

L'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme



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

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

L'AVENIR À PLUS LONG TERME DU SYSTÈME DE LA CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Rapport du Comité directeur
pour les droits de l'homme (CDDH)
adopté le 11 décembre 2015

Conseil de l'Europe

Edition anglaise :

*The longer-term future of the system
of the European Convention
on Human Rights – Report of the Steering
Committee for Human Rights (CDDH)*

Toute demande de reproduction ou de
traduction de tout ou d'une partie de ce
document doit être adressée à la Direction
de la communication (F 67075 Strasbourg
ou publishing@coe.int). Toute autre
correspondance relative à ce document
doit être adressée à la Direction générale
Droits de l'Homme et Etat de droit.

Photo de la couverture : © Shutterstock
Couverture : Service de la production des
documents et publications (SPDP),
Conseil de l'Europe

Mise en page : Direction générale Droits
de l'Homme et Etat de droit (DGI),
Conseil de l'Europe

© Conseil de l'Europe, juin 2016
Imprimé dans les ateliers
du Conseil de l'Europe

Table des matières

Préface	7
Résumé	9
Introduction	15
A. Mandat pour les travaux sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme	15
B. Méthodes de travail	17
C. Méthodologie	19
Chapitre I – Le système de la Convention européenne des droits de l'homme tel qu'il se présente aujourd'hui	21
Le mécanisme de contrôle de la Convention	22
Les effets des arrêts de la Cour	25
La Convention dans le contexte plus large des travaux du Conseil de l'Europe	27
L'évolution du système de la Convention	27
Chapitre II – L'autorité de la Convention : la mise en œuvre au niveau national	31
A. Défis	31
B. Réponses possibles dans le cadre des structures existantes	32
L'effet des arrêts sur les Hautes Parties contractantes	32
Sensibilisation/éducation	34
Les recours internes	35
Le processus législatif et le rôle des parlements nationaux	37
Le rôle des structures nationales des droits de l'homme et de la société civile	39
Le rôle du Conseil de l'Europe	41

C.	Réponses possibles en dehors du cadre des structures existantes	43
	L'effet des arrêts sur les Hautes Parties contractantes autres que l'Etat défendeur ..	43
	Les recours internes	43
	Le rôle des parlements nationaux	44
	Le rôle du Conseil de l'Europe	44
D.	Conclusions	45

Chapitre III – L'autorité de la Cour

Section I – Le défi du volume d'affaires

A.	Réponses possibles dans le cadre des structures existantes	54
	Résorber l'arriéré	54
	L'afflux annuel d'affaires	55
	Maintenir la capacité de réviser les méthodes de travail pour répondre aux changements de circonstances	56
	Violations à grande échelle	56
	Questions systémiques	57
B.	Réponses possibles en dehors du cadre des structures existantes	58

Section II – Le défi relatif à l'autorité de la jurisprudence

A.	Réponses possibles dans le cadre des structures existantes	62
	La qualité des juges	62
	La qualité du Greffe	66
	La qualité et la cohérence de la jurisprudence	66
	Des orientations interprétatives générales tout en maintenant le traitement individuel	68
	Les relations entre la Cour de Strasbourg et les juridictions nationales	68
B.	Réponses possibles en dehors du cadre des structures existantes	70
	La qualité des juges et du Greffe	70
	Renforcer la fonction interprétative tout en maintenant le traitement individuel ..	72
	Les relations entre la Cour de Strasbourg et les juridictions nationales	74

<i>Section III – Conclusions</i>	75
--	----

Chapitre IV – L’autorité des arrêts de la Cour : l’exécution des arrêts et sa surveillance79

A. Défis	79
B. Réponses possibles dans le cadre des structures existantes	81
L’exécution des arrêts	81
Surveillance de l’exécution des arrêts de la Cour	88
C. Réponses possibles en dehors du cadre des structures existantes	92
Exécution des arrêts de la Cour	92
Surveillance de l’exécution des arrêts de la Cour	93
D. Conclusions	94

Chapitre V – La place du mécanisme de la Convention dans l’ordre juridique européen et international99

A. Défis	99
L’interaction entre la Convention et d’autres instruments du Conseil de l’Europe ..	100
L’interaction entre la Convention et d’autres organisations régionales	101
L’interaction entre la Convention et d’autres instruments internationaux des droits de l’homme auxquels les Etats membres du Conseil de l’Europe sont parties	104
L’interaction entre le droit des droits de l’homme et d’autres branches du droit international	106
B. Réponses possibles dans le cadre des structures existantes	107
L’interaction entre le mécanisme de la Convention et les organes des traités des Nations Unies	107
Veiller à la compatibilité avec les obligations incombant aux Etats au titre d’autres traités et du droit international coutumier	108
Assurer la cohérence avec l’ordre juridique de l’Union européenne	108
C. Réponses possibles en dehors du cadre des structures existantes	109
Veiller à la compatibilité avec les obligations incombant aux Etats au titre d’autres traités et du droit international coutumier	109

D. Conclusions.....	110
Chapitre VI – Conclusions.....	111
Annexe – Liste des documents de référence	123

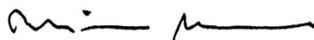
Préface

L'Europe d'aujourd'hui est confrontée à de nombreux défis : les effets continus de la crise économique, notamment le fort taux de chômage et les difficultés financières, la montée des extrémismes violents et du terrorisme, ainsi que l'arrivée massive de migrants et de réfugiés. Ces nombreuses crises ont créé un terrain propice aux nationalistes et aux xénophobes. A un moment où la coopération entre les Etats est indispensable, les forces de division gagnent du terrain.

En ces temps de troubles et d'éclatement, la Convention européenne des droits de l'homme est un point d'ancrage. Ce fondement de l'action commune des 47 Etats membres permet aux gouvernements européens de lutter ensemble contre les dangers communs qui menacent la stabilité de l'Europe, tout en continuant de protéger les libertés. Face aux attermoissements et aux faiblesses de la politique, la Convention nous permet d'aller de l'avant, en laissant les portes de la diplomatie ouvertes même dans les situations de tension. Non seulement elle offre un socle commun aux nations, fondé sur des normes juridiques acceptées et des valeurs partagées : en établissant les libertés fondamentales dont le respect s'impose à tous en Europe, la Convention est également une source de cohésion dans nos sociétés de plus en plus diverses.

Bien entendu, notre Convention – établie à l'origine au lendemain de la deuxième guerre mondiale – est d'autant plus forte qu'elle est soutenue par une volonté politique. Il incombe avant tout aux Etats membres de la mettre en œuvre et d'exécuter les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Ce système dépend donc de leur volonté et de leur capacité à le faire. Aussi y a-t-il lieu de se féliciter vivement du fait que les gouvernements européens aient décidé de réitérer leur engagement en faveur de cet instrument, en adoptant la Déclaration de Bruxelles, « La mise en œuvre de la Convention, notre responsabilité partagée » (mars 2015).

Le présent rapport du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention représente une avancée supplémentaire à saluer. Il est le fruit d'une analyse approfondie, menée par des experts pendant deux ans, de l'acquis sans précédent de la Convention européenne des droits de l'homme et aborde les défis à relever dans un certain nombre de domaines essentiels : la mise en œuvre de la Convention au niveau national, l'autorité de la Cour, l'exécution de ses arrêts et sa surveillance, ainsi que la place du mécanisme de la Convention dans l'ordre juridique européen et international au sens le plus large. Le CDDH n'a pas seulement cherché à faire le bilan de la situation actuelle, il présente également des conclusions significatives et propose des réponses. Le rapport met en avant les mesures passées et présentes qui devraient être renforcées pour favoriser l'efficacité à long terme de l'architecture des droits de l'homme en Europe, tout en proposant de nouvelles approches qui méritent considération. Son analyse et ses constats ont été évalués par les gouvernements européens, par l'intermédiaire du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Il façonnera par conséquent les travaux en cours, qui visent à préserver cet « instrument constitutionnel de l'ordre public européen » qu'est la Convention, dont la paix et la prospérité de l'Europe dépendent si fortement.



Thorbjørn Jagland, Secrétaire Général du Conseil de l'Europe
Strasbourg, 14 juin 2016

Résumé

Ce rapport sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention constitue le résultat de travaux menés durant deux ans au sein du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), du Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR) et du Groupe de rédaction « F » (GT-GDR-F)¹ chargé de présenter les opinions et éventuelles propositions du CDDH en réponse aux paragraphes 35.c) à 35.f) de la Déclaration de Brighton sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme (20 avril 2012).

Des méthodes de travail spéciales et une approche inclusive ont été employées en vue d'effectuer 1) l'analyse exhaustive des options potentielles quant à la fonction et au rôle futurs de la Cour européenne des droits de l'homme, y compris la façon dont le système de la Convention pourrait être préservé pour l'essentiel dans sa forme actuelle, et 2) de changements plus substantiels, ainsi que 3) l'examen exhaustif de questions telles que le processus de surveillance de l'exécution des arrêts et l'octroi de la satisfaction équitable, tout en tenant compte de l'invitation du Comité des Ministres à sortir des sentiers battus. Un « appel ouvert à contributions » a été lancé et les travaux intergouvernementaux ont été ouverts à sept experts extérieurs indépendants et à des experts ad hoc qui ont participé aux travaux préparatoires. Des travaux menés par d'autres instances du Conseil de l'Europe et dans le cadre de la Conférence sur l'avenir à long terme de la Cour organisée par le réseau universitaire PluriCourts à Oslo (7-8 avril 2014) ont été pris en compte. Ce rapport envisage également la mise en œuvre et les suites à donner à la Déclaration de Bruxelles sur « la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée » (27 mars 2015).

Quatre grands domaines ont été considérés importants pour l'efficacité à plus long terme et la viabilité du système conventionnel : la mise en œuvre de la Convention au niveau national, l'autorité de la Cour, l'exécution des arrêts et leur surveillance, et la place du mécanisme de la Convention dans l'ordre juridique européen et international. Pour chacun de ces domaines, les défis actuels et futurs

1. Le CDDH était présidé par M. Vít A. SCHORM (République tchèque) ; le DH-GDR était présidé par M. Morten RUUD (Norvège) et le GT-GDR-F par M. Martin KUIJER (Pays-Bas).

ont été identifiés. Il a été examiné si le système actuel a la capacité de répondre à ces défis dans le cadre des structures existantes pour déterminer si d'autres réformes sont nécessaires en dehors des structures existantes, à savoir nécessitant la création d'un nouveau mécanisme ou d'une nouvelle fonction exercée par un mécanisme existant, ou la suppression d'un mécanisme existant. Toutes les solutions proposées ont été soigneusement évaluées au regard de leur faisabilité, de leur caractère suffisant et de leur pertinence.

L'autorité de la Convention et sa mise en œuvre demeurent parmi les plus grands défis pour le système de la Convention. Le rapport présente des propositions pour de nouvelles actions destinées à une meilleure mise en œuvre de la Convention au niveau national, en s'appuyant sur les Déclarations de haut niveau adoptées à Brighton et Bruxelles. Ces actions concernent 1) l'amélioration ou la mise en place de recours internes effectifs, 2) la vérification, de manière systématique et à un stade précoce du processus, de la compatibilité des projets de loi et de la pratique administrative avec la Convention et le rôle du gouvernement à cet égard, 3) les activités de sensibilisation renforcées, 4) la formation professionnelle ciblée sur les questions liées à la mise en œuvre de la Convention, ou encore 5) l'établissement, lorsqu'un modèle d'intégration n'est pas suffisant, de « points de contacts » droits de l'homme au sein des différentes branches d'un Etat Partie. Mieux prendre en compte les principes généraux figurant dans les arrêts de la Cour à l'encontre d'autres Hautes Parties contractantes demeure une question essentielle dans ce contexte et l'identification de bonnes pratiques pourrait avoir des effets positifs. Trois acteurs ont été identifiés comme pouvant contribuer au meilleur respect de la Convention et au maintien de son autorité : les parlements nationaux, dotés d'une expertise accrue en matière de droits de l'homme, les juridictions nationales et les structures nationales des droits de l'homme. En vue de la mise en œuvre de la Convention, il est important de renforcer la capacité et l'implication effective de tous les acteurs nationaux concernés. Le Conseil de l'Europe a un rôle plus actif à jouer à cet égard, sur la base d'une stratégie plus efficace.

L'autorité de la Cour nécessite de traiter deux défis : son volume d'affaires et l'autorité de sa jurisprudence. L'importance de se conformer aux arrêts de la Cour est réaffirmée. L'importance du droit de recours individuel est également réitérée. Dans le même temps, le recours par la Cour à des orientations interprétatives générales plus claires concernant la compréhension des droits et libertés protégés par la Convention a été examiné, tout en tenant dûment compte des faits et circonstances spécifiques de l'affaire individuelle. L'importance du principe de subsidiarité a

également été notée à cet égard et, en particulier, le rôle important des juridictions nationales dans l'application de la Convention aux circonstances nationales dans des affaires individuelles.

En ce qui concerne le défi du volume des affaires, aucune autre mesure ne semble nécessaire pour ce qui est de la résorption de l'arriéré des affaires manifestement irrecevables et celui des affaires répétitives. Le premier est désormais résorbé et l'on peut s'attendre à ce que le second soit résorbé d'ici deux ou trois ans. Le rapport se concentre ainsi sur les actions nécessaires pour faire face aux principaux défis qui demeurent : la résorption de l'arriéré des affaires non répétitives pendantes, prioritaires ou non, la réduction et le traitement de l'afflux annuel des affaires en général, les violations à grande échelle et les questions systémiques. Au vu des résultats positifs générés jusqu'ici par les réformes de la Cour, le défi de la résorption de l'arriéré des affaires non répétitives prioritaires et non prioritaires peut se présenter plutôt comme une question de moyens supplémentaires et de méthodes de travail plus efficaces sans nécessiter une nouvelle réforme d'envergure. Dans le même temps, l'importance d'assurer un examen approprié et de qualité de toutes les requêtes même dans le cadre de la résorption de cet arriéré est soulignée.

Pour répondre au défi de l'autorité de la jurisprudence, il est essentiel de veiller à ce que les juges de la Cour jouissent de la plus haute autorité en droit national et international. Une approche globale qui examine l'ensemble du processus de sélection et d'élection, y compris tous les facteurs susceptibles de dissuader les candidats éventuels de se présenter, est nécessaire. L'ensemble de ces éléments mérite une analyse approfondie qui devrait être menée en tant que suites à donner au présent rapport et peut donner lieu à des réponses en dehors des structures existantes. En outre, d'autres mesures sont encouragées pour améliorer la sélection des juristes à tous les niveaux du Greffe de la Cour, sur la base également de leur connaissance de leurs systèmes juridiques nationaux respectifs et de leur expérience pratique. Des propositions ont également été formulées pour améliorer la qualité de la motivation des arrêts et pour un dialogue accru entre la Cour et les systèmes judiciaires nationaux.

L'autorité des arrêts de la Cour est examinée sous deux angles : celui du processus d'exécution des arrêts par les Hautes Parties contractantes et celui de sa surveillance par le Comité des Ministres. En ce qui concerne l'exécution des arrêts, des mesures ont été proposées sur des questions spécifiques telles que les indications données par la Cour sur les sources des violations constatées dans ses arrêts, l'octroi de la satisfaction équitable et la surveillance de son paiement par le Comité des Ministres, ainsi que la réouverture des procédures internes suite à un arrêt de la

Cour. Le rapport souligne l'importance d'une autorité renforcée de tous les acteurs chargés du processus d'exécution des arrêts au niveau national et de leur coordination efficace, question qui sera examinée dans le cadre des travaux futurs du CDDH sur la Recommandation CM/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.

La surveillance de l'exécution des arrêts par le Comité des Ministres reflète l'existence d'une garantie collective dans le cadre du système de la Convention et il n'y a pas eu de soutien pour transférer cette fonction à d'autres organes. Ce qui importe actuellement est d'envisager des moyens et des outils qui apporteraient un soutien technique avec un levier politique adéquat pour relever les défis posés par le processus, tout en garantissant un traitement efficace et en temps utile de la surveillance de tous les arrêts, y compris ceux exécutés sans difficulté particulière. L'accent est mis sur le nécessaire renforcement des procédures relatives à des violations graves et à grande échelle et la nécessité pour le Comité des Ministres d'assurer une coordination et des synergies adéquates avec les autres instances et activités du Conseil de l'Europe. A la lumière des parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles, le rapport présente également des pistes permettant de veiller à ce que le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme soit en mesure de remplir son rôle premier d'assister les Etats membres dans le processus d'exécution. L'éventuelle extension de la Règle 9 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables afin d'inclure des communications écrites de la part d'organisations ou instances internationales paraît utile.

En ce qui concerne la place du mécanisme de la Convention dans l'ordre juridique européen et international, il est estimé que la crédibilité du mécanisme de la Convention pourrait être mise en péril si la Convention était interprétée de manière incompatible avec les engagements incombant aux Etats en vertu d'autres traités, tant régionaux qu'universels, ou si, à l'inverse, l'interprétation de tels traités était incompatible avec les engagements des Etats en vertu de la Convention. Le rapport examine ce défi sous quatre angles : l'interaction entre la Convention et d'autres instruments du Conseil de l'Europe ; son interaction avec l'ordre juridique de l'Union européenne et d'autres ensembles régionaux intégrés ;

son interaction avec d'autres instruments internationaux des droits de l'homme auxquels les Etats membres du Conseil de l'Europe sont parties ; et l'interaction entre le droit des droits de l'homme et d'autres branches du droit international. Une analyse approfondie de ces questions et des perspectives à moyen et plus long terme devrait être menée en tant que suite donnée à ce rapport.

Introduction

A. Mandat pour les travaux sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme

1. Les travaux sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention reposent sur les résultats des Conférences de haut niveau d'Interlaken, Izmir et Brighton sur l'avenir de la Cour. La Déclaration d'Interlaken, adoptée en 2010, a fixé le calendrier pour le processus de réforme : la Conférence a « invit[é] le Comité des Ministres à évaluer, durant les années 2012 à 2015, dans quelle mesure la mise en œuvre du Protocole n^o 14 et du Plan d'action d'Interlaken aura amélioré la situation de la Cour. Sur la base de cette évaluation, le Comité des Ministres est appelé à se prononcer, avant la fin de 2015, sur la nécessité d'entreprendre d'autres actions. Avant la fin de 2019, le Comité des Ministres est appelé à décider si les mesures adoptées se sont révélées suffisantes pour assurer un fonctionnement durable du mécanisme de contrôle de la Convention ou si des changements plus fondamentaux s'avèrent nécessaires ».

2. Par la suite, dans la Déclaration de Brighton de 2012, la Conférence a, entre autres :

« 35.

- c) invit[é] le Comité des Ministres, dans le cadre de la mise en œuvre du mandat qu'il a reçu en application des Déclarations adoptées par les Conférences d'Interlaken et d'Izmir, à examiner l'avenir du système de la Convention, cet examen couvrant les défis futurs à la jouissance des droits et libertés garantis par la Convention et la façon dont la Cour peut remplir au mieux le double rôle qui est le sien d'agir en tant que sauvegarde pour les individus dont les droits et libertés ne sont pas assurés au niveau national et d'interpréter de manière authentique la Convention ;

- d) propos[é] que le Comité des Ministres remplisse cette tâche dans le cadre des structures existantes, tout en s'assurant de la participation et des conseils d'experts extérieurs le cas échéant, afin de lui fournir un large éventail d'expertise et de faciliter l'analyse la plus approfondie possible des questions et solutions possibles ;
- e) envisag[é] que le Comité des Ministres, dans le cadre de ces travaux, effectue une analyse exhaustive des options potentielles quant à la fonction et au rôle futurs de la Cour, y compris la façon dont le système de la Convention pourrait être préservé pour l'essentiel dans sa forme actuelle, ainsi qu'un examen de changements plus substantiels quant à la façon dont les requêtes sont résolues par le système de la Convention en vue de réduire le nombre d'affaires qui doivent être traitées par la Cour ;
- f) invit[é] en outre les Etats Parties, y compris à travers le Comité des Ministres, à initier un examen exhaustif :
 - i) de la procédure de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour et du rôle du Comité des Ministres dans ce processus ; et
 - ii) de l'octroi d'une satisfaction équitable aux requérants en application de l'article 41 de la Convention ; et
- g) dans un premier temps, invit[é] le Comité des Ministres à parvenir à un point de vue intermédiaire sur ces questions d'ici fin 2015 ».

3. Lors de sa 122^e session, le Comité des Ministres a chargé le CDDH de lui remettre un rapport contenant ses avis et ses propositions éventuelles en réponse aux paragraphes 35.c) à 35.f) de la Déclaration de Brighton². Ces instructions faisaient partie du mandat du Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR) pour le biennium 2014-2015. Le Groupe de rédaction « F » sur la réforme de la Cour (GT-GDR-F) a été établi pour mener les travaux préparatoires³.

4. Le CDDH a examiné puis interprété son mandat de la manière suivante : « Ces travaux couvriront le système de la Convention dans son ensemble, et ne porteront pas exclusivement sur la Cour. Ils devraient également comprendre l'analyse des effets de

2. Le délai initial avait été fixé par le Comité des Ministres au 15 mars 2015. Lors de leur 1211^e réunion, le 12 novembre 2014, les Délégués des Ministres ont décidé de reporter le délai au 31 décembre 2015.

3. Le Groupe de rédaction « F » sur la réforme de la Cour (GT-GDR-F) a tenu 8 réunions (19-21 mars 2014, 14-16 mai 2014, 24-26 septembre 2014, 10-12 décembre 2014, 18-20 février 2015, 15-17 avril 2015, 8-10 septembre 2015 et 14-16 octobre 2015).

la mise en œuvre du Protocole n° 14 (comme cela est déjà demandé par le Comité des Ministres)⁴ ainsi que la procédure de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour et le rôle du Comité des Ministres dans ce processus, tout comme l'octroi d'une satisfaction équitable aux requérants en application de l'article 41 de la Convention (comme cela est envisagé au paragraphe 35.f) de la Déclaration de Brighton). Conformément au paragraphe 35, l'approche devrait être aussi ouverte que possible, afin de permettre de « sortir des sentiers battus »⁵.

B. Méthodes de travail

5. En réponse au paragraphe 35.d) de la Déclaration de Brighton, des méthodes de travail spéciales ont été employées lors de l'élaboration du rapport, notamment les suivantes :

- Un « **appel ouvert à contributions** » a été organisé entre novembre 2013 et janvier 2014, auquel 118 parties intéressées de toute l'Europe ont répondu⁶ ;
- **Sept « experts extérieurs » indépendants** ont été nommés membres permanents du GT-GDR-F afin de contribuer aux travaux préparatoires du rapport⁷ : Sir Nicolas Bratza (ancien Président de la Cour européenne des droits de l'homme), nommé par la Cour, M. Alvaro Gil-Robles (ancien Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe), nommé par le Secrétaire Général, le Professeur Christoph Grabenwarter (juge, Cour constitutionnelle de l'Autriche ; professeur, Université de Vienne ; membre de la Commission européenne pour la démocratie par le droit (« Commission de Venise »)), nommé par le Secrétaire Général, M. Bahadır Kiliç (juge rapporteur, Secrétaire adjoint de la Cour constitutionnelle de Turquie lors de sa nomination), nommé par le Secrétaire Général, M. Alain Lacabarats (Président de Chambre, Cour de cassation de la France), nommé par le Conseil consultatif de juges européens, le Professeur Giorgio Malinverni (professeur

-
4. Lors de leur 1159^e réunion (le 16 janvier 2013), les Délégués des Ministres ont pris acte du rapport du CDDH contenant des éléments en vue de contribuer à l'évaluation des effets du Protocole n° 14 et de la mise en œuvre des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir sur la situation de la Cour et ont invité le CDDH « à continuer à suivre cette question en vue de leur faire à nouveau rapport d'ici le 15 mars 2015 » (voir doc. CM/Del/Dec(2013)1159/4.3abcd).
 5. Voir le rapport de la 78^e réunion, doc. CDDH(2013)R78, § 8.
 6. Pour les résultats de la consultation ouverte, voir doc. GT-GDR-F(2014)002.
 7. Le projet de rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention, tel que préparé par le GT-GDR-F et transmis au DH-GDR est reproduit dans le document GT-GDR-F(2015)020.

honoraire, Université de Genève ; ancien juge à la Cour), nommé par la Commission de Venise, et Madame le Professeur Tatiana Neshataeva (juge, Cour de l'Union économique eurasiennne ; et professeur, Université de justice de la Fédération de Russie), nommée par le Secrétaire Général ;

- Le CDDH a participé à une **Conférence sur l'avenir à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme, organisée par le réseau d'universitaires PluriCourts** (Oslo, 7-8 avril 2014)⁸ ;
- Sur la base des résultats de l'« appel ouvert » et de la Conférence d'Oslo, des **experts ad hoc** supplémentaires ont été invités à certaines réunions, notamment Professeur Marten Breuer (Université de Constance), Dr Başak Çali (Université Koç), Dr Alice Donald (Université de Middlesex), Professeur Kanstantsin Dzehtsiarou (Université de Surrey), Professeur Elisabeth Lambert-Abdelgawad (Université de Strasbourg), Professeur Russell Miller (Université Washington & Lee), Madame Nuala Mole (AIRE Centre) et Professeur Geir Ulfstein (Université d'Oslo).

6. Selon une « feuille de route » fixant les méthodes de travail et étapes nécessaires⁹, le présent rapport a été préparé sur la base de projets de textes suite à chaque réunion du Groupe de rédaction « F » sur des questions thématiques¹⁰. Il était peu probable que la simple consolidation des projets de textes résultant de la première discussion des différentes parties produise un rapport cohérent, et encore moins un rapport qui remplisse pleinement les objectifs du présent exercice. Le présent rapport consolidé a ainsi été rédigé à la lumière des documents préparatoires et discussions, sans les reproduire dans leur intégralité. Une liste des documents de référence figure en annexe.

7. Si les actes de la Conférence d'Oslo sur l'avenir à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme et les résultats de l'« appel ouvert à contributions » ont donné une impulsion importante aux travaux du CDDH, un large éventail de sources a été utilisé pour la rédaction du présent rapport. Les travaux menés dans d'autres instances du Conseil de l'Europe, avant et au cours de la préparation du

8. Pour les actes de la Conférence d'Oslo, voir doc. H/Inf(2014)1.

9. Voir doc. GT-GDR-F(2014)020 : « Feuille de route : progression vers le projet de rapport final du CDDH », tel qu'approuvé par le DH-GDR lors de sa 7^e réunion (voir doc. DH-GDR(2014)R7, § 2) et par le CDDH lors de sa 82^e réunion (voir doc. CDDH(2014)R82, § 9).

10. Telles qu'identifiées dans la « feuille de route » susmentionnée (doc. GT-GDR-F(2014)020), à savoir « Objectifs essentiels du système de la Convention », « Caractéristiques principales du système actuel », « Forces et faiblesses du système », « Défis futurs attendus », « Solutions possibles pour préserver (et renforcer) le système actuel » et « Modèles alternatifs possibles ».

présent rapport, ont été pris en compte. Les travaux de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ont également fourni des orientations précieuses¹¹. Le présent rapport tient également compte des rapports précédents du CDDH, et des documents et sources qui y figurent¹².

C. Méthodologie

8. Sur la base du « mandat de Brighton », le CDDH a commencé par chercher à identifier les **défis actuels et futurs pour l'avenir à long terme du système de la Convention**, avant de chercher des **réponses possibles à ces défis**. Le CDDH a examiné la capacité du système actuel à répondre à ces défis dans le cadre des structures existantes, cette capacité servant d'indicateur pour déterminer la nécessité de procéder à d'autres réformes en dehors des structures existantes. Aux fins de la présente analyse, les réponses possibles en dehors des structures existantes sont celles qui présupposent la création d'un nouveau mécanisme ou d'une nouvelle fonction exercée par un mécanisme existant, ou la suppression d'un mécanisme existant¹³.

9. Le CDDH a constaté que la majorité des contributions présentées suite à l'appel ouvert, soulignent la nécessité d'une approche raisonnée, fondée sur des données factuelles, portant avant tout sur la question de la nécessité et de la nature de toute nouvelle réforme au vu des diverses mesures qui ont pris effet ces dernières années et des nouvelles réformes qui devraient entrer en vigueur dans les années à venir¹⁴. Il a donc minutieusement évalué si les solutions proposées étaient suffisantes et pertinentes pour répondre aux défis identifiés, en examinant leur faisabilité. Bien que le CDDH ait adopté une approche inclusive et cherché à présenter toute la variété des propositions, il a décidé que celles qui n'ont pas fait l'objet de discussions de fond ne figureraient pas dans le rapport.

11. Voir notamment la Résolution 2055(2015) de l'Assemblée parlementaire sur « L'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme : la Déclaration de Brighton et au-delà » adoptée le 24 avril 2015 (voir doc. 13719 et son addendum, rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur : M. Yves Pozzo di Borgo (France, PPE/CD)) ; voir également la Recommandation 2070(2015).

12. Réunis dans « La réforme de la Convention européenne des droits de l'homme : Interlaken, Izmir, Brighton et au-delà : une compilation d'instruments et de textes relatifs à la réforme actuelle de la CEDH », Direction générale Droits de l'Homme et Etat de Droit, Conseil de l'Europe, 2014.

13. La distinction entre les propositions nécessitant ou non d'amender la Convention n'était pas pertinente dans ce contexte, dans la mesure où certaines propositions ne sont pas relatives aux procédures de la Cour.

14. Voir « l'aperçu thématique des résultats de "l'appel ouvert à contributions" », doc. GT-GDR-F(2014)003, § 4.

10. Les travaux conduits dans le cadre de la Conférence de haut niveau de Bruxelles sur « La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée », sous la présidence belge du Comité des Ministres (Bruxelles, 26-27 mars 2015) ont été pris en compte¹⁵. En effet, non seulement les réflexions menées depuis 2014 par le Groupe de rédaction GT-GDR-F ont trouvé un écho politique dans la Déclaration de Bruxelles, mais le Groupe de rédaction a également été la première instance du Conseil de l'Europe à intégrer les décisions prises à Bruxelles. Gardant à l'esprit le mandat du CDDH, qui est d'examiner l'avenir du système de la Convention, ce rapport reprend non seulement les parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles, mais envisage également leur mise en œuvre et les suites à leur donner.

