements organisées à Vilnius en 1999 et à La Haye en 2003, qui ont permis aux Etats membres de tirer profit des échanges d'expérience et de bonnes pratiques.

Les agents des gouvernements contribuent par au moins quatre aspects essentiels à la protection effective des droits de l'Homme, à la fois au niveau national et au niveau européen.

D'une part, ils ont la responsabilité de représenter et de défendre les Etats membres devant la Cour européenne des droits de l'homme, ce qui est une tâche plus complexe qu'il peut y paraître au premier abord.

Leurs observations doivent évidemment prendre en considération les principes sous-jacents de la Convention et la jurisprudence pertinente de la Cour. Les agents des gouvernements ont également pour tâche d'informer dûment la Cour sur les aspects pertinents de la législation et de la pratique nationales, contribuant ainsi à la qualité des arrêts de la Cour. En outre, ils peuvent juger utile que leurs gouvernements interviennent dans les affaires concernant d'autres pays. Enfin, les agents des gouvernements peuvent également utiliser leurs compétences et l'autorité dont ils jouissent dans leur pays pour faciliter le travail de la Cour, par exemple en s'employant à régler les affaires répétitives ou « clones » au moyen de règlements amiables.

Lorsque la position que leur gouvernement envisage d'adopter dans certaines affaires est clairement intenable au regard de la jurisprudence établie de la Cour, les agents des gouvernements doivent employer toute leur force de persuasion pour convaincre les administrations nationales que les affaires en question ne peuvent être défendues à tout prix. En d'autres termes, les agents des gouvernements doivent non seulement être les agents de leur pays à Strasbourg, mais aussi les agents du système de la Convention dans leur capitale. Je tiens à rappeler que le protocole 14 prévoit une procédure simplifiée pour les affaires manifestement mal fondées, notamment pour les affaires répétitives.

L'expertise singulière des agents des gouvernements concernant les questions relatives à la Convention doit être reconnue, par exemple par la création d'une fonction de niveau adéquat dans le système judiciaire national. Cette compétence doit être mise à profit par d'autres administrations nationales, notamment par le biais d'une collaboration étroite dans le cadre des procédures de la Cour ou de l'exécution des arrêts de la Cour.

En second lieu, du fait de leur connaissance approfondie de la jurisprudence de la Cour, les agents des gouvernements peuvent jouer le rôle de « chiens de garde juridiques », et avertir les administrations nationales des évolutions importantes de la jurisprudence de la Cour qui pourraient avoir des incidences

sur les systèmes juridiques nationaux. Ils sont en outre bien placés pour repérer les tendances qui se dégagent des requêtes et pour détecter les pratiques témoignant d'un problème structurel naissant ou très réel, et peuvent promouvoir l'adoption de mesures correctives à un stade précoce. Dans certains Etats membres, l'Agent du gouvernement joue un rôle actif dans la vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec la Convention et la jurisprudence de la Cour, et veille à ce que des mesures appropriées soient prises pour mettre la législation et la pratique en conformité avec les normes de la Cour. Les agents contribuent ainsi non seulement à prévenir des violations des droits de l'Homme, mais aussi à limiter le nombre de requêtes déposées devant la Cour, notamment les séries d'affaires liées à un seul et même problème de non-conformité.

Troisièmement, les agents des gouvernements jouent un rôle important dans l'exécution des arrêts de la Cour. L'Agent du gouvernement est bien souvent l'autorité nationale la mieux placée pour initier et coordonner l'adoption des différentes mesures nécessaires au niveau national. Dans une récente recommandation, le Comité des Ministres a souligné l'importance de la coordination des mesures à prendre. Dans certains pays, l'agent contribue activement à la mise en place et au bon fonctionnement des procédures internes visant à exécuter rapidement et pleinement les arrêts de la Cour. Il convient toutefois de souligner que le fait de représenter l'Etat devant la Cour et celui d'assurer l'exécution des arrêts sont deux activités très différentes, qui demandent toutes deux d'importantes ressources. Ce séminaire offre une bonne occasion de réfléchir à l'opportunité de renforcer les bureaux des agents si l'on souhaite qu'ils assument cette double tâche avec succès.

Pour ce qui est de l'adoption de mesures générales, l'Agent du gouvernement peut jouer un rôle important en convaincant le gouvernement de proposer et de défendre des projets de loi visant à prévenir la multiplication de violations de même type. Tous les efforts visant à accélérer le processus législatif et à mettre en place des voies de recours efficaces, à titre préventif ou pour d'éventuelles violations déjà commises, contribuent de manière importante à éviter les affaires répétitives ou « clones », qui représentent un grave problème pour la Cour. L'Agent du gouvernement peut également accompagner le processus législatif de ses conseils sur la compatibilité des propositions avec les exigences de la Convention, et informer les autorités nationales des solutions trouvées dans d'autres Etats membres face à des problèmes analogues.

En outre, l'Agent du gouvernement est très bien placé pour traiter la question des mesures individuelles, car il possède une connaissance approfondie des circonstances particulières de l'affaire sur laquelle porte un arrêt, et peut concevoir sans intermédiaire des solutions propres à régler le problème soulevé par le requérant. Il peut ainsi conseiller de manière compétente les requérants comme les autorités concernées.

De même, lorsqu'une pratique en vigueur n'est pas compatible avec la Convention, l'Agent du gouvernement peut, en s'impliquant personnellement, contribuer de manière décisive à tarir cette source de violations. Notre expérience du travail avec les bureaux des agents des gouvernements, notamment dans le cadre de la coopération avec les autorités judiciaires ou les services répressifs, montre que les agents jouent un rôle de premier plan dans la promotion de la connaissance des exigences de la Convention à l'égard des systèmes juridiques nationaux, et dans l'évolution nécessaire des mentalités et des pratiques.

Enfin, les agents des gouvernements peuvent jouer un rôle essentiel dans la diffusion des normes de la Convention auprès de tous les organes de l'Etat. Du fait de leur connaissance étendue et à jour de la jurisprudence de la Cour et des exigences du Comité des Ministres, ils sont idéalement placés pour promouvoir activement cette diffusion. Ils peuvent par exemple contribuer à identifier les arrêts susceptibles d'avoir des incidences sur les systèmes juridiques nationaux, et en particulier inciter d'autres acteurs nationaux à promouvoir la sensibilisation aux normes de la Convention. Ces interlocuteurs potentiels sont nombreux : associations de juges, de procureurs et d'avocats, revues juridiques, journaux officiels, institutions des droits de l'Homme, universités, ONG et établissements de formation des juristes. Bien entendu, on ne saurait attendre des agents des gouvernements qu'ils assurent eux-mêmes la diffusion de ces normes, mais ils peuvent encourager d'autres à le faire.

Par ailleurs, le Comité des Ministres a appelé à faire rapidement traduire et diffuser ses décisions et résolutions adoptées dans le contexte du suivi de l'exécution des arrêts de la Cour. Là encore, les agents des gouvernements peuvent jouer un rôle important.

Le séminaire offre la possibilité d'examiner comment les agents des gouvernements peuvent contribuer à ces différents processus. Je tiens à souligner qu'une large diffusion des normes de la Cour est l'une des conditions à remplir pour que ces normes soient connues et appliquées au niveau national, conformément au principe de subsidiarité inscrit dans la Convention.

Mesdames et Messieurs, tout ce que je viens de dire découle de l'objectif central de cette rencontre, qui est de discuter de questions d'intérêt pratique pour les agents des gouvernements, s'agissant de leurs rôles, de leurs ressources ou de leurs compétences statutaires. Le séminaire est organisé de manière à vous permettre d'échanger librement vos points de vue et de participer activement aux débats. Je vous encourage à profiter pleinement de ces possibilités. Nous sommes convaincus que le partage d'information est une condition essentielle du bon fonctionnement du système. Les résultats de vos échanges profiteront au système de la Convention dans son ensemble, et contribueront à améliorer et renforcer la protection des droits de l'Homme de nos concitoyens. ★

THÈME I

LES AGENTS DU GOUVERNEMENT DANS LEUR RÔLE DE REPRÉSENTATION DES ÉTATS MEMBRES DEVANT LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

**Animateur : M. Arto Kosenen, Agent du gouvernement de la
Finlande**

M^{me} Marica Pirošiková

Agent du gouvernement de la République slovaque

Mesdames, Messieurs, chers collègues,

Tout d'abord, je voudrais vous remercier au nom des organisateurs d'avoir accepté l'invitation de Monsieur le Vice-premier ministre et ministre de la Justice de la République slovaque et d'assister à cet événement tenu à l'occasion de la présidence slovaque du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Nous sommes très honorés par le fait que lors du séminaire, il y a eu des interventions de Madame Maud De Boer-Buquicchio, Secrétaire générale adjointe du Conseil de l'Europe, Monsieur Jean-Paul Costa, Président de la Cour européenne des droits de l'homme, et Monsieur Štefan Harabin, Vice-premier ministre et ministre de la Justice de la République slovaque. Simultanément, permettez-moi de remercier Monsieur Emil Kuchár, Président du Comité des délégués des ministres du Conseil de l'Europe, Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire, Représentant permanent de la République slovaque auprès du Conseil de l'Europe, de présider ce séminaire, ainsi que tous les intervenants et animateurs de ce dernier. J'adresse un remerciement particulier à Madame Hanne Juncher, Chef de la Division du renforcement des capacités en matière juridique et de droits de l'Homme, à Madame Clementina Barbaro, Chef d'Unité au sein de la Division du renforcement des capacités en matière juridique et de droits de l'Homme et au Secrétariat de la Direction générale des droits de l'Homme et des

affaires juridiques pour une excellente coopération et assistance en organisant cet événement.

Mon intervention porte sur le rôle des agents des gouvernements dans leur représentation des Etats membres auprès de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après dénommée « la Cour »). Dans le cadre de cette dernière, je voudrais partager avec vous mes expériences acquises pendant presque huit ans de travail au Bureau de l'agent, attirer votre attention sur certains problèmes auxquels nous avons été confrontés, ainsi que sur les moyens que nous avons déployés pour tenter de résoudre ces derniers. Je vous présenterai également quelques réflexions relatives à l'Agent du gouvernement en tant que défenseur des droits de l'Homme.

Permettez-moi de commencer par un certain nombre d'observations générales sur la position et les missions de l'agent en République slovaque, la base juridique de l'activité de celui-ci étant le statut adopté par une ordonnance gouvernementale. Aux termes de ce statut, c'est le ministère de la Justice qui représente la République slovaque auprès de la Cour par l'intermédiaire d'un agent représentant et défendant les intérêts de celle-ci devant la Cour, mais qui en même temps assure et contrôle la bonne exécution des décisions de cette dernière, informe, en coopération avec le ministère des Affaires étrangères, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de l'exécution des décisions de la Cour, et soumet au ministre de la Justice des propositions de mesures visant à éliminer des violations récurrentes de la Convention. Chaque année pour la fin mars au plus tard, l'agent rédige un rapport de son activité qui est ensuite soumis par le ministre de la Justice au Gouvernement de la République slovaque et à la Commission des droits de l'Homme, des nationalités et de la situation des femmes du Conseil national de la République slovaque.

Je passe maintenant au premier point de mon intervention, à savoir l'obtention d'informations de la part des autorités nationales concernées par une procédure devant la Cour. J'ai commencé à travailler au Bureau de l'agent en 2000. Comparé aux années précédentes, il y a eu cette année-là un accroissement significatif du nombre de requêtes notifiées au Gouvernement de la République slovaque. A l'époque, il y avait deux juristes au bureau en plus de l'agent, il était difficile de trouver des traducteurs d'anglais, nous n'avions qu'une seule connexion Internet, des auteurs slovaques n'écrivaient que rarement sur la problématique relative à la Cour, mais avant tout, lors des premiers contacts avec les autorités nationales auxquelles nous nous étions adressés en leur demandant de s'exprimer sur les requêtes et de nous transmettre des dossiers, nous nous sommes aperçus que leurs connaissances sur la procédure devant la Cour et sur la jurisprudence de cette dernière n'étaient que minimales malgré les effets directs de la Convention dans notre ordre juridique. Par voie de conséquence, nous sommes allés voir en personne de nombreux présidents de juridictions ou

directement des juges saisis des affaires faisant l'objet des requêtes, la coopération s'améliorant considérablement après avoir fourni à ces derniers plus d'informations dans ce sens. En même temps, nous avons compris qu'étant donné leur handicap linguistique (non connaissance des langues officielles de la Cour) ainsi que la complexité du sujet, il fallait les familiariser avec ce dernier et leur fournir des documents susceptibles de les aider à le comprendre.

Ensuite, en collaboration avec des organisations non gouvernementales, nous avons monté le projet intitulé Formation de juges et d'auditeurs de justice en jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Le projet s'est déroulé d'août 2001 à novembre 2002. Pendant la première phase (celle de préparation) au mois d'août 2001, nous avons élaboré et fait imprimer deux publications distribuées par la suite à des participants aux séminaires ainsi qu'à d'autres personnes intéressées. La première publication comportait la version slovaque actuelle de la Convention, la traduction slovaque de certaines dispositions importantes du Règlement de la Cour, une présentation succincte des conditions de recevabilité des requêtes ainsi que de celles déposées contre la République slovaque. La seconde publication comprenait la jurisprudence de la Cour relative aux articles 3, 5, 6, 10 et 1^{er} du Protocole 1. Les publications ont été rédigées par les membres du Bureau de l'agent. Durant la phase suivante du projet, neuf séminaires destinés aux juges et auditeurs de justice de toute la Slovaquie ont eu lieu. Lors de ces derniers, nous avons familiarisé les participants avec les méthodes d'interprétation des dispositions nationales applicables en conformité avec la jurisprudence de la Cour, leur fournissant les versions slovaques des décisions importantes de cette dernière. Des discussions que nous avons menées avec eux ont également donné naissance à des suggestions de modifications de la législation que nous avons transmises à des directions compétentes du ministère de la justice. Certains des participants nous transmettaient par la suite leurs décisions se référant directement à la jurisprudence de la Cour, d'autres nous contactaient en nous demandant des informations plus détaillées sur les décisions de cette dernière.

Nous continuons à organiser régulièrement les séminaires à l'attention des juges, des officiers supérieurs de justice, des procureurs, mais aussi des avocats. La demande a considérablement augmenté suite à l'introduction, le 1^{er} janvier 2002, d'une nouvelle voie de recours effectif au niveau interne. Il s'agit notamment d'un recours permettant aux particuliers de saisir la Cour constitutionnelle en invoquant une violation des droits garantis par la Convention, dans le cadre d'une procédure antérieure devant les autorités publiques. Si la Cour constitutionnelle donne une réponse positive au recours en statuant qu'une décision définitive, une mesure ou une autre intervention a violé les droits ou les libertés, elle annulera la décision, mesure ou intervention en question. La Cour constitutionnelle peut également renvoyer l'affaire aux fins d'une nouvelle procédure,

interdire la poursuite de la violation des droits et libertés fondamentales, ou si possible, ordonner à celui qui a commis une violation des droits ou des libertés de rétablir la situation antérieure à la violation. Elle peut aussi octroyer au requérant une réparation pécuniaire équitable.

Aujourd'hui, la jurisprudence de la Cour n'est plus une notion inconnue en Slovaquie et lors des séminaires, il y a des discussions animées sur l'interprétation des droits de l'Homme.

Ces deux dernières années, en coopération avec l'Académie judiciaire, la Chambre slovaque des avocats et les organisations non gouvernementales, nous avons mis en œuvre des projets de formation financés sur les crédits du Fonds social européen, dans le cadre desquels nous avons publié et distribué gratuitement aux participants aux séminaires l'ouvrage intitulé « Commentaires sur les articles sélectionnés de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales », faisant 570 pages. L'interprétation et le choix des articles de la Convention inclus dans ce dernier sont adaptés aux sujets abordés lors des séminaires, tout en mettant en relief les décisions de la Cour qui sont importantes du point de vue de l'ordre juridique slovaque. Les commentaires sur les articles respectifs comportant l'interprétation de principes majeurs et de raisonnements juridiques ne sont pas seulement basés sur les décisions de la Cour, mais ils sont aussi complétés par la jurisprudence pertinente des juridictions nationales, notamment celle de la Cour constitutionnelle.

Sur la base de nos expériences, je ne peux que constater que l'organisation régulière de séminaires pour les juges et les procureurs a contribué à améliorer considérablement les délais et la qualité des informations transmises par ces derniers sur notre demande liée à la préparation de la défense de la République slovaque. Ceci nous permet de gagner suffisamment de temps pour élaborer un mémoire que nous rédigeons en langue slovaque et soumettons par la suite aux commentaires de toutes les entités impliquées et des directions concernées du ministère de la Justice, ce qui est encore plus important dans les périodes où la Cour notifie au gouvernement un nombre considérable de requêtes en même temps, ce qui arrive très souvent ces dernières années. Suite à la réunion des agents des gouvernements avec la Cour tenue au mois de novembre 2007, je voudrais savoir si dans la notification de requêtes à vos pays, la Cour prend déjà en compte la complexité de l'affaire en fixant le délai pour soumettre le mémoire, ou si elle continue à impartir les mêmes délais pour tous les dossiers, qu'ils soient simples ou compliqués. Dans ce sens, j'ai été interpellée par les propos de certains agents lors de la réunion avec la Cour affirmant que celle-ci n'avait pas satisfait leurs demandes de prolongation du délai pour soumettre un mémoire. Néanmoins, je ne peux que constater que notre bureau n'a jamais été confronté à une telle difficulté, même si nous ne demandons la prorogation que dans des cas exceptionnels. J'aimerais par ailleurs savoir si, dans vos pays respectifs, la loi

prévoit expressément un droit pour l'agent de prendre connaissance de faits secrets et de la manière dont ceux-ci sont transmis à la Cour. Vos expériences sont susceptibles de contribuer à la mise en place des modifications législatives nécessaires en République slovaque. Nous nous posons les questions suivantes : l'agent doit-il faire l'objet d'une vérification de sécurité qui peut durer plusieurs mois et faire obstacle au respect des délais de dépôt du mémoire relatif à une requête notifiée immédiatement après sa prise de fonctions ou, au contraire, son droit à prendre connaissance de faits secrets en relation avec la procédure devant la Cour doit-il être prévu directement par la loi comme résultant de ses fonctions ? Qui doit décider au niveau national de l'étendue des documents pertinents présentés à la Cour ? De quelle façon ces informations sont-elles soumises à la Cour par la suite ? Par l'intermédiaire du courrier diplomatique ? La République slovaque n'a, par ailleurs, encore aucune expérience relative à la mise en œuvre de mesures provisoires. Je voudrais dès lors savoir quels sont vos éventuels problèmes pratiques liés aux décisions sur ces dernières et au règlement des situations qui en découlent.

Le deuxième sujet que j'aborde est celui des règlements amiables et déclarations unilatérales. Tout d'abord, je voudrais souligner que je partage les propos de Madame Sally Dollé, Greffière de section de la Cour qui, lors de la réunion de cette dernière avec les agents des gouvernements en novembre 2007, a souligné l'importance du rôle des agents en ce sens. Le règlement amiable devrait en effet être considéré comme la meilleure façon de régler les affaires soulevant des questions « simples » au regard de la Convention, puisqu'il économise énormément de temps et d'argent public, tout en empêchant la stigmatisation du gouvernement dans le cas où la Cour constate une violation. En République slovaque, l'agent procède à des négociations sur le règlement amiable après le consentement préalable du ministre de la Justice. Les affaires le plus souvent réglées à l'amiable sont celles dans lesquelles les requérants invoquent la violation du droit à une cause entendue dans un délai raisonnable après décision de la Cour constitutionnelle sur la question du délai raisonnable. La décision de la Cour constitutionnelle est contestée soit quant au montant de la réparation pécuniaire équitable allouée soit en raison de l'absence d'octroi d'une telle satisfaction par la Cour constitutionnelle. En pareils cas, nous procédons aux négociations sur le règlement amiable, si la réparation octroyée au requérant par la Cour constitutionnelle a été manifestement inappropriée au vu de la jurisprudence constante de la Cour. En ce sens, nous sommes beaucoup aidés par la Cour en tant qu'intermédiaire du règlement amiable, car sur la base de déclarations transmises par cette dernière, les requérants sont dans la plupart des cas prêts à régler l'affaire à l'amiable, bien qu'ils aient demandé des montants élevés dans leurs requêtes. Toutefois, il y a également des cas dans lesquels les requérants refusent de mener l'affaire à l'amiable sur la base de la déclaration transmise par

la Cour. Dans ces cas de figure, sur avis rendu préalablement par le ministre de la Justice, nous recourons à la possibilité de régler l'affaire sur base d'une déclaration unilatérale du gouvernement, par laquelle nous reconnaissons la violation des droits du requérant, nous déclarant prêts à verser à ce dernier une certaine somme au titre de la satisfaction équitable. Il y a aussi des requêtes au terme desquelles les requérants invoquent plusieurs violations alors que la déclaration unilatérale est formulée uniquement par rapport au grief lié à la violation manifeste de la Convention. La Cour déclare dans ces cas le premier grief irrecevable parce que manifestement mal fondé ou non conforme à la Convention et raye du rôle le deuxième grief sur la base d'une déclaration unilatérale du gouvernement.

Le troisième sujet de mon intervention a trait au rôle de l'Agent du gouvernement auprès de la Cour dans le cadre des affaires contre d'autres Etats. Dans cet ordre d'idées, il y a deux manières d'intervention possibles pour l'agent. Dans le premier cas, il s'agit d'une requête déposée contre une autre partie contractante par un ressortissant de l'Etat intervenant. Dans le second cas, il s'agit d'une intervention visant à contribuer à résoudre des questions directement ou potentiellement liées aux requêtes déposées contre l'Etat représenté par l'agent dans la procédure devant la Cour, susceptible de fournir à ce dernier davantage d'informations sur la problématique concernée qui pourraient l'aider à apprécier la cause. Ce sont surtout les cas rentrant dans la seconde catégorie qui représentent du travail en plus pour l'agent, celui-ci pouvant néanmoins contribuer d'une façon considérable à régler des questions d'importance auxquelles la Cour est confrontée. Pour les raisons précitées, la République slovaque est intervenue dans les affaires *Scordino c. Italie*, *Apicella*², *Cocchiarella*³, *Mostacciuolo (1)*⁴, *Mostacciuolo (2)*⁵, *Musci*⁶, *Riccardi Pizzati*⁷, *Procaccini*⁸, *Zullo*⁹ *c. Italie* qui concernaient la question du montant de la satisfaction équitable en cas de violation du droit à une cause entendue dans un délai raisonnable et plus particulièrement la détermination de critères servant à la Cour de base pour fixer le montant du préjudice moral découlant de la violation de celui-ci, ainsi que la mesure dans laquelle cette dernière était habilitée à apprécier et à se substituer au pouvoir discrétionnaire du juge national en déterminant le montant du préjudice moral dans ce sens. La République slovaque est également intervenue dans l'affaire *Sejdović c. Italie*¹⁰ concernant la violation de l'article 6 de la Conven-

2. *Apicella c. Italie*, [GC], n° 64890/01, 29 mars 2006.

3. *Cocchiarella c. Italy*, [GC], n° 64886/01, 29 mars 2006.

4. *Giuseppe Mostacciuolo c. Italie (n° 1)*, [GC], n° 64705/01, 29 mars 2006.

5. *Giuseppe Mostacciuolo c. Italie (n° 2)*, [GC], n° 65102/01, 29 mars 2006.

6. *Musci c. Italie*, [GC], n° 64699/01, 29 mars 2006.

7. *Riccardi Pizzati c. Italie*, [GC], n° 62361/00, 29 mars 2006.

8. *Procaccini c. Italie*, n° 31631/96, 30 mars 2000.

9. *Zullo Ernestina c. Italie*, [GC], n° 64897/01, 29 mars 2006.

tion en cas de condamnation pénale *in absentia*, dans l'affaire *Stoll c. Suisse*¹¹ relative à la violation de l'article 10 de la Convention par rapport à la condamnation pénale d'un journaliste pour la publication d'extraits d'un document professionnel secret élaboré au niveau diplomatique, dans l'affaire *Ramzy c. Pays-Bas* portant sur la modification de la jurisprudence constante de la Cour en matière d'expulsion d'étrangers soupçonnés de participation à des préparatifs d'attaques terroristes, ainsi que dans l'affaire *Soffer c. République tchèque*¹² concernant l'applicabilité du « volet civil » de l'article 6 de la Convention à la procédure devant la cour constitutionnelle.

En conclusion, permettez-moi quelques réflexions visant à savoir si l'Agent du gouvernement est défenseur de l'Etat, des droits de l'Homme ou des deux. Depuis le début de mon activité au Bureau de l'agent, on me pose des questions pour savoir si je ne suis pas frustrée de rédiger des mémoires pour défendre le gouvernement contre des personnes ayant subi une violation des droits de l'Homme. Dans de nombreux cas, il n'est pas agréable pour l'Agent du gouvernement de défendre la position de l'Etat devant la Cour, cependant si les activités de celui-ci ne sont pas limitées à la représentation du gouvernement auprès de cette dernière, il peut avoir un impact considérable sur le respect des droits de l'Homme sur le plan national.

Au demeurant, je voudrais remarquer que vu le nombre de décisions, même pour nous, agents des gouvernements en contact quotidien avec la jurisprudence de la Cour, il n'est pas facile de nous y repérer et de suivre l'évolution de cette dernière. Simultanément, dans plusieurs Etats du Conseil de l'Europe, une partie du public des juristes ne maîtrise pas les langues officielles de la Cour de manière à être capables de comprendre les décisions de cette dernière publiées sur Internet, sachant que dans les pays où le socialisme avait régné durant plusieurs décennies, il faut également sensibiliser les gens à certains aspects relatifs au respect des droits de l'Homme. Dans de nombreux Etats du Conseil de l'Europe, on n'a toujours pas réussi à éliminer les raisons objectives du dépassement du délai raisonnable de la procédure judiciaire ayant également pour conséquence le fait que les juges n'ont pas beaucoup de temps à consacrer à des études approfondies de la jurisprudence de la Cour.

Partant de ces prémisses, je considère que l'agent et les membres de son bureau devraient diffuser leurs connaissances sous forme d'initiatives de modifications législatives, de séminaires ou d'activité de publication.

Au moment de la notification d'une requête ou, du moins, du prononcé d'un arrêt contre un autre Etat, l'agent peut se rendre compte qu'il est indispensable

10. *Sejdovic c. Italie*, [GC], n° 56581/00, 1er mars 2006.

11. *Stoll c. Suisse*, [GC], n° 69698/01, 10 décembre 2007.

12. *Soffer c. République tchèque*, n° 31419/04, 8 novembre 2007.

de procéder à des changements de la législation. Il est en même temps capable, compte tenu de son expérience, de fournir aux directions législatives compétentes des informations sur les modifications nécessaires à la mise en conformité de la loi à la jurisprudence de la Cour. Grâce à ses contacts avec les agents des autres Etats, l'agent est à même d'obtenir les informations sur les manières de régler des problèmes similaires dans d'autres pays qui peuvent servir d'inspiration. Je voudrais, à cet égard, remercier ceux d'entre vous qui m'ont aidée en ce sens, et vous assurer que notre bureau fera de même.

Il y a des cas où les changements de la législation ne sont pas indispensables et il suffit de modifier la jurisprudence des autorités nationales. En pareille situation, les séminaires lors desquels l'Agent du gouvernement ou ses collaborateurs familiarisent les participants avec la jurisprudence pertinente de la Cour peuvent être d'une grande utilité. Je dois souligner qu'il s'est avéré également utile d'organiser les séminaires pour les avocats visant avant tout à réduire le nombre toujours alarmant de requêtes qui manifestement ne remplissent pas les conditions de recevabilité, ainsi qu'à mettre en relief les façons d'interpréter les normes juridiques applicables en conformité avec la jurisprudence pertinente de la Cour dès la saisine des autorités nationales. Je ne vois, par ailleurs, pas d'inconvénient à ce que l'agent et ses collaborateurs transmettent les informations de base aux requérants, notamment celles relatives au déroulement de la procédure devant la Cour.

L'activité de publication est un autre moyen d'attirer l'attention sur les problèmes liés à l'application de la Convention au niveau national, ainsi que de familiariser le public et les professionnels avec la problématique complexe de la procédure devant la Cour.

L'agent a un rôle important en tant que défenseur des droits de l'Homme dans la réparation des conséquences de violations dans le cadre de l'exécution des arrêts de la Cour. C'est lui qui connaît des détails de l'affaire, étant capable d'identifier très rapidement quelles mesures générales et individuelles il faut adopter en vue d'exécuter l'arrêt. En République slovaque, l'agent assure et contrôle la bonne exécution des arrêts de la Cour, soumet au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe des rapports sur les mesures générales et individuelles prises dans la République slovaque en relation avec l'exécution de ces derniers, et prépare les documents nécessaires pour adopter des résolutions finales sur la fin du contrôle de l'exécution des arrêts. Depuis 2003, il participe régulièrement avec certains membres de son bureau à des réunions du Comité des délégués des ministres du Conseil de l'Europe ainsi qu'à des négociations bilatérales avec le Secrétariat du Conseil de l'Europe. La participation de l'Agent du gouvernement responsable de l'exécution des décisions de la Cour au niveau national à ces réunions de même qu'aux négociations bilatérales contribue à se faire une idée claire de ce qu'on attend de l'Etat dans la phase d'exécution.

Comme je l'ai déjà indiqué, en République slovaque chaque année pour la fin mars au plus tard, l'agent rédige un rapport de son activité soumis par le ministre de la Justice au Gouvernement et à la Commission des droits de l'Homme, des nationalités et de la situation des femmes du Conseil national de la République slovaque. Outre la description de son activité pendant l'année précédente et les données statistiques sur les requêtes déposées contre la République slovaque, l'agent fait connaître les décisions importantes de la Cour et la situation relative à l'exécution des arrêts, tout en proposant des solutions à envisager sur le plan national. Le rapport est publié ultérieurement sur le site Internet du bureau du gouvernement et du ministère de la Justice, comportant *inter alia* de brèves descriptions des arrêts de la Cour contre la République slovaque prononcés pendant l'année précédente. C'est également par l'intermédiaire de cette activité que l'agent peut mettre en relief des points problématiques dévoilant des défaillances dans le respect des droits de l'Homme sur le plan national.

Comme je ne voudrais pas dépasser le temps qui m'est imparti, afin qu'il en reste suffisamment pour la discussion, je conclurai juste par quelques observations. Le rôle de l'Agent du gouvernement est un rôle très difficile étant donné les responsabilités qui en résultent et les problèmes auxquels celui-ci est confronté dans son travail quotidien, surtout s'il veut que ce dernier ne soit pas seulement un métier consistant à défendre le gouvernement auprès de la Cour, mais aussi une mission ayant pour but l'amélioration de la situation en matière de respect des droits de l'Homme. Souvent, la coopération avec plusieurs d'entre vous m'a remplie d'une énergie et d'une inspiration nouvelles, et je vous en suis très reconnaissante. J'espère que le séminaire sur le rôle des agents des gouvernements dans la sauvegarde effective des droits de l'Homme sera pour nous non seulement une opportunité d'échanger nos expériences, mais aussi d'approfondir notre collaboration mutuelle.

Je vous remercie de votre attention. ★

M. Vit Schorm

Agent du gouvernement de la République tchèque

Mon rôle étant simplifié par la riche intervention de ma collègue slovaque et je vais surtout rebondir dans le sens de ce qu'elle vient de dire. Mais avant de le faire, je tiens à me joindre aux nombreux remerciements qu'elle a déjà adressés aux différentes personnalités qui le méritent, et d'ajouter parmi ces personnalités notre collègue Marica Pirošíková elle-même qui est sans doute à l'origine de notre rencontre de ces jours-ci à Bratislava, au bord du Danube.

Venons-en néanmoins au vif du sujet qui est le rôle de l'Agent du gouvernement dans la procédure devant la Cour de Strasbourg.

Premièrement, le statut de l'Agent du gouvernement tchèque paraît assez similaire à celui de son homologue slovaque. L'agent fait également partie du ministère de la Justice et présente lui aussi des rapports réguliers aux ministres faisant état de la situation de son pays devant la Cour de Strasbourg, ainsi que dans le domaine de l'exécution des arrêts de la Cour. À part cela, il fait son travail avec une relative indépendance¹³ ; en effet, il reçoit rarement des instructions venant du Gouvernement ou du ministre de la Justice.

Deuxièmement, le bureau de l'Agent du gouvernement doit communiquer avec les autorités ayant examiné l'affaire qui fait l'objet de la requête déposée devant la Cour sur laquelle le Gouvernement doit se prononcer.

Nous nous adressons donc aux ministères, à d'autres autorités administratives ou aux tribunaux ayant connu de l'affaire ou pouvant contribuer à élucider les faits et les pratiques mis en cause par la requête en vue de pouvoir consulter les dossiers et de recueillir des avis. Une loi de 2001 régit cette coopération avec les autorités concernées ; en effet, un acte du pouvoir législatif est alors apparu nécessaire en vue de surmonter le refus occasionnel des tribunaux de coopérer lors de l'instruction de chaque affaire communiquée par la Cour. Or, en dépit d'une loi qui oblige chaque autorité à répondre et à exprimer son avis à la demande de l'agent, la qualité des réponses est très variable. C'est sans doute lié tant au niveau de connaissances de la Convention parmi les correspondants qu'à la volonté de coopérer.

Ma collègue slovaque a surtout accentué ses activités de publication et de formation vis-à-vis des magistrats grâce auxquelles ces derniers comprennent mieux les standards de la Convention et sont mieux à même de répondre aux demandes de l'agent. En effet, il semble que l'agent et son équipe dans les pays

13. L'expression « autonomie » était préférée pendant la discussion qui a suivi l'intervention.

qui ne sont devenus parties à la Convention qu'à partir de 1990 sont naturellement tournés vers ce genre d'activités. Les membres du bureau de l'agent assurent eux-mêmes la quasi-totalité des cours en matière de droits de l'Homme dispensés par l'Académie judiciaire de la République tchèque. L'un des défis en face de nous est celui de rompre une certaine passivité des participants qui se contentent souvent d'écouter.

Il se pose néanmoins la question de savoir dans quelle mesure les juges doivent s'exprimer sur une affaire qu'ils ont connue auparavant dans l'exercice de leurs fonctions judiciaires. La loi prévoit que l'agent s'adresse au chef de la juridiction concernée qui est censé être un organe de l'administration d'État des tribunaux. Or, cette règle ne dissipe pas totalement les doutes ; le chef de la juridiction est également un juge, et même s'il commentait vraiment lui-même la façon de procéder de son collègue-juge, il n'en resterait pas moins que cette activité demeurerait à la marge de l'exercice du pouvoir judiciaire. Il n'est donc pas possible de s'attendre à ce que la réaction venant d'une juridiction élucide entièrement les faits et le droit de la Convention qui leur est applicable. Par contre, notre Cour constitutionnelle a créé au sein de son greffe une unité d'analyse spécialisée dont les membres répondent non seulement aux demandes de l'Agent du gouvernement, mais également et surtout à des questions posées par les propres juges constitutionnels ; aussi la qualité des informations mises à la disposition des uns et des autres par cette unité s'est-elle beaucoup améliorée depuis quelques années. De telles unités ont vu le jour également dans les deux autres juridictions suprêmes du pays.

Une question à part est celle de la mesure dans laquelle l'Agent du gouvernement peut influencer sur l'évolution d'une affaire en cours qui fait l'objet de la requête communiquée. Le pouvoir judiciaire demeure indépendant, ceci est une règle sacro-sainte et par exemple personne n'est vraiment capable d'accélérer le pas de tortue d'un juge ce qui donne une image plutôt désolante. Mais l'agent peut-il suggérer activement à une autorité administrative de remédier à une possible source de violation de la Convention ? En réalité, tout ce que l'Etat, représenté par son agent fait au niveau interne, même si c'est légitime et approuvé par la Cour, pour influencer sur l'issue d'une affaire pendante risque de créer du mécontentement du côté du requérant qui espérait déjà gagner son affaire, de provoquer des réactions, d'éveiller des soupçons d'abus de pouvoir.

Je n'ai pas grand chose à ajouter à la question relative à la problématique du traitement des informations confidentielles si ce n'est de rappeler la disposition de l'instruction pratique du président de la Cour concernant les observations écrites qui prévoit que les informations confidentielles doivent être acheminées à la Cour par courrier recommandé. Cela ne résout pas vraiment la difficulté au niveau interne au regard de la législation relative à la protection des informations confidentielles. On peut également se demander si cette législation permet de

rendre accessible à la Cour les informations protégées, c'est-à-dire aux juges et aux membres du greffe, vu que ces derniers ne comptent certainement pas parmi ceux à qui la loi permet de divulguer ces informations. Ceci dit, ayant travaillé en tant qu'agent pendant six ans, je n'ai pas eu à résoudre ce genre de difficultés.

Mon expérience avec les mesures provisoires indiquées en vertu de l'article 39 du règlement de la Cour se limite à deux cas, tous deux portant sur l'éloignement dont était menacé un étranger. Dans le premier cas, la mesure n'a pas été ordonnée, le Gouvernement a été d'abord invité à fournir des renseignements sur la situation du requérant et sur les risques d'éloignement qu'il encourait, ce dont le Gouvernement s'est promptement acquitté, et la Cour s'est par la suite décidée à ne rien exiger de plus. Dans le deuxième cas, la mesure a été ordonnée sans tarder et sans demander des renseignements préalables sur la situation du requérant. Or il s'est avéré par la suite que le requérant, qui avait terminé sa requête en écrivant trois fois les mots « Au secours ! », avait quitté lui-même le territoire tchèque, en plus dans une Mercedes, sans être reconduit à la frontière par la police.

Le bureau de l'agent a noué une coopération tout à fait fructueuse avec le département du ministère de l'Intérieur compétent pour la politique d'immigration et d'asile. Ce département a été informé de l'interprétation de la Cour exprimée dans l'arrêt *Mamatkoulov et Askarov c. Turquie*¹⁴ et il s'y est conformé chaque fois où il a fallu réagir à un coup de fil de la Cour à 19 heures m'annonçant la nouvelle qu'une mesure provisoire était dans l'air. Dès mon contact téléphonique avec le directeur du département notre coopération se met en marche même s'il nous faut communiquer ensuite par écrit les détails venant de la Cour.

Bien évidemment, on peut se demander si chaque autorité administrative ou judiciaire réagirait d'une manière aussi coopérative que ce département du ministère de l'Intérieur en charge des étrangers qui n'a pas tout à fait la réputation d'une administration extrêmement bienveillante. En tous cas, je dirais que notre procédé serait toujours le même, l'arrêt *Mamatkoulov et Askarov c. Turquie*¹⁵ à la main, nous mettrions chacun en garde contre une violation gratuite de l'article 34 de la Convention en attribuant *a priori* la responsabilité à celui qui s'opposerait à l'autorité de la Cour.

Troisièmement, les négociations en vue d'un règlement amiable sont toujours un sujet intéressant qui montre une certaine variation des approches. D'une part, je suis en principe d'accord avec la suggestion présentée à l'une de nos rencontres précédentes de rédiger un statut de l'Agent du gouvernement près la Cour de Strasbourg pour y régler entre autres la question de la déontologie de l'action de l'agent en vue d'aboutir à un règlement amiable avec le requérant. D'autre part,

14. *Mamatkoulov et Askarov c. Turquie*, [GC], n°s 46827/99 et 46951/99, 4 février 2005.

15. *Voir supra* 14.

je trouve que rien n'empêche de mener des négociations directes entre l'agent et le requérant, sans un regard permanent (ou omniprésent) du greffe de la Cour.

Il convient de tenir compte du fait que le greffe n'est pas toujours aussi actif que les parties seraient peut-être en droit de l'attendre au vu de l'article 38 § 1 b) de la Convention. Il y a une explication assez naturelle à ce que le greffe, dans la quasi-totalité des cas, se borne à proposer aux parties une double déclaration écrite comportant une somme chiffrée. Si une telle déclaration est soumise aux parties, nous n'avons pas l'habitude d'en discuter en tête à tête. Puis, nous n'avons jamais essayé de contraindre le requérant à accepter une proposition en exerçant une pression illégitime ou démesurée. Il faut en tout état de cause que le requérant confirme lui-même à la Cour qu'il accepte la solution négociée ; nous nous sommes toujours convenus avec lui qu'il enverrait à la Cour une lettre avec une copie de la déclaration commune des parties.

Enfin, même si je suis loin d'être un partisan inconditionnel de la conduite des négociations en tête à tête chaque fois qu'une occasion se présente, je crois qu'il est permis de négocier et que le règlement amiable n'est après tout que le reflet d'une négociation plus ou moins active des parties. Une négociation plus active, voire proactive, peut paraître inhabituelle ou atypique pour un État de droit, mais cet État est partie à un procès, il existe une relative égalité des parties à ce procès, ce procès n'est pas encore perdu d'avance et l'État n'est pas *a priori* condamné à la défensive sur tous les aspects. Je dirais même que les requérants, à la différence de l'État, peuvent parfois avoir tendance à abuser du fait que l'agent se trouve quelque part dans la structure hiérarchique de l'État et qu'il est possible d'adresser des plaintes à ses supérieurs, voire de dénoncer son activité au pénal pour le contraindre à adopter telle ou telle position devant la Cour, que ce soit au contentieux ou dans le cadre des négociations à l'amiable.

Quatrièmement, nous sommes peu intervenus jusqu'à maintenant, que ce soit en vertu du premier ou du second paragraphe de l'article 36 de la Convention, dans les affaires visant d'autres États.

En ce qui est de l'intervention dans une affaire où le requérant a la nationalité tchèque, nous nous gardons souvent la possibilité d'intervenir, mais nous intervenons finalement très peu, et curieusement pas uniquement dans le seul but d'aider le requérant. En réalité, nous sommes intervenus dans une seule affaire où la Cour a appliqué l'article 29 § 3 de la Convention à l'époque où elle n'offrait pas encore au gouvernement défendeur la possibilité de répondre aux observations du requérant, et par notre intervention écrite, qui consistait plutôt en des questions qu'en des affirmations, nous avons créé une occasion supplémentaire pour que les parties puissent se prononcer sur certains points que nous avons trouvé insuffisamment éclairés.

En ce qui est de l'intervention dans une affaire autre, nous nous sommes laissés guider par l'existence dans notre système juridique de problèmes similaires à

ceux soulevés par la requête. Il est néanmoins difficile de se décider dans les délais prévus à cet effet par le règlement de la Cour nonobstant le fait que la Cour a fait beaucoup ces derniers temps pour informer le grand public des affaires pendantes nouvellement communiquées.

Je voudrais néanmoins savoir si les collègues ont des critères sur la base desquels ils se décident à intervenir dans l'un et l'autre des cas de figures prévus par l'article 36 de la Convention.

Cinquièmement, depuis un an nous vivons l'expérience d'une coopération avec un cabinet d'avocats dans la défense de l'État dans une série d'affaires sensibles relatives à la réglementation des rapports locatifs, similaires dans une certaine mesure à l'affaire *Hutten-Czapska c. Pologne* qui a donné lieu à un arrêt pilote. C'est le Gouvernement qui a décidé que le ministère de la Justice devrait engager un cabinet d'avocats dans ces affaires alors que l'Agent du gouvernement n'avait jamais recouru à une telle assistance. Une procédure d'appel d'offres a été lancée et un cabinet a été choisi parmi les deux ayant manifesté de l'intérêt pour un tel marché public. Or, ce cabinet d'avocats est moins expérimenté en droit de la Convention que l'équipe du bureau de l'Agent du gouvernement ce qui fait que le projet d'observations initiales sur la recevabilité et le bien-fondé des requêtes soumis pas le cabinet a dû être largement réécrit au sein du bureau de l'agent. Bien évidemment, les coûts d'une telle assistance pour l'État sont maintes fois plus élevés que les dépenses annuelles relatives au bureau de l'agent tout entier, ce qui prouve par ailleurs que nous sommes bien utiles.

Par conséquent, je voudrais me familiariser davantage avec la pratique des États qui confient la tâche de la préparation des observations, voire de la représentation à l'audience devant la Cour, à un cabinet d'avocats. Il se peut toutefois que la situation soit naturellement différente en Europe centrale et orientale d'un côté et au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas de l'autre.

Dernièrement, le travail de l'Agent du gouvernement a eu du mal à être perçu positivement dans les médias et dans la société. En effet, son travail l'amène à s'opposer aux requérants qui, eux, trouvent parfois un soutien dans les médias grâce à une triste histoire bien vendue. Et les journalistes ne voient son travail que comme une succession d'affaires perdues par l'État, avec leur habitude de ne mettre en avant que les mauvaises nouvelles, avec leur méconnaissance du fonctionnement des organes de Strasbourg et leur absence de capacité à discerner la masse des griefs déclarés irrecevables par les comités ainsi que dans les décisions sur la recevabilité, ou même cachées dans les arrêts d'une chambre ou d'une grande chambre. Le succès de l'agent devant la Cour signifie en même temps l'échec d'une prétention qui est parfois intéressante ou même audacieuse et de ce fait attrayante.

Y a-t-il toutefois des moyens d'améliorer cette image de l'Agent du gouvernement ?

Mes chers collègues, j'espère avoir provoqué quelques réactions afin de nourrir la discussion prévue à partir de ce moment sur le premier grand sujet de notre séminaire. Je vous remercie de votre attention. ★

Discussion

M. Jakub Wołásiewicz (Pologne)

L'agent exerce une action indépendante, non soumise aux instructions du gouvernement, sauf le cas où l'agent sollicite lui-même une directive. Mais pour autant, l'agent ne saurait être un défenseur des droits de l'Homme car il est d'abord le défenseur de l'Etat devant la Cour. Par ailleurs, il faudrait qu'un statut sur le rôle des agents soit mis au point, car il ne suffit pas que l'agent soit considéré comme un avocat ; par principe, il faudrait une sorte de charte des droits et obligations de l'agent devant la Cour.

En vue de la conclusion de règlements amiables, les contacts avec le Greffe sont primordiaux. Quand il s'agit d'une affaire clone d'une affaire antérieure ayant concerné un autre Etat, le point de vue du Greffe permet à l'agent de formuler des propositions raisonnables de règlement; dans les autres affaires, les remarques du Greffe sur les propositions de l'agent permettent d'aboutir à un compromis.

M. João Manuel Da Silva Miguel (Portugal)

Mon intervention porte sur une question qui me semble préalable à toute réflexion sur ce premier thème proposé.

Il s'agit de la notion même, voire du concept, d' « Agent du gouvernement ».

La Convention ne mentionne pas cette entité, seul le Règlement de la Cour, dans l'article 35, en réfère.

Il n'y a pas un paradigme international de la figure de l'agent. Chaque État a le pouvoir d'adopter, sur ce sujet, les règles qu'il estime les plus appropriées au but visé.

Il y a des Etats qui n'ont même pas de règles portant sur la sélection, la nomination, les droits et devoirs de l'agent par contre il y en a d'autres qui ont adopté un « statut » de l'Agent du gouvernement, qui régit ses attributions, droits et devoirs.

Il y a donc une variété et une diversité de situations et de solutions qui visent le même but : la représentation de l'Etat devant la Cour européenne des droits de l'homme.

Si on parle du rôle de la représentation des agents des gouvernements devant la Cour on doit donc préciser quel est son rôle. Les deux exposés présentés par nos collègues, que je tiens à remercier, ont montré qu'il y a un rôle que les agents accomplissent. Il me semble, donc, qu'on a besoin de clarifier quel est le contenu de ce « rôle », voire quelles sont leurs compétences, droits et devoirs, et les inscrire dans un statut propre des agents.

M. Vit Schörm a parlé de l'indépendance des agents dans l'exercice de leurs missions. Je préférerais parler d'autonomie, mot qui a la même portée, et qui échappe à toute confusion avec une garantie propre aux juges. En tout cas, ce qui est important c'est accorder des garanties d'exercice de fonctions aux agents : un agent est un avocat de l'Etat, mais il est plus qu'un avocat, étant donné que, en tant que représentant d'une partie contractante, il doit aussi observer certaines limites de représentation et, lui même doit jouir d'un certain degré de liberté de conscience dans l'exercice de ses fonctions.

Un statut de l'agent comprenant tous ces principes contribuerait aussi, à mon avis, à renforcer l'autorité de la Cour.

Sur ce plan, le Conseil de l'Europe, par le biais du Comité directeur pour les droits de l'homme, pourrait étudier le régime juridique actuel des agents des gouvernements, et, au moins, harmoniser des « standards minimaux » dont les agents devraient jouir pour l'accomplissement de leurs missions.

Voici ma pensée et mes propositions sur ce sujet.

M. Slavoljub Caric (Serbie)

J'aimerais exposer brièvement la situation de mon pays concernant le statut et les activités de l'Agent du gouvernement.

La République de Serbie a ratifié la Convention européenne des droits de l'Homme en mars 2004. Quatre ans après, nous avons la possibilité de traiter une grande variété d'affaires et de problèmes.

Le statut de l'Agent du gouvernement est régi par le décret relatif à l'agent. Son rôle comprend des fonctions diverses.

Ainsi, l'agent a pour mission de protéger l'intérêt de l'Etat devant la Cour européenne des droits de l'homme et de représenter le pays devant cette Cour. Dans ce cadre, il prépare les observations écrites et prend part aux audiences orales (il est intervenu lors de l'audience de l'affaire *Markovic c. Italie*).

Depuis mars 2004, la Cour a rendu 16 arrêts relatifs à la République de Serbie, qui font l'objet d'une surveillance du Comité des Ministres conformément à

l'article 46 de la Convention. Certains de ces arrêts ne sont pas encore définitifs ; deux affaires ont fait l'objet d'un dessaisissement en faveur de la Grande Chambre conformément à l'article 43 de la Convention ; des arrêts définitifs ont été rendus dans dix affaires.

Le décret relatif à l'agent dispose que celui-ci veille à l'exécution des arrêts définitifs, ce qui signifie qu'il traduit ces arrêts, assure leur diffusion et supervise la mise en œuvre des mesures spécifiques et générales.

Pour ce qui concerne la diffusion, tous les arrêts sont publiés au Bulletin officiel de la République de Serbie et sur le site Internet du Bureau de l'agent après qu'ils aient été traduits. En outre, une vaste diffusion des arrêts auprès des tribunaux a été organisée, ainsi que des tables rondes sur les divers problèmes liés à l'exécution des arrêts. Le Bureau de l'agent a aussi publié un recueil des arrêts rendus contre la Serbie.

Pour ce qui est du paiement des dommages-intérêts et des frais de procédure, il est important de noter que toutes les sommes allouées par les arrêts de la Cour européenne ont été versées avant que ces arrêts ne deviennent définitifs lorsqu'il était considéré que l'affaire ne serait pas renvoyée devant la Grande Chambre. Les sommes octroyées par la Cour au titre de la satisfaction équitable vont de 1 000 à 15 000 euros.

Concernant les mesures spécifiques, les arrêts rendus à ce jour peuvent être classés selon le type de violation constatée par la Cour. Les arrêts concernent en majorité une violation du droit à un procès dans un délai raisonnable. Dans ces affaires, il est le plus souvent demandé que la procédure devant le tribunal national soit achevée et qu'une décision soit rendue, et que les décisions définitives des tribunaux nationaux soient exécutées. Dans certaines affaires, notamment en matière familiale, où une violation de l'article 8 de la Convention a aussi été établie, en relation avec l'article 6, paragraphe 1 et l'article 13 de la Convention (il y a trois arrêts de ce type), le Comité des Ministres souhaite qu'une attention particulière soit accordée, dans la conduite de la procédure, à la protection des intérêts des enfants.

Dans ce domaine des affaires familiales, la non-exécution d'un arrêt définitif est particulièrement dommageable, en raison des conséquences néfastes pour les requérants. L'affaire *Tomić c. Serbie*¹⁶, offre un excellent exemple d'une telle situation : le tribunal a essayé en vain, du 18 mars 2005 au 14 mars 2007, de faire exécuter l'arrêt accordant la garde d'un enfant à sa mère, tandis que dans le même temps le père essayait de faire annuler cet arrêt au moyen d'un autre recours.

Nonobstant les conclusions de la Cour mentionnées ci-dessus, le requérant a cependant le droit de demander la réouverture de la procédure dans les délais prescrits par l'article 422, paragraphe 1, alinéa 10 de la loi sur la procédure civile.

16. *Tomić c. Serbie*, n° 25959/06, 26 juin 2007.

Tel est également le contenu de la décision n° 11 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, adoptée le 5 décembre 2007 lors de la réunion « Droits de l'Homme » du Comité, selon laquelle l'adoption de la résolution finale sur cette affaire par le Comité des Ministres est différée afin de suivre le traitement d'une demande éventuelle. Par ailleurs, conformément à la résolution du Comité des Ministres du 19 janvier 2000, la République de Serbie souligne la possibilité d'une réouverture d'une procédure après un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme concernant une procédure civile et une procédure pénale, la loi sur la procédure pénale précisant ce point n'étant pas encore entrée en vigueur.

Le deuxième groupe d'affaires concerne la violation du droit d'expression en cas de condamnation pour diffamation. Dans ces affaires, outre la diffusion et le paiement des dommages-intérêts, pour ce qui concerne les mesures spécifiques, la réouverture de la procédure peut être demandée et, d'un point de vue général, il est préférable de respecter les instructions contenues dans la Résolution du 4 octobre 2007 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe – « Vers une dépenalisation de la diffamation ».

Par ailleurs, le premier arrêt contre la République de Serbie concernait une violation du principe de la présomption d'innocence, garanti par l'article 6, paragraphe 2 de la Convention. Dans cette affaire, le Comité des Ministres a jugé que la large diffusion de l'arrêt et le remboursement des frais de procédure avant que l'arrêt ne devienne définitif étaient suffisants. Par conséquent, l'affaire a été rayée de l'ordre du jour le Comité des Ministres, tandis que d'autres affaires y figurent encore.

Pour ce qui est des mesures générales, le problème principal concerne l'accès à un recours effectif pour le respect du droit à un procès dans un délai raisonnable.

A cet égard, j'aimerais mentionner l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire *V.A.M. c. Serbie*¹⁷, (deuxième arrêt contre la Serbie), où ce problème est évoqué.

L'agent joue un rôle de premier plan dans la conduite des négociations en matière de règlement amiable. Il a contribué, à ce jour, au règlement amiable de cinq affaires. Toutefois, pour qu'un tel accord soit conclu, il faut préalablement avoir obtenu l'autorisation de l'organe dont l'acte entraîne la procédure devant la Cour. Il est parfois très difficile d'établir quel organe est responsable, car plusieurs instances judiciaires peuvent être impliquées dans la procédure.

Le décret relatif à l'agent ne prévoit pas de droit d'intervention de la part de l'Etat. En ce sens, l'agent respecte les critères contenus dans l'article 36 de la Convention et tient compte également de l'importance de la question concernée

17. *V.A.M. c. Serbie*, n° 39177/05, 13 mars 2007.

pour la République de Serbie et du nombre des personnes intéressées. A ce jour, l'agent est intervenu dans quatre affaires.

Dans l'affaire *Markovic et autres c. Italie*¹⁸ le problème se rapporte à la théorie des actes politiques. Dans cette affaire, l'agent a souligné que l'adoption de la théorie des actes politiques peut limiter considérablement la portée de l'application de la loi dans le domaine de l'accessibilité et de l'efficacité des recours juridiques, tels qu'ils sont garantis par la Convention.

En outre, la doctrine des questions politiques, de par sa nature même, justifierait, au motif de la raison d'Etat, une exemption du contrôle judiciaire sur les actes de politique étrangère, de sorte qu'il serait quasiment impossible de faire respecter et de protéger les droits de l'Homme.

L'affaire *Gajic c. Allemagne* concerne principalement le problème de la violation des droits de l'Homme sur le territoire de la province serbe du Kosovo-Metohija. Deux autres affaires pour lesquelles l'agent est intervenu sont encore en instance et concernent les conséquences de la dissolution de l'ex-Yougoslavie.

Enfin, l'agent participe aux travaux du Comité directeur des droits de l'homme, du DH-PR et du Groupe de travail « A » du DH-PR.

M^{me} Radica Lazareska-Gerovska (« L'ex-République yougoslave de Macédoine »)

En « l'ex-République yougoslave de Macédoine », l'Agent du gouvernement n'a pas le statut d'un organe autonome, mais exerce ses fonctions dans le cadre du ministère de la Justice.

En 2001, le Gouvernement a adopté une décision sur la nomination de l'Agent du gouvernement de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. Selon cette décision, l'Agent du gouvernement de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » est choisi parmi les conseillers d'Etat du ministère de la Justice, conformément à la loi sur la fonction publique. Dans l'exercice de ses fonctions, l'Agent du gouvernement veille à la coopération générale des instances nationales avec la Cour et les autres organes du Conseil de l'Europe dans les cas où « l'ex-République yougoslave de Macédoine » est impliquée dans un litige porté devant la Cour ; il prépare la défense du pays et le représente directement dans la procédure ; il assure la liaison entre la Cour et les tribunaux nationaux, les instances administratives et les autres organes de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ; enfin, il entreprend diverses actions ayant trait à la protection des droits de l'Homme dans le cadre du Conseil de l'Europe.

18. *Markovic et autres c. Italie*, [GC], n° 1398/03, 14 décembre 2006.

L'Agent du gouvernement agit au nom de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et il a l'obligation de représenter les intérêts nationaux devant la Cour. Il accomplit tous les actes juridiques conformément à la politique générale de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » et, sur sa demande ou à l'initiative du Parlement national, du Président de la République, du Gouvernement ou du ministre de la Justice, l'Agent du gouvernement obtient des consignes générales sur la manière de représenter les intérêts du pays.

Pour toute affaire portée devant la Cour à laquelle « l'ex-République yougoslave de Macédoine » est partie, l'Agent du gouvernement peut engager des avocats, des conseillers ou des experts éminents de divers domaines juridiques, afin de préparer la défense et de représenter le pays.

Dans l'exercice de ses fonctions, l'Agent du gouvernement dispose d'un accès direct aux informations sur toutes les affaires judiciaires et administratives et à tous les autres documents des organes nationaux, quel que soit leur degré de confidentialité ; il est aussi habilité à demander des informations, des explications ou des avis complémentaires.

Au vu de ce qui précède, il apparaît clairement que l'Agent du gouvernement n'assume pas une fonction indépendante, mais qu'il dépend au contraire entièrement du Gouvernement national. Cela signifie que l'agent ne peut pas prendre de lui-même une décision concernant un règlement amiable, mais qu'un tel règlement requiert une décision du Gouvernement, y compris pour ce qui concerne le montant.

Le paiement d'une satisfaction équitable se fait également sur la seule base d'une décision du Gouvernement, ce qui signifie que l'Agent du gouvernement n'est pas habilité à ordonner au ministère des Finances le paiement de la somme fixée par la Cour.

Pour ce qui concerne les mesures provisoires, « l'ex-République yougoslave de Macédoine » ne possède pas une grande expérience, puisque seulement quatre mesures de ce type ont été adoptées concernant le pays, en rapport avec l'interdiction de l'expulsion d'étrangers. La Cour les a transmises par fax, et l'Agent du gouvernement a ensuite relayé l'information par téléphone auprès des autorités concernées. Une notification écrite leur a par la suite été adressée.

Enfin, l'Agent du gouvernement a, en « l'ex-République yougoslave de Macédoine », un accès illimité à toutes les informations, quel que soit leur degré de confidentialité.

M. Ferdinand Trauttmansdorff (Autriche)

Un levier performant pour une meilleure application interne de la Convention et donc pour la prévention du contentieux devant la Cour est constitué par la ju-

risprudence nationale. De ce point de vue, il est de la plus haute importance que la Cour constitutionnelle nationale infléchisse sa jurisprudence à la lumière de celle de la Cour européenne.

M. Derek Walton (Royaume-Uni)¹⁹

Les deux orateurs ont soulevé la question des critères utilisés pour choisir ou non de tenter d'agir en tant que tiers intervenant. La politique du Royaume-Uni est de ne pas intervenir au seul motif que le requérant est britannique. Toutefois, nous envisageons une intervention lorsqu'une affaire soulève une question qui présente une importance pour nous. Nous regardons alors en particulier s'il serait utile d'attirer l'attention de la Cour sur l'importance que l'affaire a pour nous, en intervenant pour soutenir le point de vue des gouvernements défendeurs. Nous pouvons également envisager une intervention afin de soumettre des arguments qui, sinon, ne seraient pas présentés par les parties.

Nous avons également été interrogés sur notre expérience en matière de recours à des cabinets de conseil juridique afin d'assister le Gouvernement lors des procédures de Strasbourg. Nous avons régulièrement recours à des juristes extérieurs au Gouvernement pour nous aider pour la rédaction des observations et lors des audiences. Compte tenu du grand nombre d'affaires impliquant le Royaume-Uni, le recours à ces personnes est sur le plan pratique une nécessité.

D'autres, parmi lesquels le président de la Cour, ont évoqué le problème posé par l'augmentation du nombre des indications signifiées par la Cour ces derniers mois au titre de l'article 39. Ces indications entraînent de grandes difficultés, tant sur le plan pratique que théorique. Le grand nombre d'indications au titre de l'article 39 à l'encontre du Royaume-Uni a en particulier de très lourdes conséquences pratiques sur la mise en œuvre de la politique d'immigration. En outre, nous nous inquiétons du principe d'une utilisation trop large de l'article 39 par la Cour. Nous déplorons en particulier qu'une approche judiciaire générale soit parfois appliquée à toute une catégorie d'affaires, par exemple à celles des Tamouls que nous tentons de renvoyer au Sri Lanka. L'absence d'un examen individuel des circonstances particulières à chaque affaire n'a aucune utilité et elle comporte un risque que l'article 39 soit appliqué à des affaires qui sont clairement irrecevables, soit parce que tous les recours nationaux n'ont pas été épuisés, soit parce qu'elles ne sont manifestement pas fondées sur des faits suffisants. Par ailleurs, nous avons noté avec inquiétude que la Cour avait, de sa propre initiative, appliqué l'article 39 dans un petit nombre d'affaires impliquant le Kenya.

19. Les opinions exprimées le sont à titre personnel et ne reflètent pas celles du Gouvernement britannique.

Dans ces affaires, l'article 39 a été appliqué sur la base de la « situation actuelle de la sécurité au Kenya », bien que la Cour n'ait reçu aucune requête sur ce motif. Nous avons soumis ces observations à la Cour.

M. Francesco Crisafulli (Italie)

Je partage l'idée que le statut de l'agent devrait être clairement défini par le droit interne et que l'agent devrait jouir d'une certaine liberté ou autonomie (peut-être pas une véritable « indépendance » au sens où ce mot est utilisé pour le pouvoir judiciaire) dans l'exercice de ses fonctions, le choix des stratégies, etc. Cependant, il ne me semble pas y avoir de place pour une standardisation européenne, les systèmes constitutionnels et juridiques nationaux étant trop différents. Je doute donc de la possibilité réelle de créer un « statut » de l'agent, comme l'ont suggéré M. Schorm et plusieurs intervenants, ou de couler ce « statut » dans un modèle juridique commun.

S'agissant des règlements amiables, dont nous a parlé M^{me} Pirošiková, je dois dire que parfois les propositions faites par le Greffe de la Cour sont impossibles à évaluer, faute de connaître, d'une part, les critères de calcul de la satisfaction équitable adoptés par la Cour (qui devraient nous donner le barème d'appréciation du montant économisé par l'Etat en accédant au règlement amiable) et, d'autre part, les critères de calcul utilisés par le Greffe lui-même pour formuler sa proposition (qui devraient permettre d'en comprendre la logique sous-jacente). Il n'est donc pas rare que l'agent ne sache pas sur quoi se fonde le montant proposé et il nous est arrivé à plusieurs reprises que la somme liquidée par la Cour dans son arrêt au titre de l'article 41 se soit révélée moins importante que la somme que le Greffe avait précédemment proposée à titre de règlement amiable !

M. Hans-Joseph Behrens (Allemagne)

S'agissant de la tierce intervention, la pratique allemande n'est pas d'intervenir en tant qu'Etat de nationalité du requérant (article 36 § 1 CEDH) sauf dans des conditions extraordinaires. Par contre, une tierce intervention au titre du second paragraphe de l'article 36 est envisagée si la solution de l'affaire peut avoir une influence sur la législation nationale.

Quant aux concours extérieurs, l'agent ne recourt pas aux services de cabinets ou de sociétés d'avocats. Cependant, quand il s'agit d'affaires portées devant la Grande Chambre ou d'affaires particulièrement difficiles, des universitaires sont de temps en temps sollicités soit pour donner leur avis soit pour revoir les observations soumises en défense.

M^{me} Inger Kalmerborn (Suède)

Le règlement intérieur du ministère des Affaires étrangères prévoit que l'Agent du gouvernement est le directeur général des questions juridiques pour ce ministère. Plusieurs autres fonctionnaires de ce ministère ont été nommés par le ministre des Affaires étrangères afin d'exercer les fonctions d'agent dans des affaires spécifiques.

Certaines règles ont été définies par le directeur général concernant le traitement des affaires au niveau du ministère. Il n'existe pas de règlement particulier concernant la coopération de l'agent avec les tribunaux et les autorités administratives, ce qui ne pose aucune difficulté pratique particulière. Pour chaque affaire, les services de l'agent coopèrent étroitement avec les autres ministères concernés, qui demandent auprès des autorités et des tribunaux les informations nécessaires, y compris les dossiers judiciaires. Les décisions concernant la position qui sera défendue lors de la procédure devant la Cour sont prises conjointement par l'agent et les autres ministères concernés, ces derniers suivant généralement les recommandations de l'agent.

L'agent a déjà traité un grand nombre de mesures provisoires indiquées par la Cour dans des affaires relatives aux étrangers. Les indications relatives aux demandeurs d'asile déboutés sont transmises au Bureau des migrations, qui décide de suspendre l'exécution de l'ordre d'expulsion conformément à une disposition de la loi relative aux étrangers.

Pour ce qui concerne les accords amiables, c'est l'agent qui négocie et conclut ce type d'accords avec le requérant ou son représentant. Les autres ministères concernés déterminent en dernier ressort le montant maximal pouvant faire l'objet de l'accord.

Outre sa mission première, qui est de défendre l'Etat, l'agent a aussi celle de promouvoir les droits de l'Homme. Il l'accomplit notamment en proposant des formations, en donnant des allocutions et en fournissant des informations sur la Convention et la jurisprudence de la Cour, au sein des services du Gouvernement comme à l'extérieur.

M^{me} Deniz Akçay (Turkey)

La Turquie a une bonne expérience des mesures provisoires prévues à l'article 39 du Règlement de la Cour, que ce soit avant ou après l'arrêt *Mamatkoulou*. Dans tous les cas où les autorités ont été informées à temps nous nous sommes conformées aux demandes adressées par la Cour ou la Commission avant le Protocole n° 11.

Nous pensons que compte tenu du nombre important de telles demandes de suspension d'expulsion et de l'importante mobilisation des autorités nationales que nécessite chaque demande de mesure provisoire, la notification de telles mesures devrait cependant être faite le plus tôt possible par un juriste senior de la Cour et être accompagnée d'une information spécifique et circonstanciée.

M^{me} Anne-Françoise Tissier (France)

Doter l'agent d'un statut qui lui conférerait une autonomie, voire une indépendance à l'égard des autorités nationales n'est ni une nécessité ni même opportun. L'agent doit rester dans son rôle de conseiller juridique qui n'a pas à exprimer une position contraire à celle de son mandant.

La pratique française est rare s'agissant de la tierce intervention au titre de l'article 36 § 1 de la Convention. Quant à la tierce intervention de l'article 36 § 2, il convient d'y réfléchir et d'évaluer sa portée. La multiplication des tierces interventions peut en effet être perçue comme porteuse d'effets bénéfiques tant pour la Cour que pour les Etats, amenant la Cour à répondre dans son arrêt sur une même problématique à plusieurs Etats; mais en même temps, on peut se demander si l'arrêt de la Cour n'est pas appelé à produire des effets sur l'Etat tiers intervenant, résultat peut-être non souhaité par lui.

M^{me} Monika Mijić (Bosnie-Herzégovine)

La situation de l'agent est régie par une décision statutaire du Gouvernement qui lui confère une certaine autonomie au sein du ministère des droits de l'Homme et des réfugiés. Cette autonomie est avantageuse dans la mesure où elle ouvre à l'agent la possibilité d'avoir une communication directe avec le Gouvernement et la Cour européenne. Cependant, le travail des agents est plutôt solitaire, n'ayant pas vraiment de collègues au niveau national ; pour cette raison, les agents devraient se réunir plus souvent au niveau international de façon à discuter des questions liées à leurs fonctions et à échanger leurs expériences. Quant aux relations de l'agent et de ses autorités nationales, la formule imagée trouvée par monsieur Crisafulli – l'Agent du gouvernement est comme une mère à l'égard de ses enfants – les traduit bien : protection et critique.

La Bosnie-Herzégovine a eu une expérience de mesures provisoires de l'article 39 du Règlement à propos d'une expulsion ; les autorités nationales s'interrogeaient sur la portée de ces mesures « indiquées » par la Cour et l'agent a dû les convaincre de leur caractère obligatoire.