11. Il convient d'emblée de relever des **facteurs sous-jacents qui affectent, entre autres, le système de la Convention** et dont ce dernier doit tenir compte :

- les conflits et autres menaces pour la sécurité qui touchent une ou plusieurs Hautes Parties contractantes à la Convention ;
- les facteurs d'évolution démographique, comme les fluctuations de la population, ainsi que les flux migratoires ;
- les développements économiques et les contraintes budgétaires qui peuvent en découler ;
- l'état de l'opinion publique sur des questions liées au fonctionnement du système de la Convention.

12. Au vu de ces facteurs, l'enjeu primordial est de garantir que le système conventionnel soit suffisamment souple pour s'adapter de manière à ce qu'il puisse continuer à atteindre ses objectifs essentiels et préserver sa capacité à absorber les chocs résultant de situations d'urgence et de facteurs imprévus.

13. Le présent rapport identifie **quatre grands domaines** déterminants pour l'efficacité à plus long terme et la viabilité du système de la Convention : **la mise en œuvre au niveau national de la Convention, l'autorité de la Cour, l'exécution et la surveillance des arrêts de la Cour et la place du mécanisme de la Convention dans l'ordre juridique européen et international**. Une analyse approfondie des défis à relever ne peut se faire qu'après un examen détaillé du système actuel et de son développement historique. A cette fin, les quatre chapitres principaux sont précédés d'un bref exposé du système tel qu'il existe aujourd'hui.

15. Doc. H/Inf(2015)1. Voir également la Contribution du CDDH à la Conférence de haut niveau de Bruxelles, doc. CM(2014)151add2.

Chapitre I – Le système de la Convention européenne des droits de l’homme tel qu’il se présente aujourd’hui

14. Aux termes du Préambule de la Convention, les Hautes Parties contractantes ont réaffirmé leur « profond attachement à ces libertés fondamentales qui constituent les assises mêmes de la justice et de la paix dans le monde et dont le maintien repose essentiellement sur un régime politique véritablement démocratique, d’une part, et, d’autre part, sur une conception commune et un commun respect des droits de l’homme dont ils se réclament ». Elles se sont décrites comme une association d’« Etats européens animés d’un même esprit et possédant un patrimoine commun d’idéal et de traditions politiques, de respect de la liberté et de prééminence du droit ». Leur objectif, en adoptant la Convention, était de « prendre les premières mesures propres à assurer la garantie collective de certains des droits énoncés dans la Déclaration universelle [des droits de l’homme] ».

15. L’article 1^{er} de la Convention dispose qu’il incombe en premier lieu aux Hautes Parties contractantes de **respecter et protéger les droits que la Convention reconnaît aux personnes relevant de leur juridiction**. La Convention met principalement l’accent sur les droits civils et politiques, bien que la Cour ait interprété certains de ces droits comme ayant des dimensions sociales et environnementales. Certains des droits sont absolus, ne permettant aucune exception à leur respect ; d’autres droits peuvent faire l’objet de limitations ou d’ingérences pour des motifs précisés dans la Convention.

16. Le système de la Convention repose ainsi sur la **responsabilité de l’Etat**. La Convention fait obligation aux Etats Parties de reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis dans la Convention ; des requêtes alléguant une violation des droits énoncés dans la Convention peuvent être déposées à l’encontre des Etats Parties ; et ce sont les Etats Parties qui s’engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour. Il existe deux sources potentielles de violations des droits de l’homme qui n’étaient pas couvertes par la protection établie par la Convention : d’une part, les relations horizontales entre acteurs privés et, d’autre part, les actions ou omissions d’organisations internationales, en particulier celles de l’Union européenne

et des Nations Unies. Toutefois, en ce qui concerne la première source, la Cour a jugé que les obligations positives d'un Etat peuvent comporter la protection d'un particulier contre des actes ou omissions d'un autre. En ce qui concerne la seconde source, la Cour a jugé que les Etats peuvent être tenus responsables en vertu de la Convention pour avoir mis en œuvre des décisions ou directives d'organisations internationales qui sont incompatibles avec les obligations de la Convention. Une mesure de l'Etat prise en exécution de pareilles obligations juridiques doit être réputée justifiée dès lors qu'il est constant que l'organisation en question accorde aux droits fondamentaux (cette notion recouvrant à la fois les garanties substantielles offertes et les mécanismes censés en contrôler le respect) une protection à tout le moins équivalente à celle assurée par la Convention. Pareille présomption peut toutefois être renversée dans le cadre d'une affaire donnée si l'on estime que la protection des droits garantis par la Convention était entachée d'une insuffisance manifeste¹⁶.

17. Le **principe de subsidiarité** signifie que chaque Haute Partie contractante conserve la responsabilité première d'identifier les mesures les plus adaptées pour mettre en œuvre la Convention en tenant compte, le cas échéant, des circonstances nationales. La doctrine de la **marge d'appréciation** est une composante importante de la subsidiarité. La jurisprudence de la Cour indique clairement que les Etats Parties disposent, quant à la façon dont ils appliquent et mettent en œuvre la Convention, d'une marge d'appréciation qui dépend des circonstances de l'affaire et des droits et libertés en cause. Cela reflète le fait que le système de la Convention est subsidiaire par rapport à la sauvegarde des droits de l'homme au niveau national et que les autorités nationales sont en principe mieux placées qu'une cour internationale pour évaluer les besoins et les conditions au niveau local. La marge d'appréciation va de pair avec le contrôle mis en place par le système de la Convention. A cet égard, le rôle de la Cour est d'examiner si les décisions prises par les autorités nationales sont compatibles avec la Convention, eu égard à la marge d'appréciation dont disposent les Etats¹⁷.

Le mécanisme de contrôle de la Convention

18. Le mécanisme de contrôle de la Convention couvre **la protection juridictionnelle individuelle, l'interprétation uniforme des normes minimales** énoncées dans la Convention, ainsi que **la surveillance de l'exécution**

16. « *Bosphorus Airways* » c. *Irlande*, req. n° 45036/98, Grande Chambre, 30 juin 2005, §§ 154-156.

17. Voir le § 9 du Rapport explicatif du Protocole n° 15.

des arrêts de la Cour par le Comité des Ministres pour laquelle la Cour peut jouer un rôle en ce qui concerne l'interprétation d'un arrêt à exécuter et la question de savoir si un Etat refuse, ou non, de se conformer à l'arrêt (article 46 (3) et (4) de la Convention).

19. La **Cour** se compose d'un nombre de juges égal à celui des Hautes Parties contractantes¹⁸. Un juge est élu par l'Assemblée parlementaire, à partir d'une liste de trois candidats proposés par chaque Haute Partie contractante¹⁹. Les juges doivent réunir les conditions prévues à l'article 21 de la Convention. Ils doivent jouir de la plus haute considération morale, réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être des juristes possédant une compétence notoire, siéger à titre individuel et n'exercer aucune activité incompatible avec les exigences d'indépendance, d'impartialité ou de disponibilité requise par une activité exercée à plein temps.

20. Dans la jurisprudence de la Cour, la Convention est conçue comme un instrument vivant, à interpréter à la lumière des circonstances actuelles. Ainsi, les droits garantis ont été jugés applicables à des situations qui n'étaient pas prévisibles lors de l'adoption de la Convention, telles que l'utilisation des nouvelles technologies de l'information ou la procréation médicalement assistée, ainsi qu'à des situations qui, en soi, étaient prévisibles, mais résultent des développements sociétaux depuis l'adoption de la Convention comme dans les affaires relatives à l'orientation sexuelle. La Cour est en **dernière instance compétente pour l'interprétation et l'application de la Convention**²⁰. Le cadre interprétatif du droit international s'applique tel que fixé par la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. La Cour tend à assurer une interprétation cohérente de la Convention, en soutenant que ses termes sont des « concepts autonomes » dont la signification en vertu de la Convention ne dépend pas de définitions données par le droit national. La Grande Chambre de la Cour joue un rôle important pour garantir une jurisprudence claire et cohérente²¹, qui est une condition préalable à la mise en œuvre effective de la Convention²².

18. Article 20 de la Convention.

19. Article 22 de la Convention.

20. Article 32 et 44 de la Convention.

21. En vertu des articles 30 et 43 de la Convention.

22. Tel que noté par M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'Etat français, « [Cela] implique [...] un effort d'explicitation et de continuité dans l'interprétation de la Convention. Les autorités nationales, à cet égard, attendent de la Cour des prises de position stables et cohérentes, des repères jurisprudentiels solides, pour purger avec sûreté les situations qui leur sont soumises, sans s'exposer à un risque de désaveu », lors du séminaire de la Cour européenne des droits de l'homme marquant l'ouverture de l'année judiciaire 2015 (30 janvier 2015), intitulé « *La subsidiarité : une médaille à deux faces ?* ».

21. Le système de la Convention offre **deux voies de recours pour avoir accès à la Cour**. Le droit de recours individuel²³ est aujourd'hui le plus important. D'autres Hautes Parties contractantes peuvent également saisir la Cour de toute allégation de violation²⁴. Il est statué sur toutes les requêtes qui satisfont aux exigences de forme. La Cour ne peut traiter que les affaires qui remplissent les conditions de recevabilité de la Convention, à savoir notamment l'épuisement des voies de recours internes et la saisine de la Cour dans un délai de six mois à partir de la date de la dernière décision interne définitive²⁵. La Cour peut accorder l'assistance judiciaire aux requérants individuels²⁶. Dans les affaires individuelles et interétatiques, les requérants peuvent demander à la Cour de leur indiquer des mesures provisoires prises dans l'intérêt des parties ou pour le bon déroulement de la procédure²⁷. La Cour a déclaré que cette indication est contraignante et qu'elle peut constater une violation de l'article 34 si l'Etat défendeur ne s'est pas conformé aux mesures. Les Hautes Parties contractantes ont l'obligation de coopérer avec la Cour lorsqu'elle examine une affaire²⁸. Le système prévoit en outre que des tierces parties peuvent intervenir dans les procédures devant la Cour, telles que l'Etat dont le requérant est un ressortissant ou le Commissaire aux droits de l'homme et, suite à une invitation de la Cour, toute autre Haute Partie contractante ou toute autre personne concernée. Il existe également des droits de présenter des communications, en particulier pour les requérants et les représentants de la société civile, dans le cadre du processus de surveillance de l'exécution des arrêts par le Comité des Ministres²⁹.

23. Article 34 de la Convention. « Le droit de recours individuel, tel que garanti par l'article 34 de la Convention, donne le droit de présenter une requête devant la Cour à toute personne, organisation non gouvernementale ou groupe d'individus se prétendant victime d'une violation de la Convention, indépendamment du bien-fondé de la requête ou de sa recevabilité. La Cour a décrit [dans *Mamatkulov et Askarov v. Turkey*, req. n^{os} 46827/99 et 46951/99, arrêt de Grande Chambre du 4 février 2005] le droit de recours individuel comme la « clef de voûte du mécanisme de sauvegarde des droits » énoncés dans la Convention [...]. La nécessité que toutes les décisions soient prises par un juge est souvent considérée comme faisant partie intégrante du droit de recours individuel. » (voir la Contribution du CDDH à la Conférence ministérielle organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres, doc. CDDH(2012)R74 Addendum III, §§ 44-45).

24. Article 33 de la Convention.

25. Article 35(1) ; ce délai sera ramené à quatre mois une fois le Protocole n^o 15 en vigueur.

26. Article 100 du Règlement de la Cour.

27. Article 39 du Règlement de la Cour.

28. Article 38 de la Convention.

29. Règle n^o 9 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables.

22. La Cour utilise également **d'autres mécanismes pour régler les litiges** qui sont, dans de nombreux cas, facilités par les propositions émanant du Greffe. Les parties peuvent parvenir à un règlement amiable dans le respect des droits de l'homme garantis par la Convention³⁰, dont l'exécution des termes est surveillée par le Comité des Ministres³¹. L'Etat défendeur peut également faire une déclaration unilatérale reconnaissant qu'il y a eu violation et s'engageant à fournir réparation et, le cas échéant, à prendre les mesures correctives nécessaires, par exemple lorsque le requérant refuse les termes d'une proposition de règlement amiable. L'exécution des termes des déclarations unilatérales n'est pas surveillée par le Comité des Ministres³², mais la Cour peut décider la réinscription au rôle d'une requête lorsqu'elle estime que les circonstances le justifient³³.

23. La Convention crée **d'autres mécanismes pour sa garantie collective**. Pour preuve le rôle de surveillance de l'exécution des arrêts du Comité des Ministres. Il convient également de mentionner le rôle du Secrétaire Général du Conseil de l'Europe de mener des enquêtes en vertu de l'article 52 de la Convention.

Les effets des arrêts de la Cour

24. Les Hautes Parties contractantes se sont engagées à **se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties**³⁴. Dans la mesure où les arrêts de la Cour sont des déclarations faisant autorité sur l'interprétation et l'application des droits reconnus dans la Convention³⁵, les Hautes Parties contractantes devraient également **tenir compte des principes généraux qui sont développés dans la jurisprudence dans son ensemble**, y compris, le cas échéant, des arrêts rendus à l'égard d'autres Hautes Parties contractantes, pour appliquer pleinement et effectivement la Convention au niveau national.

30. Article 39 de la Convention.

31. Article 46 de la Convention.

32. En ce qui concerne les mesures générales dans les affaires répétitives, leur surveillance par le Comité des Ministres est souvent assurée dans la pratique dans le contexte de la surveillance de l'exécution des arrêts pilotes ou de principe concernant le même problème sous-jacent.

33. Article 37 § 2 de la Convention. Selon l'article 43 5) du Règlement de la Cour : « Lorsqu'une requête a été rayée du rôle en vertu de l'article 37 de la Convention, la Cour peut décider sa réinscription au rôle si elle estime que des circonstances exceptionnelles le justifient ».

34. Article 46 de la Convention.

35. Article 32 de la Convention.

25. Afin de se conformer aux arrêts définitifs dans les affaires auxquelles elles sont parties, il peut être nécessaire pour les Hautes Parties contractantes de prendre diverses mesures, individuelles et/ou générales, en réponse à un constat de violation. L'objet de ces mesures est d'octroyer réparation à la victime et de faire cesser la violation ou d'en prévenir la répétition³⁶. Si le droit interne de l'Etat défendeur ne permet d'effacer que partiellement les conséquences de la violation pour la victime, la Cour lui accorde, le cas échéant, une satisfaction équitable³⁷. Le Comité des Ministres surveille l'examen du paiement de la satisfaction équitable et des autres mesures adoptées ou à adopter par l'Etat et décide de clore sa surveillance lorsqu'il estime que lesdites mesures sont suffisantes pour apporter réparation aux victimes et prévenir la répétition des violations constatées. Dans certaines affaires, la Cour a indiqué de telles mesures dans ses arrêts. La procédure d'arrêt pilote, développée par la Cour, permet à celle-ci d'identifier dans un arrêt la nature du problème structurel ou systémique ou du dysfonctionnement qu'elle a constaté et le type de mesures de redressement que la Partie contractante concernée doit prendre au niveau interne en application du dispositif de l'arrêt³⁸. Tandis que la Partie contractante entreprend les démarches nécessaires, la Cour peut décider d'ajourner son examen d'autres requêtes résultant de la même cause, bien que sa pratique à cet égard soit flexible. La Cour détermine ensuite si les mesures adoptées par l'Etat sont suffisantes et, si tel est le cas, peut terminer son examen des autres requêtes, par exemple en les déclarant irrecevables pour non épuisement des nouveaux recours internes.

36. Voir *Scozzari et Giunta c. Italie*, req. n° 39221/98 et 41963/98, arrêt de Grande Chambre du 13 juillet 2000 : « [...] en vertu de l'article 46 de la Convention les Parties contractantes se sont engagées à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties, le Comité des Ministres étant chargé d'en surveiller l'exécution. Il en découle notamment que l'Etat défendeur, reconnu responsable d'une violation de la Convention ou de ses Protocoles, est appelé non seulement à verser aux intéressés les sommes allouées à titre de satisfaction équitable, mais aussi à choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les mesures générales et/ou, le cas échéant, individuelles à adopter dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à la violation constatée par la Cour et d'en effacer autant que possible les conséquences (voir, *mutatis mutandis*, l'arrêt *Papamichalopoulos et autres c. Grèce* (article 50) du 31 octobre 1995, série A n° 330-B, pp. 58-59, § 34). Il est entendu en outre que l'Etat défendeur reste libre, sous le contrôle du Comité des Ministres, de choisir les moyens de s'acquitter de son obligation juridique au regard de l'article 46 de la Convention pour autant que ces moyens soient compatibles avec les conclusions contenues dans l'arrêt de la Cour. » (§ 249).

37. Article 41 de la Convention.

38. Article 61 du Règlement de la Cour.

La Convention dans le contexte plus large des travaux du Conseil de l'Europe

26. La Convention joue un rôle dans le contexte plus large des travaux du Conseil de l'Europe. Cela est reflété dans les activités normatives, de suivi, de coopération et d'assistance, qui reposent toutes sur la Convention et la jurisprudence de la Cour en tant que sources de normes juridiques généralement applicables. La Convention est un **point de référence clé pour tous les organes du Conseil de l'Europe**, y compris l'Assemblée parlementaire, le Commissaire aux droits de l'homme et les divers mécanismes de suivi en matière de droits de l'homme. De même, elle constitue **une source d'inspiration pour de nombreuses autres institutions en dehors du Conseil de l'Europe**.

L'évolution du système de la Convention

27. Le système de la Convention a **constamment et considérablement évolué** depuis sa création. Au fil du temps, les Hautes Parties contractantes ont toutes accepté les éléments facultatifs du mécanisme de surveillance : le droit de recours individuel devant la Commission³⁹ et la compétence de la Cour au titre de l'article 46 « original »⁴⁰. Le **Protocole n° 11** a rendu le droit de recours individuel⁴¹ devant la Cour obligatoire pour toutes les Hautes Parties contractantes. Le Protocole n° 11 a également eu pour effet de fusionner la Commission et la Cour, deux organes fonctionnant à temps partiel, en une cour unique permanente se prononçant sur la recevabilité et sur le fond. La possibilité a été introduite, dans certaines circonstances, de demander le renvoi d'une affaire devant la Grande Chambre. Le rôle du Comité des Ministres se limitait ainsi à la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour.

39. Article 25 original.

40. Le système de la Convention comprenait deux éléments facultatifs. Premièrement, les Hautes Parties contractantes pouvaient accepter que les personnes physiques aient le droit de saisir la Commission (article 25 original). Deuxièmement, elles pouvaient accepter que les plaintes puissent être transmises par la Commission ou par une Haute Partie contractante à la Cour européenne des droits de l'homme pour qu'elle se prononce en dernière instance (articles 46 et 52 originaux). Pouvait ainsi intervenir un organe ayant autorité pour interpréter et appliquer la Convention. Dès 1965, c'est-à-dire six ans après la création de la Cour, il était relevé que « cette primauté incontestable de la Convention ne produit son plein effet que si l'Etat en cause a reconnu la compétence de la Commission pour les recours individuels [...] et la compétence de la Cour européenne des droits de l'homme » : « La place de la Convention européenne des droits de l'homme dans la hiérarchie des normes juridiques », rapport du professeur Alfred Verdross, juge à la Cour européenne des droits de l'homme, *Les droits de l'homme en droit interne et en droit international*, Actes du 2^e Colloque international sur la CEDH, Vienne, 18-20 octobre 1965, Presses universitaires de Manchester, 1968, p. 52.

41. Voir note 23.

28. Parallèlement aux négociations du Protocole n° 11, d'autres évolutions significatives étaient en cours, à savoir l'élargissement du Conseil de l'Europe et l'augmentation du nombre de Hautes Parties contractantes à la Convention qui en a résulté, suite aux changements démocratiques, initiés à compter de 1989⁴², dans les pays d'Europe centrale et orientale, ainsi qu'une sensibilisation accrue, en général, à la Convention.

29. Lorsque le Protocole n° 11 a été adopté en 1994, le problème de la charge de travail était devenu une source d'inquiétude⁴³. Le Protocole était donc également censé répondre à la nécessité de « prévoir un mécanisme de contrôle qui puisse fonctionner de manière satisfaisante et à un coût raisonnable même avec quarante Etats membres, et capable de maintenir, à l'avenir, l'autorité et la qualité de sa jurisprudence »⁴⁴.

30. Dès l'entrée en vigueur du Protocole n° 11, certains ont craint que cet instrument ne permette pas de faire face efficacement à l'explosion de la charge de travail de la Cour⁴⁵. La **Conférence ministérielle tenue à Rome en 2000** a ainsi fait état du soutien politique accordé au système de la Convention et préconisé une réflexion approfondie sur les défis auxquels il était confronté. Elle a, au bout du compte, abouti au **Protocole n° 14**⁴⁶. Le Protocole n° 14 a affiné le mécanisme de contrôle

42. Le nombre de membres de l'Organisation, qui était de 24 en 1990, est passé à 32 en 1993, à 38 en 1995, à 43 en 2001 et à 47 en 2007. Il est depuis lors demeuré inchangé.

43. Tel que mentionné dans le rapport explicatif du Protocole n° 11, « [I]e nombre de requêtes enregistrées par la Commission est passé de 404 en 1981 à 2037 en 1993. [...] Le retard accumulé dans l'examen des affaires pendantes devant la Commission est considérable. A la fin de la session de la Commission en janvier 1994, 2672 affaires étaient pendantes, dont plus de 1487 n'avaient encore pu être vues par la Commission. » (Voir §§ 20-21).

44. Voir le rapport explicatif du Protocole n° 11, § 23.

45. Voir le Rapport du groupe d'évaluation au Comité des Ministres sur la Cour européenne des droits de l'homme, doc. EG Court(2001)1, 27 septembre 2001.

46. Cela a également abouti à une série d'instruments non contraignants du Comité des Ministres, dont beaucoup visaient à renforcer l'application de la Convention au niveau national : voir les Recommandations Rec(2000)2 sur le réexamen ou la réouverture de certaines affaires au niveau interne suite à des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ; Rec(2002)13 sur la publication et la diffusion dans les Etats membres du texte de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ; Rec(2004)4 sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle ; Rec(2004)5 sur la vérification de la compatibilité des projets de lois, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes fixées par la Convention européenne des droits de l'homme ; Rec(2004)6 sur l'amélioration des recours internes et les Résolutions suivantes : Res(2002)59 relative à la pratique en matière de règlements amiables et Res(2004)3 sur les arrêts qui révèlent un problème structurel sous-jacent.

établi par le Protocole n° 11. Il a créé la formation du juge unique, compétent pour rendre des décisions dans des affaires irrecevables, lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire; donné à des comités de trois juges une compétence additionnelle de rendre des arrêts lorsque la question qui est à l'origine de l'affaire fait l'objet d'une jurisprudence bien établie de la Cour; introduit un nouveau critère de recevabilité exigeant des requérants qu'ils aient subi un «préjudice important» et permis au Comité des Ministres, à la demande de la Cour de réduire de sept à cinq le nombre de juges des chambres, pour une période déterminée⁴⁷. Le Protocole n° 14 a également octroyé de nouvelles possibilités au Comité des Ministres d'introduire devant la Cour certaines questions relatives à l'exécution (article 46 (3) et (4)).

31. Très tôt, des doutes ont porté sur la capacité du Protocole n° 14 à régler les problèmes de surcharge de la Cour. Un **Groupe de Sages** a par conséquent été établi, suite au 3^e Sommet des Chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe (Varsovie, 16-17 mai 2005), pour « examiner la question de l'efficacité à long terme du mécanisme de contrôle de la CEDH, y compris les effets initiaux du Protocole n° 14 et des autres décisions prises en mai 2004, [et de] présenter . . . des propositions allant au-delà de ces mesures, tout en conservant la philosophie de base qui sous-tend la Convention ». Le Groupe de Sages a présenté son rapport au Comité des Ministres en novembre 2006, suggérant, parmi d'autres propositions, d'étendre la compétence de la Cour de rendre des avis consultatifs et de créer un nouveau mécanisme de filtrage judiciaire⁴⁸. Face à une détérioration persistante de la situation en 2009, le Président de la Cour a demandé à ce que soit organisée une conférence de haut niveau. C'est ainsi que s'est tenue, en **2010**, la **Conférence d'Interlaken**. Le Protocole n° 14 est finalement entré en vigueur le 1^{er} juin 2010.

32. La Conférence d'Interlaken a été suivie en **2011** par celle d'**Izmir** puis, en **2012**, par celle de **Brighton**. Les décisions opérationnelles prises à la suite de la Conférence de Brighton ont finalement abouti aux Protocoles n°^{OS} 15 et 16 (ouverts à la signature les 24 juin et 21 octobre 2013 respectivement). Le **Protocole n° 15** comprend des dispositions relatives aux conditions de recevabilité, au délai pour le dépôt de requêtes individuelles, à la procédure de dessaisissement d'une Chambre au profit de la Grande Chambre, à la limite d'âge des juges et a introduit des références,

47. Il a également modifié le mandat des juges qui, de six ans renouvelable, est passé à neuf ans non renouvelable, a permis au Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe d'intervenir dans les procédures en tant que tierce partie et a créé une base juridique pour l'adhésion de l'Union européenne à la Convention.

48. Rapport du Groupe des Sages au Comité des Ministres, 2006 (voir notamment les §§ 51-86).

dans le préambule de la Convention, au principe de subsidiarité et à la doctrine de la marge d'appréciation. Le **Protocole n° 16**, protocole facultatif, donne compétence à la Cour pour émettre des avis consultatifs sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles, à la demande des plus hautes juridictions nationales. Aucun de ces deux protocoles n'est entré en vigueur à ce jour⁴⁹.

33. La **Conférence de Bruxelles de 2015** s'est notamment focalisée sur la mise en œuvre de la Convention au niveau national et la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour. Elle a réaffirmé les principes des Déclarations d'Interlaken, Izmir et Brighton et a donné une impulsion politique au processus de réforme pour assurer l'efficacité à long terme du système de la Convention. Bon nombre des décisions opérationnelles des déclarations successives, d'Interlaken à Bruxelles, feront l'objet du présent rapport afin d'affronter les différents défis identifiés dans les chapitres qui suivent.

49. Au 11 décembre 2015, le Protocole n° 15 a été signé par 41 Etats membres et ratifié par 23 Etats membres ; le Protocole n° 16 a été signé par 16 Etats membres et ratifié par 6 Etats membres.

Chapitre II – L'autorité de la Convention : la mise en œuvre au niveau national

A. Défis

34. **La mise en œuvre insuffisante** de la Convention **au niveau national** demeure l'un des principaux défis, ou peut même être le plus grand défi⁵⁰, auquel se heurte le système de la Convention. La situation générale des droits de l'homme en Europe dépend en premier lieu de l'action des Etats et de leur respect des exigences de la Convention. Cette conclusion a été soulignée lors des conférences ministérielles à haut niveau et colloques organisés ces dernières années⁵¹.

35. Une mise en œuvre nationale inadaptée révèle un autre défi crucial, à savoir que la mise en œuvre effective au niveau national peut présupposer **l'implication effective et l'interaction d'un large éventail d'acteurs** (les membres du gouvernement, parlementaires, et membres du système judiciaire, ainsi que les institutions nationales des droits de l'homme, la société civile et les représentants des professions juridiques) pour garantir que la législation et d'autres mesures, ainsi que leur mise en œuvre pratique, soient pleinement en conformité avec les normes de la Convention.

36. **Les difficultés pratiques pour suivre la jurisprudence de la Cour**, qui est extrêmement volumineuse et s'enrichit constamment, constituent un défi supplémentaire, malgré les efforts de la Cour pour mettre en évidence, dans le moteur de recherche de la Cour (HUDOC) et les rapports qu'elle publie, les affaires revêtant à son avis une portée générale particulière. Il a également été relevé que, bien que la

50. Rapport de la Conférence « 2020 Visions pour la Cour européenne des droits de l'homme », 17-19 novembre 2011, Wilton Park ; voir également les conclusions du Directeur Général des Droits de l'Homme et Etat de droit, dans les actes de la Conférence sur l'avenir à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme (Oslo, 7-8 avril 2014), p. 192, (doc. H/Inf(2014)1).

51. Pour un colloque consacré à cette question précise, voir les Actes du colloque organisé sous l'égide de la présidence suédoise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, « Vers une mise en œuvre renforcée de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national », Stockholm, 9-10 juin 2008.

Cour s'efforce parfois de donner des indications d'interprétation générale dans les arrêts, il n'est pas toujours évident, notamment pour les juridictions nationales, de tirer les conséquences d'un arrêt constatant une violation.

B. Réponses possibles dans le cadre des structures existantes

L'effet des arrêts sur les Hautes Parties contractantes

37. Alors qu'un arrêt de la Cour n'est formellement contraignant que pour l'Etat défendeur, en vertu de l'article 46 de la Convention (il n'y a pas d'effet *erga omnes*), les Hautes Parties contractantes sont encouragées à envisager les conséquences à tirer d'un arrêt concluant à une violation de la Convention par un autre Etat partie. Il s'agit de prévenir des violations futures lorsque le même problème de principe se pose dans leur ordre juridique, et d'intégrer la jurisprudence de la Cour de Strasbourg dans leur droit interne⁵². A cet égard, le principe de l'autorité de la chose interprétée est souvent invoqué ; en vertu de ce principe, basé sur les articles 1, 19, 32 et 46 de la Convention, il est argué que les autorités nationales devraient tenir compte de la Convention telle qu'interprétée par la Cour ; mais également en gardant à l'esprit le principe de subsidiarité et la doctrine de la marge d'appréciation⁵³.