S'agissant de la tierce intervention au titre de la nationalité du requérant (article 36 § 1 CEDH), nous nous sommes fixés comme règle de n'intervenir que

dans les affaires d'intérêt général pour la Bosnie-Herzégovine ou quand l'issue de l'affaire peut avoir un impact sur un nombre important de nos ressortissants.

M. Vladimir Grosu (Moldova)

La désignation de l'agent par le gouvernement lui donne, au-delà de ses prérogatives statutaires, une autorité symbolique qui facilite l'accomplissement de ses missions ; étant perçu comme le représentant de l'Etat devant la Cour européenne, il a ainsi un accès direct à toutes les autorités publiques moldaves.

Dans le déroulement d'une procédure devant la Cour, l'agent a un pouvoir d'initiative qu'il peut exercer en vue d'un dénouement favorable à l'Etat ; ainsi en va-t-il de la proposition au requérant d'un règlement amiable ou de la présentation à la Cour d'une déclaration unilatérale par laquelle l'Etat reconnaît un manquement ou s'engage à le redresser. Vis-à-vis de ses autorités nationales, l'agent est naturellement tenu par un devoir d'information sur l'avancement des affaires, le cas échéant en vue de préparer l'exécution de l'arrêt et le paiement de la satisfaction équitable.

M^{me} Isabelle Niedslispacher (Belgique)

Sur la question d'un statut de l'Agent du gouvernement, il me semble que l'agent est dans la position d'un avocat, ni plus ni moins. Comme l'avocat, il a un devoir de conseil. Son client le suit ou pas mais il n'a d'autre responsabilité que de donner un conseil d'expert, compte tenu de la jurisprudence de la Cour au moment où il formule son avis. Si la jurisprudence évolue, il l'explique à ses autorités, au stade de la préparation de la défense ou de l'exécution de l'arrêt.

S'il peut parfois lui être difficile de comprendre ou d'expliquer la jurisprudence ou l'arrêt à ses autorités, il peut exploiter la possibilité de contacts avec d'autres agents et/ou avec le service de l'exécution.

Une des seules causes de malaise est sans doute de ne pas avoir l'oreille de telle ou telle autorité, situation souvent indépendante de la question d'un statut.

La tierce intervention de l'article 36 § 2 est une faculté intéressante mais qu'il est parfois difficile d'exploiter au mieux. Lorsque les agents sont sollicités directement par d'autres Etats Parties, ils n'ont que des informations insuffisantes ou tardives sur les détails de l'affaire dans laquelle ils pourraient envisager d'intervenir.

M. Frank Schürmann (Suisse)

La possibilité d'intervention qu'offre l'article 36 § 2 de la Convention aux Etats tiers constitue, à plusieurs égards, un moyen intéressant et important pour participer à la procédure devant la Cour et contribuer ainsi à une « bonne administration de la justice ». Toutefois, en pratique, cette possibilité est relativement peu utilisée, selon mon expérience, souvent tout simplement par manque de temps pour identifier les affaires qui pourraient se prêter à une telle intervention, et, le cas échéant, pour préparer l'intervention.

Dans les affaires suisses, nous avons eu jusqu'ici un seul exemple, dans lequel une tierce intervention (par deux Etats membres) a eu lieu (*Affaire Stoll c. Suisse*²⁰). Dans le sens inverse, la Suisse n'est, jusqu'à présent, jamais intervenue au titre de l'article 36, alinéa 2.

Je crois tout de même que les agents, en dépit des difficultés pratiques, devrait faire un effort pour faire davantage usage de cette possibilité. Les critères appliqués au Royaume-Uni, tels que présentés tout à l'heure par Derek Walton, me paraissent très intéressants ; ils pourraient être utiles pour d'autres Etats également.

M. Ignacio Blasco Lozano (Espagne)

L'indépendance de l'Agent du gouvernement est une question qui doit être resituée dans le contexte national propre à chaque Etat. Ainsi, lorsque comme en Espagne, l'Agent du gouvernement est perçu comme l'expert-conseil du Gouvernement, ce besoin d'indépendance n'est pas ressenti puisque cette indépendance est naturellement inhérente à la fonction même de l'agent. Par conséquent, il ne paraît pas opportun de rechercher une harmonisation des statuts nationaux des agents autour de l'idée de leur indépendance.

Au-delà, cette fonction technique d'expert-conseil évite à l'agent d'être touché par cette schizophrénie évoquée parfois ; l'agent n'est pas tiraillé entre un rôle de défenseur du Gouvernement et un autre de défenseur des droits de l'Homme. Même au stade de l'exécution de l'arrêt où l'agent remplit plutôt un rôle de défenseur de la solution de la Cour, il continue à être le conseil de ses autorités nationales. ★

20. *Stoll c. Suisse*, [GC], n° 69698/01, 10 décembre 2007.

THÈME II

LA RESPONSABILITÉ DE L'AGENT DU GOUVERNEMENT DANS LA MISE EN CONFORMITÉ DE LA LÉGISLATION ET DE LA PRATIQUE NATIONALES AVEC LES NORMES DE LA CEDH

Animateur : M. Arto Kosonen, Agent du gouvernement de la Finlande

M. Yuriy Zaytsev

Agent du gouvernement de l'Ukraine

Le 23 février 2006 le Parlement ukrainien a adopté la loi « *Sur l'exécution des arrêts et décisions et l'application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme* » qui a déterminé les moyens d'assurer la compatibilité de la législation et des pratiques nationales avec les normes de la Convention européenne des droits de l'homme et a précisé à cet égard²¹ les actions des autorités étatiques²².

Il faut noter que cette loi a reçu une appréciation assez élevée de la part des institutions européennes, mais deux ans après son adoption on est en droit de se poser la question de savoir quels sont donc les résultats pratiques de sa mise en oeuvre. C'est cet aspect que je voudrais mettre en relief dans mon intervention.

Quelques mots concernant cette loi. Elle se distingue des autres textes législatifs en particulier par le fait que le Parlement a été obligé de la soumettre au vote deux fois. La première tentative en 2001 a échoué, puisque la loi, adoptée par le Parlement, s'est heurtée au veto présidentiel. En 2005, cette loi a subi des amendements cardinaux dont l'essentiel était l'inclusion des dispositions principales

21. http://www.multitran.ru/c/m.exe?t=37172_4_2.

22. http://www.multitran.ru/c/m.exe?t=688738_4_2.

des cinq recommandations fondamentales du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

Ce n'était pas des « changements cosmétiques » ; cet amendement était vraiment une question de principe. Etant un des auteurs de ce projet, je peux le confirmer et je vais essayer de le démontrer sur l'exemple de la réalisation de ses dispositions concernant les moyens d'assurer la compatibilité de la législation et des pratiques nationales avec les normes conventionnelles.

Tout d'abord, je voudrais donner quelques explications sur les dispositions principales de la loi concernant la vérification de la compatibilité.

L'article 19 oblige à vérifier la compatibilité de tous les projets de loi, ainsi que des projets d'actes réglementaires qui sont soumis à l'enregistrement public. La loi envisage une expertise juridique spéciale pour cette vérification. Les résultats de cette expertise font l'objet d'une conclusion spéciale.

L'absence d'expertise ou la conclusion sur la non-conformité de l'acte aux exigences de la Convention peut amener au refus d'enregistrement public de cet acte.

Avec une périodicité raisonnable on assure la vérification des lois et des actes en vigueur quant à leur conformité à la Convention, en particulier, dans les domaines concernant l'activité des services de police, la procédure pénale, la privation de la liberté etc.

Les résultats de cette vérification et des propositions sur la modification des actes en vigueur sont soumis au Cabinet des Ministres.

Et maintenant quelques mots sur l'application pratique de ces dispositions. Commençons par l'aspect institutionnel. Dans l'objectif de mise en oeuvre de cette loi, par sa résolution²³, le Gouvernement ukrainien a stipulé que c'était le ministère de la Justice en tant qu'institution qui effectuait l'examen concernant la compatibilité avec la Convention.

A son tour, le ministère de la Justice a édité un arrêté assignant cette expertise à un service spécialisé dont le personnel possède une connaissance approfondie de la Convention et de la jurisprudence de la Cour européenne. A cette fin a été créé le service des expertises auprès du Bureau de l'Agent du gouvernement auprès de la Cour européenne des droits de l'homme.

Cet arrêté stipulait aussi que toute expertise doit aboutir à la production d'une conclusion formelle sur la conformité d'un projet de loi ou d'un acte réglementaire à la Convention. Pour exclure la moindre probabilité de l'entrée en vigueur de tel ou tel acte sans conclusion susmentionnée, le Gouvernement a amendé le Règlement du Cabinet des Ministres et l'arrêté gouvernemental concernant l'enregistrement des actes réglementaires. Ces derniers amendements pré-

23. http://www.multitran.ru/c/m.exe?t=153255_4_2.

voyaient qu'une telle conclusion était une condition obligatoire pour l'entrée en vigueur de cet acte.

Cependant, après avoir résolu le problème institutionnel, c'est la mise en oeuvre de ce modèle qui est devenue le problème-clé. Pour le résoudre, il a fallu résoudre au moins deux problèmes principaux.

Le fait est que, malheureusement, ce sont les actes réglementaires, c'est-à-dire des actes des ministères et des organes d'administration locale, qui présentent le plus grand danger sous l'angle de la violation potentielle de la Convention, ainsi que de la violation des droits de l'Homme en général. Eu égard à ce fait, on a mis en place, encore en 1992, la procédure de l'enregistrement public de ces actes. Au sein du ministère de la Justice il existe le service approprié qui effectue cet enregistrement.

Il faut dire que les actes présentés chaque année à l'enregistrement public se comptent par milliers, et beaucoup d'entre eux ne concernent pas le champ d'application de la Convention. D'où le problème de la mise en place d'un « mécanisme de filtrage » qui permettrait de « retrancher » de l'ensemble des actes devant passer l'expertise de la compatibilité avec la Convention ceux qui sont hors du champ de la Convention.

Mais la mise en place d'un mécanisme pareil suppose l'existence de spécialistes qui auraient une connaissance approfondie de la Convention et de la jurisprudence de la Cour européenne et par conséquent pourraient suivre toutes les étapes de la préparation et de l'entrée en vigueur des actes.

Et là est l'autre problème important, car à l'heure actuelle les ministères et les organes d'administration locale ukrainiens ne disposent pas de spécialistes de ce niveau. Les juristes de ces administrations gèrent d'habitude des problèmes d'une autre espèce. Ils n'ont souvent pas de connaissance approfondie de la jurisprudence de la Cour européenne ; ils ne sont donc pas en mesure de prévoir chaque situation de la vie courante où la violation de la Convention pourrait se présenter.

De cette façon, il était d'une importance primordiale de créer un « mécanisme de filtrage » efficace qui ne supposerait pas pour autant l'implication d'un grand nombre de spécialistes en matière de la Convention. Dans le cas contraire, tout le système d'expertise serait paralysé – il convient de faire remarquer ici que tout le service des expertises de l'Agent du gouvernement ne compte que neuf personnes.

Dans ce contexte nous avons développé une méthode spécifique de mise en place des expertises à deux composantes : structurelle et sémantique.

La composante structurelle contient un algorithme qui prévoit l'examen d'un projet d'acte réglementaire à l'aide d'un test de conformité à la Convention. De façon schématique, on peut le décrire ainsi : l'auteur de l'acte réglementaire

indique préalablement si cet acte entre ou non dans le champ d'application de la Convention.

Si la réponse est positive, l'acte est envoyé à l'expertise du Bureau de l'Agent du gouvernement ; dans le cas contraire il passe directement à l'enregistrement public avec la mention qu'il n'entre pas dans le champ d'application de la Convention. Mais même dans ce dernier cas de figure un contrôle est effectué : si l'enregistreur public du ministère de la Justice constate que malgré la mention faite, cet acte a tout de même quelque rapport avec la Convention, il l'envoie de sa propre initiative pour expertise. Ainsi, l'auteur qui tente de soustraire son acte réglementaire à l'expertise risque de dépasser le délai réservé à l'enregistrement.

Ce schéma contient tout de même un défaut évident que nous avons déjà évoqué, notamment le manque de connaissance et d'expérience dans la jurisprudence de la Cour. Sans aucun doute c'est la formation professionnelle qui pourrait combler cette lacune et le développement²⁴ dans ce domaine est prioritaire. Mais l'aspect éducatif demande beaucoup trop de temps, c'est pour cela que l'on a choisi une solution palliative.

La méthode décrite ci-dessus de la mise en oeuvre des expertises a été approuvée par l'Agent du gouvernement en tant que document officiel. On y a introduit la liste des domaines ou des situations de la vie courante qui risqueraient de provoquer la violation de la Convention. Ces listes ont été dressées suivant les articles de la Convention en y exposant de la façon la plus large possible la jurisprudence de la Cour.

Par exemple, la liste liée à l'article 3 comprend un indicateur d'une possible violation : il s'agit du « délai du dépôt du dossier médical ». A cet égard, dans l'affaire *Nevmerjitski c. Ukraine*²⁵, la Cour avait constaté la violation de l'article 38 de la Convention européenne des droits de l'homme en raison de la non présentation à la Cour du dossier médical du demandeur. Ce dossier avait en effet été détruit en raison de l'expiration des délais de dépôt de ce type de documents.

Cette sorte de fichier des violations potentielles contient 345 indicateurs et, compte tenu du « droit vivant » de la Convention, la liste reste ouverte.

De cette façon, chaque personne intéressée ayant cet index auxiliaire, que ce soit l'auteur de l'acte réglementaire ou l'enregistreur public, pourra simplement le consulter pour toutes les questions entrant dans le champ d'application du projet d'acte et transmettre ce dernier pour expertise. Au cas où ils détectent au moins une question qui entre dans le répertoire mentionné dans l'index, ils envoient cet acte à l'expertise.

24. http://www.multitran.ru/c/m.exe?t=54271_4_2.

25. *Nevmerjitski c. Ukraine*, n° 54825/00, 12 décembre 2005.

Pourtant, il faut remarquer en réalité qu'aujourd'hui encore, 18 mois après la mise en oeuvre de ce mécanisme, l'auteur de l'acte demande encore à l'étape préparatoire une consultation auprès du Bureau de l'Agent du gouvernement. Cette démarche permet de mettre en conformité l'acte avec la Convention avant même la réalisation de l'expertise.

La pratique a prouvé l'efficacité de cette méthode et cela nous a permis de traiter environ 1 100 projets de loi et actes réglementaires l'année dernière et déjà plus que 300 projets au cours de cette année.

La réalisation des expertises de la totalité des projets d'actes réglementaires concernant le champ d'application de la Convention permet également de définir les priorités concernant la vérification de la législation en vigueur avec une régularité raisonnable.

Si l'expertise du projet révèle quelques défauts dans les actes réglementaires en vigueur qui sont liés avec ce projet de façon systémique, ces actes doivent aussi être soumis à l'expertise. Par exemple, au cours de l'expertise de la directive sur la correspondance des détenus, on a révélé des défauts dans le Code de l'exécution des sanctions pénales, ce qui a entraîné l'élaboration d'un projet de loi sur les amendements respectifs de ce Code.

Comme on vient de le signaler, le système décrit de la mise en place des expertises vérifiant la compatibilité avec la Convention intéresse tous les actes, y compris les projets de loi élaborés par l'exécutif ; en revanche, il n'est pas obligatoire pour les projets de loi élaborés par les membres du Parlement. Mais on peut espérer que ce problème va également bientôt être résolu. Premièrement, les Parlementaires soumettent de plus en plus souvent leurs projets de loi à l'expertise, comprenant l'importance de cette démarche et, deuxièmement, on peut espérer que l'adoption de la Loi sur les actes normatifs rendra cette expertise obligatoire pour tous les acteurs du processus de la législation.

En ce qui concerne l'amendement de la législation en vigueur en conséquence des arrêts de la Cour européenne, cette activité en Ukraine se caractérise aussi par une manière systémique et est réglée par la législation nationale.

Se basant sur la loi susmentionnée concernant l'exécution des décisions et l'application de la jurisprudence de la Cour européenne, l'Agent du gouvernement envoie au Cabinet des Ministres ses propositions concernant les démarches à effectuer afin de prévenir d'autres violations, y compris dans le domaine de l'amélioration de la législation.

Ces propositions prennent la forme d'un document officiel et sont examinées par des dirigeants de gouvernement qui donne par la suite des instructions aux ministères compétents en signalant les délais concrets de leur exécution. La question est placée sous la surveillance continue du Secrétariat du Gouvernement.

La jurisprudence de la Cour européenne, dans des affaires relatives à d'autres pays que l'Ukraine, stimule également les amendements à la législation interne. Dans ce cas, le projet de loi est élaboré à l'initiative du ministère de la Justice, notamment par le Secrétariat de l'Agent du gouvernement, avec l'implication des représentants d'autres services d'Etat intéressés. Ainsi, par exemple, à la suite des décisions dans l'affaire *Baranowski c. Pologne*²⁶, nous avons initié l'élaboration d'un projet de loi amendant le Code de procédure pénale parce que nous y avons détecté un problème similaire qui pouvait avec le temps aboutir au constat de violation de l'article 5 de la Convention.

Les recours des citoyens ukrainiens au ministère de la Justice et à d'autres organismes d'Etat sont une source importante du dépistage des violations. Ces requêtes arrivent au Bureau de l'Agent du gouvernement et si on y détecte les éléments d'une violation ou une violation potentielle de la Convention, elles trouvent une réaction appropriée ciblée sur ce cas concret ou dans certains cas ayant un caractère plus général.

Par exemple, il y a un problème pour les détenus d'obtenir dans certains tribunaux nationaux les pièces de leur dossier pénal dont ils ont besoin pour adresser une requête à la Cour européenne. L'Agent du gouvernement réagissant aux plaintes de ce genre a tout d'abord envoyé aux responsables de l'appareil judiciaire les notes explicatives concernant l'article 34 de la Convention en leur demandant de délivrer la documentation nécessaire ; deuxièmement, on a créé un groupe de travail chargé d'apporter des amendements correspondants dans la législation ukrainienne.

Cependant, c'est le problème de l'amélioration des pratiques nationales – administratives et judiciaires – qui est sans doute le plus compliqué.

Certainement, l'amélioration des pratiques administratives peut être atteinte dans une grande mesure par la mise en conformité avec la Convention des actes ministériels. Mais que faire avec le soi-disant « facteur humain », autrement dit, avec l'arbitraire d'un fonctionnaire ?

Nous espérons résoudre en partie ce problème, au moins dans le domaine le plus sensible pour nous, notamment celui de la durée de l'enquête préliminaire, de la procédure judiciaire et de l'exécution de la décision judiciaire, en adoptant le projet de la loi sur le droit de l'individu d'adresser aux juridictions nationales une requête concernant la violation du délai raisonnable.

Le projet de cette loi dispose en termes clairs que le constat de cette violation par le juge sert de base pour entamer une enquête disciplinaire, ce qui entraînera la responsabilité juridique de la personne coupable.

Mais quant à moi, la diffusion la plus large de l'information, sans aucune exception, sur toutes les décisions de la Cour européenne dans les affaires contre

26. *Baranowski c. Pologne*, n° 28358/95, 28 mars 2000.

l'Ukraine, et cela non seulement auprès des fonctionnaires, mais aussi auprès des populations, est l'outil le plus efficace dans la lutte contre les violations commises.

Voilà pourquoi conformément à la Loi sur l'exécution, l'Agent du gouvernement envoie une information sur chaque arrêt rendu contre l'Ukraine par la Cour à tous les services publics intéressés ainsi qu'à l'Ombudsman. En plus il fait publier le résumé de chaque décision dans le journal gouvernemental qui est distribué non seulement dans les institutions publiques, mais aussi parmi les populations. La traduction complète du texte de la décision est publiée dans le « Courrier officiel de l'Ukraine » (*Ofitsiyni visnyk*). Ces publications, entre autres, servent aux membres de la société civile à prendre l'initiative de traiter un problème concret qui peut trouver une large résonance dans la société.

Parfois, vu l'importance et le caractère courant du problème, il importe de porter la position de la Cour européenne à la connaissance de chaque fonctionnaire dans un domaine particulier.

Par exemple, après la décision récente dans l'affaire *Kucheruk c. Ukraine* l'Agent du gouvernement a adressé à la direction du Département d'Etat de l'exécution des peines criminelles (services ukrainiens de prisons) une note explicative concernant l'interdiction du recours à la force excessif de la part du personnel pénitentiaire contre un détenu. Cette note explicative a été accompagnée de l'exigence de la porter à la connaissance de chaque employé du système pénitentiaire et de fournir à l'Agent du gouvernement un compte rendu détaillé sur les démarches appropriées effectuées dans chaque prison.

Pourtant, tout le monde comprend que c'est la juridiction nationale qui joue le rôle décisif dans l'application des dispositions de la Convention dans l'ordre juridique interne. Voilà pourquoi mon pays a un besoin vital de voir les juges internes s'orienter vers les valeurs de la Convention, avant tout, en changeant leur mentalité.

On organise en Ukraine des dizaines de séminaires sur la Convention et la jurisprudence de la Cour. L'un des projets de grande envergure est celui de la formation continue d'un groupe permanent dans chaque région de juges des cours d'appel ; ce projet est d'ailleurs réalisé, en particulier, avec le soutien du Conseil de l'Europe et avec une participation active de l'Agent du gouvernement. Il fonctionne depuis trois ans et a déjà montré son efficacité en matière d'application de la Convention. Dans le programme de l'Académie des juges, de l'Académie du ministère Public et de l'Académie du barreau on a introduit un cours consacré à l'étude de la Convention et de la jurisprudence de la Cour européenne.

On est en train de créer des supports informatiques pour l'application de la jurisprudence de la Cour par le juge interne. A ce sujet on peut évoquer la publication susmentionnée des décisions de la Cour concernant l'Ukraine et de leur analyse dans les journaux juridiques spécialisés, ainsi que la publication des

arrêts de la Cour concernant d'autres Etats dans une revue trimestrielle spécialisée éditée par une organisation juridique non gouvernementale. L'Agent du gouvernement est le rédacteur en chef de cette revue. C'est lui qui choisit les décisions à traduire en tenant compte des besoins de la pratique juridique ukrainienne.

Toutefois, je pense que la motivation la plus sérieuse pour les juges viendra de l'introduction dans l'article 17 de la loi sur l'exécution, de cette phrase très courte : « En délibérant, les tribunaux appliquent la Convention et la jurisprudence de la Cour en tant que source du droit ».

J'espère que l'implantation approfondie des valeurs de la Convention dans la jurisprudence interne axée sur la prééminence du droit et le respect des droits de l'Homme sera la conséquence logique des démarches de toutes les institutions nationales ukrainiennes. ★

M. Derek Walton

Agent du gouvernement du Royaume-Uni²⁷

Avant d'évoquer les mesures spécifiques visant à garantir la conformité avec la Convention, j'aimerais dire quelques mots sur la responsabilité de sa mise en œuvre.

L'article premier de la Convention dispose ce qui suit : « *Les Hautes Parties contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention* ». Cette responsabilité incombe donc en premier lieu aux autorités nationales, et il appartient à chaque Etat de déterminer, au niveau interne, la manière dont il entend s'en acquitter. Si l'Agent du gouvernement joue un rôle en la matière, c'est davantage parce que cela se justifie d'un point de vue pratique qu'en raison d'une obligation au titre de la Convention.

L'agent peut en particulier contribuer directement à garantir la conformité avec la Convention, par exemple en veillant à ce que toute nouvelle législation soit compatible avec ses dispositions. Il ou elle peut aussi jouer un rôle indirect,

27. Les opinions exprimées le sont à titre personnel et ne reflètent pas celles du Gouvernement britannique.

en veillant par exemple à ce que des systèmes efficaces garantissent la conformité de l'ensemble de l'action gouvernementale avec la Convention.

Au Royaume-Uni, les deux systèmes ont été utilisés à des périodes différentes. Jusqu'en 2000, l'Agent du gouvernement contribuait souvent directement au respect de la Convention. En 2000, avec l'entrée en vigueur de la loi relative aux droits de l'Homme, cette responsabilité a cependant été décentralisée.

C'est sur la base de cette expérience que j'examinerai les principaux aspects des dispositifs visant à garantir la conformité avec la Convention. En particulier, j'évoquerai la manière dont nous garantissons cette conformité dans le cas (a) des nouvelles lois, (b) des nouvelles pratiques et politiques et (c) des lois et pratiques existantes.

Les nouvelles lois

Il est évidemment important que des systèmes efficaces garantissent la compatibilité des nouvelles lois avec la Convention. A cet égard, les pouvoirs exécutif et législatif ont l'un et l'autre un rôle à jouer.

Le pouvoir exécutif

C'est au niveau de l'exécutif que le choix entre un système décentralisé ou centralisé est le plus difficile. Au Royaume-Uni, avant l'adoption de la loi relative aux droits de l'Homme, nous avions un système relativement centralisé. Au sein du Gouvernement, les personnes ayant une connaissance détaillée du fonctionnement de la Convention étaient assez peu nombreuses. L'Agent du gouvernement et son équipe comptaient parmi ces personnes et les projets de lois, logiquement, nous étaient donc souvent adressés pour vérification. Cette organisation n'était toutefois pas idéale. Les projets de lois étaient trop nombreux pour que l'Agent du gouvernement puisse tous les étudier. Nous manquions non seulement des moyens nécessaires, mais aussi des connaissances techniques requises pour mener, dans les nombreux domaines où le Royaume-Uni légifère, une analyse approfondie de la compatibilité des projets de textes avec la Convention. En outre, la séparation entre cette analyse des textes et leur élaboration au niveau ministériel augmente le risque de tensions entre l'agent et le ministère qui propose la loi, leurs buts respectifs pouvant être très différents.

Depuis l'adoption de la loi relative aux droits de l'Homme, un système décentralisé existe au Royaume-Uni. C'est désormais aux ministères qu'il appartient en premier lieu de veiller à la conformité des nouvelles lois avec la Convention. L'article 19 de cette loi est déterminant à cet égard, car il dispose que lorsqu'un ministre soumet un projet de loi au Parlement, il doit indiquer si le texte est compatible avec la Convention. La procédure exige de fournir en outre un exposé plus détaillé précisant les droits concernés par le projet de loi et expliquant pour-

quoi le texte sera compatible avec ces droits. Cela nécessite évidemment un contrôle attentif au niveau du ministère concerné avant que le texte soit présenté. Le ministre étant personnellement responsable de la conformité du texte, il doit veiller à obtenir des conseils éclairés et à ce que son ministère dispose de suffisamment de juristes, ayant une bonne connaissance de la Convention, pour lui apporter ces conseils. Par conséquent, les juristes de tous les ministères ont dû approfondir leurs connaissances en matière de droits de l'Homme, en plus de leurs autres domaines de spécialisation. Cette organisation est dans l'ensemble plus efficace, car ces juristes sont maintenant en mesure de comprendre les deux domaines juridiques concernés. Cela signifie en outre que les questions de droits de l'Homme peuvent être prises en compte à un stade précoce de l'élaboration des politiques. Les risques de tensions éventuelles avec l'agent sont ainsi évités. En conséquence, mes services sont désormais rarement amenés à contrôler la compatibilité d'un texte avec la Convention.

Le pouvoir législatif

Le Parlement a également un rôle spécifique. Lorsqu'un ministre affirme que son projet de loi est conforme à la Convention, le Parlement ne se satisfait pas de cette affirmation. Une commission mixte sur les droits de l'Homme, créée en 2001, étudie attentivement tous les nouveaux projets de lois et signale au Parlement les points dont elle pense qu'ils devront faire l'objet d'une attention particulière lors de l'examen du texte par le Parlement.

Les nouvelles pratiques ou politiques

Le contrôle de la conformité des nouvelles pratiques ou politiques avec la Convention relève principalement de la responsabilité de l'exécutif, le législateur n'ayant pas un rôle essentiel en la matière. Ici encore, il existe en principe une alternative entre les systèmes centralisé et décentralisé. Dans les faits, cependant, du moins pour un pays tel que le Royaume-Uni, les pratiques et les politiques sont tout simplement trop nombreuses pour qu'un système centralisé puisse fonctionner efficacement. La décentralisation est donc indispensable.

La loi relative aux droits de l'Homme (article 6) prévoit par conséquent qu'il est illégal, pour une autorité publique, d'agir d'une manière incompatible avec la Convention. Ici encore, la conformité avec la Convention incombe directement aux instances responsables des politiques concernées. Comme l'article 19, celui-ci a pour effet d'obliger ces instances à disposer de l'expertise nécessaire pour s'assurer qu'elles respectent leurs obligations légales. Par conséquent, l'agent n'a une nouvelle fois qu'un rôle restreint.

Les lois et pratiques existantes

Il est plus difficile de garantir la conformité avec la Convention pour ce qui concerne les lois et les pratiques existantes. Dans ce cas, il faut choisir entre un examen systématique de toutes les lois et pratiques en vigueur et un système de « points de déclenchement » de l'examen d'une loi ou d'une pratique spécifiques.

L'approche systématique convient peut-être dans le cas des nouveaux Etats parties à la Convention. Ce n'est pas le cas du Royaume-Uni, dont l'adhésion à la Convention est déjà ancienne, et nous n'avons donc pas entrepris un examen systématique de toutes les lois et pratiques existantes. Nous lui préférons, pour évaluer la conformité des dispositifs en vigueur, appliquer un système de points de déclenchement, qui sont présentés ci-dessous.

Affaires traitées par les tribunaux nationaux

La loi relative aux droits de l'Homme a introduit plusieurs outils nécessaires à un tribunal, lorsqu'il juge une affaire, pour veiller au respect de la Convention. Parmi ces outils figure l'article 3 de cette loi, qui permet à un tribunal d'interpréter la législation de manière compatible avec la Convention. Le tribunal a ainsi la possibilité de mettre une loi existante en conformité avec la Convention, alors qu'elle ne le serait pas sans cette intervention du tribunal. Par exemple, une disposition excluant la mention d'infractions sexuelles antérieures lors d'un procès pour viol a été interprétée comme n'excluant pas la mention de certains faits si celle-ci est nécessaire pour garantir un procès équitable.

L'article 4 de cette loi est un autre outil important. Il n'est pas toujours possible d'interpréter, comme le prévoit l'article 3, une loi en vigueur de manière compatible avec la Convention. Si une telle interprétation s'avère impossible, l'article 4 permet au tribunal de déclarer que la disposition concernée est incompatible avec la Convention. Ainsi, dans une autre affaire, le tribunal a considéré qu'il lui était impossible d'interpréter le terme « de sexe féminin », dans la législation anglaise sur le mariage, comme incluant les personnes ayant changé de sexe. Cette loi étant par conséquent en contradiction avec la Convention telle qu'interprétée par la Cour de Strasbourg dans l'affaire *Goodwin c. Royaume-Uni*²⁸, le tribunal national a déclaré que la loi en question était incompatible avec la Convention.

Une telle déclaration d'incompatibilité n'a cependant pas pour effet d'abroger la loi concernée, mais de donner à l'exécutif la responsabilité de prendre les mesures nécessaires pour mettre le texte contesté en conformité avec la Convention. Deux voies sont possibles : la première consiste en une procédure d'amendement accélérée (article 10 de la loi), qui permet à un ministre de prendre un

28. *Christine Goodwin c. Royaume-Uni*, [GC], n° 28957/95, 11 novembre 2002.

décret rectificatif afin de corriger une incompatibilité constatée par un tribunal national ou par la Cour de Strasbourg ; la deuxième, qui est la plus utilisée, consiste en l'adoption d'une loi ayant le même effet.

Affaires traitées par la Cour de Strasbourg

Le point de départ, dans ce cas, est l'article 46 § 1 de la Convention, selon lequel les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties. La Convention prévoit évidemment un mécanisme spécifique pour la surveillance de l'exécution des arrêts. Selon son article 46 § 2, l'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres, qui en surveille l'exécution. L'Agent du gouvernement intervient dans ce processus, mais ce point fait l'objet d'une autre séance.

Arrêts de la Cour de Strasbourg contre d'autres Etats

Les arrêts rendus contre un Etat ne sont, évidemment, pas directement contraignants pour les Etats qui ne sont pas parties à l'affaire concernée. Les arrêts se rattachent à un contexte juridique et factuel spécifique, qui peut ne pas être facilement transposable à d'autres Etats. Pour autant, ces arrêts peuvent aider les Etats tiers à interpréter leurs obligations au titre de la Convention. Au Royaume-Uni, la loi donne aux autorités publiques l'obligation expresse d'agir dans le respect de la Convention. Dès lors, comment ces autorités doivent-elles, au fil des décisions de la Cour, repérer celles qui peuvent aider un Etat à comprendre quelles sont ses obligations ?

Une possibilité est d'adopter une approche systématique, et c'est ce que fait le ministère de la Justice du Royaume-Uni. Le ministère publie régulièrement une note d'information recensant les innovations les plus notables de la jurisprudence de la Cour et diffuse cette note auprès des personnes en charge des droits de l'Homme au sein de tous les autres ministères. Ceux-ci peuvent ainsi relever, parmi les innovations, celles qui les concernent plus particulièrement.

L'autre possibilité est d'adopter une approche plus ponctuelle. Celle-ci est également appliquée au Royaume-Uni. Certaines affaires spécifiques sont portées à l'attention d'un ministère donné, appelé à prendre des dispositions en conséquence.

Le pouvoir judiciaire doit lui aussi se tenir informé de l'évolution de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, en raison de la possibilité qui lui est donnée d'interpréter la législation nationale de manière compatible avec la Convention et de formuler une déclaration d'incompatibilité lorsqu'une telle interprétation est impossible.

Conclusion

Au Royaume-Uni, l'expérience a montré que la meilleure façon de garantir le respect de la Convention était d'intégrer les questions de droits de l'Homme dans l'action de tous les ministères, afin qu'ils prennent pleinement ces questions en considération dans la conception des politiques et l'élaboration des lois. Voilà ce qui fonctionne, pour ce qui nous concerne.

Cette approche laisse à l'Agent du gouvernement, concernant les problèmes concrets de conformité avec la Convention, un rôle moins important que celui qu'il pourrait avoir dans un autre système. Cela étant, l'agent conserve un rôle déterminant dans l'élaboration d'instruments efficaces (tels que la loi relative aux droits de l'Homme) afin de garantir le bon fonctionnement du système.

L'Agent du gouvernement a aussi pour fonction permanente d'aider les ministères à comprendre le fonctionnement de la Cour de Strasbourg et les conséquences de ses arrêts, et de leur fournir des informations et des conseils.