38. Dans certaines Hautes Parties contractantes, l'obligation de tenir compte de la jurisprudence évolutive de la Cour et de tirer les conclusions des arrêts rendus contre d'autres Etats est inscrite dans la loi. Dans la plupart des autres Hautes Parties contractantes, cette obligation juridique n'existe pas. Toutefois, dans ces pays, la pratique⁵⁴ consistant à examiner la jurisprudence de la Cour pour voir si les arrêts concernant d'autres Etats contiennent des principes qui devraient s'appliquer dans l'ordre juridique interne débouche fréquemment sur des propositions de lois et sur des débats parlementaires entraînant des modifications (ultérieures) de la législation et de la pratique judiciaire interne. A cet égard, il convient de signaler la grande diversité des mesures prises au niveau national pour mettre en œuvre les Déclarations d'Interlaken

52. Voir la Déclaration d'Interlaken, point B. Mise en œuvre de la Convention au niveau national, § 4. c).

53. Voir A. Bodnar, « *Res Interpretata*: Legal effect of the European Court of Human Rights' Judgments for other States than those which were party to the proceedings », *Human Rights and Civil Liberties in the 21st Century*, Y. Haeck and E. Brems Editors, Springer, 2014, pp. 223-262.

54. Pour une synthèse, voir la Contribution de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire à la Conférence sur le principe de subsidiarité, Skopje, 1-2 octobre 2010, doc. AS/Jur/Inf (2010)04, 25 novembre 2010.

et d'Izmir et de s'en inspirer⁵⁵. De nombreuses Hautes Parties contractantes ont indiqué que des organes gouvernementaux s'occupaient de suivre la jurisprudence de la Cour, notamment celle découlant des arrêts contre d'autres Etats, par exemple en diffusant des circulaires à toutes les administrations centrales, aux juridictions supérieures et au parlement. Il convient tout particulièrement de souligner ici la contribution de l'Agent du Gouvernement, chargé dans certains cas d'établir des synthèses de la jurisprudence de la Cour et de souligner d'éventuels problèmes de compatibilité de l'ordre juridique interne avec la Convention.

39. Le CDDH approuve les pratiques exposées ci-dessus et soutient tous les moyens utilisés pour attirer l'attention sur les arrêts et décisions qui contiennent des indications d'interprétation générale.

40. A cet effet, il est important de repérer les arrêts et décisions qui comportent de telles indications d'interprétation générale. La nouvelle politique de publication de la Cour, qui signale trimestriellement les affaires les plus importantes sur lesquelles la Cour a statué, y contribue.

41. Dans le même temps, le CDDH note que les Hautes Parties contractantes pourraient mieux prendre en compte les principes généraux figurant dans les arrêts rendus par la Cour à l'encontre d'autres Hautes Parties contractantes, dans un effort de prévention de possibles violations⁵⁶.

42. A cette fin, le CDDH souligne les effets positifs éventuels d'identifier de bonnes pratiques⁵⁷ concernant le type de mesures pratiques que les Hautes Parties contractantes peuvent adopter pour mieux prendre en compte les principes généraux des arrêts de la Cour.

55. Voir le rapport du CDDH sur les mesures prises par les Etats membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir (doc. CDDH(2012)R76, Addendum I, notamment les §§ 71-84).

56. A cet égard, la contribution de la Cour à la Conférence de haut niveau de Bruxelles peut être relevée : « s'il est vrai qu'un arrêt de la Cour n'est formellement contraignant que pour l'Etat défendeur (ou les Etats défendeurs le cas échéant), tous les Etats, dans le souci de prévenir des violations futures des droits de l'homme, devraient s'assurer que leurs lois et leur pratiques administratives sont en conformité avec les principes qui sont développés dans la jurisprudence issue de la Convention », § 5.

57. Tel que cela a été fait récemment, au sein du DH-GDR, en ce qui concerne d'autres questions.

Sensibilisation/éducation

43. Les efforts continus de la Cour pour développer sa politique d'information sont considérés comme un élément essentiel pour mieux faire connaître la Convention et la jurisprudence de la Cour. Des améliorations ont plus particulièrement été apportées à HUDOC, qui est à présent disponible également en russe et en turc. Le CDDH considère que l'inclusion d'autres langues devrait être explorée. Le programme de traduction de la jurisprudence, financé en partie par certains Etats membres et en partie par le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme, a fourni plus de 12 500 textes dans une trentaine de langues autres que l'anglais et le français, qui sont à présent disponibles sur HUDOC.

44. Plusieurs autres propositions ont été faites, allant essentiellement dans le sens d'une poursuite des progrès réalisés dans des domaines déjà examinés par le CDDH et dépendant de normes et/ou activités existantes du Conseil de l'Europe⁵⁸. Il a notamment été suggéré d'intensifier les efforts afin de produire et diffuser en ligne des traductions de qualité de la jurisprudence pertinente de la Cour. Il a été rappelé qu'il était important de faire de la Convention un élément des cursus universitaires de droit et de la formation professionnelle, voire des concours d'entrée dans la magistrature ou d'autres professions juridiques. De même, il a été souligné qu'il conviendrait de développer davantage, le cas échéant, les rôles de la société civile, y compris des ONG, des structures nationales des droits de l'homme⁵⁹ et des parlements nationaux dans le soutien à la mise en œuvre de la Convention et la sensibilisation à celle-ci.

45. Dans la mesure où le Conseil de l'Europe, en coopération avec les Etats membres, poursuit son action dans ces domaines (avec la contribution du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme), il semble y avoir peu de latitude pour des initiatives radicalement nouvelles dans les limites des ressources actuellement disponibles. Les Etats membres sont cependant encouragés à intensifier leurs efforts en ce qui concerne la traduction (d'extraits) d'arrêts de principe de la Cour et/ou l'élaboration de résumés de ces arrêts dans les langues nationales. Ces traductions devraient être transférées dans HUDOC et également être mises à disposition dans les bases de données jurisprudentielles nationales. Dans ce contexte, la Déclaration de Bruxelles appelle également les Etats parties à maintenir et développer les ressources financières ayant permis au Conseil de l'Europe, depuis 2010, de traduire de nombreux arrêts dans les langues nationales (B.2.g)).

58. Voir la contribution du CDDH à la Conférence de haut niveau de Bruxelles (doc. CDDH(2014)R82 Addendum II).

59. Voir § 58.

46. Dans le même ordre d'idées, la Déclaration de Bruxelles (voir B.1.b) et c)) a appelé à l'intensification des efforts au plan national pour sensibiliser les parlementaires à la Convention et accroître la formation des juges, procureurs, avocats et agents publics nationaux sur la Convention et son application, éventuellement au moyen de visites d'étude, de stages à la Cour et par le biais de séminaires et ateliers au niveau national. La Déclaration de Bruxelles a, en outre, appelé les Etats Parties à mettre sur pied, dans la mesure où cela est approprié, des « points de contact » droits de l'homme au sein des autorités exécutives, judiciaires et législatives concernées, et à créer des réseaux entre eux par le biais de réunions, d'échanges d'informations, d'auditions ou par la transmission de rapports annuels ou thématiques ou encore de courriers périodiques d'information (B.2.i)). Le CDDH note que l'établissement de points de contact n'est pas le seul modèle existant en ce qui concerne l'expertise dans le domaine des droits de l'homme au sein des autorités nationales pertinentes et que certains Etats Parties ont opté pour un modèle d'intégration au sein des organes gouvernementaux pertinents, mais que l'établissement de points de contact présente une utilité certaine. Ces points de contact pourraient être appelés à conseiller sur des questions relatives à la Convention.

47. Le CDDH souligne le rôle crucial de la formation des professionnels du droit à la mise en œuvre de la Convention découlant de la Recommandation Rec(2004)4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle. A cet égard, le programme HELP joue un rôle déterminant. Les travaux menés ces dernières années ont débouché sur des développements importants. Ces développements, de même que les difficultés persistantes, seront examinés par le CDDH dans le cadre des travaux du Comité d'experts sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme (DH-SYSC) en 2016-2017. Le DH-SYSC soumettra, le cas échéant, au Comité des Ministres des propositions concernant la Recommandation Rec(2004)4.

Les recours internes

48. En contribuant à la résolution d'allégations de violations de la Convention au niveau national, le droit à un recours effectif, tel que consacré par l'article 13 de la Convention, est l'une des expressions concrètes du principe de subsidiarité⁶⁰.

60. Comme la Cour et le Comité des Ministres l'ont souligné à maintes reprises. Voir par exemple la Recommandation Rec(2004)6 du Comité des Ministres sur l'amélioration des recours internes et la Recommandation Rec(2010)3 sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures.

49. Il y a toujours un besoin d'améliorer les recours internes. Il est clair que des progrès supplémentaires devraient être faits dans ce domaine, en tenant compte de l'accent mis par la Cour et le Comité des Ministres ainsi que des efforts réalisés par les Etats membres⁶¹. Par conséquent, le CDDH relève que la Déclaration de Bruxelles appelle à mettre en place des recours nationaux effectifs pour répondre aux violations alléguées de la Convention (B.1.e)). La mise en œuvre de recours internes effectifs pour tous les griefs défendables de violation de la Convention devrait permettre de réduire encore la charge de travail de la Cour, en raison, d'une part, de la réduction du nombre d'affaires qui lui parviennent et, d'autre part, du fait que le traitement circonstancié des affaires au plan national est de nature à faciliter leur examen ultérieur par la Cour.

50. En outre, la Déclaration de Bruxelles, en conformité avec l'ordre juridique interne, a appelé à mettre en place en temps opportun des recours effectifs au niveau national pour réparer les violations de la Convention constatées par la Cour (B.2.b)). Le CDDH reconnaît que l'introduction de nouveaux recours internes, lorsqu'ils n'existent pas encore, et l'amélioration des recours existants, répondant aux exigences formulées dans la jurisprudence de la Cour, pourraient avoir un impact significatif, en particulier pour ce qui est des requêtes répétitives.

51. De même, il est précisé qu'une protection satisfaisante des droits au niveau national ne passe pas nécessairement pas la création de nouveaux recours internes mais peut aussi être atteinte par l'interprétation des recours existants ou du droit processuel interne conformément aux obligations découlant de l'article 13 de la Convention. Pour y parvenir, il est nécessaire de multiplier les actions de sensibilisation que le Conseil de l'Europe pourrait également soutenir afin de mieux expliquer l'importance et la mise en œuvre concrète des recours à la lumière de l'article 13 de la Convention aux autorités concernées, en particulier judiciaires. Il serait utile d'examiner cette idée dans le cadre des travaux qui seront menés en 2016-2017 par le DH-SYSC, notamment sur la Recommandation (2010)3 sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures et son Guide de bonnes pratiques mais également dans le contexte des travaux sur la Recommandation (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.

61. Voir, par exemple, le Guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes, adopté par le Comité des Ministres le 18 septembre 2013.

Le processus législatif et le rôle des parlements nationaux

52. Par l'adoption de la législation, les parlements nationaux ont une responsabilité fondamentale pour la protection des droits de l'homme dans le contexte national. La Convention n'assigne formellement qu'un rôle indirect aux parlements nationaux, par l'intermédiaire de la compétence reconnue à l'Assemblée parlementaire, elle-même composée de délégations de parlementaires nationaux, pour l'élection des juges à la Cour. Toutefois, les parlements nationaux ont, d'autres rôles importants à jouer dans le système, notamment examiner la compatibilité de l'activité gouvernementale avec les normes de la Convention et *via* leur participation accrue à l'exécution des arrêts de la Cour (ce point est examiné au chapitre IV)⁶². Les Etats membres devraient mettre en œuvre des mesures concrètes pour faire en sorte que les politiques et législations respectent pleinement la Convention, y compris en fournissant aux parlements nationaux des informations sur la compatibilité avec la Convention des projets de loi proposés par le gouvernement⁶³. Des arguments en faveur d'une plus grande implication des parlements, le cas échéant, ont été développés lors de la Conférence d'Oslo⁶⁴ et réitérés dans la Déclaration de Bruxelles (B.2.h)).

53. Pour que chaque parlement s'acquitte de ces tâches, il est essentiel que ses membres aient une connaissance suffisante des questions relatives à la Convention. L'existence de structures parlementaires spécialisées (commissions ou sous-commissions, par exemple) chargées d'apprécier la conformité aux droits de l'homme peut être un moyen d'y parvenir⁶⁵. De plus, cela pourrait permettre l'émergence d'une

62. Questions récemment débattues lors de la Conférence sur « Les parlements et la Cour européenne des droits de l'homme », organisée par l'Université du Middlesex et la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme à Varsovie, le 12 mai 2015 et lors de la Conférence sur « le rôle des parlements dans la protection et la réalisation de l'Etat de droit et des droits de l'homme », Westminster, 7 septembre 2015.

63. Selon la Déclaration de Brighton : « En conséquence, la Conférence : c) exprime en particulier la détermination des Etats parties à veiller à la mise en œuvre effective de la Convention au niveau national, en prenant les mesures spécifiques suivantes, s'il y a lieu : [...] ii) mettre en œuvre des mesures concrètes pour faire en sorte que les politiques et législations respectent pleinement la Convention, y compris en fournissant aux parlements nationaux des informations sur la compatibilité avec la Convention des projets de loi de base proposés par le gouvernement » (A.9.c.ii.).

64. Voir l'intervention de Dr. Alice Donald, Université du Middlesex, sur le rôle des parlements nationaux, doc. GT-GDR-F(2014)023, également reproduite dans le doc. GT-GDR-F Inf. (2015)008.

65. Voir « Le rôle des parlements dans la mise en œuvre des normes de la CEDH : vue d'ensemble des structures et des mécanismes existants », Note de fond établie par le Secrétariat, doc. PPSD(2014)22rev, 8 septembre 2015.

« mémoire institutionnelle pour les questions relatives aux droits de l'homme ». La Commission des questions juridiques de l'Assemblée parlementaire a invité instamment les parlements à instituer des « commissions des droits de l'homme spécifiques ou des structures analogues adéquates, dont les compétences doivent être clairement définies et consacrées par la loi ». Une telle expertise dans le domaine des droits de l'homme pourrait aussi être garantie si les organes parlementaires disposent du soutien d'un secrétariat spécialisé et/ou d'un accès à une expertise impartiale en matière de droits de l'homme⁶⁶. Parallèlement, les gouvernements pourraient aider les parlements à acquérir la connaissance nécessaire des questions relatives aux droits de l'homme. A cet égard, diverses procédures d'information (comme la soumission de rapports annuels) ont été observées et sont encouragées. Enfin, la contribution de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans ce domaine a également été soulignée et soutenue⁶⁷.

54. Il convient de souligner tout particulièrement l'importance du contrôle de la conformité des projets de loi aux normes de la Convention⁶⁸, même si le CDDH reconnaît qu'il s'agit là d'une responsabilité partagée au niveau national entre les instances gouvernementales et les parlements. Les instances gouvernementales devraient vérifier de manière systématique la compatibilité des projets de loi avec les normes de la Convention à un stade précoce de leur élaboration, y compris au moyen de consultations, si nécessaire, avant qu'une politique ne soit inscrite dans le marbre. La pratique consistant à expliquer dans l'exposé des motifs d'un projet de loi pourquoi celui-ci est jugé compatible avec les obligations découlant des normes relatives aux droits de l'homme s'est révélée très utile à la tenue d'un débat parlementaire éclairé. Il convient également d'encourager un examen attentif des normes de la Convention à la

66. Questions récemment débattues lors de la Conférence sur « Les parlements et la Cour européenne des droits de l'homme », organisée par l'Université du Middlesex et la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme à Varsovie, le 12 mai 2015.

67. Pour un résumé des activités organisées, voir « L'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme : la Déclaration de Brighton et au-delà », doc. 13719, Rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur : M. Yves Pozzo di Borgo (France, PPE/DC), § 41. Le premier séminaire régional sur le rôle des parlements nationaux dans la mise en œuvre des normes de la Convention européenne des droits de l'homme s'est tenu à Tbilissi (Géorgie), les 21 et 22 septembre 2015.

68. Voir la Déclaration de Bruxelles (B.1.d)) et la Recommandation du Comité des Ministres Rec(2004)5 sur la vérification de la compatibilité des projets de lois, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes fixées par la Convention européenne des droits de l'homme.

lumière de la jurisprudence de la Cour, qui accorde une importance considérable à la qualité du processus législatif et à une motivation des choix politiques s'appuyant sur l'examen des questions en jeu sous l'angle des principes de la Convention⁶⁹.

55. Etant donné le recours accru⁷⁰ à la pratique administrative (sous la forme notamment de réglementation, décrets et circulaires⁷¹), le CDDH souligne que le contrôle précité devrait également être effectué pour cette dernière.

56. Le mécanisme de la Convention est en partie affecté par l'opinion publique. L'engagement parlementaire envers le mécanisme de la Convention et l'expertise renforcée des parlements nationaux en matière de droits de l'homme contribuent à maintenir l'autorité de la Convention. Une implication accrue des parlements nationaux dans le système de la Convention pourrait être réalisée grâce, entre autres, à davantage de dialogue avec la Cour (par exemple des réunions de la commission pertinente du parlement national avec des représentants de la Cour) tout en respectant l'indépendance de la Cour⁷².

57. L'Assemblée parlementaire pourrait fort bien être idéalement placée pour relever ce défi et pourrait ainsi intensifier sa coopération avec les parlements nationaux. Pour sa part, le CDDH est disponible si (le Secrétariat d'un parlement national devait exprimer le souhait d'échanger de vues sur les moyens d'améliorer son expertise dans le domaine des droits de l'homme

Le rôle des structures nationales des droits de l'homme et de la société civile

58. Les structures nationales des droits de l'homme comprennent les institutions nationales des droits de l'homme (« INDH »), qui sont liées par les Principes de Paris⁷³, et les autres organes et services œuvrant en faveur des droits de l'homme au niveau national. Les structures nationales des droits de l'homme comprennent les médiateurs,

69. Voir *Animal Defenders International c. Royaume-Uni* (req. n° 48876/08), Grande Chambre, 22 avril 2013 ; *S.A.S. c. France* (req. n° 43835/11), Grande Chambre, 1^{er} juillet 2014 et *Parrillo c. Italie* (req. n° 4670/11), Grande Chambre, 27 août 2015.

70. Voir Jean-Marc Sauvé, « La législation déléguée », Conférence organisée par le Centre d'études constitutionnelles et politiques », Conseil d'Etat, 6 juin 2014.

71. Tel que prévu dans la Recommandation (2004)5.

72. Voir Murray Hunt, « Enhancing Parliaments' Role in the Protection and Realisation of Human Rights » in *Parliaments and Human Rights*, edited by Murray Hunt, Hayley J. Hooper and Paul Yowell, Oxford and Portland, Oregon, 2015, pp. 470-475.

73. Résolution 48/134 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme.

qui peuvent aussi être des INDH selon leurs prérogatives et fonctions. La contribution des structures nationales des droits de l'homme à la mise en œuvre de la Convention a été soulignée dans le rapport du Groupe des Sages⁷⁴ et réitérée dans la Déclaration d'Interlaken⁷⁵. Le CDDH réitère qu'elles peuvent contribuer, de manière significative, à faire face aux défis relatifs à la mise en œuvre au niveau national (en particulier en donnant des avis d'experts sur la compatibilité des projets de lois et de la pratique administrative avec les normes de la Convention, et en ce qui concerne l'exécution des arrêts de la Cour, en faisant rapport auprès des parlements sur la conformité avec la Convention au niveau national et en formant aux droits de l'homme le grand public et les professionnels). En outre, les structures nationales des droits de l'homme peuvent être bien placées pour fournir des informations sur le rôle et le fonctionnement de la Cour, en réponse à certaines perceptions (erronées) du public⁷⁶. Le CDDH note à cet égard que, au cours du prochain biennium, il mènera une étude sur l'incidence des législations, des politiques et des pratiques nationales actuelles sur les activités des INDH, en vue d'identifier les meilleurs exemples. En ce qui concerne l'appel, dans la Déclaration de Bruxelles, à envisager la création d'INDH indépendantes (B.1.g)), le CDDH réitère son soutien à l'établissement de telles institutions. Le CDDH encourage en outre l'existence de conditions appropriées, au niveau interne, pour la réalisation de leur mission pour les droits de l'homme.

59. Le CDDH rappelle, en outre, le rôle important de la société civile pour le soutien à la mise en œuvre de la Convention et l'exécution des arrêts de la Cour et encourage sa contribution et son implication dans ce domaine, tel que cela a été souligné par la Déclaration de Bruxelles⁷⁷. Le CDDH note, à cet égard que, parmi ses

74. Voir note 47 ; §§ 109-113.

75. Partie B.4.a. : « La Conférence [...] appelle les Etats parties à s'engager à continuer à renforcer, le cas échéant en coopération avec leurs institutions nationales des droits de l'homme ou d'autres organes, la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention et d'assurer l'application de ceux-ci ».

76. Voir la contribution du CDDH à la Conférence ministérielle organisée par la présidence britannique, 10 février 2012 (doc. CDDH(2012)R74 addendum III, partie B, § 9 iii).

77. Voir B.2.f) « favoriser l'accès aux arrêts de la Cour, aux plans et bilans d'action ainsi qu'aux décisions et résolutions du Comité des Ministres : – en développant leur publication et leur diffusion aux acteurs concernés (en particulier, l'exécutif, les parlements, les juridictions, mais aussi, le cas échéant, les institutions nationales des droits de l'homme et des représentants de la société civile), en vue de leur implication accrue dans le processus d'exécution des arrêts ; et B.2.j) « envisager, en conformité avec le principe de subsidiarité, la tenue de débats réguliers au niveau national sur l'exécution des arrêts – impliquant les autorités exécutives et juridictionnelles ainsi que les membres des parlements et associant, lorsque c'est approprié, des représentants des institutions nationales des droits de l'homme et de la société civile ».

tâches pour le prochain biennium, il travaillera sur des propositions pour faire en sorte que les Etats membres, par leurs législations, politiques et pratiques, protègent effectivement et promeuvent l'espace de la société civile.

Le rôle du Conseil de l'Europe

60. Le Conseil de l'Europe a un rôle clé à jouer pour élargir l'éventail des acteurs nationaux impliqués, approfondir une telle implication et augmenter l'interaction et la coordination entre les acteurs nationaux afin de renforcer cette responsabilité partagée à la lumière du principe de subsidiarité⁷⁸. Le CDDH note que l'approche d'une mise en œuvre systémique des normes de la Convention devrait englober tous les aspects pertinents. Les travaux qui seront conduits par le CDDH et le DH-SYSC durant le prochain biennium au sujet de la Recommandation CM/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 pour faire suite à la Déclaration de Bruxelles seront utiles à cet égard⁷⁹.

61. Il a été réitéré que les Hautes Parties contractantes et les organes du Conseil de l'Europe devraient se concentrer davantage sur la mise en œuvre et la diffusion des meilleures pratiques et de mesures concrètes, en utilisant diverses pistes (par exemple la Boîte à outils pour informer les agents publics sur les obligations de l'Etat en application de la Convention européenne des droits de l'homme⁸⁰ ou le Guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes). Le « plan d'action » conçu dans la Déclaration de Bruxelles guidera désormais ces travaux. La Conférence a encouragé l'ensemble des comités intergouvernementaux du Conseil de l'Europe à prendre en compte les aspects pertinents de la Convention dans leur travail thématique (C.3.b)). Le CDDH fait observer qu'il a déjà commencé, dans le cadre de son Groupe d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR), à tenir des échanges de vues ouverts sur des questions précises relatives à la mise en œuvre de la Convention et à l'exécution des arrêts afin de permettre une mise en commun des bonnes pratiques et

78. Voir la contribution de la Cour à la Conférence de Bruxelles, § 3.

79. Le CDDH fera le bilan de la mise en œuvre de la Recommandation(2008)2 et dressera un inventaire des bonnes pratiques en la matière et, si nécessaire, actualisera la recommandation à la lumière des pratiques développées par les Etats parties.

80. La Boîte à outils pour informer les agents publics sur les obligations de l'Etat en application de la Convention européenne des droits de l'homme, adoptée par le Comité des Ministres, présente de manière pédagogique l'ensemble des droits et obligations découlant de la Convention. Elle fournit également des informations pratiques destinées à guider les agents publics dans diverses situations auxquelles ils peuvent être confrontés au quotidien.

en fonction des obstacles rencontrés⁸¹. Ces travaux se poursuivront au cours du prochain biennium au sein du DH-SYSC. De plus, à la suite de la Déclaration de Bruxelles, le CDDH est appelé, dans son mandat pour 2016-2017, à conseiller d'autres organes du Conseil de l'Europe afin de s'assurer que leurs activités relatives aux droits de l'homme reflètent dûment les exigences de la Convention et de la jurisprudence de la Cour.

62. En vertu de la Déclaration de Bruxelles, le Secrétaire Général est encouragé à évaluer les activités de coopération et d'assistance du Conseil de l'Europe ayant trait à la mise en œuvre de la Convention afin d'évoluer vers une coopération plus ciblée et institutionnalisée (C.3.c). Le CDDH convient qu'il s'agit là d'un élément déterminant pour la mise en œuvre de la Convention et pour établir des liens entre les observations des organes de suivi et les acteurs nationaux. Le recours accru aux activités et mécanismes d'assistance par les Etats parties devrait être encouragé.

63. Pour faire face aux difficultés dans la mise en œuvre au niveau national, le niveau des ressources disponibles pour les programmes d'assistance technique du Conseil de l'Europe, y compris pour la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, devrait être examiné afin de maximiser l'impact de ces programmes. Un soutien a été exprimé en faveur des activités du Conseil de l'Europe visant à faciliter la mise en œuvre de la Convention dans tous les Etats membres au moyen d'activités d'assistance technique stratégiquement axées sur l'exécution des arrêts de la Cour, le programme HELP, qui continue à se développer et à s'étendre, et les activités éducatives de la Cour. Une attention accrue pourrait être nécessaire, en particulier pour développer des activités de formation plus ciblées et adaptées à l'intention des professionnels du droit, abordant les questions les plus fréquentes et les plus controversées dans le domaine de la Convention soulevées dans chaque Etat membre.

81. A sa 8^e réunion (27-29 mai 2015), le Comité a procédé à un échange de vues sur le réexamen ou la réouverture d'affaires à la suite d'arrêts rendus par la Cour en s'intéressant particulièrement aux bonnes pratiques et aux difficultés pratiques et procédurales, voir la page web consacrée à cette question : <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/reformechr/Reopening-fr.asp>.

C. Réponses possibles en dehors du cadre des structures existantes

L'effet des arrêts sur les Hautes Parties contractantes autres que l'Etat défendeur

64. Le CDDH s'oppose à la proposition faite qu'une obligation juridique basée sur la Convention impose aux Etats parties de se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les affaires auxquelles ils ne sont pas parties.

65. En réponse à la difficulté pratique d'identifier les arrêts dans lesquels la Cour donne des indications d'interprétation générale, l'idée d'introduire de nouveaux moyens pour que des acteurs autres que la Cour (par exemple, par le Comité des Ministres ou le Secrétaire Général) attirent l'attention de tous les Etats parties sur ces arrêts a d'abord rencontré un certain soutien. Toutefois, le CDDH note qu'un tel rôle ne saurait être formellement institué sans mettre en péril l'indépendance de la Cour.

Les recours internes

66. La proposition de créer de nouveaux recours internes relevant d'un organe judiciaire spécial⁸² ou d'une chambre spéciale traitant exclusivement de questions relatives à la Convention⁸³ a été examinée. Il a cependant été conclu que le choix du recours (ou de la combinaison de recours) devrait être laissé à l'Etat, qui s'inspirera de la jurisprudence de la Cour⁸⁴, dans laquelle l'importance des recours préventifs, judiciaires ou non, est également soulignée.

67. D'autres propositions spécifiques, comme la modification de l'article 13 de la Convention pour imposer que les recours soient judiciaires ou l'introduction d'un protocole additionnel relatif aux recours internes, n'ont pas été approuvées. Il a été argué qu'une marge d'appréciation est reconnue aux Parties contractantes quant à la

82. Par exemple la création de la Commission d'indemnisation des droits de l'homme, en Turquie, qui offre réparation suite aux plaintes relatives à la durée excessive des procédures et qui a engendré une baisse du nombre d'affaires correspondantes pendantes devant la Cour de Strasbourg, voir doc. GT-GDR-F(2015)004, contribution du Dr Bahadır Kiliç, également reproduite dans le doc. GT-GDR-F Inf. (2015)003.

83. Voir doc. GT-GDR-F(2015)004, II, également reproduit dans le doc. GT-GDR-F Inf. (2015)003.

84. Voir notamment *Scordino c. Italie (n° 1)*, req. n° 36813/97, Grande Chambre, arrêt du 29 mars 2006, §§ 178-207.

manière de se conformer à leurs obligations en vertu de l'article 13⁸⁵. Il a en outre été rappelé que la portée de l'obligation découlant de l'article 13 varie en fonction de la nature du grief invoqué par le requérant⁸⁶.

Le rôle des parlements nationaux

68. Une proposition en faveur de la nomination d'un « Rapporteur spécial proactif du Conseil de l'Europe sur le renforcement du rôle des parlements dans le système conventionnel » n'a pas été retenue. De manière générale, l'idée de créer de nouveaux organes ne rencontre pas un écho très favorable.

Le rôle du Conseil de l'Europe

69. Il a été suggéré d'établir un nouveau mécanisme de contrôle préalable qui pourrait fournir la possibilité d'évaluer la conformité avec les normes de la Convention des projets de loi avant qu'ils ne soient présentés à un parlement national. Il s'agirait d'un mécanisme permanent qui fonctionnerait dans le cadre du Conseil de l'Europe. Il pourrait être placé sous les auspices de la Cour, ou il pourrait s'agir d'une nouvelle instance, et aurait une fonction consultative. Différents organes étatiques pourraient ainsi avoir accès à ce mécanisme, y compris les gouvernements, les parlements nationaux, ainsi que les structures nationales des droits de l'homme ou même les ONG, entre autres.

70. Le Conseil de l'Europe pourrait ainsi avoir un rôle plus proactif dans la protection des droits de l'homme en contribuant à prévenir les violations des droits de l'homme et éviter ainsi l'introduction de nouvelles requêtes. La connaissance et l'expertise du Conseil seraient par conséquent utilisées plus efficacement.

71. Un tel mécanisme nécessiterait, cependant, des ressources supplémentaires. En outre, comme il ne serait pas obligatoire, son utilisation serait relativement limitée. Il convient en outre d'observer que la valeur ajoutée d'un tel mécanisme reste à prouver, étant donné que divers mécanismes de suivi et autres organes du Conseil de l'Europe prodiguent déjà leurs conseils (en particulier la Commission de Venise), à la demande des États membres ainsi que dans le cadre d'activités d'assistance technique. Il convient également de noter que des mécanismes similaires ont déjà été envisagés sous les auspices du Conseil de l'Europe, notamment dans le cadre de l'examen de la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2004)5 du Comité des Ministres sur la

85. Voir *Boudaïeva et autres c. Russie*, req. n° 15339/02, arrêt du 20 mars 2008, §§ 190-191.

86. Voir le Guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes, partie III.

vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes fixées par la Convention européenne des droits de l'homme. Le CDDH décide de ne pas retenir cette proposition, mais de souligner l'importance d'un recours accru aux mécanismes existants susmentionnés et d'un examen plus approfondi des mesures visant à prévenir plus efficacement les atteintes aux droits de l'homme.

D. Conclusions

72. La mise en œuvre insuffisante de la Convention par les Etats parties demeure parmi les principaux défis auxquels se heurte le système conventionnel. Toutes les réponses recommandées à ce défi, mentionnées ci-dessus, peuvent être mises en œuvre dans le cadre des structures existantes :

- i) Si l'idée d'une obligation juridique ancrée dans la Convention imposant aux Etats parties de se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels ils ne sont pas parties est refusée, le CDDH note que les Hautes Parties contractantes pourraient mieux prendre en compte les principes généraux figurant dans les arrêts rendus par la Cour à l'encontre d'autres Hautes Parties contractantes, dans un effort de prévention de possibles violations. A cette fin, l'identification de bonnes pratiques concernant le type de mesures concrètes qui peuvent être adoptées pourrait avoir des effets positifs.
- ii) Le CDDH considère que la formation professionnelle et les activités de sensibilisation à la Convention et à la jurisprudence de la Cour sont hautement prioritaires afin de combler les lacunes dans la mise en œuvre de la Convention telles qu'identifiées plus haut. Tout en reconnaissant les efforts déjà déployés par toutes les parties prenantes, le CDDH souligne la nécessité :
 - a. d'offrir, sur une base structurelle, des formations plus ciblées, et adaptées à chaque pays, aux professionnels du droit concernés (par exemple, aux hauts fonctionnaires, ainsi qu'aux juges, procureurs et avocats) abordant des questions liées aux problèmes dans la mise en œuvre de la Convention dans chaque Etat membre en utilisant au maximum le potentiel du programme paneuropéen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (programme HELP) du Conseil de l'Europe ;

- b. d'intensifier les efforts en ce qui concerne la traduction (d'extraits) d'arrêts de principe et/ou l'élaboration de résumés de ces arrêts dans les langues nationales notamment à des fins pédagogiques et de formation.
- iii) L'établissement, dans la mesure où cela est approprié, de « points de contact » droits de l'homme au sein des autorités exécutives, judiciaires et législatives concernées devrait être encouragé, particulièrement lorsqu'il n'existe pas de modèle d'intégration au sein des organes gouvernementaux pertinents. Ces points de contact pourraient être appelés à conseiller sur des questions relatives à la Convention.
- iv) Il y a toujours un besoin d'améliorer les voies de recours internes, soit en créant de nouveaux moyens de recours (notamment préventifs, judiciaires ou non), soit en interprétant les recours existants ou le droit processuel interne conformément aux obligations découlant de l'article 13 de la Convention. La question des recours internes doit être au cœur de toute activité de soutien à la mise en œuvre de la Convention au niveau national et dans les travaux thématiques menés par les comités pertinents du Conseil de l'Europe, notamment ceux impliquant des représentants des systèmes juridictionnels nationaux (juges, procureurs, etc.).
- v) Les gouvernements devraient pleinement informer les parlements des questions relatives à l'interprétation et à l'application des normes de la Convention, y compris la compatibilité des (projets de) lois avec la Convention.
- vi) Une expertise suffisante sur les questions relatives à la Convention devrait, le cas échéant, être mise à la disposition des parlementaires au moyen de la mise en place de structures parlementaires d'évaluation des droits de l'homme et/ou par le biais d'un soutien d'un secrétariat spécialisé et/ou en garantissant l'accès à une expertise impartiale en matière de droit des droits de l'homme, le cas échéant, en coopération avec le Conseil de l'Europe.
- vii) Il y a un besoin pour que les autorités nationales vérifient de manière systématique la compatibilité des projets de loi et de la pratique administrative (y compris telle qu'exprimée dans les règlements, ordonnances et circulaires) avec la Convention à un stade précoce du processus législatif et envisagent d'indiquer au

besoin dans l'exposé des motifs des projets de loi les raisons pour lesquelles le projet concerné est jugé compatible avec les exigences des dispositions relatives aux droits de l'homme.

- viii) Le CDDH souligne également l'importance d'un recours accru aux mécanismes existants du Conseil de l'Europe (parmi lesquels, la Commission de Venise), qui offrent la possibilité d'examiner la compatibilité des lois avec les normes de la Convention.
- ix) Le CDDH réitère le rôle significatif que les structures nationales des droits de l'homme et la société civile peuvent jouer dans la mise en œuvre de la Convention. Il réitère en outre son soutien à la création d'institutions nationales de droits de l'homme indépendantes, et encourage l'existence de conditions adéquates, au niveau interne, pour l'accomplissement de leur mission en matière de droits de l'homme.

73. Le CDDH encourage les Etats parties à impliquer tous les acteurs nationaux pertinents dans la mise en œuvre de la Convention. Le CDDH note qu'une mise en œuvre systémique des normes de la Convention devrait englober tous les aspects pertinents.

74. Il conclut que le Conseil de l'Europe a un rôle plus actif à jouer pour faciliter l'implication de tous les acteurs nationaux pertinents, en fonction de la nature du problème à traiter. Le Conseil de l'Europe pourrait avoir à examiner une stratégie plus efficace dans ce domaine, en s'appuyant sur ses meilleures pratiques de coopération avec les Etats membres. Les diverses activités d'assistance et de sensibilisation du Conseil de l'Europe visant à promouvoir la mise en œuvre de la Convention devraient être mieux orientées et coordonnées pour éviter toute duplication et maximiser leur impact.

Chapitre III – L'autorité de la Cour

Section I – Le défi du volume d'affaires

75. Comme cela a été relevé au chapitre I, renforcer la capacité du système de la Convention à traiter du nombre croissant de requêtes est l'un des objectifs principaux du processus de réforme depuis son origine. Le nombre de requêtes pendantes devant la Cour a régulièrement augmenté jusqu'à atteindre 160 200 au 1^{er} septembre 2011⁸⁷. A cette période, le nombre de requêtes pendantes augmentait d'environ 1 500 requêtes par mois. Toutefois, l'utilisation par la Cour des instruments procéduraux introduits par le Protocole n° 14, des nouvelles méthodes de travail développées par la Cour, ainsi que de certains amendements au Règlement de la Cour et le recours aux détachements administratifs au sein du Greffe de la Cour ont conduit, ces dernières années, à **une réduction significative de son arriéré**.

76. Sur la base des informations dont dispose le CDDH, la situation actuelle est la suivante⁸⁸ :

- i) Le nombre de **requêtes pendantes** au 1^{er} novembre 2015 s'élevait à 66 500. Le nombre de nouvelles requêtes reçues entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} novembre 2015 est de 34 400. Cela représente une diminution de 33 % par rapport à la même période en 2014. Tel que relevé dans le rapport Interlaken 2015 de la Cour, « c'est une baisse sans précédent. Elle s'explique en partie par l'application de l'article 47 révisé du Règlement, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014, et qui impose aux requérants des conditions plus

87. Le processus d'Interlaken et la Cour, Premier rapport, octobre 2012, p. 2.

88. Tous les chiffres fournis dans le présent chapitre concernant le volume d'affaires datent du 20 novembre 2015.

strictes pour l'examen de leur requête par la Cour »⁸⁹. Cependant, l'introduction de nouveaux recours internes a, sans aucun doute, également contribué à la baisse du nombre de requêtes entrantes⁹⁰.

- ii) Afin de clarifier quelles affaires pendantes peuvent être décrites comme faisant partie de l'arriéré, la Déclaration de Brighton a fixé des objectifs à la Cour pour qu'elle traite puis statue sur les requêtes. Il s'agit d'un délai d'un an depuis l'introduction jusqu'à la communication de la requête et d'un délai de deux ans depuis la communication jusqu'au jugement sur le fond (voir 20 (h) de la Déclaration). La Cour a incorporé ces délais dans ses objectifs et les affaires ne satisfaisant pas à ces critères sont considérées comme relevant de l'« **arriéré Brighton** ». Au 1^{er} novembre 2015, cet arriéré était de 34 100 requêtes⁹¹. L'arriéré Brighton se compose de différentes catégories d'affaires.
- iii) Depuis l'entrée en vigueur du Protocole n^o 14, les affaires manifestement irrecevables⁹² sont traitées par la **formation de juge unique** de la Cour. Début septembre 2011, cette catégorie d'affaires en comptait à elle seule plus de 101 000. L'introduction de ce mécanisme et la création, par la Cour, d'une Section spéciale de filtrage au sein du Greffe pour tirer pleinement parti de ce mécanisme continuent de produire des **effets positifs**⁹³. La Cour est parvenue à **maintenir sa forte capacité de filtrage** en 2014 et 2015. L'arriéré des affaires manifestement irrecevables a été éliminé, de sorte que la Cour ne traite pratiquement plus que les nouvelles affaires, et ce dans un délai relativement court⁹⁴.

89. Le processus d'Interlaken et la Cour, rapport de 2015, 12 octobre 2015, p. 3.

90. Tel que le recours individuel devant la Cour constitutionnelle de Turquie ; voir le § 49 ci-dessus et le doc. GT-GDR-F(2015)004, contribution de Dr. Bahadır Kiliç, également reproduite dans le doc. GT-GDR-F Inf. (2015)003.

91. Ce chiffre représente une baisse de 45 % depuis le 1^{er} janvier 2014.

92. Terme utilisé par le CDDH en référence aux affaires déclarées irrecevables par un juge unique, lorsqu'une telle décision peut être prise sans examen complémentaire.

93. Voir aussi le rapport de M. Yves Pozzo di Borgo (France, PPE/DC), sur « l'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme : la Déclaration de Brighton et au-delà » ; voir doc. 13719, § 12.

94. Le processus d'Interlaken et la Cour, rapport de 2015, 12 octobre 2015, p. 3.

- iv) La Cour a également commencé à s'attaquer à **l'arriéré d'affaires répétitives**⁹⁵, qui constituent près de la moitié de toutes les requêtes pendantes⁹⁶. La Cour a mis en place, depuis l'automne 2014, de nouvelles méthodes de travail qui lui permettent de traiter desdites affaires de manière simplifiée et rapide (procédure dite « de la jurisprudence bien établie » ; WECL). De ce fait, l'arriéré Brighton pour cette catégorie d'affaires a été réduit de 16 % depuis le début de l'année 2015. Le rapport 2015 sur « le processus d'Interlaken et la Cour » a réitéré qu'il est estimé que **cet arriéré sera résorbé d'ici deux à trois ans** grâce à une procédure simplifiée agrémentée d'un système de flux de travaux (workflow) informatique avancé, les affaires entrantes étant traitées en équilibrant les entrées et sorties. Le CDDH est favorable à ce que la Cour continue de rationaliser la procédure⁹⁷ afin de traiter cet arriéré tout en veillant à ce que ces requêtes soient dûment examinées. Le CDDH note que, d'après les informations fournies par le Greffe⁹⁸, ces affaires continuent de faire l'objet d'un examen approfondi où tous les éléments spécifiques sont pris en compte au cas par cas. Plus important encore, le CDDH relève que des ressources suffisantes devraient être garanties au niveau interne pour traiter les affaires communiquées dans un délai raisonnable. Dans le même temps, il encourage la Cour à prendre en compte les besoins légitimes des Hautes Parties contractantes de disposer de délais réalistes et de toutes les informations nécessaires afin de pouvoir être en mesure d'examiner dûment les affaires communiquées.
- v) Les **affaires prioritaires** constituent une autre catégorie d'affaires. La politique de hiérarchisation de la Cour se poursuit en vertu de l'article 41 du Règlement de la Cour, selon lequel les affaires sont traitées au regard de l'importance et de l'urgence de la question soulevée, et non en fonction de l'ordre chronologique selon lequel

95. « Les « requêtes répétitives » ont pour origine des problèmes systémiques ou structurels au niveau national. Le terme « répétitives » implique que la Cour ait d'ores et déjà traité de la question sous-jacente dans un arrêt », Rapport du CDDH contenant des conclusions et propositions éventuelles d'action sur les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour, CDDH(2013)R78 Addendum III, § 4.

96. Le processus d'Interlaken et la Cour, rapport de 2015, p. 3.

97. Y compris par une meilleure utilisation de la procédure de l'arrêt pilote.

98. Voir « Réponses du Greffe aux questions posées par le GT-GDR-F à la suite de sa 6^e réunion », doc. GT-GDR-F(2015)014.

elles arrivent à la Cour⁹⁹. Le **nombre d'affaires** classées prioritaires (catégories I à III) **continue d'augmenter**, s'élevant à 10 400 au 1^{er} novembre 2015. Dans ce groupe, environ 3 590 requêtes (35 %) relèvent de l'arriéré Brighton. Ces affaires priment sur toutes les autres et le Greffe a pour objectif d'affecter une part importante de ses ressources juridiques à leur préparation aux fins d'un examen juridictionnel.

- vi) La dernière catégorie consiste en des affaires qui ne sont **ni prioritaires ni répétitives**. Il y a eu une réduction de 2 % de l'arriéré Brighton pour cette catégorie depuis le début de l'année 2015, ce qui représente plus de 14 000 requêtes. La capacité de la Cour à traiter ces affaires est **l'un des défis les plus importants** posés au système. Le défi sera également de s'assurer que la rapidité de l'examen de telles affaires ne soit pas réalisée au détriment de sa qualité. L'amélioration considérable de la situation de la Cour a eu lieu en grande partie grâce aux ressources significatives consacrées à la résolution d'affaires moins importantes sur le fond en vue de réduire l'arriéré d'affaires manifestement irrecevables. Bien qu'il fût nécessaire de commencer le processus de résorption des affaires en se focalisant sur les affaires manifestement irrecevables, le défi est d'éviter une situation dans laquelle il y aurait une accumulation

-
99. Pour la mise en œuvre de la politique de hiérarchisation, la Cour a défini diverses catégories :
- I. Les requêtes urgentes (risque pour la vie ou la santé du requérant, autres circonstances liées à la situation personnelle ou familiale du requérant, surtout quand le bien-être d'un enfant est en jeu, application de l'article 39 du Règlement de la Cour) ;
 - II. Les requêtes qui soulèvent des questions susceptibles d'avoir une incidence sur l'efficacité du système de la Convention (et notamment les situations structurelles ou endémiques que la Cour n'a pas encore examinées, procédure de l'arrêt pilote) ou les requêtes soulevant une question importante d'intérêt général (et notamment une question grave qui pourrait avoir des implications majeures pour les systèmes juridiques internes ou pour le système européen), et les affaires interétatiques ;
 - III. Les requêtes dont, à priori, le grief principal soulève des questions sous l'angle des articles 2, 3, 4 ou 5 §1 de la Convention (« noyau dur »), qu'elles soient ou non répétitives, et qui impliquent des menaces directes pour l'intégrité physique et le respect de la dignité des personnes ;
 - IV. Les requêtes potentiellement bien fondées sur la base d'autres articles ;
 - V. Les requêtes soulevant des questions déjà traitées dans un arrêt pilote / de principe (« affaires répétitives ») ;
 - VI. Les requêtes qui soulèvent un problème de recevabilité ;
 - VII. Les requêtes manifestement irrecevables.

Les affaires peuvent changer de catégorie à la lumière des développements (par exemple la création de recours).

d'affaires complexes et potentiellement bien fondées. Cela reviendrait à inverser la logique du système de protection dans la mesure où cela retarderait l'examen des requêtes bien fondées.

77. Erik Fribergh, l'ancien Greffier de la Cour, a bien présenté le défi en jeu¹⁰⁰ : « Le double objectif – **résorber l'arriéré d'affaires et gérer l'afflux annuel** – suppose différentes stratégies étant donné que l'élimination de l'arriéré est une tâche de nature temporaire tandis que le traitement de l'afflux annuel est une exigence permanente ».

78. En ce qui concerne l'élimination de l'arriéré, il résulte des chiffres qui précèdent que le groupe d'affaires non prioritaires et non répétitives pendantes devant la Cour constitue une tâche considérable, à laquelle s'ajoute l'important défi du nombre élevé d'affaires prioritaires.

79. En ce qui concerne le traitement de l'afflux annuel, il convient de relever que le Greffe de la Cour s'attend à ce que la Cour soit en mesure de traiter l'afflux annuel d'affaires une fois que les ressources ne seront plus consacrées à l'élimination de l'arriéré. Pour autant, il est important de continuer de s'attaquer aux causes fondamentales du nombre élevé de nouvelles requêtes, parmi lesquelles en particulier la mise en œuvre insuffisante de la Convention et le défaut d'exécution rapide des arrêts. Il a été argué qu'une partie de l'afflux d'affaires résulte du fait que la Cour est de plus en plus perçue par certains requérants comme une Cour octroyant une indemnisation ou une « juridiction de quatrième instance » (voir aussi *infra*, § 148). Le défi en ce qui concerne l'afflux d'affaires découle aussi en partie de violations de droits de l'homme à grande échelle résultant de conflits armés. Le nombre d'affaires de cette nature devant la Cour dépasse les 3 000, et beaucoup d'entre elles exigent beaucoup de ressources, et ont inévitablement des répercussions sur les autres travaux de la Cour¹⁰¹. De même, l'afflux d'affaires résulte en partie du grand nombre de requêtes résultant de questions systémiques.

100. Voir « Présentation du Greffier de la Cour européenne des droits de l'homme lors de la 3^e réunion », doc. GT-GDR-F(2014)021, également reproduite dans le doc. GT-GDR-F Inf. (2015)014.

101. *Ibid.*

A. Réponses possibles dans le cadre des structures existantes

Résorber l'arriéré

80. Les résultats des efforts de la Cour dans la mise en œuvre du Protocole n° 14 et la résorption de l'arriéré des affaires clairement irrecevables suggèrent que d'autres mesures ne sont pas nécessaires à cet égard¹⁰². Au sujet des affaires répétitives, il est estimé que l'arriéré sera résorbé d'ici deux à trois ans.

81. Le problème concernant l'arriéré est aujourd'hui, d'une part, celui des affaires prioritaires, dont le nombre continue d'augmenter, et, d'autre part, celui des affaires de chambres, plus particulièrement celles qui ne sont ni prioritaires ni répétitives et potentiellement recevables et bien fondées. Le CDDH salue la déclaration du Président de la Cour selon laquelle leur examen en temps utile est à présent une priorité¹⁰³. Comme l'a indiqué le Greffier de la Cour en 2014, il y aura davantage de ressources disponibles lorsque l'arriéré des affaires de juge unique et des affaires répétitives sera résorbé¹⁰⁴. L'un des axes testés actuellement est une spécialisation au niveau du Greffe (dénommée « approche par projet »). Les juristes de certains grands pays ont revu leurs méthodes de travail en regroupant les affaires selon leur sujet et en les attribuant à des juristes du Greffe spécialisés dans un domaine de la Convention pour qu'ils traitent toutes les affaires soulevant des questions dans ce domaine¹⁰⁵. Les résultats de cette expérimentation restent à connaître.

82. Au niveau de la Cour, tel que cela a été souligné par le Greffier de la Cour¹⁰⁶, la possibilité de faire bénéficier la Cour, à titre temporaire, d'une rallonge budgétaire de 30 millions d'euros à partir de 2015-2016 à utiliser dans un délai de huit ans, doit être

102. Voir également le Préambule de la Déclaration de Bruxelles.

103. Voir le discours du Président lors de la Conférence de Bruxelles.

104. Voir la « Présentation du Greffier de la Cour européenne des droits de l'homme lors de la 3^e réunion », doc. GT-GDR-F(2014)21, également reproduite dans le doc. GT-GDR-F Inf. (2015)014.

105. *Ibid.* « L'idée de chambres/sections spécialisées a été débattue, et continue de l'être, à la fois au sein de la Cour et hors de ses murs. Actuellement, les juges rejettent pour la plupart cette idée. Il y a déjà une certaine spécialisation au niveau du Greffe. [...] Nous disposons déjà d'une unité spécialisée pour traiter des affaires d'expulsion et les demandes de mesures provisoires. Nous avons récemment chargé un juriste de suivre la gestion de l'ensemble des requêtes déposées devant la Cour qui soulèvent des questions liées aux conditions de détention. De plus, je vous ai déjà dit que certains juristes du Greffe se sont lancés dans une spécialisation sur la base de projets. »

106. *Ibid.*

examinée, ce qui signifierait une contribution de 3,75 millions d'euros par an sur une période de 8 ans. Cela permettrait de recruter une quarantaine de juristes hautement qualifiés en plus. A l'issue de ces huit années, la Cour estime qu'elle aura été en mesure de résorber l'arriéré subsistant.

L'afflux annuel d'affaires

83. La réduction de l'afflux annuel d'affaires dépend avant tout d'une meilleure mise en œuvre de la Convention, y compris en ce qui concerne l'exécution des arrêts. La Déclaration de Bruxelles appelait aussi les Etats parties à veiller à ce que les requérants potentiels aient accès à des informations sur la Convention et la Cour, en particulier sur la portée et les limites de la protection de la Convention, la compétence de la Cour et les critères de recevabilité (B.1.a)). Lors des discussions du CDDH, il a aussi été souligné qu'il appartient auxiliaires de justice de fournir aux requérants des informations adéquates sur les chances de succès de leurs requêtes. Le Conseil de l'Europe et la Cour pourraient réfléchir à de nouvelles possibilités de coopération avec les organisations de professions juridiques en vue de promouvoir cet échange d'information. La coopération du Conseil de l'Europe avec les associations nationales du barreau devrait ainsi être améliorée avec une attention particulière portée sur les Etats les plus gros pourvoyeurs de requêtes. De même, le Conseil de l'Europe pourrait étudier d'autres manières de fournir aux requérants des informations fiables et indépendantes.

84. Il convient également de relever l'impact considérable de l'application de l'article 47 du Règlement de la Cour (dans sa version amendée)¹⁰⁷. Selon le représentant du Greffe, le nombre projeté de nouvelles affaires entrant dans le système d'ici la fin 2015 devrait être de 40 000, ce qui consisterait en une réduction de près de 30 % par rapport à l'année passée. Une diminution très importante des nouvelles affaires attribuées à des formations judiciaires a déjà été observée au cours des premiers mois de l'année 2015.

107. Aux termes de l'article amendé, les requérants doivent respecter des conditions strictes pour que leur requête soit valide. Brièvement, ils doivent utiliser le nouveau formulaire de requête de la Cour, veiller à compléter tous les champs et joindre tous les justificatifs nécessaires. Les requérants doivent aussi s'assurer qu'ils fournissent une autorité signée s'ils sont représentés et qu'ils ont dûment signé le formulaire de requête. En cas de non-respect de l'article 47, les requêtes ne seront pas affectées à une formation judiciaire de la Cour pour décision (bien qu'il y ait des exceptions à cette règle dans un nombre limité de cas). En 2014, 52 758 requêtes ont été reçues. Sur ce nombre, 12 191 (23 %) ne remplissaient pas les conditions contenues dans l'article révisé. Voir le rapport de la Section de filtrage sur la mise en œuvre de l'article du règlement modifié concernant l'introduction de nouvelles requêtes : http://www.echr.coe.int/Documents/Report_Rule_47_fr.pdf.

85. L'entrée en vigueur du Protocole n° 15 devrait aussi contribuer à cet effet dans la mesure où il réduira le délai pour le dépôt d'une requête à la Cour et élargira le champ d'application du critère du préjudice important afin « de donner plus d'effet à la maxime de *minimis non curat praetor*¹⁰⁸ ».

86. Enfin, le CDDH exprime son soutien pour le recours aux mesures existantes pour traiter des affaires manifestement irrecevables, telles qu'une stricte application des critères de recevabilité et l'octroi de pouvoirs de décision accrus aux comités et juges uniques¹⁰⁹.

Maintenir la capacité de réviser les méthodes de travail pour répondre aux changements de circonstances

87. En ce qui concerne le défi de la charge de travail en général, le CDDH note le besoin constant de réagir de manière souple aux changements de circonstances et de développer des réponses aux problèmes nouveaux. La Cour peut adopter et réviser son Règlement, permettant ainsi au système de réagir de manière flexible. Cela a toutefois, à l'occasion, modifié des droits et obligations des parties devant la Cour. Le CDDH a noté qu'il n'y a pas eu de pratique cohérente pour la consultation des Hautes Parties contractantes en ce qui concerne le développement du Règlement de la Cour et a fait des propositions à ce sujet¹¹⁰. Le CDDH note avec intérêt l'information¹¹¹ selon laquelle le Comité du Règlement de la Cour examine actuellement la question et attend les conclusions de cet examen.

Violations à grande échelle

88. Les violations à grande échelle représentent un défi à elles seules. Le CDDH souligne que la réponse à ce défi est une responsabilité pour le Conseil de l'Europe dans son ensemble. Les moyens mis à sa disposition pour répondre à ce défi devraient être examinés plus avant. Cela représente une tâche qui s'étend au-delà du présent rapport.

108. Rapport explicatif du Protocole n° 15, § 23.

109. Prof. Geir Ulfstein, « Etat de droit : « une cour constitutionnelle » ou « protectrice des individus » ? », Conférence sur l'avenir à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme, Actes, organisée par le réseau académique PluriCourts (Oslo, 7-8 avril 2014), doc. H/Inf(2014)1, p. 99.

110. Rapport du CDDH contenant des conclusions et éventuelles propositions de mesures concernant la procédure pour la modification du Règlement de la Cour et l'éventuelle « montée en grade » dans la Convention de certaines dispositions du Règlement de la Cour (doc. CDDH(2014)R82 Addendum I). Voir, en particulier, les §§ 10-14.

111. Le processus d'Interlaken et la Cour, rapport 2015, 12 octobre 2015, p. 7.

La Cour joue un rôle central dans ce domaine et est équipée pour examiner les violations des droits de l'homme à grande échelle¹¹², traitant des questions juridiques relevant de la Convention, la dimension politique étant laissée aux autorités politiques et organes et mécanismes européens existants. Le CDDH note que le système de la Convention repose sur la responsabilité collective du Conseil de l'Europe à s'attaquer aux causes profondes et aux conséquences de ces violations et à explorer les voies de dialogue, y compris à travers des mécanismes ad hoc. Le CDDH souligne la nécessité pour le Comité des Ministres de trouver des mécanismes politiques appropriés susceptibles de résoudre les problèmes sous-jacents dans les Etats membres concernés, et la nécessité de revoir comment exercer au mieux son pouvoir politique et les outils à sa disposition dans de telles situations. Il a également souligné le potentiel de la contribution de l'Assemblée parlementaire et du Secrétaire Général dans la conception de nouveaux moyens d'action¹¹³. Le rôle joué dans de telles situations par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, offrant ses bons offices et agissant en qualité de médiateur, a été souligné à cet égard.

Questions systémiques

89. En outre et dans le droit fil de la Déclaration de Bruxelles, le CDDH soutient la poursuite de l'exploration et de l'utilisation par la Cour de pratiques de gestion efficace, dont ses catégories de priorisation y compris sa procédure d'arrêts pilotes¹¹⁴, ainsi que toute une série d'outils procéduraux, afin de résoudre un grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques¹¹⁵. A cet égard, il a été constaté avec intérêt que la politique de la Cour et sa gestion des affaires a considérablement évolué depuis ces dernières années, passant d'une approche traditionnelle au cas-par-cas, priorité étant

112. Tel que cela a été indiqué également par le Greffier de la Cour, voir « Présentation du Greffier de la Cour européenne des droits de l'homme lors de la 3^e réunion », doc. GT-GDR-F(2014)21 (également reproduite dans le doc. GT-GDR-F Inf. (2015)014), et article 47.

113. Par exemple l'établissement, par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe en avril 2014, du Comité consultatif international avec le rôle de veiller à ce que les enquêtes sur les incidents violents (les enquêtes de Maidan) qui ont eu lieu à partir du 30 novembre 2013 en Ukraine satisfassent à toutes les exigences de la Convention et de la jurisprudence de la Cour.

114. La procédure d'arrêt pilote décrite à l'article 61 du Règlement de la Cour, a permis à la Cour de traiter certains groupes d'affaires similaires découlant d'un seul et même problème sous-jacent.

115. Au-delà de la procédure d'arrêt pilote et ses variantes : l'invitation adressée à l'Etat défendeur de régler une liste d'affaires sur la base des niveaux d'indemnisation allouée dans un arrêt précédent ; la procédure accélérée de comité (l'utilisation du concept de jurisprudence bien établie) ; le regroupement de requêtes similaires ; voir le Rapport du CDDH concernant l'opportunité et les modalités d'une « procédure de requête représentative », doc. CDDH(2013)R77 Addendum IV, § 16.

donnée à l'ancienneté, à une approche ciblant les problèmes (ou une approche par projet comme mentionné préalablement). Le représentant du Greffe a informé le CDDH que la politique de hiérarchisation et de gestion des affaires de la Cour était actuellement en cours de révision en ce sens. Le CDDH exprime son soutien à l'idée de trouver une approche systémique à ces problèmes, ce qui tend à se refléter de plus en plus dans la politique judiciaire de la Cour. Il considère qu'il existe encore un potentiel pour un recours accru aux procédures existantes, comme l'ont démontré certaines procédures d'arrêts pilotes réussies conduites par la Cour ces dernières années, qui ont combiné l'impératif de la protection juridique individuelle pour de nombreux requérants avec la nécessité de faire face au problème systémique sous-jacent dans l'Etat défendeur. Un potentiel subsiste pour un recours accru aux procédures de règlements amiables et déclarations unilatérales, bien que les procédures liées à ces instruments devraient être davantage prévisibles et s'appuyer sur le principe de l'équité procédurale afin d'être plus attrayantes pour les parties. Le CDDH n'exprime toutefois pas de soutien pour développer davantage de modes alternatifs de résolution des litiges (à tout le moins sous forme de nouvelles procédures).