En conclusion, je vous ai présenté en vingt minutes ce que j'aurais peut-être pu dire en deux phrases : l'Agent du gouvernement n'a pas nécessairement pour responsabilité directe de garantir le respect de la Convention, mais il peut néanmoins jouer un rôle très utile auprès des ministères pour les aider dans l'exercice de cette responsabilité. Les modalités concrètes de cette aide seront cependant variables selon les systèmes. ★

Discussion

M. Răzvan Horațiu Radu (Roumanie)

La vérification de la compatibilité des projets de loi avec la Convention européenne est déjà rendue nécessaire par les exigences du droit roumain. En effet, les articles 20 et suivants de la Constitution prescrivent l'intégration des traités internationaux dans l'ordre interne et leur primauté sur la loi ; par ailleurs, la Cour constitutionnelle est compétente pour effectuer un contrôle de la loi, avant comme après sa promulgation, au regard des droits fondamentaux. En pratique, cet exercice de vérification est aujourd'hui bien intégré dans les procédures d'élaboration des projets et la Roumanie en a une bonne expérience depuis qu'une loi de l'an 2000 en a posé le principe au regard du droit de l'Union européenne et des traités.

Quant à la mise en conformité de la législation et des pratiques administratives après une condamnation par la Cour européenne, la pratique en est

devenue elle aussi fréquente et, parmi quelques exemples, on peut citer la modification des articles du Code pénal sur la diffamation, l'amendement des lois sur la garde des enfants ou les recours extraordinaires, ou encore la circulaire du ministre de la Justice sur la correspondance des détenus.

M. Lipot Hóltzl (Hongrie)

L'exposé de Derek Walton a bien posé les termes du débat : la vérification de la compatibilité du droit interne existant – législation et pratiques administratives – doit-elle être régulière et systématique, ou bien n'intervient-elle qu'à l'occasion d'arrêtés rendus par la Cour ?

En ce qui concerne la Hongrie, la vérification systématique a eu lieu *ex ante*, c'est-à-dire avant la signature et la ratification de la Convention européenne ; c'était « l'exercice de compatibilité » demandé aux nouveaux Etats membres du Conseil de l'Europe. Depuis que la Hongrie est devenue Partie contractante, cette vérification régulière et exhaustive ne peut plus être menée par manque de ressources humaines et budgétaires. Par contre et à l'initiative de l'Agent du gouvernement, le droit interne est réexaminé quand la Hongrie est condamnée par la Cour – il s'agit alors des mesures générales nécessaires pour se conformer à l'arrêt – mais aussi quand la motivation d'arrêtés rendus contre d'autres Etats semble faire naître le besoin de modifier le droit interne dans le but d'améliorer sa compatibilité avec la Convention.

M. Frank Schürmann (Suisse)

J'aimerais attirer votre attention sur une difficulté à laquelle nous nous voyons parfois confrontés quand il s'agit d'accompagner et de conseiller les offices compétents dans l'élaboration de nouveaux actes législatifs. En effet, il arrive de plus en plus que nous ne sommes pas en mesure de donner des indications claires sur la question de savoir si telle ou telle solution est compatible ou non avec les exigences de la jurisprudence de la Cour. Pour utiliser l'image des feux de circulation : il est – heureusement – rare que le feu soit rouge, la solution proposée étant clairement incompatible avec la Convention. Il arrive également – là aussi, c'est évidemment positif – que nous pouvons donner le feu vert. Mais souvent, et de plus en plus, le feu est orange, c'est-à-dire, la jurisprudence ne permet pas de tirer des conclusions suffisamment claires. Dans ces cas, nous devons nous contenter de soulever les doutes qui subsistent et avertir les autorités compétentes qu'il pourrait y avoir un problème sous l'angle de la Convention. Cette situation est loin d'être satisfaisante et, dans les cas dans lesquels les doutes ont leur origine dans la jurisprudence même de la Cour, elle n'est pas susceptible de

renforcer l'autorité de cette jurisprudence. Pour reprendre l'image rappelée tout à l'heure par M^{me} Mijić qui compare le rôle de l'agent avec celui d'une mère (qui, devant la Cour, défend son enfant, mais qui, après coup, doit également le critiquer, si la Cour a constaté une violation) : c'est comme si la mère disait à son enfant : « tu ne devrais peut-être pas le faire, mais je n'en suis pas tout à fait sûre ». Il va de soi qu'il s'agit là d'un appel peu convaincant.

M^{me} Deniz Akçay (Turquie)

L'examen de la conformité de la législation et des pratiques nationales aux exigences de la Convention et de la jurisprudence de la Cour suit dans chaque ordre national un schéma différent, selon un système plus ou moins centralisé ou autonome. En Turquie, un examen systématique de conformité est pratiqué sur les projets de loi dans le cadre du processus de notre candidature à l'Union Européenne par les commissions compétentes du Parlement. Ce contrôle est encore plus important suite à l'amendement de la Constitution Turque dont le nouveau dernier alinéa de l'article 90 prévoit la primauté des conventions internationales de droits de l'Homme sur les lois nationales.

Dans les cas où l'avis de l'agent est sollicité dans cet examen, celui-ci émettra un avis sur la compatibilité qui est nécessairement hypothétique, puisque son avis ne saurait engager la Cour européenne qui pourrait avoir une toute autre opinion sur la loi. Mais ce qui importe dans cet exercice c'est la prise de conscience de l'opportunité de vérifier à un certain moment la compatibilité des projets de loi avec la Convention.

M^{me} Radica Lazareska-Gerovska (« L'ex-République yougoslave de Macédoine »)

Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la compatibilité de la législation nationale avec les normes de la Convention européenne des droits de l'homme est assurée de deux manières.

En ce qui concerne la législation en vigueur, la compatibilité a été évaluée par un groupe de travail interagences constitué au moment de la signature de la Convention (1995). L'évaluation s'est poursuivie pendant deux ans et a permis l'harmonisation d'un grand nombre de lois, si bien qu'au moment de la ratification en 1997, on a estimé que la législation de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » était conforme à la Convention.

En ce qui concerne les nouvelles lois rédigées depuis, il n'existe pas de système centralisé qui évaluerait chaque projet de loi du point de vue de sa conformité à la Convention et à la jurisprudence de la Cour, cette évaluation étant laissée aux

soins du rédacteur de chaque proposition. Étant donné que l'Agent du gouvernement travaille au ministère de la Justice, il est familiarisé avec les textes juridiques proposés par le ministère, mais il peut seulement faire remarquer au gouvernement que certains projets de loi peuvent être problématiques du point de vue de la Convention, ce qui n'entraîne aucune obligation pour le législateur. Dans les informations communiquées au gouvernement par rapport aux arrêts rendus contre « l'ex-République yougoslave de Macédoine », l'Agent du gouvernement indique également quelle est la loi problématique et précise dans quel sens elle doit être modifiée, ce qui n'est pas non plus contraignant pour le rédacteur.

Un organisme interagences pour les droits de l'Homme a été constitué au sein du gouvernement de « l'ex-République yougoslave de Macédoine », et il est envisagé d'étendre ses compétences également au contrôle de la compatibilité des lois avec la Convention.

Cependant, nous sommes conscients qu'il est très difficile de garantir la compatibilité avec la Convention, étant donné le travail extrêmement dynamique de la Cour.

M. Ignacio Blasco Lozano (Espagne)

Le système décentralisé, évoqué par l'Agent du gouvernement britannique, est de loin préférable à tout autre système plus centralisé. Car, dans cet autre système, on s'expose à deux risques ; d'abord tenter de contrôler préventivement et systématiquement la compatibilité de tous les projets avec les exigences de la Convention, dont la possibilité est douteuse ; ensuite créer les conditions d'une confrontation insoluble entre la Constitution et la Convention, normes assurément supérieures à la future loi mais dont le rang hiérarchique respectif est source de controverses.

Le contrôle de compatibilité est mieux assuré *a posteriori* par les tribunaux ordinaires mais il dépend de la place donnée aux traités dans l'ordre juridique national.

M^{me} Inger Kalmerborn (Suède)

L'Agent du gouvernement est un acteur important mais ce n'est pas le seul dans la vérification de la compatibilité avec la Convention des projets de loi ; le système suédois est ainsi mixte, ni totalement centralisé, ni complètement décentralisé.

En effet, l'agent est appelé à donner son avis sur un projet mais ce dernier est ensuite soumis au Conseil de la législation – composé de trois juges de la Cour

suprême et de la Cour administrative suprême – qui en vérifie la compatibilité avec la Convention. Dans la mesure où l’avis de ce Conseil n’est pas contraignant – bien qu’il soit le plus souvent suivi – le projet est à nouveau examiné par le gouvernement, y compris le bureau de l’agent, avant sa transmission au Parlement.

Les difficultés rencontrées dans cet examen tiennent d’abord à la technicité du contenu des projets – la fiscalité, par exemple – qui peut excéder la compétence technique des collaborateurs de l’agent, ensuite à la complexité des questions posées ; cela peut conduire à ne donner qu’un avis sous réserve, et l’agent doit l’énoncer et l’assumer.

Evidemment, la formation des fonctionnaires des administrations ministérielles au droit de la Convention pallie ces difficultés et participe à une meilleure qualité des projets de loi.

Il n’y a pas en Suède de contrôle permanent de la compatibilité de la législation en vigueur ; il n’y est procédé que sur une base *ad hoc* en fonction des arrêts de la Cour et de l’évolution de sa jurisprudence.

M. Jeroen Schokkenbroek (Conseil de l’Europe)

Plusieurs agents des gouvernements viennent d’exprimer le sentiment qu’il est parfois difficile d’émettre un avis fiable sur la compatibilité d’un projet de loi avec la Convention et son interprétation jurisprudentielle. Un outil complémentaire à envisager serait alors de solliciter l’aide du Conseil de l’Europe, qui n’a bien sûr pas à se prononcer sur cette compatibilité, mais qui peut procurer l’assistance d’une évaluation faite par un expert indépendant. Ainsi, les autorités nationales seraient en possession d’un autre avis dont les conclusions pourraient être confrontées à celles des juristes nationaux.

M^{me} Mai Hion (Estonie)

L’avis d’experts du Conseil de l’Europe sur des projets de loi serait une aide très précieuse car, comme l’a souligné mon collègue hongrois, la vérification de la compatibilité est un exercice assez difficile ; mais il faut le mener car il a des résultats préventifs utiles, permettant par exemple d’informer pleinement le Parlement sur les exigences découlant de la Convention européenne. Toutefois, la compatibilité des projets n’est pas une conformité à 100% car il faut compter avec les choix internes et le rôle tenu par le ministère auteur du projet ; dans ce processus, l’Agent du gouvernement est plutôt le pourvoyeur de réponses aux questions qu’on lui pose. Mais par manque de ressources humaines, il n’est pas en position de vérifier la compatibilité de tous les projets. Ce sont les raisons pour

lesquelles cette vérification de compatibilité repose amplement sur le contrôle de conventionalité des lois en vigueur exercé par les tribunaux nationaux.

M. Jakub Wołásiewicz (Pologne)

L'examen de la compatibilité des projets de loi avec la Convention et sa jurisprudence est une entreprise fragile. Comment tirer le meilleur profit d'une expertise du Conseil de l'Europe ou de l'avis de l'agent quand les autorités ministérielles n'ont pas l'obligation de suivre l'une ou l'autre ?

S'agissant de la vérification de la compatibilité de la législation en vigueur, il y a des situations de violation structurelle face auxquelles l'agent est démuné ; c'est le cas lorsque la source de la violation se trouve non pas dans la loi – elle n'a donc pas à être changée – mais dans la pratique judiciaire. Pour cette raison, il est convaincu de la nécessité d'échanges de vues entre la Cour européenne et les juridictions nationales suprêmes.

Reste enfin une interrogation : quand une même situation existe dans le droit de plusieurs Etats et que l'un d'entre eux fait l'objet d'un arrêt de condamnation par la Cour, cet arrêt rayonne-t-il sur les autres, les obligeant préventivement à modifier leur législation pour la rendre compatible avec la Convention ?

M. Francesco Crisafulli (Italie)

Je me demande quelle est la finalité véritable de la Recommandation (2004) 5 du Comité des Ministres, car j'ai l'impression que, plus que la vérification de la compatibilité des projets législatifs avec la Convention, c'est la vérification périodique de la législation existante qui constitue son objectif réel.

Dans un cas comme dans l'autre, je remarque que la recommandation finit par attribuer à la Convention un statut supra-législatif, proche du statut constitutionnel, ce qui peut poser problème dans certains systèmes juridiques (notamment dualistes). En Italie, par exemple, nous avons longtemps ressenti un véritable problème dans l'harmonisation du contrôle centralisé de constitutionnalité des lois (attribué en exclusivité à la Cour constitutionnelle) avec un éventuel contrôle diffus (ou décentralisé) de la « conventionalité » des lois, qui serait exercé par les juridictions ordinaires (de fond ou de légitimité). Pour ma part, j'estime qu'en Italie un contrôle systématique de la législation existante, à la lumière de la Convention et de sa jurisprudence, serait impossible, autant pour des raisons pratiques, évoquées par plusieurs intervenants, que pour des raisons d'ordre constitutionnel. Récemment, suite à deux arrêts de notre Cour constitutionnelle que j'aurai l'occasion d'évoquer dans ma présentation, le schéma est le suivant : le juge ordinaire a l'obligation d'interpréter, autant que faire se peut, la

législation italienne de manière conforme à la Convention, telle qu'interprétée à son tour par la Cour européenne ; si cela s'avère impossible, il doit alors soulever devant la Cour constitutionnelle la question de la légitimité constitutionnelle de la loi ; la Cour constitutionnelle tranchera alors à la lumière de l'article 117 de la Constitution (qui impose au législateur de légiférer dans le respect des obligations internationales de l'Etat) en tenant compte de la jurisprudence de Strasbourg.

Malgré tout, lorsqu'il s'agit d'évaluer (*a priori*, ou en tout cas en l'absence d'un jugement de la Cour mettant en cause directement une certaine législation) la conformité d'une loi ou d'un projet de loi avec la Convention, on peut effectivement rencontrer des difficultés considérables. La jurisprudence de la Cour repose certes sur des principes, mais les solutions juridictionnelles sont souvent d'espèce ; cela est dans la nature du système car l'application concrète par le juge des concepts qu'il a forgés – le juste équilibre, la proportionnalité – est tributaire des circonstances de chaque affaire. Il en résulte que l'agent (ou tout autre juriste), sollicité de donner son avis sur la compatibilité d'un projet avec les exigences de la Convention, ne peut émettre qu'une opinion empreinte d'incertitude. Mais cet inconfort, il le partage avec tous ceux qui cherchent une réponse dans les arrêts de la Cour, le juge national autant que l'expert du Conseil de l'Europe (dont l'apport est certes précieux, mais loin d'être résolutif). C'est la raison pour laquelle l'agent n'a pas à s'inquiéter quand son avis est ensuite démenti par une évolution, voire un revirement, de la jurisprudence européenne : l'erreur, dans pareils cas, est dans la nature des choses, et ni la Convention ni la Cour ne sauraient exiger des Etats une perfection qui n'est pas de ce monde. Le système de protection des droits fondamentaux instauré par la Convention est là justement pour pallier à l'inévitable imperfection des solutions choisies au niveau national.

M^{me} Anne-Françoise Tissier (France)

Lexamen de la compatibilité avec la Convention d'un projet de loi est en principe de la responsabilité du ministère porteur du projet. Par conséquent, l'agent est surtout consulté sur des questions un peu fines et sur lesquelles la réponse est rarement certaine ; d'autant que, comme l'ont souligné les agents italien et suisse, l'examen se fait à un moment donné bien avant que la Cour, le cas échéant, n'ait à se prononcer. Il est par conséquent frustrant pour le ministère demandeur d'avoir une réponse manquant de fermeté, et pour l'agent d'être ensuite démenti par la Cour. C'est donc sans grand enthousiasme que l'agent examine la compatibilité de la législation nationale avec la Convention.

M. João Manuel Da Silva Miguel (Portugal)

Le système portugais est proche des systèmes français et italien ; l'Agent du gouvernement est saisi pour avis quand le ministère qui pilote le projet l'estime nécessaire. Par conséquent, la difficulté provient de ce que l'avis est sollicité sur les questions les plus complexes et incertaines, à quoi s'ajoute que l'avis délivré est fondé sur la jurisprudence existante et que donc sa validité peut ne durer qu'un moment.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que, souvent, la loi est bien faite mais que c'est son interprétation et son application par le juge national qui sont censurées par la Cour européenne ; dans ces situations de droit en mouvement (« law in practice ») – telle la question du juste équilibre entre le droit à l'honneur et la liberté de la presse – l'avis qu'a pu donner ou que pourrait donner l'agent n'est pas déterminant dans la vérification de la compatibilité du droit interne avec la Convention.

M. Vit A. Schörm (République tchèque)

La question posée par l'Agent du gouvernement polonais n'appelle pas une réponse univoque. Il est certain qu'un arrêt de condamnation d'un Etat aura des répercussions indirectes sur d'autres Etats qui auraient dans leur ordre interne les mêmes particularités – par action ou omission – que celles censurées par la Cour ; pour autant, les autres Etats, sans doute intéressés par l'arrêt de la Cour, n'ont pas l'obligation juridique de se conformer à cet arrêt. Par conséquent, si ces autres Etats peuvent souhaiter s'aligner préventivement sur la solution dégagée par la Cour, ils jouissent du choix des moyens, choix qui leur est reconnu et qui leur est surtout nécessaire pour tenir compte des impératifs de leur ordre juridique ; n'étant pas l'Etat condamné tenu de se mettre en conformité avec l'arrêt, ils ont une obligation d'intensité moindre qui est d'assurer la compatibilité de leur système avec l'interprétation juridictionnelle. Ils sont tenus par la force du « précédent », pas par celle de la chose jugée et les mesures qu'ils prendraient n'ont pas à être les mêmes que celles retenues par l'Etat condamné et avalisées par le Comité des Ministres. Ainsi, après l'arrêt *Kudla*, la République tchèque a choisi d'adopter d'autres recours que ceux mis en œuvre par la Pologne (un recours à caractère à la fois préventif et compensatoire) et, ultérieurement, la Cour les a – en partie – considérés comme étant en harmonie avec les exigences de sa jurisprudence (le recours à caractère compensatoire a été jugé effectif, contrairement au recours à caractère préventif) sachant que la solution polonaise et la solution tchèque satisfont toutes deux à l'article 13 de la Convention.

M. Jean-Laurent Ravera (Monaco)

On ne peut méconnaître que la jurisprudence de la Cour soit parfois génératrice d'incertitudes que l'Agent du gouvernement doit subir dans son rôle d'évaluation de la compatibilité du droit interne avec les exigences de la Convention. Mais, même si ces incertitudes exposent l'agent à la frustration soit d'avoir à émettre une opinion équivoque soit d'être ensuite démenti par la Cour, ces incertitudes sont éminemment désirables et consubstantielles à la « société démocratique » ,toujours ouverte au changement et en mouvement.

M^{me} Marica Pirošíková (République slovaque)

La mise en conformité de la législation nationale avec la Convention est aussi assurée par l'intervention d'un juge constitutionnel chargé de faire respecter des obligations internationales d'effet direct. C'est le cas de la Cour constitutionnelle de Slovaquie dont l'interprétation de la Convention – à laquelle le législateur doit se conformer – est parfois plus exigeante que celle de la Cour européenne. ★

RÉSUMÉ DE LA PREMIÈRE JOURNÉE

M. Arto Kosonen

Agent du gouvernement de la Finlande

Dans leur rôle de représentation des Etats devant la Cour européenne, les agents peuvent souhaiter être dotés d'un statut qui exprimerait les responsabilités particulières qui sont les leurs. Mais, ne retenir que cette approche risque d'ouvrir un débat sans issue sur le degré d'indépendance ou seulement d'autonomie de l'agent vis-à-vis de ses autorités nationales. Il faut donc, au vu de la diversité des opinions exprimées par les agents eux-mêmes, avoir une approche souple de la question.

Il est certain que les agents sont demandeurs de plus d'échanges entre eux, évidemment sur leurs expériences respectives mais aussi sur le déroulement des procédures en cours ; les opinions exprimées à propos de la tierce intervention le montrent bien. Il faut donc réfléchir aux formes que pourraient prendre ces échanges.

Il apparaît aussi que certains agents se considèrent comme les défenseurs de leurs autorités nationales devant la Cour mais qu'ils ont plus de réticence à se voir comme défenseurs des droits de l'Homme. Toutefois, plusieurs aspects des pratiques professionnelles des agents transcendent cette opposition parce qu'elles ont pour but d'aider la Cour dans sa tâche d'administration de la justice européenne : certainement par exemple, la mise en œuvre de mesures provisoires, la proposition d'un règlement amiable, la présentation d'une déclaration unilatérale sont autant de situations où l'Agent du gouvernement cherche à réaliser l'administration d'une justice équilibrée.

En vertu de l'article 1^{er} de la Convention, les Etats Parties doivent mettre leur droit interne en conformité avec la Convention. Mais convient-il de tout faire dans cette recherche de la compatibilité de la législation et des pratiques nationales avec la Convention ? En tous cas, l'on constate des réponses diverses à cette question ; approches pragmatiques et approches plus systématiques coexistent.

A n'en pas douter la question de la compatibilité de la législation existante est complexe. D'une part, l'incompatibilité peut résulter non du texte même de la

législation mais plutôt de son application pratique, situation à l'égard de laquelle l'agent a peu de moyens d'action ; d'autre part, l'agent n' a pas les moyens humains et suffisamment de temps disponible pour procéder préventivement à l'examen de la compatibilité du droit interne existant. Par conséquent, c'est à la suite d'un arrêt de condamnation que la question surgira. Si elle participe à la problématique générale de l'exécution des arrêts, sa particularité est de concerner la prise de mesures générales de la nécessité de laquelle il faut persuader les autorités nationales ; il semble que cette persuasion soit plus convenablement recherchée par la voie de la convivialité – rapports interpersonnels, visites de contacts, relances écrites, etc. – que par le recours à un simple argument d'autorité. Toutefois a été posée la question de la responsabilité de l'autorité publique nationale à l'origine du constat de violation.

L'appréciation de la compatibilité des projets n'est pas un exercice plus aisé. L'avis donné par l'agent ne porte que sur un texte au stade du projet, mais naturellement pas sur son application future qui pourrait conduire à des interprétations différentes et à des développements modifiant la portée ou le sens de la loi. De plus, cet avis est donné à un moment donné en fonction de l'état présent du droit de la Convention ; l'agent doit donc intégrer l'hypothèse d'une évolution de la jurisprudence de la Cour, voire d'un revirement, ce qui ne contribue évidemment ni à la clarté, ni à la mise en œuvre aisée de l'avis qu'il émet. Par ailleurs, certains agents voient leur tâche rendue plus ardue dans la mesure où, dans l'exercice de l'examen de la compatibilité des projets avec la Convention, ils doivent chercher à concilier les obligations de l'Etat à l'égard du Conseil de l'Europe et celles qu'il a à l'égard de l'Union européenne. ★

THÈME III

LA CONTRIBUTION DES AGENTS DU GOUVERNEMENT À L'EXÉCUTION DES ARRÊTS DE LA COUR

Animateur : M^{me} Anne-Françoise Tissier, Agent du gouvernement de la France

M^{me} Deniz Akçay

Co-Agent du gouvernement de la Turquie

D'emblée, je souhaiterais rappeler que ni la Convention, ni le Règlement de la Cour, ni les règles du Comité des Ministres en matière d'exécution des arrêts de la Cour ne contiennent une définition, voire une référence substantielle quant à l'Agent du gouvernement. Le problème n'a été discuté ni au cours de l'élaboration du Protocole 11, ni à celui du Protocole 14.

Si du point de vue du droit international public cette approche est parfaitement compréhensible, force est de relever que récemment dans certains mécanismes de contrôle on a vu émerger des instances distinctes, chargées de servir comme des interlocuteurs ou des coordinateurs avec les instances nationales. L'article 15 de la Convention pour la prévention de la torture demande clairement que chaque Etat désigne une autorité qui serait la destinataire des notifications faites par le Comité. Le même article invite le Gouvernement à lui notifier tout agent de liaison qu'il désignerait.

De nombreuses conventions de coopération pénale prévoient également la désignation des autorités nationales destinées à servir d'agents de liaison.

Même des mécanismes de contrôle non conventionnels tels que la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance ont également prévu des correspondants nationaux.

L'absence de toute référence à un Agent de gouvernement ou à une autorité nationale dans le système de la Convention en 1950 pourrait s'expliquer par l'hypothèse fondamentale, voire le pari fondamental des auteurs de la Conven-

tion qui estimaient que le mécanisme de contrôle de la Convention serait plutôt fondé sur les requêtes interétatiques et que dans tous les cas les recours devant la Cour, après l'examen de la Commission, resteraient exceptionnels.

Naturellement, il est plus intéressant de s'interroger, pourquoi plus tard, lors de l'élaboration des Protocoles 11 et 14, lorsque nous étions conscients de l'effondrement du pari initial suite à l'explosion du nombre des requêtes individuelles, nous n'ayons pensé à définir le rôle de l'Agent du gouvernement.

Pourquoi ? Cela serait-ce dû à un effet de vitesse acquise, après tout, pourquoi après plus de cinquante ans allions-nous ajouter un nouvel élément « visible », distinct, lorsque nous étions concentrés sur la restructuration du système autour d'une Cour unique, d'abord, et autour d'une meilleure efficacité de la Cour, ensuite ?

Mais il y a une autre raison aussi, durant cinquante années de fonctionnement il y a eu des habitudes institutionnelles qui se sont ancrées : il a été en général préféré que chaque ordre juridique national ait la liberté de choisir ou de désigner son agent ; absence d'uniformité quant au ministère qui recrute ou désigne l'agent, absence de pérennité de l'agent qui souvent remplit cette fonction en attente d'une autre. La fonction d'agent, disons-le clairement, ne constituait pas et ne constitue toujours pas dans l'ensemble des Etats une carrière bien définie.

Ainsi, malgré le fait que les nouveaux membres du Conseil de l'Europe ont choisi de nommer des agents et de bureaux d'agents cela ne s'est pas traduit par une pratique générale.

S'agissant des rapports « collectifs » avec la Cour, à part les réunions biennales avec les membres et le Greffe de la Cour il n'y a pas d'autres contacts structurés et collectifs avec celle-ci.

Du côté du Comité des Ministres, je me rappelle qu'il y avait eu une proposition de se réunir à certains intervalles en tant qu'agents d'exécution. D'ailleurs, une variante plus prononcée de cette proposition préconisait des réunions de surveillance de l'exécution au niveau des agents.

Mais ces propositions n'ont pas eu de suite. Jusqu'à la Recommandation 2008(2) et encore, sans qu'ils soit nommément désigné, l'agent est une notion dans la plupart des cas abstraite et dans tous les cas sans contenu bien défini.

Or, face à cette absence d'uniformité des statuts et notamment de l'absence d'une conscience professionnelle commune, la surveillance de l'exécution des arrêts a évolué de manière phénoménale au cours des vingt dernières années.

L'exécution aujourd'hui est devenue un « art » comparable à celui de la défense devant la Cour ayant ses propres principes, ses propres objectifs.

D'ailleurs, il serait intéressant de relever que le concept de l'exécution des arrêts ne figure également que dans un seul et bref article de la Convention. N'oublions pas que l'article 41 de la Convention concernant la « satisfaction

équitable » empiète quelque part sur l'exécution en admettant d'emblée l'hypothèse que « le droit interne de la Haute Partie Contractante » puisse ne permettre « d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation ».

Donc, du point de vue des auteurs de la Convention l'exécution des arrêts était une notion déjà secondaire et limitée à des éventuelles mesures générales.

Ce n'est donc que la Recommandation 2008(2) « sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide de la Cour européenne des droits de l'homme » qui ose identifier une instance nationale chargée de jouer un rôle, au moins de coordination dans la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour.

Cette instance pourrait être celle de l'agent, mais pas nécessairement, puisque le terme « agent » n'est nullement utilisé et que l'on a préféré le terme de « coordinateur » pour définir une instance qui pourrait être analogue à celle de l'agent.

Les pratiques nationales étant tellement variées, la recommandation n'a pas osé aller jusqu'à nommer cette instance en tant qu'agent, mais on peut dire que la nature des fonctions dont la recommandation attend ou recommande l'accomplissement coïncident plus ou moins avec celles de l'agent en général.

Quelle est ou quelle serait la spécificité d'une instance « agent » qui pourrait utilement contribuer à accélérer le processus ? Sommes-nous en train de pousser des portes déjà ouvertes ? Finalement ce que la recommandation attend de cette instance, agent, quasi-agent, est certes important, mais – soyons réalistes – ce n'est pas déterminant.

En résumé, la recommandation demande au point coordinateur de :

- ▶ Obtenir des informations pertinentes,
- ▶ Se concerter avec les personnes ou entités responsables au niveau interne des décisions concernant les mesures à prendre pour exécuter un arrêt,
- ▶ Et, le cas échéant, prendre ou initier les mesures pertinentes pour accélérer ledit processus.

Ces trois attentes sont, certes, importantes, mais elles ne sont pas déterminantes et encore moins suffisantes lorsqu'il y a des problèmes plus sérieux, nécessitant la prise de décisions politiques, soit au plus haut niveau gouvernemental, soit en associant à la prise de décision gouvernementale les parlements nationaux. Je pense qu'il serait exagéré de penser qu'un agent sur la base de ces trois « fonctions » puisse devenir le *deus ex machina* de l'exécution rapide et complète.

D'ailleurs, la recommandation ne s'y est pas trompée : C'est à l'Etat membre qu'il incombe de :

- ▶ Veiller à la mise en place des mécanismes efficaces de dialogue et de transmission entre le coordinateur et le Comité des Ministres,
- ▶ Prendre les mesures nécessaires pour garantir que tout arrêt soit exécuté,

- ▶ Développer des synergies efficaces entre les différentes autorités,
- ▶ Identifier à un stade précoce les mesures nécessaires à cet effet,
- ▶ Préparer des plans d'action,
- ▶ Prendre les mesures d'information des différents acteurs intervenant au processus de l'exécution,
- ▶ De diffuser le vade-mecum concernant l'exécution des arrêts de la Cour,
- ▶ Tenir le cas échéant leurs parlements informés de la situation relative à l'exécution,
- ▶ Assurer en cas de problème « substantiel » les actions qui s'imposent au plus haut niveau politique si nécessaire.

Il est clair, que du point de vue des fonctions et surtout des obligations et responsabilités à assumer, il n'y a pas commune mesure entre le point de référence défini comme « coordinateur » chargé de quelques fonctions certes importantes, mais plutôt de nature bureaucratique, et les autres responsabilités générales incombant à l'Etat partie contractante.

Toutefois, le schéma de la recommandation n'apporte aucune limitation per se à un Etat précis qui chargerait son correspondant, son coordinateur et encore plus son agent de l'ensemble ou d'une partie des autres responsabilités énumérées dans la Recommandation 2008(2).

Par ailleurs, il ne faudrait – peut être – pas perdre de vue le fait que le rôle de l'agent dans l'exécution n'est pas le même que celui qu'il assure devant la Cour, lorsque muni de toutes les informations recueillies de ses autorités, il se bat en tant que juriste qualifié pour obtenir une irrecevabilité ou une non-violation.

Or, le moment de l'exécution est autrement sensible dans la mesure où entre l'agent et les autorités, il y a l'arrêt de violation. Cet arrêt qui s'interpose entre l'agent et les autorités nationales transforme quelque part également l'Agent du gouvernement en agent du Comité des Ministres.

L'agent dans cette nouvelle configuration doit convaincre ses autorités de prendre des mesures qui contreviennent à leurs positions qu'il a lui-même, parfois, plaidées en tant qu'agent devant la Cour.

Cela est d'autant plus flagrant lorsque la Cour relève des problèmes systémiques qui requièrent soit des amendements législatifs, voire constitutionnels, soit des mesures réglementaires, administratives, éducatives, soit, encore plus grave, les deux.

Dans d'autres cas, la prise de mesures individuelles peut s'avérer difficile dans la mesure où il faudrait dans certains cas rouvrir des dossiers judiciaires ayant acquis la force de la chose jugée, ou alors, rouvrir des situations qui pourraient mettre en cause les acquis d'une tierce partie.

Donc, dans les cas relativement faciles, ne prêtant pas à des contestations, l'exécution d'un arrêt peut être accélérée par des contacts rapides avec les autorités concernées sous la direction de l'agent.

Par contre dans l'hypothèse des problèmes structurels, le positionnement de l'agent peut s'avérer délicat : En premier lieu, il faut que lui-même soit convaincu de la nécessité des mesures à suggérer à ses autorités. Il y a toujours un moment de contestation de soi-même dû à la loi d'inertie face à un arrêt de violation contre l'éventualité duquel on a longuement combattu pour l'éviter. Il est difficile de se « convertir » en défenseur de l'arrêt de la Cour, lorsqu'on a défendu – parfois pendant des années – des thèses et arguments que la Cour rejette un par un dans son arrêt.

Naturellement, la contestation peut provenir de la part des autorités également, l'arrêt constituant pour elles aussi un défi à relever à travers l'exécution.

Dans l'optique des responsabilités que décrit la recommandation, quelle que soit la dénomination officielle du coordinateur, et en partant de l'hypothèse que l'agent sera au moins un coordinateur, l'on devrait pouvoir envisager de la part de celui-ci des positions plus actives et surtout plus concrètes.

Naturellement, sur les aspects techniques de telles interventions et/ou initiatives (traductions, diffusion...), nous avons entendu et nous allons entendre plusieurs variantes selon les bonnes ou moins bonnes expériences de chacun. Je ne voudrais pas non plus m'attarder sur une systématisation de nos responsabilités d'autant plus improbable étant donné l'extrême diversité des statuts d'agents.

Cependant, il y a un point qui, il me semble, nous interpelle tous. C'est de pouvoir anticiper autant que possible à un stade précoce les exécutions difficiles.

Toute requête traverse différentes étapes. Mais il y a un moment où nous pouvons déjà pressentir l'issue de violation, soit parce que la Cour dans des affaires analogues a constaté la violation, soit parce que la décision de recevabilité comporte des éléments qui annoncent déjà celle-ci, soit, enfin, parce que nous-mêmes sommes conscients de l'existence d'un problème structurel découlant de la loi.

Je pense que dans l'ensemble de ces cas, nous devrions être en mesure de suggérer à nos autorités les mesures qu'un arrêt de violation pourrait requérir.

Que ce soit avant ou après l'arrêt sur la violation, l'Agent du gouvernement, (coordinateur ou autorité nationale chargée de l'exécution d'ailleurs) dans la nouvelle configuration de la Recommandation (2008)² a acquis une visibilité qui lui confère des devoirs et des responsabilités et il lui incombe d'explorer si ces pouvoirs ne sont pas clairement définis, et d'expérimenter beaucoup plus activement si ces pouvoirs lui ont été reconnus.