B. Réponses possibles en dehors du cadre des structures existantes

90. Certains commentateurs ont proposé une évolution plus profonde du fonctionnement du système actuel, suggérant de manière générale que la Cour devrait disposer d'un contrôle accru sur les affaires inscrites à son rôle et, par conséquent, bénéficier d'une plus grande discrétion pour sélectionner les affaires qu'elle souhaite traiter, et déterminer quand les traiter¹¹⁶.

91. Le point commun de ces modèles est que l'accent est moins mis sur unedécision judiciaire pour tous les requérants, et de fait, une moindre importance est portée à l'approche *in concreto* actuellement suivie dans les arrêts de la Cour¹¹⁷. Cependant, une large opposition d'aller dans cette direction a été constatée parmi les membres du CDDH et la plupart des contributeurs à «l'appel ouvert à contributions»¹¹⁸. La volonté d'explorer des modèles alternatifs a non seulement été

116. Voir par exemple de Londras, *Dual Functionality and the Persistent Frailty of the European Court of Human Rights* (2013) 1 E.H.R.L.R. 38.

117. Le CDDH n'a pas souhaité utiliser les concepts tels que «(cour) constitutionnelle/constitutionnalisation/constitutionnalité» estimant qu'ils devraient être utilisés avec la plus grande prudence, voire pas du tout. Il existe diverses définitions et caractéristiques de ces termes, fondées sur les approches et contextes nationaux dans lesquels ils sont utilisés.

118. Voir l'«aperçu thématique des résultats de l'appel ouvert à contributions», doc. GT-GDR-F(2014)003, § 33.

affaiblie par les récents résultats positifs auxquels la Cour est parvenue dans la gestion de sa charge de travail, mais aussi par la capacité de la Cour à réconcilier l'obligation d'une décision judiciaire avec le rôle d'identifier les problèmes systémiques conformément à la Résolution (2004)3 du Comité des Ministres sur les arrêts qui révèlent un problème structurel sous-jacent. Il a également été fait référence à la nécessité de préserver un système fondé sur l'égalité de traitement des requérants et d'éviter le risque d'une évaluation discrétionnaire, suggérant un déficit perçu de légitimité, pouvant entraîner un affaiblissement de la confiance dont jouit le système de la Convention. A cet égard, les effets du pouvoir discrétionnaire *de certiorari* de la Cour suprême des Etats-Unis ont été rappelés, le risque principal étant l'apparence d'une cour qui obéirait à des motivations politiques dans le choix des affaires, ce qui soulève des questions quant à la légitimité démocratique du contrôle juridictionnel¹¹⁹.

92. En outre, le pouvoir discrétionnaire de décider quelles affaires examiner nécessiterait un niveau suffisamment important de mise en œuvre de la Convention dans les Etats membres, qui n'est pas encore atteint universellement. Il a, entre autres, été argué qu'à ce stade, cette proposition est prématurée, en raison de l'insuffisance des recours internes.

93. D'autres propositions ont été avancées, se concentrant sur le type de requêtes que la Cour devrait examiner. Le point commun de ces propositions est que la Cour n'aurait aucune discrétion quant à certaines catégories d'affaires très importantes (telles que celles portant sur le droit à la vie, la torture, l'esclavage et la détention illégale de longue durée ; le non-respect d'un précédent ; les questions vitales pour la survie de la démocratie, les arrêts pilotes, y compris le contrôle périodique de leur exécution, et les affaires interétatiques). Néanmoins, un système permettant d'« interjeter appel » s'appliquerait pour toutes les autres affaires, selon lequel un nombre limité d'affaires serait rapidement traité¹²⁰. Les arguments avancés en faveur de ces propositions sont en partie liés à la proposition selon laquelle la Cour (comme toute juridiction) ne peut se prononcer de manière dûment motivée que sur un nombre limité d'affaires (voir la section II ci-dessous en ce qui concerne les orientations interprétatives générales), et en partie liés au principe selon lequel la Cour devrait se concentrer sur les violations les plus graves des droits de l'homme en Europe¹²¹. Il a été

119. Voir Prof. Russell A. Miller, « *The Jurisdiction of the U.S. Supreme Court: The discretion to decide* », doc. GT-GDR-F(2014)027 ; Présentation lors de la 4^e réunion du GT-GDR-F, doc. GT-GDR-F(2014)033, également reproduite dans doc. GT-GDR-F Inf. (2015)011.

120. Voir doc. H/Inf(2014)1, Etat de droit : « une cour constitutionnelle » ou « protectrice des individus » ?, Prof. Luzius Wildhaber.

121. *Ibid.*

argué que cette proposition constituerait une extension de la politique de hiérarchisation de la Cour, en prenant note de l'arriéré grandissant des requêtes de catégorie IV. A nouveau, la plupart des experts se sont opposés à aller dans cette direction. Quant à la nécessité de telles propositions, référence a été faite aux résultats positifs récemment atteints par la Cour dans le traitement de son volume d'affaires. Dans le même temps, des doutes ont été exprimés quant à l'applicabilité de critères fondés sur la gravité de l'affaire. Par principe, des hésitations ont été exprimées quant à ce qu'il soit procédé à une distinction entre les différents droits de la Convention. Il a été argué que la conséquence serait que certaines requêtes ne feraient pas l'objet d'un examen judiciaire.

94. La Conférence de Bruxelles a récemment réaffirmé l'engagement fort des Etats parties à l'égard du droit de recours individuel devant la Cour. Le CDDH considère que la Cour est à même de statuer sur des requêtes individuelles et, ce faisant, à se concentrer sur l'interprétation de la Convention en fournissant des orientations interprétatives plus générales susceptibles de s'appliquer à d'autres situations qu'au cas d'espèce.

95. La proposition visant à introduire des requêtes collectives (« class actions ») a principalement été examinée en raison du potentiel qu'elle offre pour traiter des violations systémiques, en statuant sur les requêtes de tous les membres d'un même groupe. Il a également été suggéré que cela pourrait constituer un outil approprié pour s'attaquer aux requêtes répétitives. Cette proposition n'a pas été retenue. Il a été rappelé que le CDDH a déjà estimé que la Cour disposait d'une série d'outils procéduraux adaptés pour résoudre un grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques, testés avec succès, dans la pratique, au regard de centaines d'affaires répétitives¹²².

122. Voir le Rapport du CDDH concernant l'opportunité et les modalités d'une « procédure de requête représentative », (doc. CDDH(2013)R77 Addendum IV) et le Rapport du CDDH contenant des conclusions et propositions éventuelles d'action sur les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour (doc. CDDH(2013)R78 Addendum III).

Section II – Le défi relatif à l'autorité de la jurisprudence

96. **L'autorité de la Cour est vitale pour son efficacité et pour la viabilité du système de la Convention dans son ensemble.** L'ensemble de ces éléments repose sur la qualité, la rigueur et la cohérence des arrêts de la Cour, et **l'acceptation qui s'ensuit par tous les acteurs du système de la Convention**¹²³, y compris les gouvernements, les parlements, les juridictions nationales, les requérants et le grand public dans son ensemble¹²⁴. L'interprétation des obligations des Etats en vertu de la Convention, en particulier par référence au « consensus européen », a parfois mené à des critiques par certains de ces acteurs. Cela fait écho à un débat plus large sur la mise en œuvre du principe de subsidiarité et, en particulier, sur l'étendue de la marge d'appréciation dont devraient jouir les Etats.

97. **La qualité des juges et membres du Greffe** est cruciale pour le maintien de l'autorité de la Cour, et ainsi également pour l'avenir du mécanisme de la Convention.

98. Le CDDH réitère que les Etats doivent se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels ils sont parties. Il a par conséquent examiné plusieurs pistes pour garantir et renforcer l'autorité de la Cour et de sa jurisprudence à cet égard. L'accent a été mis sur la nécessité de **renforcer la connaissance et la prise en compte par la Cour des caractéristiques spécifiques des systèmes juridiques internes.**

99. L'attention continue de la Cour pour maintenir la qualité, la rigueur et la cohérence de sa jurisprudence, tel que cela est souligné ci-dessus, facilite la mise en œuvre de la Convention au niveau national et l'exécution des arrêts de la Cour. Cela aide également à réduire le volume d'affaires devant la Cour, et est important pour relever le large éventail de défis abordés dans le présent rapport. Le fait que la Cour veille constamment à ménager un juste équilibre, dans le système de la Convention, entre la protection des droits de l'homme au niveau national et la surveillance exercée par les organes conventionnels, y contribue également.

123. Lors de l'audience solennelle pour l'ouverture de l'année judiciaire de la Cour européenne des droits de l'homme, le Président de la Cour a relevé : « Nous sommes confrontés au défi permanent de l'acceptabilité de nos décisions. », discours d'ouverture, Président Dean Spielmann, 30 janvier 2015.

124. CDDH(2013)R79, Addendum II, § 1.

A. Réponses possibles dans le cadre des structures existantes

La qualité des juges

100. L'importance de la qualité des juges a été soulignée en de multiples occasions, en particulier dans les déclarations adoptées lors des Conférences d'Interlaken, d'Izmir, de Brighton et de Bruxelles. Le CDDH a insisté sur cette importance dans ses contributions aux conférences susmentionnées et en lien avec ses travaux relatifs aux Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme¹²⁵ et relatifs au fonctionnement du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour européenne des droits de l'homme¹²⁶.

101. Le succès de la Cour, y compris l'acceptation de son autorité, dépend en partie du fait qu'elle soit composée de juges qui jouissent eux-mêmes de la plus haute autorité en droit national et international. Les différentes mesures prises ces dernières années (les Lignes directrices de 2012 du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme¹²⁷, la création du Panel consultatif¹²⁸ et la nouvelle Commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme au sein de l'Assemblée parlementaire¹²⁹) ont tous visé au renforcement de la procédure.

102. Cependant, des inquiétudes ont été exprimées concernant les procédures nationales de sélection et la capacité à attirer des personnes de la plus haute qualité pour exercer un mandat de neuf ans à Strasbourg et des difficultés ont aussi été mentionnées concernant la procédure d'élection. Le CDDH estime que ces paramètres ne peuvent être examinés séparément étant donné qu'ils sont étroitement liés. Seule une approche globale peut apporter une réponse solide à ce problème. Les éléments suivants méritent d'être discutés :

125. Voir le doc. CM(2012)40, 29 mars 2012.

126. Voir le doc. CDDH(2013)R79, Addendum II.

127. Telles qu'amendées le 26 novembre 2014.

128. Voir le site : <http://www.coe.int/fr/web/dlapil/advisory-panel>.

129. Procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, document d'information préparé par le Secrétariat de la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, doc. AS/CdH/Inf (2015)02 Rev7, 10 novembre 2015.

i) Procédures pour le choix des candidats au niveau national

103. Les lignes directrices susmentionnées visent les procédures de sélection, au niveau national, des candidats pour le poste de juge à la Cour, avant que la liste de candidats d'une Haute Partie contractante ne soit transmise au panel consultatif puis à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe¹³⁰. Elles traitent des critères pour l'établissement des listes de candidats (Partie II), de la procédure d'appel à candidatures (Partie III), de la procédure pour l'établissement de la liste recommandée de candidats (Partie IV) et de la finalisation de la liste de candidats (Partie V). La Partie VI, relative à la consultation du Panel consultatif d'experts sur les candidats à l'élection de juges à la Cour, a été ajoutée lorsque les lignes directrices ont été amendées par le Comité des Ministres le 26 novembre 2014, à la suite du rapport de 2013 du CDDH sur le réexamen du fonctionnement du Panel.

104. Le Secrétariat de la commission de l'Assemblée parlementaire sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme a confirmé qu'il était disposé à participer à tout examen des procédures nationales de sélection en coopération avec le CDDH. Il devrait aussi être envisagé de mener cette activité en coopération avec le Secrétariat du Panel consultatif. Les Lignes directrices disposent maintenant ce qui suit : « Il est demandé aux Hautes Parties contractantes de communiquer au Panel des informations concernant la procédure nationale de sélection lorsqu'elles lui transmettent les noms et les curriculum vitae des candidats » (nouvelle Partie VI).

105. Bien que l'importance de tous les critères pour l'exercice des fonctions tels que prévus à l'article 21 (paragraphe 19 ci-dessus) ait été reconnue, il semble qu'il y ait une demande croissante pour qu'une plus grande attention soit portée à l'expérience pratique (juridictionnelle) en droit national et à la connaissance du droit international général lors de la sélection des candidats. Une analyse plus approfondie – basée en partie sur une étude des procédures nationales de sélection – pourrait fournir des informations utiles.

130. Voir Partie I, Champ d'application des lignes directrices.

ii) La procédure d'élection

106. Le rapport de 2013 du CDDH sur le réexamen du fonctionnement du Panel consultatif¹³¹ évoquait notamment des incidents de procédure, les interactions entre les diverses parties participant au processus, les motivations des avis du Panel et la confidentialité du processus. Après la soumission de ce rapport, le Comité des Ministres a pris plusieurs décisions, amendant les Lignes directrices, et adopté la Résolution CM/Res(2014)44 modifiant la Résolution CM/Res(2010)26 afin de prendre en compte certaines des recommandations du CDDH¹³². Toutefois, diverses questions relatives aux compétences et au fonctionnement du Panel ont été soulevées et devraient être examinées, y compris celles relatives au chevauchement des acteurs impliqués dans le processus, à la durée du processus global et à la confidentialité de parties du processus¹³³. En outre, à la lumière de la création de la nouvelle commission générale de l'Assemblée parlementaire sur l'élection des juges, l'effet du rôle de l'Assemblée dans la procédure devrait être examiné.

iii) Facteurs susceptibles de décourager les candidats potentiels

107. Le CDDH rappelle que ces facteurs ont déjà été examinés dans le cadre des Lignes directrices de 2012 susmentionnées¹³⁴. Cependant, il est devenu évident au cours des discussions récentes qu'il est d'autant plus nécessaire de se pencher et d'examiner en détails les facteurs potentiellement dissuasifs suivants, dans les différentes parties du processus¹³⁵ :

- i) le manque de transparence et/ou de visibilité de la procédure de sélection au niveau national ;

131. Voir note 125.

132. 1213^e réunion des Délégués des Ministres, 26 novembre 2014, point 1.5.

133. Voir aussi doc. GT-GDR-F(2014)018.

134. Voir en particulier §§ 37-47 de l'exposé des motifs des Lignes directrices du Comité des Ministres concernant la sélection des candidats au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, CM(2012)40 Addendum final, 29 mars 2012 ; voir aussi le rapport de la 1^{re} réunion du Groupe de travail ad hoc sur les pratiques nationales de sélection des candidats au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, doc. CDDH-SC(2011)R1, 14 septembre 2011.

135. Contribution de M. Christoph Grabenwarter, doc. GT-GDR-F(2014)018, également reproduite dans doc. GT-GDR-F Inf. (2015)002.

- ii) le caractère public de la procédure de sélection et/ou de l'élection par l'Assemblée parlementaire, y compris le risque de porter atteinte à la réputation professionnelle ;
- iii) la durée globale du processus ;
- iv) l'attractivité du poste, y compris les conditions d'emploi ;
- v) les difficultés à trouver un nouvel emploi approprié à l'issue du mandat.

108. La question a également été soulevée de savoir si un système national dans lequel, à l'expiration de son mandat, tout juge serait automatiquement nommé à la Cour constitutionnelle ou au sein de l'une des plus hautes juridictions nationales, pourrait accroître l'intérêt des éventuels candidats¹³⁶. Il a toutefois été noté que, dans certains Etats, cela est constitutionnellement impossible. De plus, le Comité des Ministres examine actuellement la question de la reconnaissance du service en qualité de juge (CM/Del/Dec(2014)1195.4.3), à la suite des inquiétudes exprimées par le Président de la Cour. Les Délégués des Ministres ont en conséquence appelé les Etats parties à répondre de manière appropriée à la situation des juges après l'expiration de leur mandat, en veillant à garantir, dans la mesure du possible dans le cadre du droit national applicable, que les anciens juges aient l'opportunité de maintenir leurs perspectives à un niveau correspondant aux fonctions qu'ils ont exercées. Les Délégués des Ministres ont invité les Etats membres à fournir toute information pertinente sur le suivi donné à cette décision et ont convenu d'examiner cette question à nouveau avant le 31 décembre 2015, en particulier à la lumière des informations contenues dans l'étude comparative fournie par la Cour¹³⁷ et de toute autre information que les Etats membres pourraient avoir fournie sur cette question¹³⁸.

109. Le CDDH conclut que tous les points susmentionnés méritent une analyse approfondie dans le cadre du suivi du présent rapport. Dans ce contexte, une proposition en particulier a été faite, d'examiner plus en détail les procédures et bonnes pratiques de sélection/élection des juges au sein des autres tribunaux internationaux et régionaux et des plus hautes juridictions nationales.

136. *Ibid.*

137. Etude comparative réalisée par la Cour, doc. DD(2013)1321.

138. Cette question a également été examinée par l'Assemblée dans le cadre de ses travaux sur le « Renforcement de l'indépendance de la Cour européenne des droits de l'homme », qui ont abouti à sa Recommandation 2051(2014).

La qualité du Greffe

110. Une autre question considérée comme essentielle est la possibilité d'améliorer la sélection des juristes du Greffe de la Cour, sur la base de leurs connaissances de leurs systèmes juridiques nationaux respectifs et de leur expérience pratique, outre leurs connaissances en droit international et de la Convention. Il a été estimé souhaitable que le personnel juridique du Greffe ait une expérience pratique appropriée de l'ordre juridique de leur Etat respectif. Pour la même raison, l'importance des détachements administratifs auprès du Greffe, qui peut être bénéfique aussi bien pour la Cour que pour les Etats membres, a également été réitérée à cet égard. Il convient de relever que la Déclaration de Bruxelles a appelé les Etats parties à continuer à promouvoir des détachements temporaires auprès du Greffe de la Cour (B.1.f)). Dans le même temps, le CDDH a aussi insisté sur l'importance de garanties appropriées pour veiller à l'impartialité et l'indépendance des juristes nationaux détachés.

La qualité et la cohérence de la jurisprudence

111. Le CDDH accueille favorablement une observation appelant la Cour à veiller à ce que ses efforts pour réduire le volume d'affaires en attente ne nuisent pas à la qualité de ses arrêts. Une motivation insuffisante peut engendrer un manque d'autorité et de transparence (voir infra, § 147 en ce qui concerne la satisfaction équitable). La qualité de la motivation est également essentielle pour le Comité des Ministres dans sa surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, puisqu'il y a un lien entre clarté et facilité d'exécution. La Cour a exprimé son intention de fournir une motivation brève pour les décisions du juge unique¹³⁹. Cela a été salué dans la Déclaration de Bruxelles (A.1.c)). La Conférence de Bruxelles a également invité la Cour à envisager de motiver brièvement ses décisions indiquant des mesures provisoires, et les décisions de son collège de cinq juges sur le rejet des demandes de renvoi (A.1.d)). Dans les Conclusions de la conférence présentées par la Présidence belge il a été jugé opportun de poursuivre l'examen de la question des mesures provisoires avec les Etats parties avant d'engager ce processus¹⁴⁰. Le CDDH appuie cet appel.

112. Le CDDH a examiné une proposition appelant la Cour à envisager de fournir également une brève motivation pour les décisions d'acceptation de demandes de renvoi, le raisonnement étant qu'il serait plus facile pour la Cour de fournir les raisons pour les décisions d'acceptation que pour la majorité des demandes refusées. Il a toutefois été relevé que cela consisterait en une charge de travail supplémentaire pour

139. Le processus d'Interlaken et la Cour, rapport 2015, p. 4.

140. Doc. H/Inf(2015)1, p. 134

la Cour. Il a en outre été relevé que toute acceptation d'une demande de renvoi est précisément motivée par les motifs prévus à l'article 43(2) de la Convention et que tout ce qui irait au-delà de cet article risquerait de préjuger du réexamen, par la Grande Chambre, de l'ensemble de la procédure. La proposition n'a par conséquent pas été retenue. Le CDDH a également examiné une proposition d'introduire une procédure contradictoire avant que le collège des cinq juges ne prenne sa décision. Cela n'a pas été retenu dans la mesure où cela créerait une charge de travail pour la Cour, ainsi que pour l'Agent du Gouvernement.

113. Dans le même temps, le CDDH souligne le rôle important que doit jouer la Grande Chambre pour garantir la cohérence de la jurisprudence de la Cour¹⁴¹. Il rappelle que, par exemple, le Protocole n° 15 supprime le droit des parties à une affaire de s'opposer au dessaisissement d'une Chambre au profit de la Grande Chambre. Cette mesure est destinée notamment à « contribuer à la cohérence de la jurisprudence de la Cour »¹⁴² et à « accélérer la procédure devant la Cour dans des affaires qui soulèvent une question grave relative à l'interprétation de la Convention »¹⁴³. Le CDDH relève que la Cour devrait être plus transparente lorsqu'elle révisé sa jurisprudence en la reconnaissant ouvertement et en en donnant des raisons claires¹⁴⁴. A cet égard, il est attendu que « la Grande Chambre donne à l'avenir des indications plus précises aux parties sur ce qui peut potentiellement conduire à s'écarter de la jurisprudence existante ou sur la question grave relative à l'interprétation de la Convention »¹⁴⁵. Enfin, le CDDH souligne la nécessité d'éviter toute incohérence dans la jurisprudence entre les Chambres. Il estime que les mécanismes internes existants de la Cour ou les outils existants, tels que le Jurisconsulte et la Division de la recherche, constituent des moyens appropriés pour prévenir ce phénomène.

141. Voir, par exemple, K. Dzehtsiarou et A. Greene, « *Restructuring the European Court of Human Rights: preserving the right of individual petition and promoting constitutionalism* » (Public Law: 2013), pp. 4-5, doc. GT-GDR-F(2014)029, également reproduit dans doc. GT-GDR-F(2015)009.

142. Rapport explicatif du Protocole n° 15, § 16.

143. *Ibid*, § 17.

144. Proposition de donner une valeur contraignante aux précédents dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, par Dr Bahadır Kilinç, GT-GDR-F(2014)030, également reproduite dans doc. GT-GDR-F Inf. (2015)003.

145. Rapport explicatif du Protocole n° 15, § 19.

Des orientations interprétatives générales tout en maintenant le traitement individuel

114. Tout en réitérant avec force son attachement à la mission de la Cour d'assurer une justice individuelle en cas de violations des droits de l'homme, le CDDH note que la Cour pourrait recourir davantage, le cas échéant, et sans préjudice de la marge d'appréciation accordée aux Etats membres, à la formulation d'orientations interprétatives générales plus claires concernant la compréhension des droits et libertés protégés par la Convention, tout en tenant dûment compte des faits et circonstances spécifiques de l'affaire individuelle. Cela serait également utile pour une meilleure compréhension par les autorités compétentes de l'Etat des mesures les plus adéquates pour prévenir des requêtes similaires. Le CDDH estime que ce rôle serait joué principalement par la Grande Chambre et particulièrement lorsque de telles orientations interprétatives générales découlent naturellement d'autres conclusions précédentes dans d'autres affaires similaires. Par analogie, dans la résolution 1516(2006) de l'Assemblée parlementaire sur la « Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme »,¹⁴⁶ l'Assemblée a pris note « avec intérêt de l'instauration récente de la "procédure d'arrêt pilote", procédure devant la Cour destinée à traiter les problèmes structurels. Elle observe cependant avec une certaine inquiétude que cette procédure est appliquée à des problèmes structurels complexes sur la base d'une seule affaire, qui ne met peut-être pas en évidence l'ensemble des aspects du problème en question. Dans ce cas, la procédure pilote peut ne pas permettre une évaluation complète du problème. »

Les relations entre la Cour de Strasbourg et les juridictions nationales

115. Le CDDH admet qu'il devrait y avoir une interaction et un dialogue accru, entre la Cour et ses juges d'une part, et les juges et systèmes judiciaires nationaux d'autre part. Cela se fait non seulement par le biais de réunions entre les juges, mais plus particulièrement par des échanges d'idées et de principes tels qu'énoncés dans les arrêts. Cela pourrait également aider à surmonter certains problèmes relatifs à l'exécution des arrêts de la Cour, en particulier lorsque les instances juridictionnelles sont à l'origine de la violation constatée. Le CDDH estime que la Cour devrait être plus réceptive à l'interprétation attentive de la Convention par les juridictions nationales et que ces dernières devraient s'engager dans un dialogue plus actif dans la mesure où tant la Cour que les juridictions nationales ont des responsabilités pour l'interprétation

146. Voir § 21.

et l'application de la Convention. Il a été relevé que ce dialogue constitue une pratique existante qui mériterait toutefois d'être développée afin d'impliquer tous les systèmes juridictionnels nationaux intéressés.

116. Un réseau d'information sur la jurisprudence ouvert aux cours supérieures a été créé par la Cour, sous la responsabilité de son Jurisconsulte, pour garantir l'échange d'informations sur la jurisprudence issue de la Convention, tel que cela a également été salué dans la Déclaration de Bruxelles (A.1.b)). Tel que décrit par le Président de la Cour, « le premier objectif du réseau est de permettre aux juridictions qui y participent de consulter directement, avec un minimum de formalités, le Greffe de la Cour. Le second objectif est d'aider la Cour de Strasbourg dans ses travaux, pour lesquels il y a également des besoins concrets. Le droit comparé fait partie intégrante de la méthodologie de la Cour, utilisé pour évaluer le degré de consensus qui existe en Europe en ce qui concerne une question en particulier. Cela n'est pas un exercice aisé et nos attentes par rapport au réseau sont que, par le biais des juridictions partenaires, nous aurons accès aux informations pertinentes et fiables dont nous avons besoin »¹⁴⁷. D'autres informations figurent également dans le rapport 2015 sur « le processus d'Interlaken et la Cour » : « La Cour pourra y contribuer en partageant [...] ses flashes de jurisprudence du jurisconsulte [...] [et] des rapports de droit comparé et international établis par la division de la recherche. De leur côté, les autres membres du réseau pourront partager des études comparatives sur des points de droit précis examinés par la Cour, et tenir la Cour informée de la pratique judiciaire contemporaine dans les Etats concernés. [...] Tous les membres du réseau respecteront le principe de l'indépendance judiciaire et les règles de confidentialité applicables. [...] Globalement, le but de ce réseau est d'améliorer la connaissance qu'auront ses membres du droit des droits de l'homme et de la pratique en la matière au niveau européen et au niveau national. L'idée est d'amplifier les effets du dialogue qui a déjà lieu entre la Cour et les juridictions nationales et de contribuer de manière très concrète au renforcement de la subsidiarité. A plus long terme, le réseau pourra aussi contribuer au développement des échanges et des contacts sur un plan horizontal, c'est-à-dire directement entre les différentes cours supérieures. A notre époque de convergence continue des systèmes juridiques internes, il apporterait ainsi à la pratique judiciaire une valeur ajoutée importante¹⁴⁸. » Le CDDH salue ce développement qui contribue au dialogue judiciaire entre les niveaux européen et interne. Il note toutefois, qu'au nom de l'équité et de la transparence, les parties à une affaire doivent toujours avoir l'opportunité d'examiner, vérifier, et le cas échéant, contester toute information, quelle que soit sa source, que la

147. Dean Spielmann, Président de la Cour européenne des droits de l'homme, « *Whither Judicial Dialogue?* », *Sir Thomas More Lecture Lincoln's Inn*, 12 octobre 2015 (traduction non officielle).

148. Le processus d'Interlaken et la Cour, rapport 2015, 12 octobre 2015, p. 7.

Cour propose d'examiner, y compris des études relatives à une question dans tous les Etats parties. Il convient en outre de relever que le Protocole n° 16, une fois en vigueur, offrira une autre voie précieuse pour le dialogue entre les juges.

B. Réponses possibles en dehors du cadre des structures existantes

La qualité des juges et du Greffe

117. Le suivi proposé par le CDDH concernant les juges pourrait donner lieu à des réponses hors des structures existantes en particulier au regard des questions qui suivent :

- Le réexamen des critères de sélection des candidats s'il est décidé que l'accent mis sur l'expérience pratique (judiciaire) en droit national et la connaissance du droit international général devraient être stipulés plus clairement dans la Convention ;
- Le réexamen de la procédure d'élection aux fins d'efficacité et d'efficacités, y compris les responsabilités respectives du Comité des Ministres et de l'Assemblée parlementaire dans cette procédure. La question a été soulevée de savoir si une procédure consistant à préparer une liste de trois candidats est une solution optimale et dans quelle mesure la procédure d'élection favorise la qualité¹⁴⁹. Une proposition additionnelle¹⁵⁰ a été faite en suivant le modèle de l'Union européenne¹⁵¹ ; que la décision sur la liste de candidats à présenter à l'Assemblée parlementaire appartienne à une Commission de 7 membres (deux membres représentant l'audience générale, deux membres représentant la doctrine juridique, deux membres représentant le système juridictionnel et un membre représentant le Conseil de l'Europe) qui déciderait du caractère approprié du candidat ;
- L'examen de la modification de la durée du mandat¹⁵² ;

149. Contribution de M. Christoph Grabenwarter, doc. GT-GDR-F(2014)018, également reproduite dans doc. GT-GDR-F Inf. (2015)002.

150. Voir la proposition de Madame la Juge Neshataeva, GT-GDR-F(2015)016, également reproduite dans le doc. GT-GDR-F Inf. (2015)005.

151. 3^e Rapport d'activité du comité prévu par l'article 255 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-02/rapport-c-255-fr.pdf>.