Nous voyons aussi tout intérêt à poursuivre cette démarche, non pas seulement avec les autorités nationales, mais également avec le Comité des Ministres et le Secrétariat chargé de la surveillance de l'exécution, afin d'avancer sur un terrain sûr et éviter des malentendus qui surgiraient à un moment tardif.

Une autre démarche qui me paraît s'imposer dans certains cas, c'est de diversifier les moyens d'exécution par la diffusion de l'information appropriée au

niveau de la magistrature et de l'administration et par la formation professionnelle du personnel des autorités impliquées dans l'exécution, sans se cantonner à la mesure proprement requise pour l'exécution. Il ne s'agit pas là d'une dispersion des moyens. Au contraire, il s'agit d'une stratégie concertée destinée à assurer une sensibilisation continue de l'ensemble de l'appareil national.

Je voudrais terminer mon exposé par une proposition : il me semble, que suite à la nouvelle recommandation il serait approprié d'envisager, à l'instar des réunions biennales avec la Cour, des réunions entre le Secrétariat de l'exécution et les agents à des intervalles réguliers. Au cours de telles réunions, les agents, sans se référer à des affaires individuelles – comme c'est le cas des réunions avec la Cour, d'ailleurs – pourraient soulever les problèmes qu'ils rencontrent dans l'exécution et discuter avec le Secrétariat de la surveillance des arrêts, des différents volets de l'exécution, en général. ★

M. Francesco Crisafulli

Co-Agent du gouvernement de l'Italie

Lorsque je suis arrivé à Strasbourg, en mai 2000, je portais – tout comme mon prédécesseur, dont j'étais alors l'adjoint – deux chapeaux bien distincts : celui d'attaché juridique de la Représentation, que je coiffais pour me rendre aux réunions droits de l'Homme du Comité des Ministres ; et celui de co-agent, que j'ôtai respectueusement dans la salle d'audience de la Cour pour plaider devant elle. Chacun de ces deux chapeaux me reliait à une différente hiérarchie, celle qui passait par le Représentant permanent, d'une part, et celle qui passait par l'agent, d'autre part. Certes, au sommet de ces deux hiérarchies, on retrouvait encore et toujours une seule et même entité, le Gouvernement italien, représenté d'ailleurs par un seul et même ministre, celui des affaires étrangères, dont dépendent tant les agents diplomatiques que l'Agent du gouvernement et son bureau. Malgré cela, la distinction était nette et non dépourvue de conséquences pratiques.

Dans l'exercice des fonctions d'agent, ma liberté d'action était virtuellement illimitée : le caractère éminemment technique de la défense devant la Cour me laissait la plus grande marge de manœuvre, d'autant plus que les rapports hiérarchiques, au sein du bureau de l'agent, ont toujours été, en Italie, purement

formels et théoriques. L'activité a toujours été caractérisée, en réalité, par des rapports d'égalité substantielle entre les trois membres de la structure (agent, co-agent et co-agent adjoint) et de grande liberté réciproque dans le traitement des affaires, dans un esprit à la fois de coopération et d'indépendance, très typique de l'ordre judiciaire (dont le co-agent et le co-agent adjoint sont traditionnellement issus), où seule est acceptée une sorte de hiérarchie de l'expérience. Au demeurant, tout le travail concernant la Cour européenne des droits de l'homme est confié aux deux co-agents basés à Strasbourg, tandis que l'agent titulaire se consacre à d'autres fonctions qui lui sont également confiées, et notamment aux procédures devant le Tribunal et la Cour de Luxembourg.

En revanche, dans les réunions Droits de l'Homme du Comité des Ministres, je représentais au Comité des Ministres (à la place du Représentant permanent et dans ma qualité d'attaché juridique) à la fois la complexe hiérarchie politique du ministère des Affaires étrangères, porte-parole du Gouvernement sur la scène internationale mais souvent étranger à la violation constatée par la Cour et aux obligations pouvant découler de l'arrêt, et les rapports non moins complexes de celui-ci avec les autres ministères, administrations ou autorités, compétentes, la plupart du temps, pour les mesures à prendre en exécution de l'arrêt, mais parfois peu sensibles à la dimension européenne et internationale de leurs responsabilités. Et ce chapeau m'imposait davantage de contraintes. En fait, l'activité de l'attaché juridique se traduisait pour l'essentiel en un travail d'officier de liaison : exposer devant les Délégués les informations reçues de la capitale (quand nous en recevions) et qui devaient ensuite être confirmées par écrit (d'où les doutes légitimes sur l'utilité de cette procédure solennelle mais vainement longue et peu pratique, qui ont conduit à réformer les méthodes de travail) ; prendre note des commentaires et des demandes du Secrétariat ; rapporter ces commentaires et ces demandes aux ministères compétents et attendre de nouvelles informations.

La nature proprement administrative de la position de l'attaché juridique, son encadrement hiérarchique plus strict, le caractère essentiellement « ministériel » de l'approche aux questions d'exécution, ainsi que les aspects de politique internationale qui parfois déteignaient sur cette approche, sont autant d'éléments qui faisaient obstacle à toute initiative plus pénétrante, plus proactive de la part de l'attaché juridique, lui interdisaient en principe tout contact direct avec des autorités non ministérielles et le confinaient à la marge de la procédure d'exécution. Si, dans quelques occasions, les attachés juridiques crurent pouvoir pousser plus loin leur intervention, cela tint essentiellement à l'initiative individuelle, au prestige et à l'expérience personnels, à la relative marge de liberté et à certains rapports privilégiés que peut assurer l'appartenance à l'ordre judiciaire, surtout dans les relations avec les juridictions, ainsi qu'à une certaine souplesse « méditerranéenne » qui s'accommode de quelques écarts occasionnels des

règles et des procédures. Mais dans l'ensemble, surtout au début, ces initiatives étaient accueillies avec un intérêt courtois, voire condescendant parfois, mais ne produisaient pas de résultats remarquables.

Depuis, les choses ont évolué.

Certains d'entre vous se souviennent peut-être de l'appel que j'avais moi-même lancé, lors du colloque entre agents des gouvernements organisé à La Haye par la Présidence néerlandaise en décembre 2005. Je m'étais prononcé en faveur de la participation directe des agents aux réunions Droits de l'Homme du Comité des Ministres et de leur plus grande et plus directe implication dans le processus d'exécution des arrêts, et en même temps j'avais prôné une révision de la position que devrait avoir l'agent dans l'organisation institutionnelle de nos Etats (révision qui me paraissait – et me paraît toujours – étroitement liée à l'influence des agents sur la mise en œuvre des arrêts et, par là, de la Convention même). Je ne me fais certes pas l'illusion d'avoir contribué à amorcer l'évolution à laquelle nous assistons depuis quelque temps, mais je me flatte au moins de l'avoir prévue.

C'est un fait que de plus en plus d'Etats membres ont destiné à leurs Représentations permanentes des experts juridiques spécialement qualifiés qui, dans certains cas, exercent également les fonctions de co-agents. D'autres pays ont adopté la pratique d'envoyer à Strasbourg leurs agents, ou des membres des bureaux de ceux-ci, lors des réunions Droits de l'Homme du Comité des Ministres, soit pour y prendre part directement, soit pour prêter assistance technique aux diplomates chargés de présenter la position du Gouvernement ; et ce, au moins lors des réunions dans lesquelles sont en discussion des affaires particulièrement délicates concernant l'Etat en question. Enfin, il me semble que la pratique de confier aux agents, ou à des fonctionnaires de leurs bureaux, la tâche de mener avec le Secrétariat les analyses et les discussions bilatérales, pour la résolution des différents problèmes pouvant surgir au cours d'une procédure d'exécution, se fait de plus en plus répandue.

Cette évolution dans la pratique des Etats n'est pas restée confinée dans un cadre purement domestique ; en fait, elle correspond à un changement dans l'attitude et dans la pratique des organes du Conseil de l'Europe. Je ne saurais dire lequel de ces changements progressifs s'est amorcé en premier, ni s'il existe entre eux un lien de causalité et, dans l'affirmative, où se situe la cause et quel en a été l'effet. Je constate cependant que ces changements, par delà leur coïncidence chronologique, apparaissent liés et interdépendants. A ce propos, il me paraît nécessaire et conforme à justice d'ajouter que, de la part du Service de l'exécution, on a constaté la même évolution : une attention accrue pour la dimension juridique et technique de l'exécution des arrêts et pour la nécessité d'éviter d'en faire le prétexte à des prises de position, voire à des pressions, de caractère politique général ; une disponibilité toujours croissante à l'écoute des Délégations et

au dialogue bilatéral ouvert et transparent ; le plus grand soin dans l'analyse scrupuleuse et contradictoire des arrêts et des éléments d'information concernant le droit national fournis par l'Etat défendeur ; bref un attachement pragmatique au résultat concret poursuivi par l'exercice et une réelle conscience de ses limites physiologiques. Pour ma part, je salue cette démarche et me réjouis de voir qu'elle se poursuit.

Une étape importante dans cette évolution globale est certainement représentée par les « nouvelles » méthodes de travail du Comité des Ministres, élaborées, à l'initiative de la présidence norvégienne, il y a près de quatre ans, et qui font encore et toujours l'objet de vérifications, d'évaluations et, au besoin, de petits ajustements de la part des différentes présidences qui se succèdent. Ces nouvelles méthodes ont considérablement augmenté la productivité des réunions Droits de l'Homme du Comité des Ministres. Elles ont notamment mis fin à la pantomime de l'appel nominatif de chaque cas, alors même qu'il ne présentait aucun profil méritant une discussion, dans le seul but de permettre à une Délégation d'égrener un chapelet d'informations impossibles à retenir (et qu'elle devait de toute manière réitérer par écrit), ou bien de déclarer, avec force circonlocutions, qu'elle n'avait rien à dire (ce qui est généralement plus vite fait en silence). Mais elles ont aussi promu les contacts bilatéraux entre le Secrétariat et les Délégations, auxquels j'ai fait allusion tout à l'heure, et, dans la mesure où elles ont rendu les réunions Droits de l'Homme du Comité des Ministres plus riches de contenus et plus techniques, ont encouragé les Etats à y envoyer leurs agents ou bien des conseillers juridiques spécialisés, en permanence à Strasbourg ou venant de la capitale.

L'initiative norvégienne s'inscrivait dans le cadre d'un processus de réforme et de rationalisation de la procédure de contrôle de l'exécution des arrêts, dont une plus grande efficacité était largement perçue comme l'une des conditions essentielles de la garantie du fonctionnement à long terme du système de la Convention tout entier. L'importance de l'exécution des arrêts et de la mise en conformité des systèmes juridiques nationaux avec les exigences de la Convention, telles que progressivement dégagées par la jurisprudence de la Cour, n'a jamais été ignorée ou sous-estimée par les spécialistes. Cependant, c'est surtout à partir de la déclaration adoptée à Rome, le 4 novembre 2000, par la conférence ministérielle réunie lors de la célébration du cinquantenaire de la Convention (un événement majeur, qui a déjà été rappelé au cours des travaux d'hier), que le thème de l'exécution des arrêts a véritablement pris, dans la pensée de tous les acteurs du mécanisme de protection des droits fondamentaux, l'importance cruciale que nous lui attribuons aujourd'hui. Les Gouvernements des Etats membres, le Comité des Ministres, l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, et, *last but not least*, la Cour elle-même (qui, de plus en plus fréquemment, s'affranchissant progressivement de la retenue dont elle avait toujours fait

preuve en matière d'exécution, intègre dans ses arrêts des paragraphes entièrement et spécifiquement consacrés à l'application de l'article 46, à côté de ceux qui concernent l'application de l'article 41) sont depuis cette date résolument engagés, chacun dans son domaine de compétence, dans un effort d'amélioration des procédures et mécaniques d'exécution, nourri par le constat quotidien de leur importance pour l'effectivité de la protection des droits fondamentaux en Europe et pour le « sauvetage » de la Cour, en passe d'être noyée par la marée montante des requêtes.

Car, dès les premiers pas de ce vaste mouvement de réforme, ont été portés au grand jour les liens étroits qui lient l'exécution des arrêts (malgré tout ce que cette opération a de spécifique, de singulier, d'individuel) à la prévention des violations, au règlement de problèmes systémiques, à la création de voies de recours internes : bref à la mise en conformité du droit interne avec les exigences conventionnelles, en un cercle (vicieux ou vertueux selon les cas) dont le centre se situe dans l'engagement au respect et à la garantie des droits de l'Homme, le rayon s'étend sur toute la portée du principe de subsidiarité et la circonférence embrasse la dimension dite « constitutionnelle » du droit de la Convention. Ainsi je crois pouvoir inclure, dans la notion large d'« exécution », certaines mesures – telles que, par exemple, la vérification de compatibilité des lois et des projets de lois, préconisée par la Recommandation (2004)⁵ du Comité des Ministres – qui, sans être directement liées à la mise en œuvre d'un arrêt spécifique, n'en sont pas moins l'anticipation des mesures générales qui pourraient s'avérer nécessaires un jour, lorsque – tôt ou tard – l'application d'une législation défectueuse aura fait l'objet d'un constat de violation.

L'évolution de la pratique, que j'ai évoquée tout à l'heure, doublée de la vaste réflexion dont je viens de retracer sommairement les grandes lignes, ont tout récemment débouché sur l'adoption de la Rec(2008)² « *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* ». Deniz Akçay en a parlé longuement et je m'en tiendrai à son analyse exhaustive et pertinente.

Certes, la Recommandation ne mentionne pas expressément l'agent ; certes, elle n'offre guère d'éléments pour identifier avec précision la figure du coordinateur ; certes, elle ne lui confie explicitement que des rôles accessoires. Ceux qui, comme moi, ont assisté aux travaux préparatoires, savent à quel point cet indénié élément de « flou », peut-être de réticence, fut imposé par la diversité considérable de nos systèmes constitutionnels et juridiques respectifs, mais également par la diversité non moins importante des mentalités et des cultures, des dimensions géographiques et démographiques de nos pays, des traditions et pratiques politiques et institutionnelles, bref par les contraintes mentionnées tantôt par M^{me} Akçay. La nécessité de respecter ces spécificités nationales tout en traçant une route, à la fois accessible et praticable pour tous, mais également

capable de nous mener de l'avant, et non de nous enfermer dans une boucle sans issue et sans perspectives de progrès, lançait aux experts chargés de rédiger le texte de la Recommandation un défi considérable. Ils l'ont relevé et, malgré toutes ses limites, la Recommandation est à mes yeux la preuve qu'ils ont su le remporter en marquant un pas important dans la bonne direction : qui – j'en suis convaincu – est celle de l'attribution à l'agent d'un rôle central dans le processus d'exécution.

Que l'implication de l'Agent du gouvernement représente une valeur ajoutée dans le processus d'exécution des arrêts me paraît franchement une évidence indéniable et je crois qu'aujourd'hui nous en avons sous les yeux une démonstration pratique qui vaut bien tous les raisonnements de ce monde. J'ai déjà fait l'éloge du Service de l'exécution et je ne veux à présent rien retirer à ses membres de leurs mérites personnels ; cependant, je suis persuadé qu'ils ont été sollicités, stimulés, encouragés dans leur démarche par le Directeur général, Philippe Boillat, dont le patrimoine professionnel se nourrit – comme par hasard – d'une longue et brillante expérience en tant qu'Agent du gouvernement suisse. En observant sa manière de travailler, d'affronter les problèmes que pose l'exécution des arrêts, on ne peut pas s'empêcher d'y voir la marque d'une longue familiarité avec la tâche de représenter au quotidien l'Etat devant la Cour, et de la connaissance intime, « radioscopique » de la jurisprudence de Strasbourg, qui en est le corollaire. En faut-il davantage pour être convaincu ? Et bien, songeons alors à la fréquence avec laquelle il arrive à chacun d'entre nous, à l'heure où nous prenons connaissance d'une nouvelle requête et nous commençons à échafauder le schéma de notre défense, de nous représenter les conséquences que pourraient avoir, sur le terrain de l'exécution, les différentes issues possibles de la procédure, et d'accorder nos arguments et l'ordre – principal ou subsidiaire – de nos conclusions à ces pronostics, dans la tentative d'éviter au moins le constat qui pèserait plus lourd sur le plateau des mesures individuelles ou générales. On voit bien ici que l'agent, qui bien souvent aura prévu les exigences de l'exécution avant même que l'arrêt ne soit émis, est sans nul doute la personne la plus apte à interpréter les commandements qui se dégagent de la sentence une fois qu'elle est prononcée.

Pour ma part, je prône donc sans hésitation pour une interprétation de la Recommandation (2008)² qui valorise au plus haut degré possible, au niveau national, le rôle et la position, à la fois, du « coordinateur » et de l'agent, étant entendu que ces deux acteurs du processus d'exécution peuvent se confondre, sous certaines conditions, ou bien rester distinctes.

L'Italie a connu, vous le savez, certaines difficultés dans l'exécution des arrêts, comme dans la mise en conformité de son droit interne avec la Convention et dans l'exercice efficace des responsabilités qui dérivent du principe de subsidiarité. Les analyser ici nous conduirait hors sujet : il ne suffit de dire que ces diffi-

cultés étaient – et sont toujours, dans la mesure où elles peuvent encore subsister – liées à des facteurs de différente nature : l'approche dualiste au droit international public, mais aussi un certain déficit de formation des professionnels du droit (et en particulier des fonctionnaires et magistrats) en matière de droit international des droits de l'Homme ; la place, pas toujours clairement définie par la doctrine et la jurisprudence, accordée aux traités (et à la Convention en particulier) dans le système constitutionnel des sources du droit, mais aussi certaines particularités du jeu politique et parlementaire italien ; la superposition quasiment totale des droits conventionnels et des droits constitutionnels, doublée des divergences entre Cour européenne et cours nationales (y compris la Cour constitutionnelle) dans leur interprétation, mais également une certaine rigidité du système juridique interne.

Depuis la session ministérielle de mai 2004, qui a marqué une étape majeure dans le processus de réforme du système européen de protection des droits fondamentaux, et grâce à la modification de l'article 117 de la Constitution, introduite en 2005 (à vrai dire pour des raisons étrangères, du point de vue politique, au souci de mieux assurer la garantie des droits conventionnels), l'Italie a amorcé un processus qui a déjà donné certains résultats appréciables et dont on peut espérer qu'il constituera le point de départ d'une évolution positive dans le domaine qui nous intéresse.

Les premières innovations, en ordre chronologique – et peut-être les plus spectaculaires – ont été réalisées au niveau parlementaire. Elles sont dues en partie aux initiatives que l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe a commencé à adopter, à partir de sa résolution Res. 1226(2000), en matière d'exécution des arrêts et, en particulier, au « coup de fouet » qu'a représenté la Résolution 1411(2004), avec sa menace de mise en œuvre de l'article 8 du Statut, ainsi qu'à l'activisme déployé, suite à l'adoption de ce dernier texte, par la Délégation parlementaire italienne et par son Président de l'époque, M. Azzolini.

Ce dernier a en effet pris l'initiative d'un projet de loi (devenu ensuite la loi n° 12 de 2006, dite « loi Azzolini ») qui a modifié la loi de 1988, portant ordonnancement de la Présidence du Conseil des Ministres, en y ajoutant une nouvelle disposition consacrée à l'exécution des arrêts de la Cour. J'y reviendrai tout de suite pour l'examiner de plus près, mais auparavant je voudrais vous brosser un tableau rapide des autres initiatives prises par l'Italie.

Dès 2005, avant même l'adoption définitive du projet de loi Azzolini, les Présidents des deux Chambres avaient adressé aux Présidents des Commissions parlementaires permanentes respectives deux lettres annonçant la transmission systématique des arrêts de la Cour européenne rendus à l'encontre de l'Italie et préconisant leur prise en compte, aussi bien dans le cadre de l'examen des projets de loi qu'en vue de toute autre initiative rentrant dans les pouvoirs constitutionnels du Parlement. Parallèlement, le Service juridique de la Chambre des Dépu-

tés a été chargé d'éditer une publication trimestrielle dans laquelle sont synthétisés et expliqués tous les arrêts rendus par la Cour à l'encontre de l'Italie. Cette publication est destinée prioritairement aux élus et aux fonctionnaires parlementaires et sert de référence pour la prise en compte de la jurisprudence de la Cour à toutes fins utiles dans l'exercice de la fonction parlementaire et notamment législative. Enfin, un dossier spécifique, traitant de la « compatibilité conventionnelle » des projets de lois (analogue aux dossiers qui, depuis des années, sont établis aux fins de la « compatibilité constitutionnelle » et de la « compatibilité communautaire ») est désormais systématiquement inclus dans le matériel fourni par les services parlementaires aux Commissions permanentes chargées de l'examen des projets de loi.

L'ensemble de ces mesures me paraît répondre de manière efficace – du moins en principe – aux exigences exprimées par la Recommandation (2004)5 du Comité des Ministres en matière de vérification préventive de la compatibilité conventionnelle des projets de lois.

D'autres initiatives ont entouré celles que je viens d'évoquer :

- ▶ centralisation des paiements auprès du ministère de l'Économie et des Finances, afin de simplifier et d'accélérer le paiement des satisfactions équitables, et introduction d'une possibilité de recouvrement, au préjudice des administrations locales ou autonomes, des sommes versées par l'Etat, pour éviter une trop grande déresponsabilisation des instances et des fonctionnaires dont l'action est directement mise en cause par le constat de violation ;
- ▶ intensification de l'activité de formation des magistrats (à partir de 2006) ; des développements sont attendus, suite à l'institution d'une école de la magistrature ;
- ▶ deux arrêts (n^{os} 348 et 349 de 2007) de la Cour constitutionnelle qui, s'appuyant sur le nouveau texte de l'article 117 de la Constitution (qui impose au législateur central et régional l'observation du droit communautaire et des traités internationaux), ont annulé des dispositions législatives (en matière d'indemnités d'expropriation et dédommagement pour dépossession illégale de la part des administrations publiques) que la Cour européenne avait jugées contraires à l'article 1 du Protocole 1 ; ces arrêts revêtent une importance considérable, au-delà de leur objet spécifique, sur le plan plus général de l'intégration de la Convention et de sa jurisprudence dans le droit interne (j'en ai brièvement parlé dans une intervention précédente et je n'y reviendrai pas).

Pour en revenir à présent à la loi « Azzolini », voici le libellé de la nouvelle disposition introduite dans la loi sur la Présidence du Conseil des Ministres :

« Le Président du Conseil des Ministres, directement ou en déléguant un Ministre :

...

a-bis) promeut les accomplissements de compétence gouvernementale conséquents aux prononcés de la Cour européenne des droits de l'homme adoptés à l'égard de l'Etat italien ; communique sans retard aux Chambres lesdits prononcés pour examen de la part des Commissions parlementaires permanentes compétentes et présente chaque année au Parlement un rapport sur l'état d'exécution des susdits prononcés ; »

La disposition est largement recopiée sur le modèle de celle (contenue à l'alinéa précédent) qui concerne le droit communautaire et, en particulier, les conséquences des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes. Il s'agit d'un premier caractère politiquement significatif, car pour la première fois une analogie, sinon une équivalence, est implicitement établie entre le droit de l'Union, qui depuis des décennies a trouvé sa place, à plein titre, dans l'ordre juridique italien, et le droit de la Convention (qui, au contraire, peine à s'y intégrer).

Un autre élément intéressant est l'attribution de cette nouvelle compétence au Président du Conseil (et non au ministre des Affaires étrangères) : celui-ci étant l'organe qui, dans l'ordre constitutionnel, dirige et coordonne l'action gouvernementale et assure la cohérence de la politique de l'exécutif, ce choix situe implicitement la mise en œuvre des arrêts de la Cour au nombre des thèmes au centre de l'action politique.

Si l'on met en relation la « loi Azzolini » et la Recommandation (2008)² on constate certaines correspondances évidentes.

Ainsi, le fait d'avoir attribué au Président du Conseil, en personne ou par le biais d'un ministre délégué, la tâche de « promouvoir » l'exécution des arrêts de la Cour me semble répondre pleinement au souhait de voir attribuer la tâche de « coordinateur » à une personne ou instance dotée de l'autorité et des pouvoirs visés, notamment, au points 1, 5 et 10 de la Recommandation. Je dirais même qu'elle reflète le souhait, exprimé par certaines Délégations au cours des travaux préparatoires, mais qui en définitive n'avait pas fait l'unanimité, d'indiquer dans le texte l'exigence d'une coordination « à un niveau politique élevé », ou « au plus haut niveau politique ».

Un autre élément de consonance entre la Recommandation et la « loi Azzolini » se retrouve dans la prévision d'une information du Parlement, que la première envisage, au point 9, comme une éventualité en cas de besoin (« le cas échéant ») et que la disposition nationale impose comme une tâche régulière de la Présidence du Conseil des Ministres sur une base mensuelle (information relative aux nouveaux arrêts devenus définitifs) et annuelle (rapport sur l'état d'exécution des arrêts : un premier rapport au Parlement italien a été présenté en 2007 et le rapport pour 2008 est en préparation). Cette partie de la loi doit être lue en combinaison avec les initiatives des Présidents de la Chambre des Députés et du Sénat, dont j'ai parlé tout à l'heure.

En revanche – pour ce qui est du thème spécifique de nos travaux – il est vrai que l'Agent du gouvernement n'est mentionné ni dans la loi, ni dans l'arrêté du Président du Conseil qui édicte les règles pratiques en vue de son application. Ce dernier, en fait, se réfère à une « liaison préalable avec la Représentation permanente d'Italie auprès du Conseil de l'Europe » (art. 1, § 3) et à un « raccord avec la Représentation » (art. 1, § 5), pour – respectivement – la communication des arrêts aux administrations intéressées en vue de la mise en route des « procédures d'exécution des obligations découlant desdits arrêts, conformément aux articles 41 et 46 de la Convention » et pour la promotion des règlements amiables. La formule, quoique imprécise, a été interprétée sans hésitations comme faisant référence au bureau du co-agent, situé auprès de la Représentation Permanente, qui, en pratique, est désormais systématiquement impliqué de manière directe dans les activités susmentionnées, ainsi que pour la préparation du rapport annuel au Parlement.

Lorsque l'on se penche sur les différentes activités du « coordinateur » visé au point n° 1 de la Recommandation, on constate que les deux premières d'entre elles revêtent un caractère essentiellement technique ; il en va autrement, toutefois, pour la tâche mentionnée au troisième tiret. Selon les spécificités des différents systèmes juridiques, il se peut en effet que le pouvoir de « prendre ou initier les mesures pertinentes pour accélérer » le processus d'exécution suppose la titularité d'une position d'autorité qui n'est pas nécessairement attribuée à l'agent.

D'une manière plus générale, parmi les différentes indications que le Comité des Ministres a donné aux Etats contractants en adoptant le texte en question, certaines peuvent aisément se concevoir comme des tâches confiées aux agents, tandis que d'autres exigent l'intervention d'une personne ou entité investie d'une autorité de nature à la fois institutionnelle et politique. Ainsi, par exemple, les mesures visées aux points 3, 4, 7 et 8 pourraient sans doute être attribuées à la compétence des agents sans intervenir sur leur statut. En revanche, il est déjà plus douteux que les agents puissent, en l'état actuel des choses et étant donné leur statut dans la plupart de nos pays, « favoriser l'adoption de toute mesure utile pour développer des synergies efficaces entre les acteurs pertinents du processus d'exécution au niveau national, que ce soit de manière générale ou en réponse à un arrêt spécifique, et identifier leurs compétences respectives » (point 5 de la Recommandation). Quant à l'établissement des plans d'action, « assortis si possible d'un calendrier indicatif », il me semble que c'est là une tâche qui implique la capacité de formuler des pronostics, voire de prendre des décisions, concernant la procédure d'adoption de mesures pouvant relever de la compétence de différentes administrations (s'agissant par exemple de certaines mesures individuelles ou de mesures générales consistant en l'adoption de normes réglementaires) voire d'entités autonomes (Régions, *Länder*, etc.) ou

même d'organes constitutionnels (lorsque l'arrêt impose, par exemple, des modifications législatives qui doivent suivre la procédure parlementaire). Il me semble donc que l'établissement des plans d'action suppose inévitablement l'intervention d'autorités dotées d'un pouvoir institutionnel et politique leur permettant de prévoir, et même de déterminer, du moins en partie, les choix à faire en termes opérationnels, les temps nécessaires à leur mise en œuvre, les actions possibles afin d'influer sur le cours et la durée des procédures constitutionnelles, etc. Il est donc évident, à mes yeux, que l'implication d'une autorité politique et institutionnelle de haut niveau est nécessaire.

J'ajouterai d'ailleurs que pareille implication n'est pas pour autant toujours suffisante : il n'est pas rare, en effet, que l'exécution d'un arrêt de la Cour implique l'adoption d'une décision judiciaire (mesure individuelle ou revirement jurisprudentiel de caractère général) qui est par définition soustraite à toute influence de la part des autres pouvoirs de l'Etat. Le problème est de taille, et nous sommes tous conscients, je crois, de la contradiction, inhérente au système et à laquelle nous avons été tous directement ou indirectement confrontés, entre les notions de séparation des pouvoirs et d'autonomie et indépendance de l'ordre judiciaire, d'une part, et la responsabilité, d'autre part, que le droit et la pratique internationales mettent à la charge du Gouvernement, pour des actes ou des omissions relevant parfois de l'exercice de la fonction judiciaire, qui ne lui sont donc pas imputables et auxquels il ne saurait remédier sans enfreindre les prérogatives de la juridiction. Mais la question est trop vaste et nous mènerait trop loin pour que nous puissions l'aborder ici²⁹.

29. Je me borne à relever qu'un premier pas pourrait consister à changer de vocabulaire, en remplaçant le terme « Gouvernement » par le mot « Etat », qui exprime plus clairement la notion globale à laquelle on veut en réalité se référer, compréhensive de tous les pouvoirs et de toutes les instances et entités qui, à divers titres, participent de la puissance étatique et peuvent être impliquées dans l'origine d'une violation et dans la correspondante obligation d'y remédier. On dirait alors « responsabilité de l'Etat », « agent de l'Etat » et ainsi de suite.

D'autre part, j'en profite pour noter en passant que l'autonomie et l'indépendance du pouvoir judiciaire ne sont pas les seuls principes dont il conviendrait de réétudier nature, fondement, buts et limites dans un souci d'harmonisation avec le système européen de protection des droits fondamentaux tel qu'il se présente dans la pratique actuelle. En effet, ce sont les principes fondateurs du système démocratique eux-mêmes, voire le postulat de la légitimité démocratique et constitutionnelle (la *Grundnorm* kelsenienne) qui sont mis en cause par la suprématie d'un corpus de règles, elles-mêmes issues d'un processus décisionnel non proprement « démocratique » et dont la permanence ou la modification sont soustraites à la volonté souveraine des peuples, qui sont posées comme un a priori qui conditionne la « validité » (conventionnelle) des choix législatifs, voire constitutionnels. On voit bien que c'est la notion de « souveraineté populaire », par-delà même celle de « souveraineté nationale », qui est remise en question par le système de la Convention.

Comment harmoniser, alors, la valorisation – implicitement souhaitée, je crois, par la Recommandation (2008)2 – du rôle de l'agent avec la multiplicité et variété des tâches que le Comité des Ministres recommande aux Etats membres d'accomplir dans le processus d'exécution ? Dans la pratique, il me semble pouvoir discerner deux approches différentes.

La première – adoptée, je crois, par quelques uns de nos Etats, mais qui reste minoritaire – consiste à confier le rôle d'agent à une personnalité dotée d'une légitimité démocratique et faisant partie de l'équipe gouvernementale (ministre, vice-ministre, Secrétaire d'Etat...). Cette solution, qui consiste à fondre la fonction d'analyse technique et juridique des problèmes posés par l'exécution avec celle de formation et mise en œuvre de la volonté politique nécessaire pour prendre les mesures requises, présente l'avantage de réduire les passages et de simplifier le processus en le concentrant entre les mains d'un seul acteur institutionnel. Cela devrait, en théorie du moins, faciliter et accélérer l'exécution. Mais elle présente aussi certains inconvénients indéniables. Tout d'abord, elle rattache directement – et soumet de manière spectaculaire – le rôle de l'agent aux aléas du jeu politique et des bouleversements gouvernementaux : l'agent devient ainsi le porte-parole d'une majorité, d'un Gouvernement, et non plus du Gouvernement (rectius : de l'Etat) dans sa fonction objective de représentant, dans l'arène internationale, de l'Etat dans sa continuité constitutionnelle par-delà les changements d'orientation politique. En deuxième lieu, compte tenu de la nécessité de combiner en une seule et même personne certaines qualités techniques et la légitimité politique et démocratique, elle peut créer des contraintes difficiles à gérer, surtout pour de petits pays. En troisième lieu, l'union des deux figures en une seule et même personne appauvrirait la confrontation dialectique – certes difficile, parfois, mais combien créatrice – entre les deux perspectives de l'analyse juridique et de la sensibilité politique. Enfin, on pourrait redouter qu'un membre du Gouvernement, trop occupé par d'autres problèmes urgents, finisse par déléguer entièrement les fonctions concernant la Convention européenne à des collaborateurs plus ou moins spécialisés, plutôt que de s'en intéresser personnellement, ce qui réduirait son apport à une simple façade et ôterait beaucoup de son intérêt à la solution adoptée.

La deuxième approche – majoritaire, parmi nos Etats – consiste à confier le rôle d'agent (et éventuellement celui de co-agent) à un (ou plusieurs) fonctionnaire inséré, sous une forme ou une autre, dans l'organigramme d'un ministère, tout en attribuant à la compétence d'un membre du Gouvernement (sans doute le titulaire du ministère en question) la responsabilité politique de l'exécution. C'est, *grosso modo*, la solution adoptée en Italie³⁰. L'agent – ou plutôt, en pra-

30. Mais l'expérience de la « loi Azzolini » est récente et il est encore temps pour quelques ajustements possibles.

tique, les co-agents – reste ainsi titulaire de la seule fonction de consultant technique mais dispose d'un référent politique de haut niveau (le Président du Conseil ou le ministre délégué) expressément chargé de prendre soin de la promotion des mesures d'exécution des arrêts et donc titulaire d'une responsabilité spécifique dans ce domaine et d'un devoir de raccord avec le Parlement (à son tour détenteur du pouvoir d'orientation et de contrôle politique sur l'action gouvernementale).