152. Voir doc. GT-GDR-F(2014)018.

Le CDDH considère que ce qui précède explique d'autant plus les raisons pour lesquelles une analyse approfondie de tous les paramètres du processus d'élection et de sélection s'impose.

118. En vue de renforcer la connaissance par la Cour des systèmes juridiques nationaux, la création d'une fonction de juristes adjoints spécialisés expérimentés, au sein du service du Jurisconsulte, tel que prévu par l'article 18B du Règlement de la Cour, a été suggérée. Leur rôle serait d'assister les différentes formations de la Cour et de fournir toute information relative au système juridique national de l'Etat défendeur qui puisse être pertinente pour la décision relative à l'affaire, d'élaborer des études juridiques comparatives sur une question juridique précise, ou encore d'agir d'office en qualité de rapporteurs non judiciaires pour assister des formations de juge unique, voire les comités. Les candidats seraient des agents publics juristes des Hautes Parties contractantes, ayant une connaissance approfondie du système juridique national et plus de 15 ans d'expérience pour l'exercice de ces fonctions. Ces fonctions seraient attribuées à l'issue d'une procédure de sélection ouverte au public, à même d'évaluer une connaissance suffisante des langues de travail de la Cour, du système de la Convention et de la jurisprudence pertinente relative à la Convention¹⁵³.

119. Le CDDH estime que la proposition n'est pas sans mérite. Il a identifié des difficultés pratiques pour sa mise en œuvre : comment l'incorporer dans le système actuel du Greffe et quelles seraient les conséquences budgétaires d'une telle proposition. Une objection de principe a été soulevée, selon laquelle il incombe aux parties à la procédure de fournir toutes les informations dont la Cour a besoin pour comprendre la procédure.

120. Une autre proposition à cet effet consistait en l'institution d'Avocats généraux. Il a été argué que des avocats généraux pourraient être utiles pour fournir à la Cour une connaissance du cadre national. Cette proposition a retenu l'attention, toutefois il a été noté qu'elle avait été largement débattue lors des précédentes réformes de la Cour mais n'avait jamais été retenue. Outre les contraintes budgétaires éventuelles qu'une telle proposition pourrait entraîner, il a été réitéré que le rôle potentiel d'un tel avocat général est (en partie au moins) assuré dans le système actuel par le juge « national » et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe¹⁵⁴.

153. Voir la contribution de l'Espagne, doc. GT-GDR-F(2015)004, pp. 36-37.

154. Voir le Rapport explicatif du Protocole n° 14, §§ 86-89 concernant l'intervention en qualité de tierce partie.

Renforcer la fonction interprétative tout en maintenant le traitement individuel

121. Au regard de la fonction interprétative de la Cour, une proposition visant à attribuer la fonction juridictionnelle aux Chambres et à renforcer davantage la fonction interprétative de la Grande Chambre a fait l'objet d'une attention particulière¹⁵⁵. Ces deux fonctions seraient clairement séparées. La Grande Chambre traiterait de trois principaux types d'affaires. Le premier type d'affaires comprendrait celles portant sur des « questions inédites qui n'ont jamais été portées devant la Cour »¹⁵⁶. Le deuxième type d'affaires comprendrait celles « qui revêtent une signification particulière pour l'Etat concerné », notamment en cas de violations endémiques inhérentes à un système juridique donné et pour lesquelles la Cour doit souligner l'importance du problème et exhorter la Partie contractante à le résoudre¹⁵⁷. Le troisième type d'affaires comprendrait celles qui soulèvent des « allégations d'atteintes graves aux droits de l'homme »¹⁵⁸.

122. Au cours des discussions sur cette proposition, il a été souligné qu'en réalité, la Grande Chambre traite déjà de ces types d'affaires. Il a, en outre, été souligné que la proposition pourrait mettre trop l'accent sur le rôle de la Grande Chambre et sous-estimer le rôle des Chambres dans le développement de la jurisprudence de la Cour. Le CDDH a par ailleurs identifié certaines difficultés en ce qui concerne les implications pratiques de cette proposition, à savoir la capacité limitée de la Grande Chambre, les complications engendrées par une catégorisation stricte entre les affaires juridictionnelles et interprétatives, et les questions complexes soulevées par le traitement des affaires de chambre non prioritaires, etc. Le CDDH n'estime pas nécessaire de concevoir une nouvelle méthode de traitement par la Cour des affaires soulevant des questions inédites ou portant sur des violations graves des droits de l'homme. Le CDDH, de manière générale, exprime des réserves par rapport à cette proposition.

123. D'autres propositions ont également été examinées, suggérant une fonction interprétative renforcée pour la Cour. Il a été suggéré que la Cour soit habilitée à se saisir également d'office, dans la logique de sa pratique consistant à examiner des

155. Voir, par exemple, K. Dzehtsiarou et A. Greene, « *Restructuring the European Court of Human Rights : preserving the right of individual petition and promoting constitutionalism* » (Public Law: 2013), pp. 710-719, doc. GT-GDR-F(2014)029, également reproduit dans doc. GT-GDR-F Inf. (2015)009.

156. *Ibid.*, p. 2.

157. *Ibid.*, pp. 2-3.

158. *Ibid.*, p. 3.

questions qui ne sont pas soulevées par un requérant¹⁵⁹. Il a été noté que cette proposition nécessiterait d'amender la Convention. Il demeure difficile de déterminer comment la Cour pourrait identifier et statuer sur les questions dont elle déciderait de se saisir. Il a été souligné qu'imposer ainsi à la Cour d'exercer une « volonté politique » pourrait se révéler dangereux. L'article 52 de la Convention permettrait, en réalité, de parvenir à des objectifs similaires, le Secrétaire Général étant mieux placé pour exercer cette volonté.

124. De nombreuses autres propositions ont été examinées. Cependant, la plupart des experts se sont montrés prudents quant aux propositions relatives à des modifications de la majorité requise pour l'adoption d'un arrêt de chambre dans des affaires qui pourraient remettre en cause certaines décisions internes spécifiques¹⁶⁰; le rôle respectif de la Cour de Strasbourg et des juridictions nationales dans l'établissement des faits; la réorganisation de la Cour en chambres thématiques spécialisées, les avis dissidents et une suggestion selon laquelle la Cour devrait donner une valeur de précédent contraignante à ses arrêts. Certains experts ont estimé que ces questions relevaient en partie de l'organisation interne de la Cour et, de ce fait, de l'indépendance de celle-ci. En ce qui concerne plus particulièrement la question de la spécialisation, il convient de rappeler que l'un des axes actuellement testés est la spécialisation au sein du Greffe (voir § 81).

125. Il a également été suggéré de renforcer la fonction interprétative de la Cour en renforçant les mécanismes nationaux ou internationaux pour aider les victimes à porter des affaires pertinentes devant la Cour, notamment en augmentant la participation de certains acteurs institutionnels, tels que le Commissaire aux droits de l'homme, dans les procédures. Les discussions n'ont pas suggéré de besoin particulier d'innovation dans ce domaine, et il y a eu une opposition importante à la plupart des propositions spécifiques formulées.

159. Tel que cela a été exprimé par Arto Kosonen (Finlande) à la Conférence d'Oslo, voir doc. H/Inf(2014)1.

160. A savoir « une majorité des deux-tiers pour les arrêts qui, de fait, s'écartent d'arrêts de juridictions nationales et décisions de parlements nationaux », voir les actes de la Conférence d'Oslo, doc. H/Inf(2014)1, p. 89.

Les relations entre la Cour de Strasbourg et les juridictions nationales

126. Le CDDH a également examiné une proposition plus ambitieuse destinée à garantir une plus grande implication des instances juridictionnelles nationales dans la composition de la Cour, à l'image du modèle de la Cour à temps partiel utilisé avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 11. Selon cette proposition, une Cour à plein temps comprendrait une Grande Chambre de 15 juges à temps partiel issus des diverses instances juridictionnelles les plus hautes, qui exerceraient leurs fonctions par roulement, bien que diverses modalités puissent être envisagées.

127. Le CDDH relève que cette proposition entend permettre une interaction renforcée entre les juridictions nationales et la Cour, interaction qui engendrerait une meilleure compréhension de la Cour de Strasbourg au sein des juridictions nationales, et la création d'un sentiment d'appropriation de la Convention par ces dernières. Il a été argué que cela renforcerait la compréhension et la sensibilisation aux effets de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg au niveau national. Le CDDH n'a toutefois pas retenu cette proposition, considérant qu'une Cour composée de juges à temps partiel, qui ne sont pas impliqués, au quotidien, dans la mise œuvre de la Convention, porterait atteinte à la raison d'être d'une Cour permanente. En outre, le CDDH y voit des obstacles pratiques. Il serait difficile d'organiser, en pratique, la présence régulière de ces juges.

128. Une autre proposition a consisté en ce que la Cour puisse avoir la possibilité de rendre des arrêts provisoires¹⁶¹. Les juridictions nationales se verraient attribuer la possibilité d'exprimer leur avis sur une décision de Strasbourg qui développerait la jurisprudence de manière significative, et les Parties contractantes interviendraient dans les procédures impliquant une nouvelle interprétation d'un droit en particulier. Il a été argué que cela refléterait le principe de subsidiarité et contribuerait à assurer l'acceptation par les acteurs nationaux du développement de la jurisprudence de la Cour. Parmi les arguments principaux exprimés contre cette proposition, il a été considéré qu'elle prolongerait la procédure devant la Cour, que cela impliquerait la création de deux catégories d'arrêts (les provisoires et les définitifs), et que cela diminuerait l'autorité de la Cour. La possibilité actuelle de renvoyer une affaire devant la Grande Chambre est un outil juridique plus approprié dans ce contexte. En outre, la pratique de la Cour lorsqu'elle ne constate pas de violation, de signaler qu'à la lumière des développements en cours, il s'agit d'une question/d'un domaine dans lesquels il

161. Voir « *An English Judge in Europe* », Conférence donnée par la Rt Hon. Lady Justice Arden (doc. GT-GDR-F(2014)006).

peut y avoir une modification dans sa jurisprudence à venir qui « appelle un examen permanent de la part des Etats contractants » a été considérée comme constituant un contre-argument sérieux¹⁶².

129. Les propositions qui suivent ont également été mentionnées : la création de tribunaux de première instance au sein de la Cour sur des questions thématiques¹⁶³ ; la création de cours régionales (commissions juridictionnelles territoriales)¹⁶⁴ et la création d'une « *European fair trial commission* ». Elles n'ont pas été soutenues davantage dans la mesure où il est probable qu'elles soulèveraient un grand nombre de questions procédurales et seraient coûteuses. En ce qui concerne une « régionalisation » éventuelle du mécanisme de contrôle juridictionnel, il a également été réitéré que cela entraînerait un risque de jurisprudences divergentes¹⁶⁵.

Section III – Conclusions

130. Au regard du défi que constitue la charge de travail de la Cour, le CDDH conclut ce qui suit :

- i) Le défi relatif à la charge de travail de la Cour a évolué considérablement au cours du processus d'Interlaken. Le CDDH salue les efforts réalisés par la Cour dans la mise en œuvre du Protocole n° 14 et la résorption de l'arriéré des affaires clairement irrecevables. De plus, il prend note de la prévision selon laquelle

162. Dans certaines affaires, relatives notamment à l'accouchement à domicile, à l'immunité des représentants de l'Etat, à la procréation artificielle et au changement de sexe, la Cour, bien qu'elle n'ait constaté aucune violation, a indiqué qu'à la lumière des développements en cours, il s'agit d'une question qui « appelle un examen permanent de la part des Etats contractants » ; voir *Dubská and Krejzová c. République tchèque*, req. n°s 28859/11 et 28473/12, 11 décembre 2014 (pendante devant la Grande Chambre) ; *Jones et autres c. Royaume-Uni*, req. n°s 34356/06 et 40528/06, 14 janvier 2014 ; *S.H. et autres c. Autriche*, req. n° 57813/00, arrêt de Grande Chambre du 3 novembre 2011 ; *Sheffield et Horsham c. Royaume-Uni*, req. n° 31-32/1997/815-816/1018-1019, arrêt de Grande Chambre du 30 juillet 1998.

163. Voir les propositions de Madame la Juge Neshataeva (doc. GT-GDR-F(2014)007, également reproduites dans doc. GT-GDR-F Inf. (2015)005). D'après ces propositions, la Cour pourrait renvoyer certaines affaires ne revêtant pas d'importance particulière devant un tribunal de première instance en charge d'une question spécifique ; ces tribunaux auraient aussi la possibilité de renvoyer les affaires devant les juridictions nationales.

164. *Ibid* ; voir aussi la contribution de Stefan Trechsel dans le cadre de l'« appel ouvert à contributions ».

165. Voir également le § 34 du Rapport explicatif du Protocole n° 14.

l'arriéré des affaires répétitives sera résorbé d'ici deux ou trois ans. Au vu de ces éléments, le CDDH ne juge pas nécessaire l'adoption d'autres mesures concernant cette partie de l'arriéré.

- ii) Dans le même temps, le CDDH constate que le traitement des affaires non prioritaires et non répétitives pendantes devant la Cour représente un défi majeur, qui vient s'ajouter à celui du nombre élevé d'affaires prioritaires. Il encourage la Cour à examiner d'autres possibilités de rationaliser ses méthodes de travail. A cet égard, le CDDH a pris note avec intérêt de l'intention de la Cour d'explorer une spécialisation au niveau du Greffe (dénommée « approche par projet »). Le CDDH souligne en outre l'importance de veiller à ce que toutes les requêtes soient convenablement et qualitativement examinées, et ceci également pendant la résorption de l'arriéré.
- iii) A cet égard, le CDDH rappelle que le Comité des Ministres doit examiner la possibilité d'allouer d'un budget extraordinaire temporaire d'un total de 30 millions d'euros à utiliser sur une période de huit ans pour éliminer l'arriéré restant.
- iv) Concernant la réduction et le traitement de l'afflux annuel d'affaires, le CDDH note que cette question dépend avant tout d'une meilleure mise en œuvre de la Convention et d'une meilleure exécution des arrêts de la Cour. Il souligne également le besoin d'activités de sensibilisation destinées aux requérants et leurs représentants en ce qui concerne le champ et les limites de la protection de la Convention et les critères de recevabilité, et invite le Conseil de l'Europe à envisager le développement de la coopération avec les professions juridiques à cet égard. Le CDDH salue l'impact considérable de l'application de l'article 47 du Règlement de la Cour, tel qu'amendé, et appelle les Etats parties à ratifier le Protocole n° 15, ce qui pourrait y contribuer. Enfin, il exprime son soutien pour la stricte application, par la Cour, de ses critères de recevabilité.
- v) Concernant les violations à grande échelle, le CDDH souligne la nécessité pour le Comité des Ministres de trouver des mécanismes politiques appropriés susceptibles de résoudre les problèmes sous-jacents dans les Etats membres concernés, et la nécessité de revoir comment exercer au mieux son pouvoir politique et ses outils dans de telles situations.

- vi) Concernant les questions systémiques, le CDDH soutient un recours accru de la Cour à une politique judiciaire et à une gestion des affaires efficaces, permettant le traitement efficace d'un grand nombre de requêtes et incitant l'Etat défendeur, à travers des arrêts pilotes ou d'autres procédures existantes à résoudre le problème systémique sous-jacent sous la surveillance du Comité des Ministres.
- vii) Concernant le défi de la charge de travail en général, la Cour peut adopter et réviser son Règlement, permettant ainsi au système de réagir de manière flexible. Le CDDH rappelle ses propositions en ce qui concerne la procédure d'amendement du Règlement de la Cour et attend les conclusions de l'examen de cette question par le Comité du règlement.

131. En ce qui concerne le défi de l'autorité de la jurisprudence, le CDDH réitère que les Etats doivent se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels ils sont parties. Il conclut ce qui suit :

- i) Le CDDH estime qu'un défi central pour l'efficacité du système à long terme consiste à veiller à ce que les juges de la Cour jouissent de la plus haute autorité en droit national et international. Une approche globale est nécessaire, qui examine tous les paramètres relatifs au processus de sélection et d'élection, y compris tous les facteurs susceptibles de dissuader les candidats potentiels de présenter leur candidature. Le CDDH conclut que tous les points ci-dessus et les mesures éventuelles qu'il conviendrait d'adopter méritent une analyse approfondie, qui devrait être menée en tant que suivi du présent rapport. Le CDDH note que ce suivi pourrait donner lieu à des réponses en dehors des structures existantes, en particulier au regard des critères de sélection des candidats, de la procédure d'élection et de la durée du mandat.
- ii) Le CDDH encourage à améliorer la sélection des juristes à tous les niveaux du Greffe de la Cour sur la base, outre de leurs connaissances en droit international et de la Convention, de leurs connaissances de leurs systèmes juridiques nationaux respectifs et de leur expérience pratique.

- iii) La qualité de la motivation est essentielle pour l'autorité de la jurisprudence et pour le Comité des Ministres dans sa surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour. Le CDDH relève les diverses mesures envisagées à cette fin suivant la Déclaration de Bruxelles (fournir une brève motivation des décisions de juge unique, des décisions indiquant des mesures provisoires et des décisions des collègues de cinq juges sur le rejet des demandes de renvoi), tout en insistant sur le rôle important joué par la Grande Chambre pour garantir la cohérence de la jurisprudence de la Cour.
- iv) Tout en réitérant avec force son attachement à la mission de la Cour d'assurer une justice individuelle en cas de violations des droits de l'homme, le CDDH note que la Cour pourrait recourir davantage, le cas échéant, et sans préjudice de la marge d'appréciation accordée aux Etats membres, à la formulation d'orientations interprétatives générales plus claires concernant la compréhension des droits et libertés protégés par la Convention, tout en tenant dûment compte des faits et circonstances spécifiques de l'affaire individuelle. Cela aiderait les autorités compétentes de l'Etat à mieux comprendre quelles mesures seraient les plus adéquates pour empêcher que des requêtes similaires soient introduites. La Grande Chambre assumerait principalement ce rôle, notamment dans le cas d'orientations découlant naturellement d'autres conclusions précédentes dans d'autres affaires similaires.
- v) Le CDDH convient qu'il devrait y avoir une interaction et un dialogue accrus entre la Cour et ses juges d'une part, et les juges et systèmes judiciaires nationaux d'autre part. La création d'un réseau des cours supérieures lancé par la Cour, le 5 octobre 2015, est une étape importante dans cette direction. L'entrée en vigueur du Protocole n° 16 peut également contribuer à cette fin. Des mesures supplémentaires pour encourager un tel dialogue, avec tous les systèmes nationaux intéressés, devraient être envisagées par la Cour et par le Conseil de l'Europe dans le cadre de ses activités de coopération avec les Etats membres.

Chapitre IV – L'autorité des arrêts de la Cour : l'exécution des arrêts et sa surveillance

A. Défis

132. **Des efforts significatifs ont été accomplis ces dernières années dans plusieurs pays, y compris ceux faisant l'objet d'un grand nombre de requêtes, afin d'améliorer la réponse interne aux arrêts de la Cour**, que cela soit par le biais d'une meilleure incorporation de la Convention, d'orientations de juridictions supérieures ou de nouveaux recours axés sur la Convention. La mise en œuvre des arrêts pilotes a été particulièrement positive et fructueuse. Dans la majorité de ces affaires, la réponse donnée au niveau national suite au processus d'exécution a été jugée adéquate par la Cour¹⁶⁶. Le système actuel est parvenu à inspirer de nombreuses réformes importantes en matière des droits de l'homme, réformes introduites au niveau national de plusieurs Hautes Parties contractantes, notamment en réponse aux arrêts qui révèlent des problèmes à caractère systémique. Même si certaines de ces réformes prennent du temps, en particulier du fait de leur nature complexe ou de la charge financière engendrée, l'autorité des arrêts de la Cour ne pose pas problème. Néanmoins, l'autorité et l'efficacité du système de protection des droits de l'homme basé sur la Convention pourraient être sérieusement affaiblies si les autorités nationales choisissaient de ne pas se conformer pleinement aux arrêts de la Cour.

133. Toutefois, malgré les résultats positifs précités dans le processus d'exécution, **des préoccupations demeurent, nécessitant des mesures à long terme**¹⁶⁷. A cet égard, deux principaux défis concernant l'exécution des arrêts sont identifiés :

166. Voir, par exemple, l'introduction par les Présidents des réunions Droits de l'Homme, Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, 8^e rapport annuel du Comité des Ministres, 2014, p. 9.

167. Voir la présentation du Directeur des Droits de l'Homme lors de la 3^e réunion, doc. GT-GDR-F(2014)22 ; voir l'introduction par les Présidents des réunions Droits de l'Homme, Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, 8^e rapport annuel du Comité des Ministres, 2014.

134. **La mise en œuvre de certains arrêts est problématique pour des raisons de nature davantage politique.** Il s'agit d'affaires liées à des violations graves et à grande échelle, commises dans le contexte de problèmes complexes qui appellent des solutions politiques et un règlement pacifique, ou d'autres affaires où il y a un manque de volonté politique pour leur mise en œuvre.

135. **La mise en œuvre de certains autres arrêts est problématique pour des raisons de nature davantage technique, dues notamment à la complexité des mesures d'exécution ou aux implications financières des arrêts.** Cela est particulièrement vrai pour des affaires révélant des problèmes systémiques. Tel que cela a été relevé ci-dessus, l'autorité des arrêts de la Cour n'est pas nécessairement remise en question en tant que telle. Cela pose toutefois un défi au mécanisme de la Convention dans son ensemble, étant donné que ces arrêts sont encore nombreux et demeurent ainsi un fardeau considérable¹⁶⁸.

136. Dans le même temps il y a également un défi constant de surveiller l'exécution, en temps utile et de manière efficace, des arrêts de la Cour qui sont exécutés sans difficulté particulière et qui représentent la grande majorité des affaires¹⁶⁹. A cette fin, il convient de veiller à ce que les instances chargées de la surveillance de l'exécution des arrêts (tels que le Comité des Ministres assisté de son Secrétariat et du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme) aient les moyens suffisants pour traiter efficacement du grand nombre d'arrêts rendus par la Cour. Dans le même temps, il est essentiel que les plans et bilans d'action présentés par les gouvernements soient rapidement évalués par le Service de l'exécution des arrêts selon des procédures simplifiées visant à clore les affaires sans délai. Le traitement rapide des bilans d'action faciliterait les efforts déployés au niveau national et accélérerait le processus d'exécution.

168. *Ibid.*, p. 9.

169. A cet égard, il convient de rappeler qu'en 2013, 77 % des affaires ont été traitées selon la procédure standard, tel que noté par le Directeur des Droits de l'Homme.

137. Le CDDH rappelle ses contributions antérieures concernant à la fois l'exécution et le processus de surveillance (les méthodes de travail du Comité des Ministres, les interactions et les synergies avec d'autres organes du Conseil de l'Europe)¹⁷⁰, ainsi que sa contribution à la Conférence de Bruxelles. Les outils mis en avant par le CDDH ont trouvé un écho politique dans la récente Déclaration de Bruxelles et dans les décisions ultérieures du Comité des Ministres. Le CDDH a une nouvelle fois examiné les questions relatives à la fois à l'exécution et à la surveillance des arrêts à la lumière de ce qui précède.

B. Réponses possibles dans le cadre des structures existantes

L'exécution des arrêts

138. Dans sa contribution à la Conférence de Bruxelles, le CDDH a réaffirmé que l'exécution complète et rapide des arrêts de la Cour, conformément à l'obligation énoncée à l'article 46 de la Convention, était essentielle pour le fonctionnement effectif du système de la Convention. Le CDDH souligne une nouvelle fois que des progrès significatifs supplémentaires dans ce domaine sont possibles et nécessaires.

139. Le CDDH note l'importance de la feuille de route détaillée¹⁷¹ présentée dans la Déclaration de Bruxelles et en particulier l'invitation faite aux Hautes Parties contractantes à : continuer à accentuer leurs efforts pour soumettre, dans les délais impartis, des plans et bilans d'action complets au Comité des Ministres ; déployer des ressources suffisantes au niveau national en vue d'une exécution complète de tous les arrêts ; accorder une importance particulière à un suivi complet, effectif et rapide des arrêts soulevant des problèmes structurels ; conférer de l'autorité aux Agents du Gouvernement ou agents publics chargés de la coordination du processus d'exécution ; et encourager l'échange d'informations et de bonnes pratiques avec d'autres Etats

170. Voir la Présentation du Directeur des Droits de l'Homme lors de la 3^e réunion, doc. GT-GDR-F(2014)22; voir l'Introduction par les Présidents des réunions Droits de l'homme, Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, 8^e rapport annuel du Comité des Ministres, 2014. Dans le cadre de ses travaux qui ont menés au rapport de 2008 sur des propositions pratiques pour la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour en cas de lenteur dans l'exécution (voir doc. CDDH(2008)014 Addendum II) et au rapport du CDDH de 2013 sur la question de savoir si des mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des Etats qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour dans un délai approprié (voir doc. CDDH (2013)R79 Addendum I).

171. Voir Partie B.2.a) à j).

parties. Le Guide pour la rédaction des plans et bilans d'action pour l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme qui a été préparé par le Service de l'exécution des arrêts¹⁷² est un outil précieux à cet effet.

140. Concernant l'autorité accrue de toutes les parties concernées, chargées du processus d'exécution au niveau national, le CDDH rappelle la décision, conformément à la Déclaration de Bruxelles, prise par le Comité des Ministres lors de la session ministérielle du 19 mai 2015, de faire un bilan de la mise en œuvre, et un inventaire des bonnes pratiques relatives à la Recommandation CM/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 et, le cas échéant, d'assurer la mise à jour de la recommandation en tenant compte des pratiques développées par les Etats parties. Ce travail sera entrepris par le CDDH et son comité subordonné, le DH-SYSC, lors du prochain biennium. La participation accrue des parlements nationaux¹⁷³, la mise en place de points de contact sur les questions relatives aux droits de l'homme ainsi que la tenue de débats réguliers au niveau national sur l'exécution des arrêts, comme prévues par la Déclaration de Bruxelles, devraient être examinées dans le cadre de ce travail.

141. En ce qui concerne l'invitation à attacher une importance particulière à ce qu'un suivi complet, efficace et rapide des arrêts soulevant des problèmes structurels soit assuré, le CDDH souligne que la résolution de ces problèmes est la clé pour alléger la charge de travail de la Cour et prévenir de futures violations similaires. L'obligation de se conformer à un arrêt de la Cour, et donc de remédier à un problème général révélé, pourrait bien exiger, comme l'a également souligné la Cour dans de nombreux arrêts pilotes et autres arrêts portant sur l'article 46, de réaliser les changements fondamentaux nécessaires au niveau national pour traiter la source de ces violations¹⁷⁴.

172. Guide pour la rédaction des plans et bilans d'action pour l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme préparé par le Service de l'exécution des arrêts ; voir également les Conclusions de la Table-ronde sur « les plans et bilans d'action dans la procédure de surveillance à deux axes » organisé par le Service (12-13 octobre 2014, Strasbourg).

173. Voir, à titre d'exemple sur le plan national: « Le rôle des parlements dans la mise en œuvre des normes de la CEDH : vue d'ensemble des structures et des mécanismes existants », Note de fond établie par le Secrétariat de l'Assemblée parlementaire, Division de soutien de projets parlementaires, doc. PPSD(2014)22rev, 8 septembre 2015.

174. Voir, par exemple, *Ramadhi et autres c. Albanie*, req. n° 38222/02, 13 novembre 2007, § 94.

142. En outre, les mesures spécifiques suivantes ont été examinées par le CDDH :

- **Indications dans les arrêts de la Cour relatives à la phase d'exécution**

143. Tel que cela est reflété dans la pratique constante du Comité des Ministres et souligné par la Cour, l'Etat défendeur reste libre, sous le contrôle du Comité des Ministres, de choisir les moyens de s'acquitter de son obligation juridique au regard de l'article 46 de la Convention, pour autant que ces moyens soient compatibles avec les conclusions contenues dans l'arrêt de la Cour. Tout en considérant les pratiques de longue date du Comité des Ministres pertinentes pour l'exécution des arrêts, notamment les encouragements, critiques, et suggestions à l'Etat partie concerné¹⁷⁵, le CDDH a concentré son examen sur les développements récents de la contribution de la Cour au processus d'exécution.

144. Afin d'améliorer l'exécution, le Comité des Ministres a notamment invité la Cour en 2004, dans la mesure du possible, à identifier « dans les arrêts où elle constate une violation de la Convention ce qui, d'après elle, révèle un problème structurel sous-jacent et la source de ce problème, en particulier lorsqu'il est susceptible de donner lieu à de nombreuses requêtes, de façon à aider les Etats à trouver la solution appropriée et le Comité des Ministres à surveiller l'exécution des arrêts »¹⁷⁶. Le CDDH considère que le processus d'exécution peut être facilité de cette façon. La Cour pourrait indiquer plus clairement dans ses arrêts les éléments qui ont été réellement problématiques et qui ont constitué les sources directes du constat de violation.

175. Voir notamment la Règle n° 16 des Règles adoptées par le Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables.

176. Résolution Res(2004)3 sur les arrêts qui révèlent un problème structurel sous-jacent.

145. En ce qui concerne la possibilité pour la Cour de donner des indications spécifiques quant au « type de mesures individuelles et/ou générales à prendre pour mettre un terme à la situation dont elle a constaté l'existence »¹⁷⁷, le CDDH réaffirme ses conclusions précédentes en la matière¹⁷⁸. Le CDDH n'exprime pas son soutien au recours fréquent à cette pratique au-delà de ces cas exceptionnels, dans lesquels la nature de la violation constatée peut être telle qu'elle ne laisse pas de réel choix quant à la/aux mesure(s), en particulier individuelle(s), requise(s) pour y remédier.

177. Voir *Suso Musa c. Malte*, req. n° 42337/12, § 120. De telles indications ont été données sporadiquement par le passé, depuis quelques années, la Cour en donne plus régulièrement (voir le 8^e rapport annuel du Comité des Ministres précité, p. 83).