Ce type d'organisation pallie à certaines défaillances que l'on peut déceler, comme je viens de l'indiquer, dans l'autre modèle, mais n'est guère innovatrice et ne résout point les difficultés liées – surtout dans les « grands » pays, ou dans ceux dont les traditions institutionnelles, bureaucratiques et culturelles entravent, ou empêchent totalement, le contact direct entre l'agent et son interface politique. En Italie, par exemple, je n'aurais aucune chance de pouvoir représenter directement au chef du Gouvernement ou au ministre délégué un problème ou une hypothèse de solution, sans passer par l'intermédiaire (et le « filtre ») du bureau (le Département des affaires juridiques et législatives de la Présidence du Conseil des Ministres) qui, d'après l'arrêté d'application de la « loi Azzolini », est chargé des tâches concernant le processus d'exécution des arrêts, ce dernier devant vraisemblablement passer, à son tour, par l'intermédiaire du cabinet ou du Secrétaire général. On comprend aisément que cela entraîne, dans le meilleur des cas, des retards dans la communication et donc dans l'action ; dans le pire des cas, la problématique ou les solutions envisageables peuvent être portées au niveau politique d'une manière non correspondante à la formulation de l'agent, voire ne jamais y parvenir du tout.

Pour ma part, j'ai une autre vision de ce que devrait être la position de l'agent.

Certes, l'agent se fait « l'avocat » de son pays devant la Cour comme devant le Comité des Ministres au stade de l'exécution. Mais son rôle est davantage celui d'un représentant de l'Etat que celui d'un porte-parole de tel ou tel Gouvernement (et j'ai déjà indiqué les raisons pour lesquelles cette dernière vision de l'agent me paraît inappropriée). De plus, l'agent est également astreint à une déontologie professionnelle qui, en s'articulant autour des fondements du préambule à la Convention et de son article premier, l'oblige à défendre son pays dans l'intérêt supérieur (et commun à tous les Etats contractants) du mécanisme de protection des droits fondamentaux. Il se fait ainsi auxiliaire de la justice européenne et s'attache essentiellement à plaider en faveur de la conformité à la Convention du système juridique national considéré dans la dimension objective de l'énoncé normatif comme de l'acte d'application concrète.

La position de l'agent est donc, déjà au stade des plaidoiries devant la Cour, sensiblement différente de celle de l'avocat libéral, dont la liberté est le reflet du droit de son assisté de se défendre par tous les moyens légaux et se trouve limitée, en même temps, par le respect de ce droit, qui la confine dans les bornes du choix

stratégique et technique. L'agent doit pouvoir jouir d'une liberté d'une nature différente : la liberté d'identifier en son âme et conscience le point d'équilibre entre la défense d'un système juridique, qui se veut respectueux des droits de l'Homme, et la protection effective de ces droits tels que définis par la Convention et sa jurisprudence. Il doit donc pouvoir maîtriser sans réserves les données de la cause portée devant la Cour (en obtenant notamment toutes les informations pertinentes), se faire partie prenante de l'obligation de coopération de l'Etat défendeur avec la Cour et « négociateur » avec ses propres autorités, avec un degré d'autonomie approprié, la position « soutenable » que l'Etat va prendre devant le juge européen³¹.

Mais c'est au stade de l'exécution que l'exigence d'autonomie de l'agent se fait davantage sentir.

L'agent doit pouvoir assumer, avec le degré d'autonomie opportun, le rôle d'interface entre les autorités nationales et le Comité des Ministres. Vis-à-vis de ce dernier (et dans ses contacts avec le Secrétariat, qui constituent un moment essentiel dans la préparation technique des réunions), l'agent doit veiller à cerner avec précision les exigences réelles découlant de l'arrêt et s'opposer à des demandes éventuelles de mesures qui iraient au-delà de ce qui est effectivement nécessaire au niveau des mesures individuelles et générales ; il faut en effet que les débats restent dans les limites inhérentes à la nature et au but de l'exercice, sans débordements tendant à transformer la surveillance de l'exécution en une occasion pour imposer aux Etats contractants des choix de politique générale, dans un domaine spécifique, qui dépasseraient les obligations ponctuelles imposées par l'article 46 de la Convention. Mais, en même temps, l'agent doit également être en mesure d'exercer une certaine influence sur les décideurs nationaux afin de les pousser à prendre les mesures effectivement nécessaires et à vaincre les résistances qui, parfois, peuvent entraver – pour des raisons souvent compréhensibles, qui tiennent par exemple aux pressions de l'opinion publique ou à l'attachement à certaines traditions juridiques, voire culturelles, dont on a du mal à percevoir les défaillances – le processus d'exécution.

Pour s'acquitter de manière efficace de cette dernière tâche, l'agent doit pouvoir user d'une autorité morale et, dans une certaine mesure, « politique » qui ne saurait être le seul fruit de son prestige personnel et professionnel (bien que ces éléments restent cruciaux, cela va de soi) et qui doit s'appuyer également sur son statut formel, sur sa position institutionnelle.

Bien entendu, mon propos n'est pas de confier à l'agent un quelconque pouvoir de prendre directement les décisions pertinentes : cela constituerait une anomalie aussi bien du point de vue de la place qui est celle de l'agent dans le sys-

31. Sans pour autant exprimer des positions contraires à celles de son Gouvernement, comme l'a remarqué M^{me} Tissier.

tème de la Convention que de celui de la structure de nos systèmes constitutionnels, fondés sur les principes fondamentaux de la démocratie et de la séparation des pouvoirs. Dans ce sens, j'aurais des réserves à souscrire à la solution consistant à confier les fonctions d'agent à un membre du Gouvernement. En même temps, je ne crois pas que la position de simple fonctionnaire ministériel (quel que soit son niveau) soit suffisante pour permettre à l'agent de développer pleinement toutes les potentialités de son rôle. Ce à quoi je pense, c'est plutôt une voie intermédiaire entre ces deux cas de figure : un agent qui puisse se poser en interlocuteur direct et « privilégié » des décideurs, s'adresser à eux sans intermédiaires, être consulté régulièrement dans le processus d'exécution (et même, en dehors de ce cadre strict, à l'occasion de toute activité visant à des modifications de l'ordre juridique qui pourraient avoir un impact sur la compatibilité avec la Convention), débattre avec eux, d'une position de relative autonomie, des tenants et aboutissants de l'exécution et des mesures proposées, aider à la solution des problèmes et, dans une certaine mesure, faire valoir librement ses vues et exercer une pression « politique » (au sens large) en faveur des mesures requises.

Je suis persuadé que cela serait d'une grande utilité dans tous les cas où les mesures d'exécution requises relèvent de l'exécutif (qu'il s'agisse de l'exercice des prérogatives gouvernementales au sens strict ou des compétences des autorités administratives) ou du législatif. Un problème différent se pose évidemment lorsque la mise en œuvre de l'arrêt de la Cour exige une décision judiciaire. Dans pareil cas – qui n'est point rare – il faut que nous fassions preuve de réalisme et d'une certaine humilité. Il ne s'agit pas, au nom des droits de l'Homme et de la prééminence du droit, de saper les fondements de ces mêmes principes en essayant de réduire l'ampleur de l'autonomie et de l'indépendance du judiciaire. Il faut savoir que la mise en conformité d'une décision judiciaire interne aux exigences d'un arrêt de la Cour (et, plus généralement, la conformité de la jurisprudence nationale aux standards fixés par la Cour européenne), passe inévitablement par le long et patient travail de formation et sensibilisation des juges et procureurs, la persuasion, et l'accord volontaire et spontané des juridictions ; elle ne saurait – sans préjudice grave pour les principes de l'Etat de droit et pour la crédibilité même du système de la Convention – s'accommoder de raccourcis qui impliqueraient une influence de l'exécutif (formellement responsable devant l'instance internationale) sur le judiciaire (responsable en substance et seul maître de la solution). Ceci étant dit afin d'éviter tout malentendu sur ce point, je crois quand même que l'agent auquel je pense pourrait jouer sur les juridictions un rôle de persuasion non négligeable, tout en respectant pleinement les prérogatives du judiciaire.

Concrètement, que faudrait-il donc faire pour donner corps à l'image que je me fais de l'agent « idéal » ? Bien sûr, je n'ai pas l'ambition de vous livrer une

formule qui serait valable dans tous nos pays et nos systèmes constitutionnels. Je ne peux que vous indiquer des pistes de réflexion, que je tire de l'expérience italienne dans d'autres domaines qui me paraissent présenter, avec celui dont nous nous occupons, certaines analogies.

Je crois que le but devrait être d'avoir un agent réunissant dans sa personne des qualités professionnelles et morales de très haut niveau ; ces qualités ne devraient pas se borner à exister, elles devraient également être visibles dans le *background* professionnel de l'agent, dans sa carrière et dans le prestige des fonctions qu'il a précédemment exercées. Pour être concret, je dirais par exemple que l'agent devrait être choisi parmi les juristes ayant exercé – ou ayant les qualités requises pour exercer – les plus hautes magistratures (Cour suprême, ou de Cassation, ou constitutionnelle, Conseil d'Etat, etc.). L'agent devrait en outre recevoir une investiture provenant formellement d'une autorité suprême et incarnant la nation dans son ensemble : il pourrait par exemple être nommé par le Chef de l'Etat (comme cela est souvent le cas, par exemple, pour les magistrats de haut rang). En amont de la nomination formelle, sa désignation devrait impliquer le concours de plusieurs autorités de nature différente, afin de lui donner à la fois le chrisme de l'impartialité et une certaine dose de légitimité démocratique indirecte : en me référant à la pratique italienne en matière de désignation, par exemple, de ce qu'on appelle couramment les « autorités indépendantes », je verrais une consultation entre les présidents des magistratures suprêmes (Cour constitutionnelle ? Cour de cassation ? Conseil d'Etat ?), et entre les titulaires des organes représentatifs (en Italie, si nous adoptions cette approche, nous impliquerions probablement les présidents des deux Chambres du Parlement, après consultation avec les chefs des groupes parlementaires), débouchant au final sur une délibération collégiale du Conseil des Ministres qui formaliserait la proposition de nomination, à soumettre au Chef de l'Etat pour adoption. Bien entendu, d'autres procédures pourraient également être envisagées, incluant par exemple une consultation avec des acteurs concernés de la société civile (associations des professions légales, ONG, etc.).

A mon sens, un agent ayant reçu pareille investiture jouirait à la fois d'un lien étroit avec les institutions démocratiques et la société civile et d'un certain degré d'indépendance, ainsi que d'une autorité qui lui serait propre et qui ne procéderait pas de son rattachement fonctionnel à un ministère ou à un organe de l'exécutif. Il serait dès lors, mieux qu'un fonctionnaire (même de haut niveau et personnellement capable et respecté), à même de faire entendre sa voix – sans pour autant avoir le pouvoir, je le répète, de prendre lui-même des décisions opérationnelles – dans les enceintes dans lesquelles se joue la partie de l'action politique nécessaire pour se conformer aux arrêts de la Cour.

Merci de votre attention. ★

Discussion

M. Jakub Wołosiewicz (Pologne)

J'étais invité par les organisateurs du séminaire à présenter les expériences polonaises en matière d'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires concernant la Pologne.

Le but des procédures engagées devant la Cour européenne des droits de l'homme est de contrôler la législation et la pratique des Etats en ce qui concerne les droits et libertés garantis par la Convention. Si une violation de ces droits et libertés est constatée, la Cour prend un arrêt et la procédure d'exécution commence. De temps en temps, l'exécution de l'arrêt est même plus importante que la procédure devant la Cour. L'objectif essentiel de l'exécution d'un arrêt, outre l'indemnisation du requérant, est d'identifier la cause de la violation. Si cette cause est structurelle, c'est clairement le signe qu'il faut changer la loi ou la mauvaise pratique. C'est la seule mesure qui peut empêcher de nouvelles violations et, par conséquent, de nouveaux arrêts. En Pologne, nous sommes parvenus à ces conclusions au bout de quinze ans.

Le 17 mai 2007, le Conseil des ministres de Pologne a adopté le « *Plan d'action du gouvernement pour la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Pologne* » (*Program Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wobec Rzeczypospolitej Polskiej*).

L'élaboration du plan d'action avait été proposée par l'Agent du gouvernement devant la Cour européenne des droits de l'homme. A cet égard, il avait pris en compte les conclusions tirées du rapport de ses activités en 2001-2005, dans lesquelles il identifiait les principaux secteurs dans lesquels il fallait prendre des mesures générales à la lumière de la jurisprudence de la Cour concernant la Pologne.

Cette initiative a été approuvée par le ministère des Affaires étrangères qui l'a présentée au Conseil des ministres en février 2006.

En gardant à l'esprit le fait que l'exécution des arrêts de la Cour relève de la compétence de divers ministres, l'Agent du gouvernement a proposé d'établir sous l'égide du ministre des Affaires étrangères une *task force* spéciale interministérielle, qui a été chargée de préparer des propositions pour le plan d'action. Cette initiative a été endossée par le Conseil des ministres et la *task force* a commencé à travailler en août 2006 en application d'un arrêté du ministre des Affaires étrangères.

La *task force* comprenait des experts désignés par quatorze ministres (Construction, Education nationale, Finances, Economie, Affaires maritimes, Science et Enseignement supérieur, Travail et Politique sociale, Agriculture et Développement rural, Trésor, Justice, Intérieur et Administration, Affaires étrangères, Transports et Santé). Ils ont été soutenus dans leurs travaux par le Solliciteur général du ministère du Trésor (*Prokuratoria Generalna Skarbu Państwa*), la Commission électorale de l'Etat et la Commission centrale des établissements pénitentiaires.

La *task force* a présenté le projet de plan d'action au Conseil des ministres en novembre 2006. Après de nouvelles consultations interministérielles, le projet a été approuvé par le Conseil des ministres le 17 mai 2007.

Les propositions d'actions contenues dans le plan d'action visent à accroître l'efficacité de l'exécution des arrêts de la Cour concernant la Pologne et à prévenir de nouvelles violations de la Convention par la Pologne. Ainsi, la mise en œuvre du plan d'action contribuera au respect des droits de l'Homme et de l'Etat de droit en Pologne.

Le plan d'action comporte des propositions de réformes législatives, et des propositions visant à améliorer l'application pratique de la législation et la diffusion régulière de la jurisprudence de la Cour parmi le public, les juges, les procureurs, les organes administratifs et d'autres fonctionnaires. Le plan d'action met l'accent sur des domaines tels que :

- ▶ les règles gouvernant l'application et la prolongation de la détention provisoire ;
- ▶ la prévention des retards des procédures judiciaires et administratives et l'accroissement de l'efficacité des voies de recours internes en cas de plainte concernant la durée des procédures ;
- ▶ l'extension de l'accès à un tribunal (par exemple la création de procédures d'appel dans les affaires traitées par les chambres maritime et médicale, l'amélioration des garanties offertes aux personnes bénéficiant d'une aide judiciaire gratuite ou demandant une exemption des frais de justice) ;
- ▶ la prévention de la censure de la correspondance adressée à la Cour par des personnes privées de liberté ;
- ▶ l'amélioration de l'efficacité des contacts entre parents et enfants imposés par les tribunaux ;
- ▶ le traitement effectif des plaintes concernant la rivière Bug ;
- ▶ l'introduction de mécanismes visant à garantir un équilibre entre l'intérêt des propriétaires privés d'appartement et les intérêts des locataires dans le domaine des loyers contrôlés par l'Etat.

Le plan d'action comporte également quelques dispositions essentielles en matière de coopération entre le ministre des Affaires étrangères et d'autres ministres en ce qui concerne les procédures devant la Cour et l'exécution des

arrêts. En particulier, le plan d'action envisage la création d'un comité interministériel permanent pour les questions liées à la Cour européenne des droits de l'homme.

Le plan d'action servira de point de départ pour de nouvelles actions visant à améliorer la législation et la pratique en Pologne, ainsi que la sensibilisation aux droits de l'Homme. Il apporte une dynamique pour la poursuite des travaux, notamment des réformes législatives à entreprendre par les ministères concernés.

Le plan d'action comporte un mécanisme de suivi. Les tâches respectives sont réalisées par les différents ministres selon leur compétence. Le ministre des Affaires étrangères se charge de l'assistance et de l'information concernant la jurisprudence de la Cour. Le comité mentionné précédemment joue un rôle spécial concernant la Cour européenne des droits de l'homme. Il est chargé de préparer les rapports sur la mise en œuvre du plan d'action. Il peut aussi proposer des solutions en cas de difficultés liées à la réalisation du plan d'action.

Le comité a présenté son premier rapport au Conseil des ministres en novembre 2007.

Selon ce rapport, neuf projets de loi ont été préparés en relation avec diverses tâches envisagées dans le plan d'action (certaines ont été présentées au Parlement). Le ministre de la Justice a pris un arrêté visant à améliorer les règles concernant la fouille corporelle des personnes privées de liberté (suite à l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Iwańczuk c. Pologne*). Une instruction spéciale est en préparation au sujet des procédures concernant la correspondance des personnes privées de liberté avec la Cour (et avec d'autres organes internationaux des droits de l'Homme). Une analyse des réformes éventuelles des procédures administratives a été lancée (par exemple, les collectivités locales ont été invitées à faire des suggestions en fonction de leur expérience).

A la demande du ministère de la Justice, les présidents des cours d'appel commenceront à contrôler régulièrement la pratique des tribunaux en matière de prolongation de la détention provisoire, d'octroi de l'aide judiciaire gratuite et d'exécution des décisions de justice concernant les contacts des parents avec leurs enfants. Le ministère de la Justice a préparé une analyse complète de l'application de la loi de 2004 sur les recours pour violation du droit à un procès dans un délai raisonnable. Les conclusions de cette analyse serviront de base à de nouvelles actions dans ce domaine. En outre, des questions concernant la jurisprudence de la Cour seront introduites dans le programme de formation des magistrats au nouveau Centre de formation des personnels des tribunaux ordinaires et du ministère public.

Il convient également de souligner que certaines actions proposées par la *task force* dans le projet de plan d'action ont été mises en œuvre avant même l'adop-

tion officielle de ce plan, par exemple les réformes des textes législatifs concernant le système des loyers contrôlés par l'Etat.

Le 19 juillet 2007, le Premier ministre a créé le *Comité pour les questions concernant la Cour européenne des droits de l'homme (Zespół do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka)*, organe interministériel chargé de le conseiller.

La demande de création d'un organe interministériel permanent s'occupant régulièrement des questions concernant la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ainsi que de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme a été formulée pour la première fois dans le plan d'action du gouvernement pour l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Pologne, mentionné précédemment.

Le comité est chargé notamment :

- ▶ de préparer des propositions d'actions visant à exécuter les arrêts de la Cour concernant la Pologne,
- ▶ d'analyser les problèmes concernant les requêtes transmises par la Cour au gouvernement et de présenter des propositions d'actions,
- ▶ de donner des avis concernant la compatibilité de la plupart des projets de loi importants avec la Convention,
- ▶ de suivre la mise en œuvre du plan d'action et de présenter des rapports et des propositions.

Le comité constitue une plateforme pour l'échange d'informations au sein du gouvernement sur la jurisprudence de la Cour. Il sensibilise l'administration nationale au système de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le comité comprend des experts de tous les ministères, des membres du cabinet du Premier ministre et le Solliciteur général du Trésor. Il est présidé par l'Agent du gouvernement auprès de la Cour. Actuellement, quarante-deux experts ont été désignés pour siéger au comité et représenter divers services de tous les ministères et le cabinet du Premier ministre.

Les experts du comité aident l'Agent du gouvernement et son bureau pour ce qui concerne les procédures devant la Cour et le Comité des Ministres ainsi que sur une base *ad hoc*, en dehors de ses réunions.

Les représentants d'autres organes administratifs, des tribunaux ou le Médiateur peuvent aussi être invités aux réunions du comité, par exemple pour procéder à des échanges de vues. Le comité peut constituer des groupes de travail pour traiter de questions spécifiques. Jusqu'à présent, trois réunions ont été organisées avec la participation du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, du Médiateur polonais et de représentants du service du Conseil de l'Europe responsable de l'exécution des arrêts de la Cour. Le comité a également décidé d'inclure à son ordre du jour l'exécution des derniers arrêts de la Cour.

Le comité présentera bientôt au Conseil des ministres un rapport intérimaire sur les mesures prises pour exécuter les arrêts de la Cour et mettre en œuvre le plan d'action.

M. Chingiz Askarov (Azerbaïdjan)

Le statut de l'agent et de son bureau leur donne la possibilité d'entrer en contact direct avec toute autorité nationale et d'être écouté par celle-ci. En effet, l'agent est nommé par le Président de la République et son bureau fait partie de l'Administration présidentielle ; de plus, son autonomie financière est assurée au sein du budget de l'Etat. Cela explique l'implication de l'agent, outre dans la préparation des textes, du début à la fin du processus d'exécution des arrêts de la Cour ; le paiement de la satisfaction équitable est garanti par une ligne budgétaire spéciale.

M. John Bakopoulos (Grèce)

L'Agent du gouvernement coordonne les actions des ministères compétents pour l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la Grèce. L'exécution des arrêts incombe au gouvernement.

Le bureau de l'Agent du gouvernement propose son aide pour l'adoption de mesures générales visant à harmoniser la législation interne avec la Convention européenne des droits de l'homme. Grâce à sa connaissance de la jurisprudence de la Cour, l'agent joue un rôle consultatif auprès du ministre de la Justice, aidant ainsi à préparer les projets de loi. Ce rôle est plus directif à l'égard des administrations, parce qu'il peut donner des instructions spécifiques pour l'exécution d'un arrêt de la Cour.

A de nombreux égards, l'expérience et la connaissance de l'Agent du gouvernement en matière de protection des droits de l'Homme, à la lumière de la jurisprudence de la Cour, sont essentielles pour le choix des mesures générales ou individuelles appropriées et de leur mise en œuvre. Non seulement, il aide la Cour dans sa mission de protection des droits de l'Homme, en réduisant sa charge de travail, mais il peut aussi faciliter la tâche du Comité des Ministres concernant le suivi de la réparation effective, dans la mesure du possible, des effets des violations constatées.

En ce qui concerne la contribution de l'Agent du gouvernement à l'exécution des arrêts de la Cour, il faut souligner qu'il n'est pas seulement en contact avec les autorités compétentes qui partagent son expérience en matière de protection des droits de l'Homme, mais qu'il leur donne aussi des instructions concrètes, conformément aux conclusions de la Cour.

Quand il s'agit d'adopter des mesures législatives générales, l'initiative revient au ministère de la Justice, l'Agent du gouvernement conservant un rôle consultatif important. Par contre, si la nature de l'affaire appelle le versement d'une indemnité à titre de réparation de la violation constatée, la décision d'exécution de l'arrêt pertinent et de versement de l'indemnité allouée par la Cour relève de la compétence exclusive de l'agent.

M. Arto Kosonen (Finlande)

L'exécution d'un arrêt de condamnation n'est pas rendue plus difficile parce que l'Agent du gouvernement aurait plaidé l'absence de violation ; elle fait cependant apparaître l'agent sous le jour nouveau de défenseur des droits de la victime. Cela ne diffère pas fondamentalement du rôle qu'il joue dans la prévention des violations par l'avis qu'il peut donner sur la compatibilité du droit interne avec la Convention ou dans la défense présentée devant la Cour, activités qui sont toutes favorables aux droits de l'Homme.

M^{me} Isabelle Niederslispacher (Belgique)

Au stade de l'exécution, l'agent remplit une fonction très importante, celle de conseiller les autorités nationales sur les suites à donner. Cette fonction n'est pas antinomique de celle qu'il remplissait jusqu'alors en tant que représentant de l'Etat devant la Cour.

Il a conseillé l'Etat sur la stratégie de défense à adopter avant l'arrêt et si celle-ci échoue – suite à un revirement de jurisprudence ou pour une quelconque autre raison – il aura un devoir de conseil sur les possibilités d'aller en appel devant la Grande Chambre ou les moyens d'exécuter l'arrêt. Ce faisant, il permet à l'Etat d'éviter un constat de défaillance par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ou d'éventuels constats de violations similaires.

Et il n'est pas seul pour interpréter l'arrêt, il peut faire appel au service de l'exécution et/ou à l'avis de la Cour via le Comité des Ministres.

La Recommandation (2008)² relative au rôle de l'agent en tant que coordinateur de l'exécution n'est pas ambiguë mais souple pour coller au mieux à la situation particulière de chaque Etat tout en l'invitant à être le plus proactif possible en la matière.

M^{me} Deniz Akçay (Turquie)

Au stade de l'exécution de l'arrêt, selon certains collègues, l'Agent du gouvernement agirait comme défenseur des droits de l'Homme, même s'il était auparavant l'avocat du Gouvernement.

Je pense que ces deux aspects ne sont pas antagonistes, mais non pas parce que l'agent devient défenseur des droits de l'Homme au stade de l'exécution. Le gouvernement n'est pas un « client » ordinaire. De plus, dans un régime démocratique, l'agent représente un ordre juridique destiné à garantir les droits et libertés des individus. C'est précisément pour cette raison que j'évoque l'absence d'antagonisme entre le rôle de l'agent devant la Cour et celui assumé ensuite pendant l'exécution. L'agent est à ce stade aussi appelé à contribuer à ce que le gouvernement qu'il représente puisse s'acquitter de ses obligations et de se conformer aux arrêts de la Cour, là aussi il s'agit d'un intérêt public à respecter.

M^{me} Marica Pirošíková (République slovaque)

La prévention de l'apparition de difficultés dans l'exécution d'un arrêt est essentielle. C'est la raison pour laquelle l'agent a intérêt à établir des contacts utiles avec le Secrétariat du Conseil de l'Europe et à tirer profit de ceux qu'il peut avoir au sein du Comité des Ministres. En République slovaque, l'agent assure et contrôle la bonne exécution des arrêts de la Cour, soumet au Comité des Ministres des rapports sur les mesures générales et individuelles prises dans la République slovaque en relation avec l'exécution de ces derniers, et prépare les documents nécessaires pour adopter des résolutions finales sur la fin du contrôle de l'exécution des arrêts. Depuis 2003, il participe régulièrement avec certains membres de son bureau à des réunions du Comité des délégués des Ministres du Conseil de l'Europe ainsi qu'à des négociations bilatérales avec le Secrétariat du Conseil de l'Europe. La participation de l'Agent du gouvernement responsable de l'exécution des décisions de la Cour au niveau national à ces réunions de même qu'aux négociations bilatérales contribue à se faire une idée claire de ce qu'on attend de l'Etat dans la phase d'exécution.

M^{me} Geneviève Mayer (Conseil de l'Europe)

La Recommandation (2008)² est un outil essentiel pour l'amélioration et l'accélération de l'exécution des arrêts de la Cour. Nous en convenons toutes et tous. D'ailleurs, dans les faits, cette recommandation est déjà en passe de se mettre en place. J'en prends pour exemple les contacts bilatéraux directs entre le service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits, relayant le message du

Comité des Ministres, et les agents des gouvernements, lesquels se sont intensifiés depuis 2006, cela avec l'accord des Représentations Permanentes des Etats membres auprès du Conseil de l'Europe, voire à leur suggestion. Grâce à ces contacts, l'information est reçue plus vite tant par le Comité des Ministres que par les instances concernées dans les capitales, et la technicité des procédures d'exécution est mieux maîtrisée par les divers intervenants du processus. Cela a déjà conduit à des résultats positifs, visibles dans l'augmentation du nombre des affaires closes en 2007 (+251%), augmentation qui ne se dément pas dans le début de l'année 2008.

La présence des agents des gouvernements aux réunions « Droits de l'Homme » n'est pas obligatoire ; elle relève de la discrétion des autorités nationales. Cette pratique s'est développée sous l'impulsion des Etats et il ressort des discussions d'aujourd'hui qu'elle est perçue positivement par les agents eux-mêmes. L'expérience confirme largement que leur présence aux réunions « Droits de l'Homme » constitue une valeur ajoutée dans l'optique d'une exécution efficace, ce d'autant plus que le Comité des Ministres a convenu depuis 2008 de modifier le rythme de ses réunions (passant de six à quatre réunions annuelles), afin de permettre aux Etats et au Service de l'exécution de disposer de temps suffisamment utile entre les réunions pour la préparation des informations sur les mesures requises et leur analyse.

A cet égard, il importe de préciser que le bon échange d'informations est crucial à plusieurs égards. Le Service de l'exécution est particulièrement demandeur d'informations de la part des autorités nationales, au premier stade du processus d'exécution, c'est-à-dire dès lors qu'une affaire va devoir être examinée pour la première fois par le Comité des Ministres. L'Etat défendeur doit exécuter l'arrêt de la Cour en ayant le choix des moyens. La contribution des autorités nationales concernées, afin de mettre le processus d'exécution sur les bons rails est essentielle. Or, les agents des gouvernements peuvent apporter une précieuse contribution à cet égard.

Le service de l'exécution est toujours à disposition des autorités nationales pour discuter des difficultés rencontrées au niveau national et explorer avec elles les moyens pour les surmonter, par exemple, par le biais de séminaires, tables rondes bilatérales ou multilatérales, telles les tables rondes organisées à Strasbourg en 2006 et 2007 sur la non-exécution des décisions de justice internes auxquelles des agents des gouvernements comme d'autres autorités nationales ont participé.

Les discussions qui ont précédé révèlent qu'il pourrait être fort utile que les agents des gouvernements organisent de leur propre initiative une table ronde sur les questions.

M. Hans-Joseph Behrens (Allemagne)

L'Agent du gouvernement en Allemagne est rattaché au ministère fédéral de la Justice. C'est plutôt le prestige de sa fonction aussi que le respect pour la Convention qui lui permet, en l'absence de tous pouvoirs sur eux, d'amener les *Länder* à se conformer aux arrêts de la Cour qui les concernent ; la structure fédérale de l'Etat n'a donc pas causé de problème dans l'exécution jusqu'à présent. Il en va autrement avec le Parlement fédéral ; l'Agent du gouvernement n'a en effet rien à lui imposer, mais c'est un élément inhérent à un système politique démocratique.

M. Francesco Crisafulli (Italie)

L'évolution qu'a connue le système de la Convention est telle qu'elle a sûrement conduit à la remise en cause de certains principes. La souveraineté nationale est évidemment atteinte, mais la souveraineté populaire l'est sans doute également. Car, sur le terrain de l'exécution des arrêts, l'Etat devant honorer ses obligations internationales ne peut faire autrement que d'atténuer la force de ses propres principes : la légitimité politique et l'autonomie locale, certainement ; et peut-être même, dans une certaine mesure, l'indépendance du pouvoir judiciaire. Veillons toutefois à ce que l'adhésion à la Convention ne se traduise pas en un affaiblissement des principes mêmes dont elle s'inspire et qui sont l'ossature conceptuelle du Conseil de l'Europe : les institutions démocratiques, l'Etat de droit, la primauté de la loi.

M. João Manuel Da Silva Miguel (Portugal)

Très brièvement, je voudrais remercier les deux excellents exposés sur ce thème et souligner, avec M^{me} Mayer, la valeur ajoutée que représente la participation de l'agent dans l'exécution des arrêts de la Cour.

Par son expérience et sa connaissance de la jurisprudence et du système juridique national (surtout ceux qui parviennent des magistratures), l'agent est le mieux placé sur le plan de l'exécution.

Pour ce qui est de mon expérience nationale, je dois rappeler que les tâches de l'agent portugais sur ce domaine, en l'absence d'une loi qui régit leurs missions, c'est surtout une idée de pro-activité qui le guide ; idée qui découle aussi du rôle que les magistrats jouent au niveau interne dans l'exécution des décisions de justice.

M. Răzvan Horațiu Radu (Roumanie)

Le bilan roumain de l'exécution des arrêts de la Cour peut être établi puisqu'il couvre une période de plus de dix ans. Il est positif et la prise de mesures générales au titre de l'obligation de se conformer aux arrêts est perçue aujourd'hui comme un facteur naturel de l'évolution de la législation. De rares cas se sont cependant présentés où l'arrêt était d'exécution malaisée parce que la Cour ne motivait pas ou pas assez clairement sa décision ; la prise de mesures générales a été alors rendue plus difficile, la Roumanie ne trouvant pas dans la réfutation cursive de ses arguments par la Cour d'indications assez précises pour comprendre ce qu'il convenait de faire.

M^{me} Inger Kalmerborn (Suède)

S'agissant de l'exécution des arrêts rendus contre la Suède, l'agent n'est pas identifié en droit interne comme étant le véritable coordonnateur, sauf en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable, mais il joue à cet égard un rôle important.

Il est associé à la prise des mesures générales d'exécution mais, étant rattaché au ministère des Affaires étrangères, il n'est pas en première ligne pour l'élaboration des projets de loi ; par contre, la diffusion des arrêts auprès des autorités concernées par un arrêt lui revient naturellement. Quant aux mesures individuelles, il n'a pas l'expérience des procédures nationales d'exécution. Le paiement de la satisfaction équitable relève du ministère des Finances, selon une décision gouvernementale, qui en fait supporter la charge sur les crédits du ministère à l'origine de la violation constatée par la Cour.

L'idée de réunions entre l'agent et le service de l'exécution du Secrétariat général du Conseil de l'Europe pour faciliter l'exécution des arrêts est intéressante et mérite d'être examinée plus avant.

M^{me} Suela Meneri (Albanie)

Un projet de loi sur l'exécution des arrêts de la Cour rendus contre l'Albanie est en préparation par l'Agent du gouvernement à la demande du ministre de la Justice. Les objectifs visés par cette initiative sont d'abord de montrer au Comité des Ministres et à la Cour européenne combien l'Albanie considère l'exécution correcte et rapide des arrêts comme fondamentale. Mais il y a aussi dans cette démarche des objectifs purement internes. L'on pense qu'une loi sur l'exécution vaincra les réticences et permettra d'obtenir le concours actif d'importantes institutions internes soit indépendantes – la Cour constitutionnelle, soit

autonomes – les municipalités. Par ailleurs, pour le confort de l'Agent du gouvernement, quand il agira dans le cadre de cette loi sur l'exécution, ses interventions seront perçues comme des obligations dérivant de la loi et non plus comme des vœux personnelles de l'agent.

Pour l'heure, le rôle de l'agent dans l'exécution est plus limité. Son bureau est chargé de la traduction de l'arrêt et de l'identification des problèmes d'exécution ; puis il recueille divers avis – dont celui de l'autorité dont l'activité est à l'origine de la violation constatée par la Cour, afin de préparer les décisions du Conseil des ministres pour l'exécution de l'arrêt. Enfin, l'agent conseille les autorités nationales sur la nécessité de prendre des mesures générales en vue d'exécuter les arrêts de la Cour et d'en informer le Comité des Ministres.

M^{me} Monika Mijić (Bosnie-Herzégovine)

Lexécution des arrêts doit naturellement être entre les mains de l'agent ; ayant représenté l'Etat devant la Cour, il a plus que d'autres autorités nationales une bonne connaissance du dossier et sait à quelles autorités s'adresser en vue d'une bonne exécution. De ce point de vue, il n'y a aucun paradoxe à ce que, après avoir défendu l'Etat, il participe au travail de surveillance de l'exécution des arrêts par le Comité des Ministres ; tout au contraire, les contacts qu'il noue à cette occasion avec le service de l'exécution sont très utiles. L'extrême importance que l'agent attache à ce volet de ses fonctions l'expose cependant au risque de devoir lui consacrer plus de temps qu'à la préparation de la défense devant la Cour. ★

THÈME IV

LE RÔLE DE L'AGENT DU GOUVERNEMENT DANS L'INTÉGRATION DES PRESCRIPTIONS ET DE LA JURISPRUDENCE DE LA COUR À LA PRATIQUE QUOTIDIENNE DE TOUS LES ORGANES DE L'ÉTAT, NOTAMMENT AU MOYEN DE LEUR PUBLICATION ET DE LEUR DIFFUSION

Animateur : M^{me} Anne-Françoise Tissier, Agent du gouvernement de la France

M. Frank Schürmann

Agent du gouvernement de la Suisse

Introduction

Laissez-moi d'abord adresser mes vifs remerciements aux autorités de la République slovaque pour leur accueil chaleureux et l'organisation sans faille de ce Séminaire.

Pour ce dernier sujet de notre Séminaire, nous avons essayé, M^{me} Niedlisbacher et moi, de nous répartir quelque peu la tâche : ma collègue, en tant que membre du Comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des droits de l'Homme (DH-PR), est certainement la mieux à même de vous parler de la Recommandation pertinente (Rec (2002)13) et de sa mise en œuvre dans les Etats membres, et plus particulièrement dans son pays.

Pour ma part, je me propose de traiter quelques points de nature plus générale, liés aux difficultés pratiques de la mise en œuvre de cette Recommandation, en me référant, moi aussi, à la pratique dans mon pays.

Rapport du Groupe des Sages et avis de la Cour s’y rapportant

Dans son Rapport, le Groupe des Sages a abordé le sujet sous le titre « Renforcement de l’autorité de la jurisprudence de la Cour dans les Etats parties ». La diffusion de la jurisprudence de la Cour et – je cite le Rapport – « de la reconnaissance de son autorité au-delà de l’effet obligatoire de l’arrêt à l’égard des parties constitueraient sans aucun doute des éléments importants pour assurer l’effectivité du mécanisme de contrôle judiciaire de la Convention » (§ 66). Le Groupe a ainsi considéré que les institutions judiciaires et administratives nationales devraient être en mesure d’avoir accès à cette jurisprudence dans leur langue respective ce qui faciliterait l’identification des arrêts pertinents pour résoudre les affaires qui leur sont soumises (§ 71).

La Cour, dans son Avis d’avril 2007 sur le Rapport des Sages, a pleinement souscrit à ces observations et suggestions en rappelant notamment l’arrêt de la Grande chambre dans l’affaire *Scordino c. Italie (n° 1)*³². Dans cet arrêt, elle avait déclaré – dans le contexte de l’article 46 de la Convention – que les juridictions nationales doivent avoir la possibilité d’appliquer directement la jurisprudence européenne et que leur connaissance de cette jurisprudence doit être facilitée par l’Etat en question.

Difficultés majeures et remèdes potentiels

Comme vous le savez, le DH-PR a effectué une analyse circonstanciée de la mise en œuvre de la Recommandation (2002)13. M^{me} Niedlisbacher nous en parlera tout à l’heure plus en détail. Quant à la publication et à la diffusion de la jurisprudence, le Comité a conclu en 2006 que – je cite – « dans son ensemble, la mise en œuvre de cette recommandation est satisfaisante ». Cette conclusion laisse entendre que des efforts importants ont été faits mais qu’on pourrait faire encore mieux.

Réaliser d’autres progrès dans ce domaine se heurte toutefois à plusieurs difficultés. A mon sens, il y en a quatre majeures. Se pose la question de savoir, à quel point les autorités nationales, et notamment l’agent, peuvent contribuer à les surmonter :

La masse d’informations

La première difficulté est liée à la masse d’informations (*Trop d’information tue l’information*). En 2007, la Cour a rendu 1 735 arrêts et plus de 27 000 décisions d’irrecevabilité qui, elles aussi, peuvent contribuer de façon substantielle à l’interprétation de la Convention. Même si la Recommandation ne vise que la

32. *Scordino c. Italie (n° 1)* [GC], n° 36813/97, §239, CEDH 2006, du 29 mars 2006.

jurisprudence de la Cour, la pratique du Comité des Ministres en application de l'article 46 doit également être mentionnée dans notre contexte. Les mesures de caractère général qu'un Etat a adoptées afin de faire exécuter les arrêts de la Cour peuvent revêtir une importance pour d'autres Etats parties, notamment pour les législateurs. Dans ce contexte, on ne peut que vivement saluer la publication du 1er rapport annuel du Comité des Ministres portant sur la surveillance de l'exécution des arrêts. Une lacune importante a ainsi été comblée.

Le problème de la masse d'informations se pose en particulier pour les arrêts qui concernent d'autres Etats. Chaque Etat doit ainsi identifier, parmi un nombre toujours croissant, les arrêts pertinents pour lui. Un exemple fameux, belgo-suisse, concerne la réception de l'arrêt de *Cubber c. la Belgique*³³ – concernant l'article 5 § 3 de la Convention. Se référant directement à cet arrêt, le Tribunal Fédéral suisse a modifié sa jurisprudence qui tolérait l'union personnelle entre le juge pénal de fond et le juge ordonnant la détention provisoire. Toutefois, à l'époque les choses étaient relativement simples : l'arrêt de la Cour date de 1984, année au cours de laquelle la Cour n'avait rendu que quinze arrêts sur le fond, tous évidemment publiés dans son Recueil officiel.

Se pose la question de savoir qui doit opérer le tri de ces informations et comment. Il y a évidemment plusieurs possibilités. Je me limiterai à mentionner les suivantes, qui me paraissent particulièrement intéressantes :

- ▶ dans un document de travail de février 2008, adressé à l'Assemblée parlementaire, le Professeur Lawson a proposé que la Cour elle-même, ou éventuellement le Commissaire, dresse une liste annuelle, très restreinte, des arrêts incontournables que tout avocat – et on pourrait ajouter tout juge – devrait avoir lus. Cette liste devrait être complétée par des listes spécialisées, elles aussi annuelles et restreintes, dans des domaines spécifiques, tels que le droit des étrangers, la procédure pénale etc. Cette idée de listes limitées est susceptible de limiter également les coûts de la traduction – je reviendrai tout à l'heure à ce problème.
- ▶ J'aimerais mentionner, en deuxième lieu, les manuels élaborés au sein du Conseil de l'Europe, produit d'une collaboration intergouvernementale fructueuse et, je m'empresse de le dire, des secrétariats des Comités d'experts respectifs. Ces manuels contiennent déjà, en quelque sorte, des listes spécialisées d'arrêts de la Cour. Le Manuel sur les droits de l'Homme et l'environnement est un excellent exemple pour démontrer à quel point une synthèse de la jurisprudence dans un domaine spécifique est utile. D'autres manuels de ce type sont sur le point d'être réalisés – discours de haine et port de symboles religieux dans les lieux publics – d'autres encore pourraient être envisagés à l'ave-

33. *Cubber c. Belgique*, n° 9186/80, 26 octobre 1984.

nir. Là aussi, la traduction des textes augmenterait de manière sensible leur prise en compte par les autorités nationales.

- ▶ Une troisième possibilité consisterait à assurer la diffusion régulière de la jurisprudence de la Cour par les autorités nationales, notamment par le bureau de l'agent, par exemple sous forme de résumé annoté. Dans mon pays, jusqu'à présent, nous avons transmis les arrêts et les décisions importantes concernant la Suisse aux autorités fédérales et cantonales, en indiquant, le cas échéant, les éventuelles suites à donner. Dorénavant, nous envisageons d'aller un peu plus loin : à partir de 2008, il est prévu de dresser, quatre fois par an, une liste d'arrêts importants de la Cour – suisses et autres – avec une brève description de l'arrêt et l'indication des répercussions que ces arrêts pourraient avoir sur l'ordre juridique interne. Cette information sera diffusée en français et en allemand et la diffusion sera large.

Problème de la langue

Cette réflexion nous amène à une deuxième difficulté majeure : le problème de la langue, qui n'est ni nouveau, ni résolu. Là également, ce sont avant tout les arrêts concernant les autres Etats qui méritent notre attention. Dans son Avis sur le Rapport des Sages, la Cour a souligné que – je cite – « les juridictions de chaque Etat contractant doivent avoir connaissance aussi bien des arrêts rendus contre l'Etat en question que des grands arrêts prononcés par la Cour Les Etats devraient donc faire en sorte que ces arrêts soient traduits dans les différentes langues nationales ». La Cour ajoute tout de suite que « l'ampleur de la tâche est considérable » et elle mentionne, parmi les solutions réalistes à envisager, le recours à une coopération entre pays ayant une langue commune. C'est précisément cette coopération que vise le paragraphe viii. de la Recommandation (2002)¹³.

Un projet de ce type est sur le point d'être réalisé pour les Etats germanophones : L'éditeur allemand Engel est sur le point d'édicter une collection, en langue allemande, d'arrêts et décisions importants de la Cour. Le projet est soutenu, pour l'instant, par les gouvernements allemand, liechtensteinois et suisse. Nous espérons que la première partie du premier volume, couvrant les années 1960-1998, sortira d'ici quelques semaines. Les avantages d'une telle collection me paraissent évidents, pour la Suisse également, même si elle a l'avantage d'avoir le français parmi ses langues officielles.

Incertitude sur l'interprétation de la jurisprudence

Le point de départ de la Recommandation (2002)¹³ ainsi que du thème qui nous a été confié est bien l'idée que la Cour de Strasbourg rend de nombreux arrêts importants pouvant influencer l'ordre juridique interne des Etats membres et qu'il s'agit de diffuser largement cette jurisprudence dans ces Etats.

En réalité, les choses ne sont pas si simples. Et là j'en viens à la troisième difficulté. Appelé à appliquer une certaine jurisprudence de la Cour, le juge national se voit parfois confronté au problème de l'interprétation de ces arrêts. L'Agent du gouvernement peut se retrouver dans une situation semblable quand il doit conseiller le législateur sur les mesures à prendre à la suite d'un arrêt de la Cour. Dans une telle situation, le rôle et le devoir de l'agent consistent à signaler les doutes qui subsistent. En plus, il peut rappeler, dans le cadre des contacts privilégiés qu'il entretient avec la Cour, la nécessité d'une jurisprudence stable, claire et bien motivée. C'est le Professeur Sudre qui, dans un autre document de travail adressé à l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, a récemment souligné cette nécessité, afin de fournir une base solide aux Etats pour éviter et corriger les violations de la Convention.

La mise en œuvre d'une jurisprudence établie

J'en viens finalement à une quatrième difficulté. Même si la jurisprudence est claire, bien établie et traduite dans la langue nationale, il faut en prendre connaissance et la mettre en œuvre. De nouveau, la question est délicate et complexe et se pose d'autant plus pour les arrêts ne concernant pas son propre pays.

Il me semble que l'Agent du gouvernement ne peut jouer qu'un rôle limité dans ce contexte. Il incombe aux Cours suprêmes ou constitutionnelles de prendre en compte la jurisprudence de la Cour en rendant leurs arrêts, procédant ainsi à une véritable réception du *corpus iuris strasburgensis*. C'est ainsi également que les plus hautes juridictions nationales peuvent considérablement contribuer à sensibiliser les juridictions nationales inférieures, de même que d'autres autorités. J'ajouterais dans ce contexte que la publication régulière de la pratique des juridictions *nationales* en matière de la Convention européenne des droits de l'homme pourrait, elle aussi, s'avérer utile pour sensibiliser les tribunaux *inférieurs* à la jurisprudence strasbourgeoise.

Remarques finales

Pour conclure, Mesdames et Messieurs, chers collègues, j'aimerais dire, de façon générale, que des améliorations dans la mise en œuvre de la Recommandation restent possibles et nécessaires, et que, dans ce processus, l'Agent du gouvernement a un certain rôle à jouer. La concrétisation de ce rôle dépend dans une large mesure de la situation dans chaque Etat partie, notamment de l'existence d'autres moyens d'information et de diffusion, tels que les publications dans les revues scientifiques ou des institutions nationales des droits de l'Homme. Pour citer un seul exemple : nos voisins autrichiens ont le privilège d'avoir une publication, le « Newsletter », édictée par l'Institut des droits de l'Homme à Salzbourg. Cette revue publie, six fois par an, des résumés de la majorité des affaires

autrichiennes, mais également des arrêts de principe concernant d'autres pays. Avec une telle publication, l'essentiel du travail est fait.

Permettez-moi une dernière observation : je crois en effet qu'on peut espérer qu'une mise en oeuvre encore plus effective de la Recommandation est susceptible de renforcer l'autorité de la jurisprudence de la Cour et, en même temps, le principe de la subsidiarité qui est crucial pour l'avenir du mécanisme de contrôle. Si cet espoir devait se réaliser, ce serait un résultat positif dont nous toutes et tous pourrions nous féliciter – cela en dépit du fait qu'une meilleure diffusion de la jurisprudence ne contribuera pas forcément à une réduction de la charge de travail de la Cour. ★

M^{me} Isabelle Niedlispacher

Co-Agent du gouvernement de la Belgique

Mon intervention porte également sur le rôle de l'Agent du gouvernement dans l'intégration des prescriptions et de la jurisprudence de la Cour à la pratique quotidienne des organes de l'Etat, notamment au moyen de leur publication et de leur diffusion.

Je vous propose en la matière un bref survol de la position et des missions de l'Agent du gouvernement belge auprès de qui je travaille depuis sept ans maintenant ainsi que quelques observations générales sur la mise en oeuvre de la Recommandation (2002)¹³ relative à la publication et diffusion dans les Etats membres du texte de la Convention et de la jurisprudence de la Cour. Nous terminerons, si vous le voulez bien, par quelques suggestions pour le futur.

L'Agent du gouvernement belge a été désigné au sein du Service Public Fédéral – anciennement appelé ministère – de la Justice.

Trois juristes l'assistent, aujourd'hui co-agents, qui assument au niveau national la responsabilité de la coordination des observations du Gouvernement comme celle de la publication, de la diffusion et de l'exécution des arrêts.

La jurisprudence de la Cour concernant notre Etat fait l'objet d'une diffusion systématique quasi immédiate auprès des autorités directement concernées accompagnée d'un commentaire de l'arrêt et de l'indication par l'agent d'éventuelles mesures d'exécution.

Jusqu'à aujourd'hui, tout arrêt concernant la Belgique était publié dans les trois mois dans les trois langues nationales – français, néerlandais, allemand – sur le site Internet du département Justice³⁴ qui contient en outre un lien direct vers le site du Conseil de l'Europe.

Afin de donner suite à la Recommandation (2002)13 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de diffuser largement la jurisprudence de la Cour, nous avons aujourd'hui opté pour une mise immédiate de tout arrêt contre notre Etat sur le site Juridat³⁵ de l'Ordre judiciaire. Ainsi, la jurisprudence nationale et internationale relative à notre pays se trouve centralisée sur un site mieux connu que celui du département Justice.

Les mots-clés, sommaire et arrêt en français sont introduits dans la base de données directement par les co-agents qui ont suivi la requête depuis sa communication.

Il est envisagé de ne plus traduire désormais que le sommaire en langue néerlandaise des arrêts moins techniques tels les arrêts relatifs à des durées de procédure mais la question n'est pas encore tranchée.

L'avantage de ce système réside dans sa rapidité et la fiabilité de l'information encodée puisque le co-agent – qui suit le dossier depuis la communication de la requête jusqu'à la résolution de clôture du Comité des Ministres – se base sur le résumé de l'arrêt tel qu'il apparaît sur le site de la Cour le jour même du prononcé et qui est l'oeuvre du Greffe avec la garantie de qualité qui en découle.

La jurisprudence de la Cour fait également l'objet d'une diffusion rapide mais non systématique via de nombreuses publications privées qui circulent très généralement au sein de la communauté juridique et commentent les décisions-phares de la Cour relatives à tout Etat membre.

Il n'existe pas d'arrangement formel pour les autorités belges quant à la diffusion de la jurisprudence concernant des Etats tiers mais de nombreuses publications privées (notamment, les nombreux ouvrages de doctrine et les périodiques tels le *Rechtskundig Weekblad*, le *Journal du droit international*, le *Journal de droit européen* et la *Revue trimestrielle des Droits de l'Homme*) traduisent les jugements pouvant avoir une incidence en droit interne et les publient accompagnés de commentaires substantiels dans le cadre de chroniques de jurisprudence de la Cour européenne.

Compte tenu de la prise en compte du droit conventionnel par les juridictions nationales, l'ensemble des ouvrages de doctrine et de jurisprudence concourent à la publication des principes contenus dans la Convention et de la jurisprudence de la Cour.

34. <http://www.just.fgov.be/adm./dr.homme/>.

35. <http://www.jure.juridat.just.fgov.be/>.

Il n'existe pas d'accord formel entre la Belgique et d'autres Etats du Conseil de l'Europe pour traduire et diffuser la jurisprudence de la Cour dans la mesure où celle-ci est rendue dans une des langues nationales.

Je vous propose maintenant quelques observations générales sur la mise en œuvre par l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe de la Recommandation (2002)¹³ relative à la publication et à la diffusion du texte de la Convention et de la jurisprudence de la Cour.

Le Comité directeur des droits de l'homme a conclu, dans le cadre de son suivi de la mise en œuvre de la Recommandation précitée, que la jurisprudence de la Cour européenne intéressant l'Etat en question est en général largement diffusée par les autorités nationales – ministères de la Justice et/ou des Affaires étrangères, Agent du gouvernement, société civile, ONG, notamment par le biais de maisons d'édition spécialisées-

Le Conseil de l'Europe apporte son soutien à la diffusion de la jurisprudence par l'intermédiaire de ses Bureaux d'information implantés dans certains Etats membres.

Généralement résumée et traduite dans la(les) langue(s) nationale(s) ou au moins diffusée dans les langues officielles du Conseil de l'Europe, la jurisprudence de la Cour fait l'objet de manuels, vade-mecum et autres publications tout comme le système de la Convention.

L'adresse du site Internet de la Cour serait, tel qu'il en résulte des informations reçues de la part des Etats membres, largement diffusée et connue des instances nationales que les Etats s'emploient à doter du matériel informatique nécessaire à leur accès à la jurisprudence par le biais de l'Internet.

Des efforts sont toutefois encore à faire en ce sens, notamment en Belgique.

Quelques bonnes pratiques

Plusieurs Etats ont créé une *base électronique de données juridiques* qui systématise des informations juridiques de différents domaines et facilite l'accès rapide à celles-ci (Aspi – République tchèque, Finlex – Finlande, Libert – Italie, Legifrance en France,...).

Certains Etats ont ouvert ou prévoient d'ouvrir une *bibliothèque juridique* où les recueils et revues contenant la jurisprudence sont à la disposition de tous ainsi qu'un accès Internet au site de la Cour.

Nombre d'Etats (Allemagne, Belgique, Danemark, Finlande, Lettonie, Pologne, ...) comptent des *Instituts des droits de l'Homme* qui diffusent les derniers développements jurisprudentiels, organisent des séminaires à l'attention des avocats, magistrats et autres professionnels du droit et sont spécialisés dans la recherche sur les questions relatives aux droits de l'Homme.

Dans plusieurs Etats (Allemagne, Croatie, Pays-Bas, Républiques tchèque et slovaque,...), l'Agent du gouvernement établit chaque année un *rapport résulant la jurisprudence européenne* la plus importante relative à l'Etat concerné et le présente au Parlement, *aux ministres et/ou à d'autres personnes intéressées*.

Très peu d'Etats (Danemark, Suisse, Belgique) semblent accompagner d'une *note explicative* les arrêts envoyés aux autorités directement concernées par leur exécution.

Or, une telle explication peut s'avérer utile dans la mesure où elle situe l'arrêt dans le contexte de la jurisprudence de la Cour et peut éventuellement indiquer les mesures qui s'imposent pour éviter que des violations similaires ne se produisent.

Les ministères et organes juridictionnels de plusieurs de nos Etats (Autriche, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Hongrie, France, Russie, Turquie, notamment) publient des *bulletins juridiques mensuels* et notamment des résumés traduits des arrêts les plus importants pour une période donnée.

Des manuels, vade-mecum sont publiés dans les Etats membres et diffusés, comme en Croatie notamment, auprès de l'ensemble des tribunaux, ministères, facultés de Droit, Barreaux et ONG actives dans le domaine des droits de l'Homme.

Au Danemark, le site Internet du ministère de la Justice et en Turquie, le site Internet du Barreau d'Ankara expliquent les démarches à entreprendre pour saisir la Cour et proposent un formulaire de demande.

En Suède par exemple, le corps judiciaire se voit fournir des bulletins d'information dans lesquels figure une sélection de cas de jurisprudence mais aussi de décisions nationales qui appliquent la Convention ou s'y réfèrent.

Quelques lacunes et suggestions pour y remédier

L'accès à Internet serait réservé aux seules juridictions supérieures dans certains Etats et est encore insuffisant dans beaucoup d'Etats. Les Etats ne bénéficiant pas encore d'un tel accès à tous les niveaux du pouvoir judiciaire devraient être encouragés à fournir l'équipement nécessaire (par exemple, le CD-rom HUDOC).

Il y aurait absence de coopération ou coopération trop limitée entre Etats ayant une langue en commun en vue de traduire et diffuser la jurisprudence de la Cour. Les Etats partageant une même langue nationale sont dès lors encouragés à envisager la possibilité de coopérer afin de publier des recueils de décisions ou arrêts de la Cour dans ces langues.

Si la publication et la diffusion de la jurisprudence de la Cour relative à l'Etat concerné semblent assez satisfaisantes, il ne peut pas en être dit autant de la jurisprudence relative aux Etats tiers. Les Etats membres devraient être encouragés à publier les arrêts de la Cour dans leur langue nationale.

ragés à s'assurer, le cas échéant, de la diffusion rapide de la jurisprudence pertinente concernant les Etats tiers, accompagnée d'une note explicative.

Il n'y aurait dans certains Etats que peu de manuels et autres publications dans la (les) langue(s) nationale(s) permettant la connaissance du système de la Convention et de la jurisprudence pertinente de la Cour. Les Etats membres sont dès lors encouragés à coopérer avec le secteur privé pour publier les pratiques des tribunaux nationaux appliquant la Convention et la jurisprudence de la Cour.

Je vous invite à pointer les lacunes que vous avez-vous-même pu constater ou à nous donner quelques bonnes pratiques qui pourraient servir de source d'inspiration dans le cadre de la discussion qui va suivre. ★

Discussion

M. Ferdinand Trauttmansdorff (Autriche)

La diffusion de la jurisprudence de la Cour est largement assurée par trois instituts autrichiens travaillant dans le domaine des droits de l'Homme ; il s'agit d'instituts universitaires, indirectement financés par l'Etat. Le public a ainsi accès à des informations intégrées dans des bases de données, comme celle de l'Institut des droits de l'Homme de l'Université de Salzbourg. Quant à la diffusion dans les administrations, le réseau Intranet de la Chancellerie livre des informations sur la jurisprudence européenne, mais aussi nationale, d'application de la Convention.

M. João Manuel Da Silva Miguel (Portugal)

Sur ce thème, plus que de théoriser les fonctions des agents, il me semble important de décrire les missions qu'ils accomplissent et repérer les bonnes pratiques entamées par les Etats.

Tout d'abord, je voudrais distinguer deux volets.

Pour ce qui est des affaires nationales, lorsqu'on reçoit un arrêt de la Cour, il est immédiatement envoyé au ministre de la Justice avec l'avis d'acheminement aux autorités concernées, s'il s'agit d'entités administratives. En revanche, si l'affaire a un lien avec le Parquet ou le Siège, une copie de l'arrêt est aussi adressée au Parquet général de la République et au Conseil supérieur de la magistrature pour information et diffusion.

Quelques fois, si le cas s'y prête, des avis spécifiques de procédure ou de mesures à adopter sont adressés aux autorités concernées.

Ainsi, cette première communication au ministre de la Justice génère le déclenchement de la procédure de paiement de la satisfaction équitable accordée. En fait, même si l'arrêt n'est pas encore définitif, l'Administration a considéré comme raisonnable d'avancer tout de suite avec cette procédure pour éviter des paiements tardifs. Si, par hasard, une demande de renvoi devant la Grande Chambre est interjetée, la procédure s'arrête jusqu'à la décision de cette dernière.

Ce premier contact avec l'arrêt déclenche encore deux autres mesures : d'une part, la publication de l'arrêt sur le site Internet du ministère de la Justice³⁶ en diffusant l'arrêt dans la langue originale et, d'autre part, sa traduction en portugais, pratique généralisée dès le début de cette année.

La diffusion de la jurisprudence de la Cour, outre les formes mentionnées auparavant, comporte un triple volet. Tout d'abord, une sélection faite par l'agent des arrêts rendus par la Cour l'année antérieure et considérés comme les plus significatifs, en raison de l'actualité ou de la pertinence de la jurisprudence ; pour chaque arrêt il est fait un résumé en portugais, lequel est publié sur deux sites Internet ; celui-ci est également imprimé sur papier et distribué gratuitement près les tribunaux et bibliothèques de toutes les universités de droit. Ensuite, sur le volet pénal, un résumé de la même jurisprudence plus caractéristique est publié dans une revue juridique. Enfin, l'École de la magistrature – et cela peut être considéré comme découlant de la Recommandation (2004) 5 du Comité des Ministres, du 12 mai 2004 –, organise chaque année une double initiative : trois sessions de formation à la Convention et à la jurisprudence de la Cour adressées aux nouveaux magistrats (du Siègne et du Parquet) et un séminaire, plus spécialisé, adressé aux magistrats, avocats et autres juristes, sur la jurisprudence de la Cour.

Finalement, chaque année, dans le rapport annuel que l'agent prépare à l'attention du ministre de la Justice, des suggestions sont exprimées sur les mesures considérées comme adéquates à entreprendre dans ce domaine, en particulier, la modification de la législation qui s'impose.

Voici, donc, les points de réflexion que je voudrais partager avec vous, sur cet aspect spécifique de nos travaux.

36. <http://www.gddc.pt/>.

M. Jean-Laurent Ravera (Monaco)

La pratique monégasque de la diffusion de la jurisprudence de la Cour prend deux formes pour l'essentiel : des synthèses des arrêts les plus importants adressées au ministère de la Justice et des analyses thématiques de la jurisprudence appelant à des modifications législatives qui ont alors pour destinataires les ministères concernés.

L'expérience faite de cette entreprise de diffusion révèle qu'il est parfois difficile d'identifier un arrêt comme important et qu'il serait utile de ne pas se cantonner à la diffusion de cette jurisprudence ; l'apport de la doctrine juridique reste encore non exploité, souvent parce qu'inconnu, alors qu'il peut être une pièce maîtresse dans le travail pédagogique confié à l'Agent du gouvernement.

M^{me} Hanne Juncher (Conseil de l'Europe)

La Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques apporte son soutien à la diffusion de la connaissance de la Convention et de la jurisprudence de la Cour ; ce soutien prend déjà des formes variées. Il s'agit de la traduction d'arrêts importants pour l'interprétation vivante de la Convention, mais aussi de la publication de synthèses thématiques ou de manuels pratiques. Ainsi, le Conseil de l'Europe contribue à résoudre une partie des problèmes rencontrés par les autorités nationales en termes de coût, de fiabilité des informations ou de mise à jour des connaissances disponibles sur le système européen de protection des droits de l'Homme.

Les Etats membres sont encouragés à diffuser régulièrement la jurisprudence pertinente auprès des juristes, de préférence en ligne, dans le but d'améliorer la capacité des systèmes judiciaires nationaux à mettre en œuvre la Convention. Un large éventail d'outils et de matériels de formation à la Convention a été élaboré dans le cadre du Programme européen pour l'éducation aux droits de l'Homme pour les professionnels du droit (Programme « HELP »). Il s'agit de curricula complets sur la Convention, de cours ou d'exposés, d'études de cas et de procès fictifs, de glossaires ainsi que de cours en ligne. Tous ces outils sont disponibles gratuitement et en de nombreuses langues sur le site web du programme HELP : <http://www.coe.int/help/>.

M^{me} Marica Pirošíková (République slovaque)

Dans la diffusion de la jurisprudence de la Cour, il y a d'autres problèmes au-delà de la traduction des arrêts ; il s'agit principalement de leur interprétation, de la compréhension de leur portée exacte, et donc de leur impact sur le droit in-

terne. C'est la raison pour laquelle la diffusion de la connaissance de la jurisprudence de la Cour impose de concevoir, éventuellement en association avec des ONG, des projets de formation des professions judiciaires à cette jurisprudence. En Slovaquie, nous organisons régulièrement les séminaires à l'attention des juges, des officiers supérieurs de justice, des procureurs, mais aussi des avocats. Les deux dernières années, par exemple, en coopération avec l'Académie judiciaire, la Chambre slovaque d'avocats et les ONG, nous avons réalisé les projets de formation financés sur les crédits du Fonds social européen, dans le cadre desquels on a publié et distribué gratuitement aux participants des séminaires mon ouvrage intitulé « *Commentaires sur les articles sélectionnés de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* », faisant 570 pages. L'interprétation et le choix des articles de la Convention inclus dans ce dernier sont adaptés aux sujets abordés lors des séminaires, tout en mettant en relief les décisions de la Cour qui sont importantes du point de vue de l'ordre juridique slovaque. Les commentaires sur les articles respectifs comportant l'interprétation de principes majeurs et de raisonnements juridiques ne sont pas seulement basés sur les décisions de la Cour, mais ils sont aussi complétés par la jurisprudence pertinente des juridictions nationales, notamment celle de la Cour constitutionnelle. Dans le cadre desdits projets, les juges, les procureurs et les officiers supérieurs de justice ont également eu l'occasion de suivre en fonction de leurs compétences linguistiques un cours de deux heures de français ou d'anglais, une fois par semaine pendant deux ans, les cours d'avancés étant axés sur la terminologie juridique. Dans le cadre des projets, on a aussi mis en œuvre les séminaires sur le droit communautaire et certains participants ont visité la Cour de justice des Communautés européennes de Luxembourg ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg.

M. Francesco Crisafulli (Italie)

Je souhaiterais vous faire part d'une initiative italienne encore récente et en cours de réalisation.

L'Italie dispose d'une base de données de la jurisprudence nationale (surtout des Cours suprêmes, mais en partie aussi des tribunaux de fond) qui a une excellente réputation d'efficacité.

Actuellement, nous sommes en train de travailler à l'inclusion, dans cette base de données, de la jurisprudence de Strasbourg (celle de la CJCE s'y trouve déjà). La base de données est axée sur ce que nous appelons les « *massime* », ou « *maximes* », c'est-à-dire des extraits significatifs des arrêts dont on peut déduire le ou les principe(s) de droit affirmé(s) dans l'arrêt.

La difficulté principale, outre la traduction, bien sûr, est représentée par la structure des arrêts de la Cour européenne, qui se prêtent difficilement à ce travail d'extraction de principes, en raison de l'importance souvent cruciale des faits de chaque espèce.

Lorsque ce travail sera complété, la jurisprudence de la Cour sera facilement accessible à tous les magistrats (gratuitement) et aux avocats (par abonnement payant) dans le même contexte que la jurisprudence nationale, ce qui facilitera beaucoup les recherches.

M. Răzvan Horațiu Radu (Roumanie)

En tant que magistrat d'origine, l'Agent du gouvernement roumain a pu expérimenter un autre mode de diffusion de la connaissance de la jurisprudence de la Cour : la participation à des forums de discussion entre magistrats qui lui a permis de mieux informer ses collègues sur des arrêts concernant la Roumanie et aussi plus généralement sur les principes et règles jurisprudentiels dégagés par la Cour européenne.

M. Ignacio Blasco Lozano (Espagne)

Le but final de l'exercice qu'est l'intégration des exigences de la Convention dans la pratique quotidienne des organes de l'Etat n'est autre que de prévenir la survenance de violations des droits garantis. Mais si cette prévention réussit, est-elle pour autant un indice d'une intégration accomplie de la jurisprudence de la Cour européenne dans l'ordre interne ? Il est aléatoire de faire un tel lien car bien d'autres causes que la diffusion de la jurisprudence de la Cour peuvent expliquer le nombre moindre de violations constatées.

M^{me} Štefica Stažnik (Croatie)

La diffusion de la jurisprudence de la Cour européenne est faite prioritairement en direction des praticiens du droit, pouvoir judiciaire et juristes des administrations ministérielles. La connaissance actualisée de cette jurisprudence fait autant partie de la formation initiale que continue des juges et des procureurs ; de même, les juristes des ministères sont formés à en tenir compte dans la formulation des projets et de la mise en œuvre de la législation existante, ce à quoi s'ajoutent des liens plutôt informels entre eux et l'Agent du gouvernement.

M^{me} Radica Lazareska-Gerovska (« L'ex-République yougoslave de Macédoine »)

A propos de ce thème, les intervenants précédents ont souligné l'importance de diffuser, parmi la population mais aussi les juristes des Etats membres, les arrêts de la Cour qui concernent directement ces Etats mais aussi l'ensemble de la jurisprudence de la Cour

En ce qui concerne « l'ex-République yougoslave de Macédoine », les arrêts sont traduits en macédonien et placés sur le portail du ministère de la Justice tout de suite après leur adoption par la Cour, mais avant leur exécution.

Des informations présentant l'arrêt de la Cour portant sur une violation de la Convention par les autorités nationales sont également préparées et transmises au Gouvernement de « l'ex-République yougoslave de Macédoine ». En cas de problèmes systémiques, ces informations indiquent quelles sont les mesures à prendre et par quelle autorité.

En même temps, l'arrêt est également transmis à tous les autres tribunaux et autorités en cause qui ont été contactés au cours de la procédure contre l'Etat. Dans le cas d'une affaire pour laquelle la procédure devant les tribunaux internes se poursuit, ces derniers sont invités à accélérer l'affaire et à prendre une décision au plus tôt.

En cas de demande d'une nouvelle procédure suite à un arrêt de la Cour (ce qui est possible aux termes de la législation interne dans toutes les procédures – civiles, pénales, administratives), les informations sont transmises au tribunal interne compétent. Par ailleurs, les mesures suggérées par le Comité des Ministres, qui est chargé de contrôler l'exécution des arrêts de la Cour, sont indiquées.