178. Voir le Rapport du CDDH de 2013 sur la question de savoir si des mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des Etats qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour dans un délai approprié, doc. CDDH (2013)R79 Addendum I, §§ 12 et 13 : « 12. Le fait que la Cour soit plus directive, dans ses arrêts, sur les mesures nécessaires. Il convient tout d'abord de relever que la Cour a indiqué qu' « à titre exceptionnel, afin d'aider l'Etat défendeur à se conformer à ses obligations en vertu de l'article 46, [elle] cherchera à indiquer le type de mesure qui pourrait être prise afin de mettre un terme à une violation qu'elle a constatée. Dans de telles circonstances, elle peut proposer différentes alternatives et laisser le choix de la mesure et de sa mise en œuvre à la discrétion de l'Etat concerné. Dans certains cas, la nature de la violation constatée peut être telle qu'il n'y a pas de véritable choix quant aux mesures requises pour y remédier et la Cour peut décider de n'indiquer qu'une seule de ces mesures ». L'arrêt pilote dans l'affaire *Broniowski c. Pologne*, concernant la nécessité d'un recours interne permettant d'obtenir réparation au titre de biens abandonnés à la suite de modifications frontalières intervenues après la Seconde Guerre Mondiale, constitue un exemple de la première situation. En ce qui concerne le second type d'affaires, dans *Oleksandr Volkov c. Ukraine*, la Cour a enjoint à l'Etat défendeur d'assurer la réintégration du requérant à son poste de juge. – 13. Il a été relevé que la Cour a déjà développé sa pratique en ce sens dans des cas exceptionnels. Certains ont salué cela comme étant utile dans la mesure où cela apporte une plus grande clarté quant aux standards de la Convention requis, aidant ainsi les Etats dans l'exécution des arrêts. D'autres s'y sont opposés, estimant que cela va au-delà du rôle de la Cour en vertu de la Convention, en faisant valoir que cela altère fondamentalement la relation entre la Cour et les Etats parties. Le rôle essentiel de la Cour est de déterminer si des droits et libertés protégés ont été violés et, le cas échéant, de décider de la satisfaction équitable. Les Etats sont ensuite libres de choisir les moyens de donner effet aux arrêts de la Cour, qui font l'objet de la surveillance du Comité des Ministres, conformément au principe de subsidiarité. La question a également été soulevée de savoir dans quelle mesure des directives sur des mesures spécifiques requises seraient contraignantes, y compris lorsque les circonstances évoluent et que les mesures imposées ne sont plus appropriées/adéquates. Il a été suggéré que les problèmes pour déterminer les mesures nécessaires pour exécuter pleinement un arrêt ne résultent non pas du manque de précision dans l'arrêt mais du fait qu'il se fonde sur un cas spécifique et peut faire l'objet de différentes lectures, dépendant de sa propre perspective. De la même manière, en cas d'incertitudes en ce qui concerne les conséquences d'un arrêt qui dépendent de son interprétation, le CDDH rappelle que l'article 46 § 3 de la Convention permet au Comité des Ministres de saisir la Cour afin qu'elle se prononce sur la question d'interprétation (voir également ci-dessous). Dans tous les cas, les attentes du Comité des Ministres quant à un résultat satisfaisant du processus de mise en œuvre d'un arrêt donné doivent demeurer cohérentes avec l'arrêt lui-même et, de préférence, être claires d'emblée. »

- **Satisfaction équitable**

146. Il est rappelé que la Déclaration adoptée lors de la Conférence de Brighton de 2012 a invité les Etats parties, y compris par le biais du Comité des Ministres, à initier également un examen exhaustif de l'octroi d'une satisfaction équitable aux requérants, en application de l'article 41 de la Convention. L'octroi de satisfaction équitable faisant partie des mesures individuelles pour l'exécution d'un arrêt, le CDDH traite de la question dans ce chapitre.

147. L'article 41 dispose que, après avoir constaté une violation, « si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable ». En pratique cependant, la Cour octroie souvent une satisfaction équitable sans pour autant avoir exploré la question de savoir si oui ou non la loi nationale applicable permettait seulement une réparation partielle des conséquences de la violation.

148. Toutefois, comme indiqué dans le chapitre III, il a été avancé qu'une partie de l'afflux d'affaires est due au fait que la Cour est de plus en plus perçue par certains requérants comme une Cour octroyant une indemnisation ou une « cour de quatrième instance ». Cette perception est – au moins en partie – due au manque de clarté quant aux calculs des dommages dans la jurisprudence de la Cour¹⁷⁹. Cela risque d'inciter les requérants à introduire des requêtes pour des raisons financières plutôt que pour des raisons de fond, surtout si les niveaux de satisfaction équitable sont considérablement plus élevés que ceux octroyés par les juridictions nationales dans des situations d'une gravité similaire. Le CDDH souligne qu'il est nécessaire que les critères d'application de l'article 41 par la Cour soient plus transparents et tiennent compte des circonstances économiques nationales. De plus, certains experts ont considéré qu'il conviendrait de revenir à une stricte interprétation de l'article 41, et que la Cour devrait, aussi souvent que possible, considérer que le constat de violation est en lui-même une satisfaction équitable compensant les dommages moraux subis par le requérant, une satisfaction équitable ne devant être accordée que dans des circonstances exceptionnelles. D'autres ont été réticents à l'idée d'aller trop loin dans ce sens, relevant l'importance de la satisfaction équitable pour la justice et la réparation à titre individuel.

179. Voir la contribution de M. Marten Breuer, « *Taking Human Rights seriously: Attributing Supremacy to the European Convention on Human Rights* », doc. GT-GDR-F(2014)008, p. 20, également reproduite dans doc. GT-GDR-F Inf. (2015)006.

149. Un certain nombre de questions ont été examinées concernant l'octroi de la satisfaction équitable dans le cas de communication conjointe d'affaires répétitives. Selon les informations fournies par le Greffe de la Cour¹⁸⁰, les octrois de satisfaction équitable dans ces affaires suivent la jurisprudence d'affaires similaires. S'agissant des groupes d'affaires¹⁸¹ où la Cour a décidé que le constat de violation constituait une satisfaction équitable suffisante et qu'il n'y avait aucune raison d'octroyer des frais judiciaires ou autres, la Cour a procédé sur la base d'une simple application de sa jurisprudence relative à l'article 41¹⁸². Le CDDH note qu'offrir une satisfaction équitable dans le cas de requêtes répétitives, telles que celles relatives à la durée excessive des procédures, pourrait entraîner des requêtes purement motivées par des raisons économiques.

150. Le lien entre la *restitutio in integrum* (en particulier par la réouverture des procédures internes) et la nécessité d'accorder une satisfaction équitable a été souligné (si la première est assurée, la seconde ne devrait pas être nécessaire). De plus, le CDDH note la possibilité pour les autorités nationales d'octroyer une compensation au niveau national en rouvrant la procédure judiciaire, sous réserve de certaines exigences procédurales. Cela n'est pas sans précédent¹⁸³ mais pour que cela soit conforme avec les principes généraux développés jusqu'ici en vertu des articles 41 et 13, le CDDH considère que les mesures correctives pour des violations, y compris le paiement de compensation au niveau national devraient être rapides.

180. Voir doc. GT-GDR-F(2015)014.

181. Par exemple, *Firth et autres c. Royaume-Uni*, req. n° 47784/09, 12 août 2014.

182. Voir doc. GT-GDR-F(2015)014.

183. *Clooth c. Belgique* (article 50), req. n° 12718/87, 5 mars 1998 : Dans l'arrêt principal, la Cour a indiqué qu'elle souhaitait prendre en compte la compensation que le demandeur pouvait obtenir en vertu de la législation nationale (p. 17, § 52). Elle a pris note des deux décisions judiciaires qui lui ont été communiquées par les parties (le jugement du tribunal de première instance de Bruxelles du 20 janvier 1995 et l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 7 novembre 1997). La Cour a pris note que la Cour d'appel de Bruxelles, statuant de manière équitable, a octroyé au requérant la somme de 125 000 BEF en compensation de dommages non-pécuniaires, la somme de 500 000 BEF en guise de remboursement de ses frais de défense devant les cours nationales (200 000 BEF) et devant les institutions de la Convention (300 000 BEF), et a rejeté la demande de compensation pour préjudice pécuniaire, jugeant qu'il n'était pas établi. Au regard de tous les aspects de l'affaire, la Cour a soutenu que le jugement de la Cour d'appel de Bruxelles du 7 novembre 1997 avait accordé une juste réparation au vue des conséquences de la violation constatée lors du jugement principal et a rejeté la demande du requérant.

151. En ce qui concerne la phase d'exécution, les problèmes relatifs au paiement de la satisfaction équitable ordonnée par la Cour dans ses arrêts sont rares, même si des difficultés pratiques pourraient parfois survenir. Le CDDH réitère¹⁸⁴ qu'il pourrait être utile d'envisager la mise à jour, voire la « montée en grade », du memorandum sur le « Contrôle du paiement des sommes allouées au titre de la satisfaction équitable : aperçu de la pratique actuelle du Comité des Ministres » (document CM/Inf/DH(2008)7 final, 15 janvier 2009).

- **La possibilité de réouverture des procédures internes suite à un arrêt de la Cour**

152. Concernant la *restitutio in integrum*, au-delà des considérations susmentionnées relatives au lien entre celle-ci et la satisfaction équitable, le CDDH rappelle que, compte tenu des problèmes rencontrés pour remédier à la situation des requérants, le Comité des Ministres a invité dans sa Recommandation (2000)2 « les Parties contractantes à s'assurer que leurs systèmes juridiques offrent les possibilités nécessaires pour permettre, dans la mesure du possible, la *restitutio in integrum*¹⁸⁵ ». La question de la réouverture a fait l'objet d'un échange de vues lors de la 8^e réunion du DH-GDR¹⁸⁶ où elle a été longuement débattue et d'une Table ronde organisée par le Service de l'exécution des arrêts¹⁸⁷. Tout en relevant la pertinence des critères adoptés dans la Recommandation (2002)2 pour évaluer la nécessité de la réouverture, il a également été souligné que la réouverture n'est que l'un des moyens d'assurer la *restitutio in integrum*. Lors de l'échange de vues au sein du DH-GDR, il a été relevé que la plupart des Hautes Parties contractantes permettaient déjà la réouverture des affaires pénales. D'autres solutions dans les affaires pénales (par exemple l'amnistie) ont également été introduites par les Etats parties. La réouverture des procédures civiles suite à une violation constatée par la Cour est possible dans certains pays, d'autres l'ont établi de manière plus ponctuelle, et certains autres s'appuient sur d'autres moyens que la réouverture pour réparer les conséquences des violations¹⁸⁸. A cet égard, les obstacles déjà reconnus ont été rappelés, dont en particulier celui de la préservation de la sécurité juridique, ainsi que celui des conséquences liées à la réouverture pour les tierces parties de bonne foi lors de procédures entachées par des

184. Voir la contribution du CDDH à la Conférence de haut niveau sur la mise en œuvre de la Convention, notre responsabilité partagée ; CDDH(2014)R82, Addendum II, § 9a.

185. Voir l'exposé des motifs à la Recommandation, § 4.

186. Voir doc. DH-GDR (2015)R8, §§ 10-11.

187. « La réouverture des procédures suite à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme », 5-6 octobre 2015 (Strasbourg) ; voir en particulier les conclusions de la table ronde.

188. Voir les conclusions de la table ronde à laquelle il est fait référence à la note 186.

violations de l'article 6 ou d'autres violations. Ces obstacles éventuels étaient les plus fréquemment rencontrés dans les procédures civiles « ordinaires » tombant sous l'autorité de la chose jugée (*res judicata*). Lorsque la réouverture de procédures civiles n'est en tout état de cause pas possible, l'octroi d'une réparation pécuniaire pour perte de chance constitue une forme d'indemnisation appropriée. Dans certains pays, la réouverture des procédures administratives est également possible. D'autres solutions alternatives¹⁸⁹ ont également été introduites. Le CDDH salue la création d'une page web¹⁹⁰ consacrée à cette question suite à l'échange de vues au sein du DH-GDR, ainsi que les autres travaux de suivi qui seront menés concernant les pratiques internes grâce auxquels les Etats parties peuvent s'inspirer, dans la mesure du possible, de l'expérience et des solutions trouvées dans de nombreux Etats membres¹⁹¹.

Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour

153. La Conférence de Bruxelles a rappelé l'importance d'une surveillance efficace de l'exécution des arrêts pour assurer, à long terme, la viabilité et la crédibilité du système de la Convention. Pour cette raison, le Comité des Ministres a été encouragé à prendre un certain nombre de mesures visant à renforcer le processus de surveillance. Celles-ci comprennent l'utilisation et le développement de tous les outils à sa disposition, l'amélioration de l'efficacité des réunions « Droits de l'Homme », et l'augmentation de la transparence du processus d'exécution des arrêts. La mise en œuvre rapide de ces mesures, qui font écho aux réflexions antérieures du CDDH, sera cruciale. Le CDDH note que cette partie de la Déclaration de Bruxelles¹⁹² sera examinée directement par le Comité des Ministres. Les considérations suivantes visent à fournir une contribution à ce travail ainsi qu'aux réflexions des autres instances responsables de la mise en œuvre de la Déclaration de Bruxelles¹⁹³.

189. Comme intenter des poursuites contre l'Etat (administration illégale de justice) ; voir contribution des Pays-Bas.

190. Informations relatives à la mise en œuvre de la Convention et à l'exécution des arrêts de la Cour : le réexamen ou la réouverture d'affaires à la suite d'arrêts de la Cour. <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/reformechr/reopening-FR.asp?>

191. Un aperçu, sur la base des questions et des défis identifiés lors de l'échange de vues, ainsi que dans les contributions écrites et dans la synthèse préparée par le Secrétariat, sera rendu public en janvier 2016. Un vade-mecum sur l'exécution sera rédigé en tant que suite donnée à la table ronde organisée par le Service de l'exécution.

192. Points C.1.a), b), d), and f.

193. Voir la « Feuille de route sur les travaux pour la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme suite à la Déclaration de Bruxelles », doc. SG/Inf (2015)29.

154. Le CDDH rappelle que le système actuel fonctionne bien pour l'écrasante majorité des arrêts de la Cour, qui sont exécutés sans difficulté particulière sous la surveillance du Comité des Ministres. Toutefois, la résolution des problèmes d'exécution rencontrés dans certaines affaires requiert souvent une volonté politique particulière dans l'Etat défendeur, une coopération entre les autorités concernées, et appelle une réponse spécifique¹⁹⁴.

155. Dans les cas où le système actuel se montre insuffisant, il semble plus judicieux de chercher des solutions/outils approprié(s) à ces situations exceptionnelles. Ce qui importe actuellement est d'envisager des moyens et des outils qui apporteraient un soutien technique avec un levier politique adéquat pour relever les défis posés par le processus¹⁹⁵. En outre, le CDDH a précédemment relevé l'importance, le cas échéant, de travailler étroitement avec d'autres acteurs internationaux¹⁹⁶.

156. Dans le même temps il est nécessaire de s'assurer que le Service de l'exécution des arrêts est en mesure de remplir son rôle premier et d'aider les Etats membres dans le processus d'exécution. En ce qui concerne les parties pertinentes dans la Déclaration de Bruxelles (points C.2 et C.1.)) le CDDH, pour sa part, souligne l'importance des aspects (interdépendants) suivants :

- Il conviendrait de s'assurer que le Service de l'exécution des arrêts ait des moyens suffisants, notamment en termes de ressources, pour traiter efficacement du grand nombre d'affaires traitées par la Cour et de mener un dialogue renforcé par le biais de consultations bilatérales entre les autorités nationales et le Service de l'exécution des arrêts en ce qui concerne les affaires révélant des problèmes structurels ou complexes. En ce qui concerne les questions de personnel, le CDDH note qu'il serait souhaitable d'avoir un ou plusieurs juristes de tous les Etats parties impliqués au sein du Service de

194. Voir la Contribution du CDDH lors de Conférence de haut niveau sur « La mise en œuvre de la Convention, notre responsabilité partagée », organisée par la présidence belge du Comité des Ministres ; CDDH(2014)R82, Addendum II, § 5.

195. Voir Présentation du Directeur des droits de l'homme, lors de la 3^e réunion, doc. GT-GDR-F(2014)022.

196. Voir la Contribution du CDDH lors de Conférence de haut niveau sur « La mise en œuvre de la Convention, notre responsabilité partagée », CDDH(2014)R82, Addendum II, § 13. Cela est particulièrement pertinent lorsque des arrêts de la Cour concernent des problèmes structurels/systémiques ayant des répercussions budgétaires impliquant des acteurs internationaux, tels que le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale.

l'exécution. Leur connaissance du système juridique national pourrait considérablement faciliter une meilleure compréhension des plans et bilans d'action présentés par les Etats parties.

- Il conviendrait que le Service de l'exécution des arrêts rationalise et ajuste ses méthodes de travail pour s'assurer que le temps nécessaire soit alloué pour l'évaluation, en temps utile, de tous les plans et bilans d'action. Lorsque les Etats parties ont démontré de manière satisfaisante dans leurs bilans d'action que toutes les mesures nécessaires ont été prises en réponse à un arrêt, ces affaires doivent être closes sans délais.

157. Le CDDH souligne également l'importance de l'élargissement du processus pour y inclure tous les acteurs et les activités pertinentes. Pour le CDDH, les mesures de la Déclaration de Bruxelles sont importantes à cet effet :

158. Tout d'abord, le CDDH note l'appel de la Déclaration de Bruxelles à renforcer les synergies entre tous les acteurs du Conseil de l'Europe en ce qui concerne l'exécution des arrêts. Le Commissaire aux droits de l'homme¹⁹⁷ est par exemple, lorsqu'il s'adresse aux autorités nationales, l'une des instances clés pour s'appuyer sur les constats de la Cour et sur les conclusions du Comité des Ministres. Il en va de même pour les organes de suivi pertinents confrontés à des questions soulevées par des arrêts de la Cour¹⁹⁸. L'Assemblée parlementaire contribue déjà à ce processus en préparant des rapports sur l'état d'exécution de certains arrêts¹⁹⁹.

197. Voir la contribution de Mr. Alvaro-Gil Robles (doc. GT-GDR-F(2015)009, également reproduite dans doc. GT-GDR-F(2015)001). Voir également le rapport de M. Klaas de Vries (Pays-Bas, Groupe socialiste) « La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : 8^e rapport », adopté le 9 septembre 2015 par la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Assemblée parlementaire.

198. Par exemple, voir la résolution finale CM/Res(2011)210 adoptée par le Comité des Ministres dans l'affaire *Siliadin c. France* (req. n° 73316/01) ; la résolution finale CM/ResDH(2014)209 et le rapport d'action qui l'accompagne dans l'affaire *Ghavitadze et quatre autres affaires c. Géorgie* (req. n° 23204/07).

199. Voir également le rapport de M. Klaas de Vries (Pays-Bas, Groupe socialiste) « La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : 8^e rapport » et la Résolution 2075(2015).

159. Il convient également de noter que, dans sa contribution à la Conférence de Bruxelles, la Cour²⁰⁰ a estimé qu'elle pourrait contribuer à la surveillance de l'exécution de ses arrêts en développant ses relations avec le Service de l'exécution des arrêts. Outre les contacts réguliers entre les membres du Greffe et leurs homologues au Service de l'exécution, il y a eu de nouveaux développements en 2014. Cela a pris la forme d'invitations des représentants du Service à rencontrer certaines des sections de la Cour afin de discuter avec les juges d'un certain nombre de questions générales actuelles concernant l'exécution des arrêts. Le CDDH est favorable à l'idée de tenir de telles discussions sur une base régulière. Elles pourraient, notamment, permettre au Service de traiter de l'exécution des affaires pendantes en tenant compte des derniers développements sur l'état des décisions d'irrecevabilité et de radiation de la Cour rendues par la suite.

160. Le CDDH soutient l'extension de la Règle 9 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables afin d'inclure des communications écrites de la part d'organisations ou d'instances internationales. Il rappelle qu'il avait soutenu un tel amendement de la Règle 9 dans son rapport de 2013 sur la question de savoir si des mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des Etats qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour dans un délai approprié²⁰¹. Il a été argué que l'extension de la Règle 9 aux organisations internationales pourrait déraisonnablement prolonger la procédure de surveillance. Le CDDH note que la procédure de surveillance ne serait en aucun cas suspendue jusqu'à ce que certains acteurs aient transmis leurs communications en vertu de la Règle 9. La Règle 9 offre une possibilité aux acteurs concernés de communiquer avec le Comité des Ministres s'ils décident de faire usage de cette règle. Les modalités pratiques pour l'usage de la Règle 9 pourraient être examinées plus avant lors de travaux futurs.

161. Deuxièmement, la Déclaration de Bruxelles a encouragé tous les comités intergouvernementaux à tenir compte des aspects pertinents de la Convention dans leurs travaux thématiques. Le CDDH souligne que l'échange de vues sur des questions thématiques relatives à la mise en œuvre de la Convention et l'exécution des arrêts de la Cour, déjà inclus dans le mandat du DH-GDR, sera poursuivi au cours du prochain biennium au sein du DH-SYSC.

162. Enfin, la Déclaration de Bruxelles a encouragé le Secrétaire Général à poursuivre les activités de coopération ciblées relatives à l'exécution des arrêts. Le développement de meilleures synergies entre les acteurs nationaux et européens est

200. Cf. § 19.

201. Voir doc. CDDH(2013)R79 Addendum I, § 47.

une condition préalable à cet effet, comme l'est une meilleure coordination entre le processus d'exécution et les activités de coopération. Comme cela a été soutenu lors de la Conférence d'Oslo « le renforcement de l'appropriation par les Etats (« domestic ownership ») [de la Convention] aidera à renforcer la légitimité et l'autorité de l'ensemble du système de la Convention »²⁰². Le CDDH note avec intérêt le fait que la Direction de l'audit interne et de l'évaluation ait initié l'évaluation des activités d'assistance technique du Conseil de l'Europe concernant l'exécution des arrêts de la Cour et la mise en œuvre de la Convention²⁰³. Le CDDH souligne l'importance d'une capacité adéquate à contribuer à la solution rapide des problèmes structurels et systémiques révélés par les violations constatées par la Cour dans le domaine de la coopération et des activités de soutien.

C. Réponses possibles en dehors du cadre des structures existantes

Exécution des arrêts de la Cour

- **Mesures indiquées dans les arrêts de la Cour concernant leur exécution**

163. Le CDDH ne retient pas la proposition d'introduire formellement la pratique selon laquelle la Cour indiquerait des mesures générales dans ses arrêts afin de faciliter l'exécution et la surveillance du Comité des Ministres. A cet égard, il renvoie aux arguments exposés au paragraphe 145.

164. Une autre proposition pour davantage de clarté dans la phase d'exécution de la procédure permettrait à la Cour, dans des affaires appropriées et suivant une procédure appropriée impliquant toutes les parties concernées, indiquant expressément dans l'arrêt si, mis à part le paiement de toute satisfaction équitable octroyée, aucune autre mesure, individuelle ou générale, n'est requise. Le CDDH n'a pas retenu cette proposition. Cette pratique prolongerait considérablement la procédure car cela nécessiterait une évaluation de la situation *ex nunc*. De plus, il est évident que les requérants ne seraient pas en faveur d'une telle pratique restrictive.

202. Voir le discours de Kristine Lice (Lettonie) « Subsidiarité ? : le dialogue entre la Cour et les juridictions nationales », lors de la session II de la Conférence d'Oslo, doc. H/Inf(2014)1.

203. Voir doc. SG/Inf(2015)29 concernant la partie C.3.c) de la Déclaration de Bruxelles, p. 9.

- **La possibilité de réouverture de la procédure judiciaire au niveau national suite à un arrêt de la Cour**

165. Le CDDH a examiné plusieurs propositions à ce sujet : la création d'une obligation générale pour les Etats parties de prévoir dans leur législation nationale la réouverture d'une affaire lorsque la Cour a conclu à une violation et la mise en place d'une procédure interne de révision des affaires qui se révèlent incompatibles avec la jurisprudence bien établie de la Cour. Tout en tenant compte des principes sous-jacents à ces propositions, le CDDH relève les obstacles juridiques et pratiques que lesdites propositions impliquent et ne les retient pas.

Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour

166. Les propositions examinées les plus importantes en ce qui concerne cette question impliqueraient le transfert à d'autres organes de tout ou partie des fonctions de surveillance actuelles du Comité des Ministres, notamment au Secrétariat et/ou à la Cour. Il a été rappelé que la surveillance exercée par le Comité des Ministres reflète de manière significative l'existence d'une garantie collective dans le cadre du système de la Convention, qui serait perdue si cette responsabilité était transférée à une autre instance. Il a également été noté que cela n'entraînerait pas nécessairement des économies en termes de ressources car, toutes choses égales par ailleurs, le nombre d'arrêts et de décisions dont l'exécution doit être surveillée serait toujours le même. En outre, il a été noté que le Comité des Ministres est, par définition, mieux placé pour exercer une influence sur des entités politiques et assurer une coordination adéquate avec les autres instances et activités du Conseil de Europe et, le cas échéant, pour assurer la création de différentes instances d'experts. Rendre un autre organe responsable de la surveillance de l'exécution ne réglerait pas, en soi, les problèmes existants en matière d'exécution. De plus, en admettant qu'il puisse être envisagé de transférer la responsabilité de la surveillance, cela ne pourrait se faire que dans le cadre d'une restructuration en profondeur du système de la Convention.

167. Le CDDH a également débattu d'une proposition d'étendre le rôle de surveillance du Comité des Ministres pour y inclure la mise en œuvre des déclarations unilatérales contenant des engagements spécifiques allant au-delà du paiement de la satisfaction équitable et ne constituant pas des affaires répétitives mériterait un examen plus approfondi²⁰⁴. Cela nécessiterait d'amender la Convention. Considérant que la possibilité pour la Cour de décider la réinscription au rôle d'une requête

204. Voir la présentation d'Elisabeth Lambert-Abdelgawad, « Le rôle du Comité des Ministres », lors de la session III de la Conférence d'Oslo, doc. H/Inf(2014)1.

lorsqu'elle estime que les circonstances le justifient²⁰⁵ fournit des garanties suffisantes pour le requérant, le CDDH ne retient pas la proposition. Il est toutefois relevé que l'ajout d'engagements spécifiques aux déclarations unilatérales (ainsi qu'aux règlements amiables) pourrait, dans certains cas, causer des problèmes, en pratique.

168. Trois propositions concernaient les pouvoirs dont dispose le Comité des Ministres, à savoir la possibilité de fixer des dates butoirs pour l'exécution, de rendre l'assistance technique obligatoire pour l'exécution de certains arrêts et d'imposer des sanctions financières en cas de non-exécution. Les experts ont relevé que la procédure du Comité des Ministres prévoit déjà des échéances pour la présentation d'un plan d'action/rapport initial par l'Etat défendeur. De plus, un recours généralisé à des dates butoirs se heurte à des objections pratiques. Bien que l'idée d'imposer des sanctions financières en cas de non-exécution recueille un certain soutien, elle soulève de vives objections, pour les mêmes raisons que par le passé²⁰⁶. Enfin, le CDDH note qu'une assistance technique obligatoire ne correspondrait pas à la raison d'être des activités d'assistance basées sur des requêtes des Etats membres.

D. Conclusions

169. En ce qui concerne l'exécution des arrêts, le CDDH conclut ce qui suit :

- i) Le CDDH rappelle que l'écrasante majorité des arrêts de la Cour sont exécutés sans difficulté particulière. Toutefois, la mise en œuvre de certaines affaires est problématique pour des raisons davantage de nature politique, tandis que la mise en œuvre de certaines autres affaires est problématique pour des raisons davantage de nature technique notamment dues à la complexité des mesures d'exécution ou aux implications financières des arrêts. Le CDDH souligne que l'exécution des arrêts de la Cour soulevant des problèmes structurels ou systémiques est essentielle afin de soulager la charge de la Cour et de prévenir des violations similaires à l'avenir.
- ii) Le CDDH renvoie à ses travaux antérieurs en la matière et note l'importance de la feuille de route détaillée de la Déclaration de Bruxelles concernant l'exécution rapide des arrêts de la Cour, tout en

205. Article 37 § 2 de la Convention. Conformément à la Règle 43.5) du Règlement de la Cour : « Lorsqu'une requête a été rayée du rôle en vertu de l'article 37 de la Convention, la Cour peut décider sa réinscription au rôle si elle estime que des circonstances exceptionnelles le justifient ».

206. Doc. CDDH(2013)R79 Addendum I.

réaffirmant qu'il ne peut y avoir d'exception à l'obligation, en vertu de l'article 46 de la Convention, de se conformer aux arrêts de la Cour.

- iii) Le CDDH soutient le besoin d'une autorité renforcée de tous les acteurs chargés de l'exécution des arrêts au niveau national. Il souligne que cette question sera centrale dans le cadre de ses travaux sur la recommandation CM/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, lors du prochain biennium.
- iv) Le CDDH considère que la Cour pourrait indiquer plus clairement dans ses arrêts quels sont les éléments réellement problématiques, et qui ont constitué les sources directes du constat de violation. En ce qui concerne la possibilité pour la Cour de donner des indications spécifiques quant au « type de mesures individuelles et/ou générales à prendre pour mettre un terme à la situation dont elle a constaté l'existence », le CDDH réaffirme ses conclusions précédentes en la matière. Le CDDH n'exprime pas son soutien au recours fréquent à cette pratique au-delà de ces cas exceptionnels, dans lesquels la nature de la violation constatée peut être telle qu'elle ne laisse pas de réel choix quant à la/aux mesure(s), en particulier individuelle(s), requise(s) pour y remédier.
- v) En ce qui concerne la question de la satisfaction équitable accordée par la Cour, le CDDH estime qu'il y a un besoin pour davantage de transparence des critères appliqués par la Cour et tenant compte des circonstances économiques nationales. Cela éviterait des requêtes motivées par des raisons purement financières plutôt que par des motifs de fond, une situation qui aurait des répercussions sur la charge de la Cour. En ce qui concerne la surveillance de l'exécution du paiement de la satisfaction équitable, le CDDH réitère qu'il pourrait être utile d'envisager la mise à jour, voire la « montée en grade », du memorandum sur le « Contrôle du paiement des sommes allouées au titre de la satisfaction équitable : aperçu de la pratique actuelle du Comité des Ministres » (document CM/Inf/DH(2008)7 final, 15 janvier 2009).