Après l'exécution effective de l'arrêt de la Cour, une note d'information en avise le gouvernement, afin qu'il puisse prendre la décision correspondante pour le paiement de l'indemnité allouée en guise de réparation.

La barrière linguistique constitue un énorme problème pour les juges, car leur méconnaissance de l'anglais ou du français – langues officielles du Conseil de l'Europe – les empêche de suivre au jour le jour la jurisprudence de la Cour. Ils s'appuient essentiellement sur ce qui est traduit et publié dans le pays, mais cela ne reflète que partiellement pas le dynamisme de la Cour.

Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », les juges sont formés à l'exécution des arrêts de la Cour par le biais de l'Académie de formation des juges et des procureurs. Une formation initiale est dispensée aux futurs magistrats (avec des programmes spéciaux concernant tous les articles de la Convention, des procès fictifs, etc.), et une formation continue est proposée aux magistrats en exercice (avec un certain nombre d'heures de cours obligatoires pendant l'année). ★

RÉSUMÉ DE LA SECONDE JOURNÉE

M^{me} Anne-Françoise Tissier

Agent du gouvernement de la France

L'ensemble des participants au séminaire partage la conviction que l'exécution des arrêts est un aspect important mais en même temps l'on constate qu'il n'y a pas un modèle unique ; pour ne prendre que l'exemple de la satisfaction équitable, il est des Etats où c'est le budget du ministère dont l'activité est à l'origine de la violation qui en supporte la charge – c'est le cas en France – mais la complexité de cette solution peut conduire à lui préférer la solution d'une imputation budgétaire unique.

Selon les traditions nationales, l'exercice qu'est l'exécution des arrêts repose sur un dosage variable d'approches juridique et politique, et le rôle qu'y tient l'agent n'est pas le même d'un Etat à l'autre. L'approche juridique tend cependant à l'emporter ; à titre d'illustration, au sein de la Représentation permanente française auprès du Conseil, le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour est aujourd'hui fait par un magistrat [administratif] et non par un diplomate.

La diffusion utile de la jurisprudence de la Cour auprès des magistrats et des juristes des ministères se heurte à des difficultés matérielles. Du côté de l'Agent du gouvernement, elle impose une activité soutenue et continue de tri dans la masse des informations jurisprudentielles. Du côté des destinataires de la sélection faite par l'agent, la lecture d'arrêts de plusieurs dizaines de pages n'est pas un exercice facile à loger dans le travail quotidien ni même peut-être fructueux. D'autres méthodes devraient être expérimentées, comme la diffusion régulière d'un bulletin ou d'une note pointant les réponses données par la Cour à telle question précise dans tel domaine du droit ; libre ensuite au destinataire d'exploiter l'information reçue. Mais il y a d'autres méthodes dont celles qui dépendent de la Cour elle-même ; HUDOC pourrait être réaménagé pour être utilisable par tous les professionnels du droit et pas seulement par les spécialistes des droits de l'Homme. ★

REMARQUES FINALES ET CONCLUSIONS

M. Philippe Boillat

Directeur général de la Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques

Monsieur le Président, Madame l'Animatrice, Mesdames et Messieurs, chers amis,

Permettez-moi tout d'abord, à mon tour, de remercier chaleureusement les autorités slovaques d'avoir pris l'initiative d'accueillir ce séminaire de réflexion sur l'importante contribution que les agents des gouvernements peuvent apporter à la protection efficace des droits de l'Homme en Europe. Merci à toutes celles et à tous ceux qui ont participé à son organisation. Merci également à vous tous, les participants, pour vos nombreux commentaires et pour vos idées et propositions constructives.

Ces réunions des agents revêtent à mes yeux une importance toute particulière. Vous savez peut-être que j'ai exercé cette fonction pendant de très nombreuses années et j'ai donc une sympathie toute naturelle pour vous et pour les tâches que vous exercez.

Vous comprendrez aisément qu'il me sera difficile de passer en revue, en quelques minutes seulement, toutes les interventions de ces deux jours et de refléter la richesse des débats qui ont eu lieu. Je n'en ai ni l'ambition, ni, et encore moins, la prétention. Il ne s'agira donc pas de « conclusions » à proprement parler. Je vais plutôt me concentrer sur certains éléments de ces interventions et de ces débats qui, à mon avis, constituent des points de repère dans notre réflexion sur le rôle des agents, un rôle à multiples facettes. Les actes de ce séminaire seront mis à votre disposition sous peu et devraient fournir un éventail plus complet des questions soulevées au cours de ces deux jours.

Je vais à présent tenter de mettre en évidence quelques points saillants des quatre thèmes passés en revue au cours de ce séminaire, qui pourront servir de pistes de réflexion pour l'avenir.

Agents des Gouvernements : leur rôle de représentation devant la Cour

Si nous considérons en premier lieu le rôle des agents des gouvernements dans le cadre des procédures devant la Cour – rôle qualifié d'éminent, à juste titre, par le Président Costa – c'est la complexité et la diversité de leurs tâches de représentation des Etats membres qui frappe d'emblée. Dans ce contexte, la question s'est posée de l'opportunité de doter les agents d'un véritable statut ou, pour le moins, d'harmoniser leurs devoirs et obligations. Plusieurs d'entre vous préconisent néanmoins d'en rester à la situation actuelle. A ce propos, il convient de rappeler que la Convention européenne des droits de l'homme ne mentionne pas les agents et laisse aux Etats une liberté totale de régler leurs fonctions. En effet, les agents ne sont mentionnés que dans le règlement de la Cour et l'Accord sur les privilèges et immunités des personnes participant aux procédures devant la Cour fait référence aux « représentants ou conseils des Parties » à la procédure devant la Cour.

Dans ce contexte, il me semble important de revenir sur une question qui a été évoquée à plusieurs reprises au cours de ces deux jours : le rang de l'Agent du gouvernement au sein de l'administration nationale, question qui, à mon avis, n'est pas nécessairement liée à celle d'un éventuel statut de l'agent. Il me semble qu'il résulte des discussions que, tout en tenant compte de la grande diversité des cultures administratives de nos Etats membres, une position élevée de l'agent au sein des structures nationales est sans aucun doute un élément de nature à favoriser la bonne exécution des tâches qui lui sont confiées. En effet, le fait que l'agent occupe une fonction élevée lui permet d'avoir une plus grande autonomie lorsqu'il prend des décisions, lui facilite l'accès à d'autres instances administratives ou judiciaires et lui donne également un poids plus important pour formuler des avis ou encore pour influencer l'administration et la législation nationales. Comme cela a été dit ce matin « le prestige personnel ne suffit pas ! ».

Parmi les tâches de l'agent, l'accent a été mis sur le devoir de l'agent d'informer de façon pertinente la Cour sur la législation et la pratique nationales. En ce sens, nul doute que les agents contribuent à la qualité des arrêts rendus par la Cour.

La conclusion de règlements amiables a été évoquée à maintes reprises. Selon le Président de la Cour, les agents sont appelés à jouer un rôle déterminant dans la conclusion de tels règlements qui sont désormais favorisés par la Cour, laquelle d'ailleurs s'implique aujourd'hui de façon plus active que par le passé.

Les mesures provisoires, en application de l'article 39 du règlement de la Cour, appellent, elles aussi, un rôle actif de l'agent. On a dit en ce domaine que l'agent est « l'interface essentielle » entre la Cour et les services nationaux compétents. A la suite de l'arrêt *Mamatkoulov et Askarov c. Turquie*³⁷, ce rôle de l'agent prend bien évidemment une dimension encore plus importante.

J'en viens à présent à l'article 36 de la Convention, tant sous le volet de son paragraphe 1 que du second. Quand l'agent doit-il intervenir ? Lorsqu'il est interpellé par d'autres agents ? Et s'il intervient, sur la base de quels critères doit-il le faire ? Devrait-on définir ces critères, ce même de façon informelle et bien entendu non contraignante ? Ce sont là bien sûr des questions sur lesquelles il vous appartiendra de revenir. Notons enfin que dans ce contexte notamment, l'idée de mettre en place un réseau informel entre agents a été évoquée.

Il a également été mis en exergue que la tâche de l'Agent du gouvernement n'est pas celle de gagner le procès à tout prix, mais de servir l'intérêt général. On a parfois tendance à réduire le rôle de l'agent exclusivement à celui de la partie adverse du requérant. Il s'agit-là certes – et personne ne le contestera – de sa mission première, essentielle. L'Agent du gouvernement doit en effet – en toute loyauté – trouver les arguments pour que la thèse de ses autorités l'emporte. Sa démonstration doit néanmoins s'insérer dans l'acquis jurisprudentiel et les principes fondamentaux ou, en tous cas en tenir compte. L'agent y a du reste tout intérêt s'il veut emporter la conviction de la Cour. Ainsi, la mission de l'agent est à la fois celle d'un avocat de l'Etat et celle, à certains égards, d'un auxiliaire étatique de la justice internationale.

Responsabilités de l'agent dans la mise en conformité des législations et pratiques nationales

Quel est le rôle des agents dans la nécessité d'assurer la mise en conformité de la législation et de la pratique nationales avec les normes de la Convention ? En toute hypothèse, et quel que soit par ailleurs le rôle que peuvent jouer l'Agent du gouvernement et ses services, il convient de distinguer entre, d'une part, le contrôle de la conformité des projets de loi et, d'autre part, le contrôle de la conformité de la législation et de la pratique existantes. En effet, le contrôle de la conformité des projets de loi – quoique complexe – est à certains égards plus aisé car ce contrôle s'inscrit dans un processus législatif en cours. Afin d'assurer ce contrôle de la compatibilité ou ce contrôle de conformité, plusieurs pistes ont été évoquées. Convient-il de mettre en place des services spécialisés centralisés ou, au contraire, des services spécialisés décentralisés ? S'agit-il d'une responsabilité directe ou indirecte de l'agent ? Les avis divergent. En revanche, il semble exister un consensus pour reconnaître qu'il est indispensable d'avoir des juristes spécialisés, fins connaisseurs de la jurisprudence de la Cour, et que ces juristes doivent être associés au processus législatif dès son début. Il est en effet plus aisé de tenir compte des exigences jurisprudentielles au début du processus législatif qu'à son terme, une fois que le projet est déjà finalisé. Par ailleurs, si ce contrôle des

37. *Mamatkoulou et Askarov c. Turquie*, [GC], n°s 46827/99 et 46951/99, 4 février 2005.

projets doit être systématique, il va de soit qu'une telle exigence ne saurait s'imposer lorsqu'il s'agit du contrôle de la législation et de la pratique existantes. Dans ce dernier cas, le contrôle s'effectuera le plus souvent de façon *ad hoc*, par exemple à la suite d'un développement jurisprudentiel.

Dans ce contexte, la difficulté de donner un avis bien fondé a largement été souligné : pour reprendre une expression imagée formulée ce matin : le feu est-il au vert, au rouge ou à l'orange ? En d'autres termes, la personne consultée peut-elle sans hésitations répondre que le projet est compatible avec la jurisprudence ou alors incompatible avec cette dernière ou encore, très souvent, n'hésite-t-elle pas entre les deux ? Il est bien évident qu'il est mal aisé de donner pour chaque question posée un avis définitif, péremptoire, vu le caractère évolutif de la jurisprudence de la Cour. On sait que selon la Cour, la Convention est un instrument vivant qu'il convient d'interpréter à la lumière des conditions actuelles. En revanche, il y va de la responsabilité de la personne interrogée de donner son avis, le plus éclairé possible, à un moment précis.

Dernière remarque, mais à laquelle je tiens tout particulièrement : force est de relever que l'efficacité de cet exercice du contrôle de la conformité des lois et des pratiques nationales est largement tributaire de la reconnaissance de l'effet *erga omnes* des arrêts de la Cour, en d'autres termes, de la reconnaissance de l'autorité de la chose interprétée. Il convient en effet, dans toute la mesure du 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. Ainsi, la meilleure défense des Etats c'est peut-être – avant tout – la prévention des violations au niveau national. En tous cas, le principe de subsidiarité y trouverait pleinement son compte !

Contribution des agents à l'exécution des arrêts de la Cour

Concernant l'exécution des arrêts de la Cour, je rappelle que, parmi les mesures évoquées dans la Recommandation du Comité des Ministres (2008)² pour renforcer les moyens internes d'exécution des arrêts de la Cour, la désignation d'un coordinateur pour l'exécution des arrêts au niveau national revêt une importance toute particulière. Lors des débats de ces deux jours, il a été remarqué que l'agent est souvent le mieux placé pour initier et coordonner l'adoption des différentes mesures requises à l'échelon national pour exécuter l'arrêt. Pour faciliter ce travail, diverses pratiques ont été évoquées : notamment celle de la prise de décision collective par un comité interministériel ou celle d'un bureau spécialisé auprès d'un ministère.

Plusieurs intervenants ont souligné la valeur ajoutée de faire participer l'agent à l'exécution des arrêts, notamment par sa présence lors des réunions du Comité des Ministres consacrées à la surveillance des arrêts. Le Secrétariat partage ce

point de vue. Cela étant, il va sans dire qu'aujourd'hui, il n'y a évidemment aucune obligation pour les Etats de se faire assister par l'agent lors de ces réunions et que cette décision leur appartient en toute liberté.

Certains intervenants se sont interrogés sur la compatibilité entre, d'une part, le rôle essentiel de l'agent de défendre le point de vue de ses autorités devant la Cour et, d'autre part, celui de participer activement à l'exécution des arrêts. Plusieurs d'entre vous ont relevé, et je partage leur avis, que cette contradiction ne peut être qu'apparente. En effet, l'article 46, paragraphes 1 et 2, fait partie intégrante de la Convention. On ne voit donc pas pourquoi l'agent ne pourrait pas, avec la même loyauté, s'investir lors de la procédure devant la Cour et, ensuite, lors de l'exécution de l'arrêt.

Plusieurs d'entre vous ont relevé qu'il pourrait être judicieux d'organiser, à intervalles réguliers, une réunion des agents gouvernementaux avec le service chargé de la surveillance de l'exécution des arrêts. Pour notre part, nous y sommes favorables. En revanche, il me semble que l'initiative de mettre en place une telle réunion doit venir des agents eux-mêmes.

Enfin, dernier point : quelque soit le modèle préconisé ou retenu par l'Etat, les maîtres mots doivent être efficacité et rapidité de l'exécution.

Rôle de l'agent dans l'intégration des prescriptions et de la jurisprudence de la Cour

Nul ne contestera que la publication et la diffusion des normes de la Convention auprès des organes nationaux représentent une condition de base – je dirais même *sina qua non* – pour améliorer la connaissance de la Convention et de la jurisprudence de la Cour et à leur pleine mise en œuvre au niveau national. Dans ce contexte, toute une série de questions ont été posées. Comment traiter la masse d'informations à disposition ? Quels arrêts sélectionner ? Par qui doivent-ils être sélectionnés ? Dans quelle langue convient-il de les traduire ? Auprès de qui doivent-ils être distribués ? Pour toutes ces questions, l'agent peut jouer un rôle déterminant, particulièrement dans le processus de sélection des arrêts pertinents de la Cour et dans la mobilisation des autres parties prenantes chargées de la sensibilisation aux normes de la Convention au niveau national. L'agent peut aussi encourager et faciliter une prompte traduction et diffusion des décisions et résolutions intérimaires et finales adoptées par le Comité des Ministres dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts, comme indiqué dans la Recommandation (2008)². Il devrait en faire de même des mémorandums portant sur un ou des thèmes précis préparés par le Service de l'exécution. Dans ce contexte, le premier rapport annuel sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour, qui vient d'être publié, est un instrument pouvant les aider dans l'accomplissement de cette tâche.

De nombreuses bonnes pratiques ont été mentionnées : le renforcement de la coopération entre Etats, notamment entre ceux partageant une même langue, pour la traduction et la diffusion des arrêts ; la publication de recueils, de manuels ou de vademecums ; l'accompagnement des arrêts, souvent complexes, par des notes explicatives ; la coopération avec le secteur privé et les ONG ; et, enfin, une utilisation optimale de l'Internet et de l'outil informatique en général.

Dernier point : la formation professionnelle des juges, des procureurs et des avocats est essentielle pour développer leur capacité d'appliquer la Convention de façon naturelle dans leurs fonctions quotidiennes. Il va de soit que les agents ont toutes les qualifications et l'expérience requises pour jouer un rôle actif dans cette formation, grâce notamment à leurs connaissances approfondies de la jurisprudence pertinente, nationale et européenne. On l'a rappelé, la Direction Générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques mène toute une série de programmes dans ce domaine, notamment le programme HELP.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, chers amis,

Ce séminaire a été l'occasion d'examiner un large éventail de questions d'ordre pratique pour les agents. Il a aussi été l'occasion de renouveler les échanges d'expériences et de bonnes pratiques commencés lors des précédentes réunions des agents des gouvernements qui se sont tenues à Prague en 1995, à Vilnius en 1999 et à La Haye en 2003. Par ailleurs, ce séminaire s'inscrit pleinement dans le processus en cours concernant les mesures nécessaires pour préserver l'efficacité à long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme, qui a débuté à Rome, lors de la Conférence ministérielle de 2000. Comme vous le savez, assurer la pleine mise en œuvre de la Convention au niveau national d'une part, et améliorer la portée des mécanismes nationaux permettant l'exécution rapide des arrêts de la Cour d'autre part, sont et resteront des priorités du Conseil de l'Europe. On l'a vu, les agents des gouvernements ont un rôle crucial à jouer dans la poursuite de ces objectifs.

La Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques est prête à vous assister dans la mesure de ses compétences et de ses disponibilités, dans l'accomplissement de vos tâches exigeantes. Cette assistance peut porter, entre autres, sur l'organisation de formations spécialisées sur la Convention pour les juristes travaillant dans vos bureaux, sur l'élaboration d'expertises écrites sur la compatibilité des projets de loi à la demande des Etats, ainsi que sur la mise à disposition de documentation sur les droits de l'Homme. Une assistance spécifique visant à faciliter l'exécution des arrêts de la Cour peut aussi être apportée. Nous serions, pour notre part, ravis de poursuivre cette coopération avec les agents gouvernementaux que ce soit à l'occasion d'événements de haut niveau comme celui-ci ou encore lors de contacts réguliers plus informels, ce que j'apprécie personnellement beaucoup.

Je souhaite à toutes celles et tous ceux qui ont le privilège et la chance d'y participer une excellente visite de Bratislava cet après-midi. Je souhaite à toutes et à tous un bon retour chez vous et je me réjouis déjà de vous revoir prochainement. ★

M. Emil Kuchár

Ambassadeur de la République slovaque auprès du Conseil de l'Europe

L'actualité des travaux du séminaire de Bratislava est certaine et elle devrait être garantie dans l'avenir. Les préoccupations des agents des gouvernements rejoignent en effet celles du Comité des Ministres et du Secrétariat du Conseil de l'Europe, comme le montre la toute récente publication du premier rapport sur le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour ; la lecture de cet outil de travail permettra à chacun des participants au séminaire de saisir l'importance de son rôle, de l'utilité d'une franche coopération entre les agents et le service de l'exécution, et de se convaincre de ce que les difficultés rencontrées sont partagées par tous les Etats Parties à la Convention et leurs agents respectifs.

Ce sont de bonnes raisons pour œuvrer à la régularité des contacts entre les agents des gouvernements. Ce séminaire n'est bien sûr pas le premier mais on y a senti exprimé un besoin d'échanges professionnels plus fréquents. Peut-être qu'une recommandation du Comité des Ministres sur des rencontres périodiques entre les agents des gouvernements serait une invitation bienvenue, au moins l'écho des souhaits exprimés par les participants à ce séminaire. ★

PROGRAMME

du séminaire

Judi 3 avril 2008

9.00 Inscription des participants

Ouverture. Remarques générales. Présentation des objectifs du séminaire

Président : M. **Emil Kuchár**,
Ambassadeur extraordinaire et
plénipotentiaire, Président des
Délégués des Ministres du Conseil
de l'Europe, Représentant Perma-
nent de la Slovaquie auprès du
Conseil de l'Europe

Animateur de la 1^e journée :
M. **Arto Kosonen**, Agent du gou-
vernement de la Finlande

Allocutions d'ouverture

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

9.50 M. **Štefan Harabin**, Vice-Premier
ministre du gouvernement de la
République slovaque et ministre de
la Justice de la République slovaque

10.10 M^{me} **Maud de Boer-Buquicchio**,
Secrétaire générale adjointe du
Conseil de l'Europe

10.30 Pause café

Thème I : Les agents du gouvernement dans leur rôle de représentation des États membres devant la Cour européenne des droits de l'homme

11.00 M^{me} **Marica Pirošiková**, Agent du
gouvernement de la République
slovaque

11.20 M. **Vit Schorm**, Agent du gouver-
nement de la République tchèque

11.40 Discussion : Partage des expé-
riences et bonnes pratiques natio-
nales

13.00 Déjeuner

Thème II : La responsabilité de l'Agent du gouvernement dans la mise en conformité de la législation et de la pratique nationales avec les normes de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)

14.30 M. **Yuriy Zaytsev**, Agent du gou-
vernement de l'Ukraine

14.50 M. **Derek Walton**, Agent du gou-
vernement du Royaume-Uni

15.10 Discussion : Partage des expé-
riences et bonnes pratiques
nationales

16.30 **Résumé de la première journée**

Vendredi 4 avril 2008

Président : M. **Emil Kuchár**,
Ambassadeur extraordinaire et
plénipotentiaire, Président des
Délégués des Ministres du Conseil
de l'Europe, Représentant
Permanent de la Slovaquie auprès
du Conseil de l'Europe

Animateur de la 2^e journée :
M^{me} **Anne-Françoise Tissier**,
Agent du gouvernement de la
France

**Thème III : La contribution des agents
du gouvernement à l'exécution des
arrêts de la Cour**

- 9.00 M^{me} **Deniz Akçay**, Co-Agent du
gouvernement de la Turquie, Prési-
dente du Comité directeur des
droits de l'homme (CDDH)
- 9.20 M. **Francesco Crisafulli**, Co-
Agent du gouvernement de l'Italie
- 9.40 Discussion : Partage des
expériences et bonnes pratiques
nationales
- 11.00 Pause café

**Thème IV : Le rôle de l'Agent du gouver-
nement dans l'intégration des prescrip-
tions et de la jurisprudence de la Cour à
la pratique quotidienne de tous les
organes de l'État, notamment au moyen
de leur publication et de leur diffusion**

- 11.20 M. **Frank Schürmann**, Agent du
gouvernement de la Suisse
- 11.40 M^{me} **Isabelle Niedlispacher**, Co-
Agent du gouvernement de la
Belgique
- 12.00 Discussion : Partage des
expériences et bonnes pratiques
nationales
- 13.00 **Résumé de la deuxième journée**
- 13.10 **Remarques finales et conclusions**
M. **Philippe Boillat**, Directeur
général des droits de l'Homme et
des affaires juridiques, Conseil de
l'Europe
M. **Emil Kuchár**, Ambassadeur
extraordinaire et plénipotentiaire,
Président des Délégués des
Ministres du Conseil de l'Europe,
Représentant Permanent de la
Slovaquie auprès du Conseil de
l'Europe

PARTICIPANTS

Bratislava, 3-4 April 2008/Bratislava, 3-4 avril 2008

Member states/États membres

Albania/Albanie

Suela Meneri

Government agent – Ministry of Foreign Affairs/Agent du gouvernement – Ministère des Affaires étrangères

Andorra/Andorre

Rosa Castellon

Government agent, Ministry of Justice/Agent du gouvernement, Ministère de la Justice

Eva Lopez

Co-agent, Ministry of Justice/Co-Agent du gouvernement, Ministère de la Justice

Austria/Autriche

Ferdinand Trauttmansdorff

Government agent/Agent du gouvernement

Brigitte Ohms

Co-agent of the Government/Co-Agent du gouvernement

Azerbaijan/Azerbaïdjan

Chingiz Askarov

Government agent, Administration of the President of the Republic of Azerbaijan/Agent du gouvernement, Bureau du président de la République d'Azerbaïdjan

Belgium/Belgique

Isabelle Nieldslijscher

Co-agent of the Government, Public Federal Justice Service/Co-Agent du gouvernement, Ministère de la Justice

Bosnia-Herzegovina/Bosnie-Herzégovine

Monika Mijić

Government agent, Ministry for Human Rights and Refugees/Agent du gouvernement, Ministère des droits de l'homme et des Réfugiés

Elma Valedar Arifagic

Adviser, Ministry for Human Rights and Refugees/Conseiller, Ministère des droits de l'homme et des Réfugiés

Zikreta Ibrahimović

Co-agent, Ministry for Human Rights and Refugees/Co-Agent du gouvernement, Ministère des droits de l'homme et des Réfugiés

Bulgaria/Bulgarie

Margarita Dimova

Government agent, Ministry of Justice/Agent du gouvernement, Ministère de la Justice

Svetla Atanasova

Government agent, Ministry of Justice/Agent du gouvernement, Ministère de la Justice

Croatia/Croatie

Štefica Stažnik

Government agent, Assistant to the Minister of Justice/Agent du gouvernement, Assistant du ministère de la Justice

Czech Republic/République tchèque

Pán Vit Schorm

Government agent, Ministry of Justice/Agent du gouvernement, Ministère de la Justice

Estonia/Estonie

Mai Hion

Government agent, Legal Department, Ministry of Foreign Affairs/Agent du gouvernement, service juridique, Ministère des Affaires étrangères

Finland/Finlande

Arto Kosonen

Government agent, Ministry of Foreign Affairs/Agent du gouvernement, Ministère des Affaires étrangères

France

Anne-Françoise Tissier

Government agent, Ministry of Foreign Affairs/Agent du gouvernement, Ministère des Affaires étrangères

Georgia/Géorgie

David Tomadze

Government agent, Ministry of Justice/Agent du gouvernement, Ministère de la Justice

Germany/Allemagne

Hans-Joseph Behrens

Government co-agent, Ministry of Justice/Co-Agent du gouvernement, Ministère de la Justice

Greece/Grèce

Konstantinos E. Bakalis

Government agent, President of the Legal Council of the State/Agent du gouvernement, Président du conseil juridique d'Etat

John Bakopoulos

Adviser, Ministry of Foreign Affairs/Conseiller, Ministère des Affaires étrangères

Alexandra Petropoulou

Adviser, Ministry of Foreign Affairs/Conseiller, Ministère des Affaires étrangères

Hungary/Hongrie

Lipot Hóltzl

Government agent, Ministry of Justice/Agent du gouvernement, Ministère de la Justice

Iceland/Islande

Ragna Arnadóttir

Director of Legal Affairs, Ministry of Justice and Ecclesiastical Affairs/Directrice des affaires juridiques, Ministère de la Justice et des affaires religieuses

Italy/Italie

Francesco Crisafulli

Government co-agent, Permanent Representation of Italy to the Council of Europe/Co-Agent du gouvernement, Représentation Permanente de l'Italie auprès du Conseil de l'Europe.

Latvia/Lettonie

Anta Rutka-Krišškalne

Ministry of Foreign Affairs/Ministère des Affaires étrangères

Lithuania/Lituanie

Elvyra Baltulyte

Government agent, Ministry of Justice/Agent du gouvernement, Ministère de la Justice

Edita Brozaitiene

Adviser, Ministry of Justice/Conseiller, Ministère de la Justice

Milda Meckauskaite

Adviser, Ministry of Justice/Conseiller, Ministère de la Justice

Moldova

Vladimir Grosu

Government agent, Ministry of Justice/Agent du gouvernement, Ministère de la Justice

Oleg Bobea

Legal Adviser, Ministry of Justice/Conseiller juridique, Ministère de la Justice

Monaco

Jean-Laurent Ravera

Co-agent, Department of International Relations of Monaco/Co-Agent, Service des relations internationales de Monaco

Participants

Netherlands/Pays-Bas

Wendy van der Sluijs

Adviser, Ministry of Foreign Affairs/Conseiller,
Ministère des Affaires étrangères

Norway/Norvège

Tonje Ruud

Acting Adviser, Office of the Attorney General/
Conseiller, Bureau de l'Avocat Général

Poland/Pologne

Jakub Wołasiwicz

Government agent, Ministry of Foreign Af-
fairs/Agent du gouvernement, Ministère des
Affaires étrangères

Portugal

João Manuel Da Silva Miguel

Government agent, Deputy Prosecutor General/
Agent du gouvernement, Procureur Général
Adjoint

Romania/Roumanie

Răzvan Horațiu Radu

Government agent, Ministry of Foreign Af-
fairs/Agent du gouvernement, Ministère des
Affaires étrangères

Russian Federation/Fédération de Russie

Veronika Milinchuk

Vice-Minister of Justice/Vice-ministre de la
Justice

Maria Molecova

Permanent Representation of the Russian Fe-
deration to the Council of Europe/Représenta-
tion Permanente de la Fédération de Russie
auprès du Conseil de l'Europe

Serbia/Serbie

Slavoljub Caric

Government agent, Agency of Human and Mi-
nority Rights/Agent du gouvernement, Agence
des droits de l'Homme et des minorités

Vanja Rodič

Adviser, Agency of Human and Minority
Rights/Conseiller, Agence des droits de
l'Homme et des minorités

Slovak Republic/République slovaque

Emil Kuchár

Ambassador Extraordinary and Plenipoten-
tiary, Permanent Representative of the Slovak
Republic to the Council of Europe/Ambassa-
deur Extraordinaire et Plénipotentiaire, Représen-
tant Permanent de la République slovaque
auprès du Conseil de l'Europe

Štefan Harabin

Minister of Justice/Ministre de la Justice

Jana Vnukova

Assistant to Minister, Director/Assistante du
Ministre, Directrice

Marica Pirošíková

Agent of the Government, Ministry of Justice/
Agent du gouvernement, Ministère de la Justice

Miroslava Bálintová

Co-agent of the Government, Ministry of Jus-
tice/Co-Agent du gouvernement, Ministère de
la Justice

Milan Remáč

Assistant, Ministry of Justice/Assistant, Minis-
tère de la Justice

Miroslava Pinková

Assistant, Ministry of Justice/Assistant, Minis-
tère de la Justice

Spain/Espagne

Ignacio Blasco Lozano

Government agent, Ministry of Justice/Agent
du gouvernement, Ministère de la Justice

Sweden/Suède

Inger Kalmerborn

Government agent, Ministry of Foreign Af-
fairs/Agent du gouvernement, Ministère des
Affaires étrangères

Switzerland/Suisse

Frank Schürmann

Government agent, Ministry of Justice/Agent du gouvernement, Office fédéral de la Justice

"the former Yugoslav Republic of Macedonia"/l'ex-République yougoslave de Macédoine

Radica Lazareska-Gerovska

Government agent, Ministry of Justice/Agent du gouvernement, Ministère de la Justice

Turkey/Turquie

Deniz Akçay

Deputy to the Permanent Representative of Turkey to the Council of Europe, Legal Adviser/Adjointe au Représentant Permanent de la Turquie auprès du Conseil de l'Europe, Conseiller juridique

Ukraine

Yuriy Zaytzev

Government agent, Ministry of Justice/Agent du gouvernement, Ministère de la Justice

Nazar Kulchytskyy

Ministry of Justice/Ministère de la Justice

United Kingdom/Royaume-Uni

Derek Walton

Government agent, Foreign and Commonwealth Office/Agent du gouvernement, Ministère britannique des Affaires étrangères et du Commonwealth

Council of Europe's consultant/Consultant du Conseil de l'Europe

Vincent Coussirat-Coustère

Professor at the Law Faculty of the University of Lille II/Professeur de Droit à l'Université de Lille II

Chairperson/Président

Emil Kuchár

Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary, Permanent Representative of the Slovak Republic to the Council of Europe/Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire, Représentant Permanent de la République slovaque auprès du Conseil de l'Europe

Excused/Excusés

Armenia/Arménie

Gevorg Kostanyan

Government agent, Ministry of Justice/Agent du gouvernement, Ministère de la Justice

Cyprus/Chypre

Maro Clerides-Tsiappas

Government agent of the Republic of Cyprus, Legal Service/Agent du gouvernement de la République de Chypre, Service juridique

Participants

Denmark/Danemark

Peter Taksøe-Jensen

Government agent, Head of the Legal Service, Ministry of Foreign Affairs/Agent du gouvernement, Chef du service juridique, Ministère des Affaires étrangères

Ireland/Irlande

Patricia O'Brien

Government agent, Department of Foreign Affairs/Agent du gouvernement, Service des Affaires étrangères

Liechtenstein

Daniel Ospelt

Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary, Permanent Representative of Liechtenstein to the Council of Europe/Ambassadeur Extraordinaire et Plénipotentiaire, Représentant Permanent du Liechtenstein auprès du Conseil de l'Europe

Luxembourg

Anne Kayser

Government agent, Ministry of Foreign Affairs/Agent du gouvernement, Ministère des Affaires étrangères

Malta/Malte

Silvio Camilleri

Attorney General/Avocat Général

San Marino/Saint-Marin

Lucio Leopoldo Daniele

Government agent, Permanent Representation of San Marino to the Council of Europe/Agent du gouvernement, Représentation Permanente de Saint-Marin auprès du Conseil de l'Europe

Slovenia/Slovénie

Lucijan Bembič

Government agent, State Attorney General/Agent du gouvernement, Avocat Général

European Court of Human Rights/Cour européenne des droits de l'homme

Jean-Paul Costa

President of the European Court of Human Rights/Président de la Cour européenne des droits de l'homme

John Darcy

Assistant to Mr Jean-Paul Costa/Assistant de M. Jean-Paul Costa

Ján Šikuta

Judge of the European Court of Human Rights elected in respect of the Slovak Republic/Juge à la Cour européenne des droits de l'homme élu au titre de la République slovaque

Secretariat of the Council of Europe/Secrétariat du Conseil de l'Europe

Maud de Boer-Buquicchio

Deputy Secretary General/Secrétaire générale adjointe

Gianluca Esposito

Special Adviser to the Deputy Secretary General, Private Office of the Secretary General/Conseiller particulier de la Secrétaire Générale Adjointe, Cabinet du Secrétaire Général

Philippe Boillat

Director General of Human Rights and Legal Affairs/Directeur général des droits de l'Homme et des affaires juridiques

Jeroen Schokkenbroek

Head of Human Rights Development Department, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs/Chef du Service du développement des droits de l'Homme, Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques

Geneviève Mayer

Head of Department for the Execution of Judgments of the Court, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs/Chef du Service de l'Exécution des arrêts de la Cour, Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques

Corinne Amat

Head of Division 1, Department for the Execution of Judgments, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs/Chef de la Division 1, Service de l'Exécution des arrêts, Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques

Hanne Juncher

Head of Legal and Human Rights Capacity Building Division, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs/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

Interpreters/Interprètes

Cynera Jaffrey

Marianne de Susbielle

Jan Krotki