- vi) En ce qui concerne la question de la réouverture des procédures suite à un arrêt de la Cour européenne, le CDDH note que cela est seulement l'un des moyens de garantir au requérant la *restitutio in integrum*, également sur la base des critères adoptés dans la Recommandation (2000)2. A la lumière de l'échange de vues lors de la 8^e réunion du DH-GDR sur la réouverture des procédures civiles et pénales, ainsi que de la Table ronde organisée par le Service de l'exécution des arrêts et leurs suites à y donner, les Etats parties peuvent s'inspirer, le cas échéant, de leurs expériences respectives et des solutions trouvées.

170. En ce qui concerne la surveillance de l'exécution, le CDDH conclut ce qui suit :

- i) Il n'y a pas de soutien pour la proposition de transférer à d'autres organes tout ou partie des fonctions de surveillance actuelles du Comité des Ministres. Le CDDH souligne que ce qui importe actuellement est d'envisager des moyens et des outils qui apporteraient un soutien technique avec un levier politique adéquat pour relever les défis posés par le processus.
- ii) En outre, le CDDH estime nécessaire d'examiner davantage le renforcement des procédures relatives à la mise en œuvre des affaires liées à des violations graves et à grande échelle, commises dans un contexte de problèmes complexes qui appellent des solutions politiques et un règlement pacifique. Le CDDH souligne la nécessité pour le Comité des Ministres d'assurer une coordination et des synergies adéquates avec les autres instances et activités du Conseil de l'Europe dans ces cas.
- iii) Dans le même temps il est nécessaire de s'assurer que le Service de l'exécution des arrêts est en mesure de remplir son rôle premier et d'aider les Etats membres dans le processus d'exécution. En ce qui concerne les parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles (points C.2 et C.1.j)), le CDDH, pour sa part, souligne l'importance des aspects (interdépendants) suivants :
 - Il conviendrait de s'assurer que le Service de l'exécution des arrêts ait des moyens suffisants, notamment les ressources, pour traiter efficacement du grand nombre d'affaires traitées par la Cour et de mener un dialogue renforcé par le biais de consultations bilatérales entre les autorités nationales et le

Service en ce qui concerne les affaires révélant des problèmes structurels ou complexes. En ce qui concerne les questions de personnel, le CDDH note qu'il serait souhaitable d'avoir un ou plusieurs juristes de tous les Etats parties impliqués au sein du Service de l'exécution. Leur connaissance du système juridique national pourrait considérablement faciliter une meilleure compréhension des plans et bilans d'action présentés par les Etats parties ;

- Il conviendrait que le Service de l'exécution des arrêts rationalise et ajuste ses méthodes de travail pour s'assurer que le temps nécessaire soit alloué pour l'évaluation en temps utile de tous les plans et bilans d'action. Lorsque les Etats parties ont démontré de manière satisfaisante dans leurs bilans d'action que toutes les mesures nécessaires ont été prises en réponse à un arrêt, ces affaires doivent être closes sans délai.
- iv) Le CDDH ne retient pas une proposition d'étendre le rôle de surveillance du Comité des Ministres pour inclure la mise en œuvre des déclarations unilatérales contenant des engagements spécifiques allant au-delà du paiement de la satisfaction équitable et ne constituant pas des affaires répétitives.
- v) Le CDDH réitère son soutien à l'extension de la Règle 9 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables afin d'inclure des communications écrites de la part d'organisations ou d'instances internationales.
- vi) Le CDDH, également au regard de l'appel de la Déclaration de Bruxelles à renforcer les synergies entre tous les acteurs du Conseil de l'Europe en ce qui concerne l'exécution des arrêts, souligne l'importance d'une capacité adéquate à contribuer à la solution rapide des problèmes structurels et systémiques révélés par les violations constatées par la Cour dans le domaine de la coopération et des activités de soutien.

Chapitre V – La place du mécanisme de la Convention dans l’ordre juridique européen et international

171. La Cour a estimé à plusieurs occasions que « les principes qui sous-tendent la Convention ne peuvent s’interpréter et s’appliquer dans le vide »²⁰⁷. Ce chapitre examine la place du mécanisme de la Convention dans l’espace juridique plus vaste dans lequel il opère.

A. Défis

172. Le cadre institutionnel des mécanismes internationaux opérant dans le domaine (ou dans des sous-domaines spécifiques) du droit international des droits de l’homme, ne cesse de croître. L’existence de nombreux traités européens et internationaux relatifs à la protection des normes des droits de l’homme n’est pas en soi un défi pour l’avenir à plus long terme du mécanisme de la Convention, **une telle diversité de mécanismes augmente néanmoins le risque d’interprétations divergentes d’une même norme ou de normes connexes (des droits de l’homme)**²⁰⁸. Cela peut, à son tour, conduire à ce que les Etats soient soumis à des obligations contradictoires au titre de différents mécanismes de droit international. La crédibilité du mécanisme de la Convention pourrait être mise en péril si la Convention était interprétée d’une manière incompatible avec les engagements incombant aux Etats au titre d’autres traités. Ce défi sera examiné sous quatre angles :

- l’interaction entre la Convention et d’autres instruments du Conseil de l’Europe ;
- l’interaction entre la Convention et l’ordre juridique de l’Union européenne ;

207. Voir, par exemple, *Loizidou c. Turquie* (fond ; Grande Chambre), req. n° 15318/89, 18 décembre 1996, § 43. Voir également, à cet égard, l’article 53 de la Convention.

208. Voir également le discours de Dame Rosalyn Higgins, Présidente de la Cour internationale de justice, à l’occasion de la cérémonie d’ouverture de l’année judiciaire, le 30 janvier 2009 : « La pléthore d’organes judiciaires et quasi judiciaires dans le domaine des droits de l’homme entraîne bel et bien un risque de divergences de jurisprudence ».

- l’interaction entre la Convention et d’autres instruments internationaux des droits de l’homme auxquels les Etats membres du Conseil de l’Europe sont parties ; et
- l’interaction entre le droit des droits de l’homme et d’autres branches du droit international.

L’interaction entre la Convention et d’autres instruments du Conseil de l’Europe

173. Ces soixante dernières années, un ensemble complet d’instruments, tels que des conventions juridiquement contraignantes et des recommandations, a été élaboré au sein du Conseil de l’Europe afin de compléter les dispositions de la Convention (par exemple, la prévention de la torture, la lutte contre la discrimination, et la protection de droits sociaux et économiques). Certains des mécanismes instaurés par le Conseil de l’Europe sont liés à la jurisprudence de la Cour, ou s’appuient sur cette jurisprudence, comme la Commission de Venise ou le Commissaire aux droits de l’homme, sans créer eux-mêmes d’obligations conventionnelles pour les Etats. En revanche, d’autres traités du Conseil de l’Europe créent des obligations conventionnelles distinctes, applicables aux Etats membres ayant ratifié la convention correspondante. Nombre de conventions du Conseil de l’Europe prévoient la création d’un organe chargé de contrôler le respect des obligations conventionnelles découlant du traité et d’en interpréter les dispositions, tel le Comité européen des Droits sociaux (CEDS) et le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT). Dans ces cas, le défi susmentionné risque de se concrétiser si différents mécanismes du Conseil de l’Europe formulaient des conclusions et/ou recommandations divergentes pour les Etats²⁰⁹.

174. Dans sa jurisprudence, la Cour se montre très consciente de l’existence d’autres mécanismes du Conseil de l’Europe. Dans plusieurs arrêts, la Cour a utilisé, à des fins d’interprétation de la Convention de manière intrinsèque, des instruments non contraignants émanant d’organes du Conseil de l’Europe, en particulier des recommandations et des résolutions du Comité des Ministres et de l’Assemblée parlementaire²¹⁰. Afin de déterminer la portée exacte des droits et libertés garantis par la Convention, la Cour a, par exemple, pris en compte les activités (concernant un

209. Cette situation doit être distinguée de la situation dans laquelle une convention particulière impose des obligations nouvelles, plus précises ou plus vastes que les obligations découlant de la Convention. De même, un organe de suivi instauré en vertu d’une telle convention pourrait s’occuper de questions spécifiques relevant de son mandat, ce qui donnerait lieu à des obligations plus précises ou plus vastes que les obligations découlant de la Convention.

210. *Önerildiz c. Turquie* [GC], req. n° 48939/99, §§ 59, 71, 90 et 93.

thème ou un pays précis) de nombreux mécanismes susmentionnés, notamment la Commission de Venise²¹¹ et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)²¹².

175. De manière analogue, la Cour a fait référence aux normes et/ou rapports du CPT dans une centaine d'arrêts, pour s'en inspirer à des fins d'interprétation et d'application de l'article 3 de la Convention²¹³, ainsi qu'à la Charte sociale européenne à des fins d'interprétation de l'article 11 de la Convention²¹⁴.

176. De manière générale, l'interprétation qui est donnée de ces normes distinctes ne crée pas d'obligations contradictoires pour les Etats bien que la vigilance doive être maintenue quant aux obligations que chaque Etat a, ou non, acceptées. En conséquence, le CDDH considère que cet aspect ne constitue pas, actuellement, un défi pour l'avenir à plus long terme du mécanisme de la Convention. L'ensemble des mécanismes du Conseil de l'Europe devraient toutefois continuer de veiller à ce que les dispositions de la Convention et autres textes soient toujours interprétés de manière harmonieuse.

L'interaction entre la Convention et d'autres organisations régionales

177. Depuis que la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) reconnaît les droits fondamentaux comme partie intégrante des principes généraux du droit communautaire et depuis qu'elle s'inspire des indications fournies par « les traités internationaux sur la protection des droits de l'homme auxquels les Etats membres ont

211. *Parti conservateur russe des entrepreneurs et autres c. Russie*, req. n^o 55066/00 et 55638/00, §§ 70-73 ; *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Ipparralde c. France*, req. n^o 71251/01, §§ 45-52 ; et *Çiloğlu et autres c. Turquie*, req. n^o 73333/01, § 17.

212. *Bekos et Koutropoulos c. Grèce*, req. n^o 15250/02, §§ 33-36 ; *Ivanova c. Bulgarie*, req. n^o 52435/99, §§ 65-66 ; *Cobzaru c. Roumanie*, req. n^o 48254/99, §§ 49-50 ; et *D.H. et autres c. République tchèque* [GC], req. n^o 57325/00, §§ 59-65, 184, 192, 200 et 205.

213. Voir la contribution de M. Josep Casadevall, Vice-Président de la Cour, à la Conférence intitulée « Les 25 ans du CPT : faire le bilan pour mieux avancer », tenue le 2 mars 2015 à Strasbourg : <http://www.cpt.coe.int/en/conferences/cpt25-discours-Casadevall.pdf>. « Le consensus émergent des instruments internationaux spécialisés et de la pratique des Etats contractants constitue un élément pertinent lorsque la Cour interprète les dispositions de la Convention dans des cas spécifiques. Dans ce système général de « vases communicants », les rapports du CPT sont des sources « de premier niveau » pour la Cour [...]. »

214. La Charte sociale européenne, en comparaison de la Convention pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants, est signée par tous les Etats membres et ratifiée par 43 d'entre eux. *Sigurður A. Sigurjónsson c. Islande*, 30 juin 1993, req. n^o 16130/90 § 35 et *Sørensen et Rasmussen c. Danemark* [GC], req. n^o 52562/99 et 52620/99, §§ 72-75.

ou adhéré»²¹⁵, une relation spéciale unit le mécanisme de la Convention à l'ordre juridique de l'Union européenne (UE). Cette relation a été officialisée ultérieurement dans le Traité de Maastricht de 1992, qui précise que l'Union doit « respecter les droits fondamentaux garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [...] ». En plus d'établir des mécanismes internes pour protéger les normes des droits de l'homme dans l'ordre juridique de l'UE, l'article 6 du Traité de l'UE a aussi introduit l'obligation juridique, pour l'Union européenne, d'adhérer à la Convention. Les négociations ont commencé en juillet 2010 entre la Commission européenne et le CDDH-UE, un groupe de travail informel composé de sept experts d'Etats membres de l'UE et de sept experts d'Etats non membres de l'UE²¹⁶. En octobre 2011, le groupe de travail informel était en mesure de présenter un projet d'accord au Comité des Ministres. Toutefois, des réserves ont été émises sur ce projet d'accord lors de son examen par le CDDH et lors de discussions entre les Etats membres de l'Union européenne (alors au nombre de 27) et il a dû être renégocié. Les nouvelles négociations ont eu lieu entre la Commission européenne et tous les Etats membres du Conseil de l'Europe (c'est-à-dire au sein du groupe ad hoc « 47+1 »). Les négociateurs sont parvenus à finaliser le projet d'accord d'adhésion en avril 2013, lequel nécessiterait d'être ratifié par l'ensemble des 47 Etats membres et approuvé par l'Union européenne²¹⁷. En juillet 2013, la CJUE a été invitée par la Commission européenne à donner son avis sur la compatibilité du projet d'accord portant adhésion avec les traités de l'UE. La CJUE a rendu son avis 2/13 le 18 décembre 2014. Elle a jugé que le projet d'accord sur l'adhésion ne tient pas suffisamment compte de l'autonomie du droit de l'UE, de la position de la CJUE elle-même et de certaines caractéristiques spécifiques existantes du droit de l'Union. Pour le moment, il reste à voir quand, comment et si l'adhésion sera achevée.

178. Il a été avancé que l'adhésion de l'Union européenne pourrait représenter un défi pour le mécanisme de la Convention, en raison de l'afflux de nouvelles requêtes. Cette perspective ne semble pas inquiétante : « [...] la charge de travail supplémentaire de la Cour de Strasbourg en cas d'adhésion devrait être relativement limitée, dans la mesure où vraisemblablement les nouvelles affaires qui parviendront devant la Cour de Strasbourg du fait de l'adhésion concerneront principalement des affaires portées

215. Voir, par exemple, affaire 36/75, *Rutili*, [1975] Rec. 1219 ; affaire 149/77, *Defrenne c. Sabena*, [1978] Rec. 1365 ; affaire 44/79, *Hauer c. Land Rheinland-Pfalz*, [1979] Rec. 3727 ; et affaire 155/79, *A.M. & S.*, [1982] Rec. 1575.

216. Il convient de rappeler que le CDDH avait rédigé en 2002 un rapport sur certaines des questions techniques qui devraient être traitées en relation avec l'adhésion de l'Union européenne ; voir CDDH(2002)010 Addendum 2.

217. [www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1\(2013\)008rev2_FR.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1(2013)008rev2_FR.pdf).

devant la Cour de justice de l'UE par la voie de recours directs. [...] Il ne devrait donc pas y avoir une avalanche d'affaires de l'UE portées devant la Cour de Strasbourg une fois que l'adhésion aura eu lieu»²¹⁸. Il a toutefois été argué que la nature des affaires à l'encontre de l'UE serait plus complexe et que ces affaires seraient davantage chronophages pour la Cour, y compris au regard des intérêts commerciaux potentiels engagés. Le CDDH, quant à lui, estime que ce défi n'est pas différent de celui qui a été examiné précédemment (« Le défi du nombre d'affaires devant la Cour») ou, plus précisément, le besoin constant de réagir de manière souple aux changements de circonstances et de développer des réponses aux problèmes nouveaux (voir § 12).

179. Les raisons d'adhérer n'ont pas disparu depuis la rédaction de l'article 6 du Traité de l'UE, qui impose une obligation juridique. L'une de ces raisons était d'instaurer un système cohérent de protection des droits fondamentaux en Europe. En cas de non-adhésion, il y a un risque réel que les deux principaux systèmes juridiques européens s'éloignent de plus en plus l'un de l'autre²¹⁹. Compte tenu de l'importance croissante de la Charte lors de l'interprétation de questions de droits fondamentaux (au détriment de la Convention) et de l'évolution récente de la jurisprudence de la CJUE²²⁰, cette perspective ne semble pas purement théorique même si l'on peut relever que les textes actuels et notamment les articles 52 § 3 et 53 de la Charte prévoient un mécanisme pour éviter une telle divergence. Cette divergence risquerait de compromettre gravement la crédibilité, l'autorité et l'avenir à long terme du mécanisme de la Convention.

180. Retarder davantage l'adhésion de l'UE risque aussi de conduire à un « déficit de responsabilité », qui n'est pas souhaitable. Le Président de la Cour européenne des droits de l'homme, M. Dean Spielmann, a évoqué cette question lors de l'audience

218. Adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme – Réponses à des questions fréquemment posées, Direction générale des droits de l'homme et Etat de droit (DGI), 1^{er} juin 2010, http://www.echr.coe.int/Documents/UE_FAQ_FRA.pdf. Voir également la présentation du Greffier de la Cour lors de la 3^e réunion du Groupe, doc. GT-GDR-F(2014)021, p. 6, également reproduite dans doc. GT-GDR-F Inf. (2015)014).

219. Voir notamment la Résolution 2055 (2015) de l'Assemblée parlementaire intitulée « L'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme : la Déclaration de Brighton et au-delà », adoptée le 24 avril 2015 (voir doc. 13719 et en particulier l'Addendum (point 2), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur : M. Yves Pozzo di Borgo (France, PPE/DC)) ; voir aussi la Recommandation 2070 (2015) et le rapport préparé par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire intitulé « Les institutions européennes et les droits de l'homme en Europe » (rapporteur : M. Michael McNamara, doc. 13714, §§ 38 et 67 de l'exposé des motifs).

220. La jurisprudence Åkerberg (C-617/10, 7 mai 2013), favorable à un vaste champ d'application de la Charte, combinée à la jurisprudence Melloni (C-399/11, 26 février 2013), qui prévoit un niveau de protection des droits de l'homme dicté par le droit de l'UE.

solennelle de l'ouverture de l'année judiciaire de la Cour, en janvier 2015 : « Pour ma part, ce qui m'importe, c'est qu'il n'y ait pas de vide juridique dans la protection des droits de l'homme sur le territoire de la Convention, que la violation soit le fait d'un Etat ou d'une institution supranationale. »

181. Les risques de divergences d'interprétation des droits fondamentaux entre la CJUE et la Cour de Strasbourg sont susceptibles d'entraîner un affaiblissement de la cohérence de l'espace juridique européen²²¹. Des problèmes similaires pourraient également apparaître à l'avenir, dus aux activités de l'Union économique eurasiennne (UEE) et à la jurisprudence émergente de la Cour de Justice de l'UEE, à laquelle certains Etats du Conseil de l'Europe sont liés. Le CDDH conclut ainsi que le risque de fragmentation de l'espace juridique européen dans le domaine de la protection des droits de l'homme pourrait à plus long terme devenir un problème majeur pour le système de la Convention²²².

L'interaction entre la Convention et d'autres instruments internationaux des droits de l'homme auxquels les Etats membres du Conseil de l'Europe sont parties

182. En vertu de divers traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, l'organe de suivi peut être habilité à examiner des plaintes individuelles outre ses compétences à rendre des commentaires généraux et des observations finales. De nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe étant parties à ces traités de l'ONU, une norme des droits de l'homme comparable risque de ne pas être interprétée de la même manière à Genève et à Strasbourg. Des obligations contradictoires pourraient en résulter. Cette situation pourrait être problématique. Le CDDH note avec intérêt que la Cour et/ou son Greffe a eu et maintient toujours des contacts de travail avec les organes

221. Voir R. A. Lawson, « *Confusion and conflict? Diverging interpretation of the European Convention on Human Rights in Strasbourg and Luxembourg* », in R.A. Lawson & M. de Blois (éd.), *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe*, Martinus Nijhoff Publishers 1994, pp. 219-252; voir, par exemple, *Hoechst AG c. Commission* (1989; affaires jointes C-46/87 et 227/88).

222. Il est relevé que le Conseil des Affaires Générales s'est tenu le 23 juin 2015 à Luxembourg. Dans ses conclusions, le Conseil a indiqué que « Tout comme la Commission, le Conseil estime que l'adhésion à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) demeure essentielle et qu'elle renforcera les valeurs fondamentales et améliorera l'effectivité du droit de l'Union ainsi que la cohérence de la protection des droits fondamentaux en Europe. Le Conseil réaffirme qu'il est résolument en faveur de l'adhésion à la CEDH, comme l'exigent les traités, et invite la Commission, en tant que négociateur de l'UE, à présenter son analyse quant aux suites à donner à l'avis 2/13 de la Cour de justice de l'Union européenne. » Aucun délai n'a toutefois été indiqué.

des traités des Nations Unies²²³. Lors de la Présidence de Sir Nicolas Bratza (2012), une réunion conjointe s'est tenue entre un représentant du Comité des droits de l'homme des Nations Unies et une délégation de juges de la Cour. Depuis, il y a, de part et d'autre, des personnes de contact (deux juristes expérimentés du Greffe) servant de personnes de référence pour l'échange d'informations et l'organisation de stages au sein du Greffe chaque année. En octobre 2015, la Cour a tenu une réunion, convoquée par le Bureau du Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, des cours/mécanismes régionaux des droits de l'homme afin de permettre le dialogue et l'échange entre différents organes internationaux et régionaux des droits de l'homme.

183. Le CDDH exprime son soutien pour cette pratique. Toutefois, dans le cadre du présent rapport, le CDDH n'a pas pu analyser en détail cette interaction et la manière dont la Cour utilise différents traités internationaux (des droits de l'homme) lors de l'interprétation de la Convention. Il n'est donc pas en mesure de déterminer si cet aspect constitue actuellement un défi pour l'avenir à plus long terme du mécanisme de la Convention.

184. L'avis du Comité des droits de l'homme dans l'affaire Achabal illustre un autre problème. La requête introduite par M^{me} Achabal devant la Cour européenne des droits de l'homme avait été déclarée irrecevable en vertu d'une décision non motivée rendue par un comité de trois juges²²⁴, alors que la communication qu'elle a ensuite présentée au Comité des droits de l'homme a été déclarée recevable²²⁵. Dans ses conclusions concernant la recevabilité de la communication, le Comité des droits de l'homme a considéré que « compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, le raisonnement succinct exposé dans la lettre de la Cour ne permet pas au Comité de conclure que l'examen a inclus une analyse suffisante des éléments de fond [...] ». Une opinion individuelle de deux membres du Comité des droits de l'homme a été rédigée en termes critiques quant à l'existence même d'un examen. Après cette affaire, plusieurs autres affaires déclarées irrecevables par la Cour ont été jugées recevables et traitées par le Comité des droits de l'homme. De telles situations pourraient sérieusement affaiblir la crédibilité et l'autorité de la Cour.

223. Il est également pertinent de rappeler ici que certains membres de la Cour ont précédemment servi dans d'autres instances internationales des droits de l'homme; voir doc.GT-GDR-F(2015)013.

224. Requête introduite en 2008, avant l'entrée en vigueur du Protocole n° 14.

225. *María Cruz AchabalPuertas c. Espagne* (1945/2010), CCPR/C/107/D/1945/2010 (2013); 20 IHRR 1013 (2013). Voir aussi J. Gerards, « *Inadmissibility Decisions of the European Court of Human Rights: A Critique of the Lack of Reasoning* », in: *Human Rights Law Review* 2014.

L'interaction entre le droit des droits de l'homme et d'autres branches du droit international

185. La Cour s'est exprimée ainsi dans sa décision *Banković*²²⁶ :
- « Elle [la Cour] doit aussi prendre en compte toute règle pertinente du droit international lorsqu'elle se prononce sur des différends concernant sa compétence et, par conséquent, déterminer la responsabilité des Etats conformément aux principes du droit international régissant la matière, tout en tenant compte du caractère particulier de la Convention, instrument de protection des droits de l'homme [...]. Aussi la Convention doit-elle s'interpréter, dans toute la mesure du possible, en harmonie avec les autres principes du droit international, dont elle fait partie [...]. »
186. Des préoccupations ont cependant été exprimées au sujet de la question de savoir si la Cour parvenait toujours à une interprétation de la Convention en harmonie avec d'autres dispositions du droit international. Ces préoccupations ont été exprimées par certains Etats membres²²⁷, par certains membres de la Cour dans des opinions séparées²²⁸, et dans le milieu universitaire²²⁹. Tout en reconnaissant que l'interprétation

226. *Banković et autres c. Belgique et 16 autres Etats contractants* [GC], req. n° 52207/99, 12 décembre 2001, § 57. Voir aussi : *Al-Adsani c. Royaume-Uni* [GC], req. n° 35763/97, § 60, et *Demir et Baykara c. Turquie* [GC], req. n° 34503/97, §§ 60-86. *Marta Andreassen c. Royaume-Uni et 26 autres Etats membres de l'Union européenne*, req. n° 28827/11, 31 mars 2015.

227. La Fédération de Russie s'est déclarée très préoccupée par la qualité de certains arrêts de la Cour, lorsque la Cour s'écarte du système de jurisprudence internationale, ce qui pourrait à son tour entraîner une fragmentation du droit international public (« the Court departs from the existing system of international case-law which, in turn, could lead to the fragmentation of public international law », p. 99 des Actes de la Conférence de Bruxelles de 2015).

228. Voir, par exemple, l'opinion concordante du juge Spielmann, à laquelle se rallie le juge Raimondi, dans l'affaire *Jaloud c. Pays-Bas* (arrêt de Grande Chambre du 20 novembre 2014, req. n° 47708/08) ; dans cette opinion, les adjectifs « ambigu », « surabondant » et « incompréhensible » sont utilisés pour décrire certains passages de l'arrêt. Voir également l'opinion concordante de la juge Motoc dans la même affaire : « [...] les questions liées au rapport entre le droit international général et les droits de l'homme prévus par l'article 1 restent encore à clarifier, ainsi que les différents conflits de normes qui peuvent surgir lors de l'application de l'article 1 ». Et aussi l'opinion en partie dissidente du juge Kovler dans l'affaire *Catan et autres c. Moldova et Russie* [GC], req. n° 43370/04, 8252/05 et 18454/06, 19 octobre 2012.

229. Voir, par exemple, James Crawford, « *The structure of State responsibility under the European Convention of Human Rights* », à la Conférence sur la Convention européenne des droits de l'homme et le droit international général, organisée par la Cour et par la Société européenne de droit international (SEDI) le 5 juin 2015. M. Crawford recense divers domaines où il peut y avoir divergence par rapport aux normes relatives à la responsabilité des Etats. Voir également Sir Daniel Bethlehem « *When is an act of war lawful?* » ; délivré lors du séminaire organisé par la Cour en l'honneur du Greffier adjoint de la Cour Michel O'Boyle, le 13 février 2015.

de la Convention était une prérogative de la Cour elle-même, le CDDH note qu'une interprétation de la Convention en désaccord avec d'autres instruments de droit international public (par exemple le droit international humanitaire) pourrait nuire à l'autorité de la jurisprudence de la Cour et à l'efficacité du système de la Convention dans son ensemble.

187. En conclusion, en ce qui concerne les quatre défis identifiés, le CDDH considère que :

- i) L'interaction entre le mécanisme de la Convention et d'autres instruments du Conseil de l'Europe n'est pas perçue comme étant problématique.
- ii) Une adhésion retardée de l'Union européenne à la Convention comporterait le risque d'éloignement des deux principaux systèmes juridiques européens, ce qui pourrait être préjudiciable à l'avenir à long terme du mécanisme de la Convention.
- iii) Au regard de l'interaction entre le mécanisme de la Convention et les organes des traités des Nations Unies, une étude plus approfondie serait nécessaire, en tant que suivi du présent rapport.
- iv) Une telle étude porterait également sur la question de savoir si la Cour parvient toujours à une interprétation de la Convention en harmonie avec les principes généraux du droit international. Cette question nécessiterait un examen approfondi dans la mesure où la crédibilité du mécanisme de la Convention pourrait être affaiblie si la Convention était interprétée de manière incompatible avec les obligations incombant aux Etats au titre d'autres traités ou du droit international coutumier.

B. Réponses possibles dans le cadre des structures existantes

L'interaction entre le mécanisme de la Convention et les organes des traités des Nations Unies

188. En ce qui concerne le défi des affaires examinées par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies alors qu'une décision d'irrecevabilité a été rendue précédemment par la Cour, le CDDH note que la pratique à venir des décisions d'irrecevabilité de juge unique contenant un exposé succinct des motifs pour lesquels la

requête a été rejetée²³⁰, peut contribuer à relever ce défi. A la lumière de l'importance de ce défi pour la crédibilité de la Cour, le CDDH estime que son examen devrait être poursuivi dans le contexte de l'étude précitée.

Veiller à la compatibilité avec les obligations incombant aux Etats au titre d'autres traités et du droit international coutumier

189. En ce qui concerne les obligations contradictoires incombant aux Etats au titre de différents mécanismes de droit international, le CDDH souligne l'importance d'un dialogue judiciaire entre les juridictions internationales. Un tel dialogue judiciaire s'effectue principalement au moyen de la motivation des décisions judiciaires. Des rencontres régulières peuvent toutefois, tout autant, contribuer à l'échange de connaissances sur la jurisprudence pertinente et favoriser ainsi une meilleure compréhension de la manière dont l'autre institution envisage certains problèmes communs. Les voies de communication resteraient donc ouvertes, ce qui permettrait aussi d'exprimer des préoccupations de manière plus informelle. La Cour elle-même a cherché à tenir des rencontres régulières avec les autres cours régionales, notamment avec la Cour interaméricaine des droits de l'homme, avec des rencontres périodiques entre juges et des échanges de juristes. Il convient également de se référer à la visite de la Cour internationale de justice à la Cour en juin 2015. Le Président de la Cour européenne des droits de l'homme a récemment déclaré que la Cour participait volontiers au dialogue entre juridictions internationales²³¹. Le CDDH considère que ce dialogue est un moyen utile d'éviter la fragmentation du droit international et encourage la Cour à poursuivre ce dialogue, y compris entre membres du personnel juridique.

Assurer la cohérence avec l'ordre juridique de l'Union européenne

190. Une disposition a été intégrée dans la déclaration de Bruxelles pour réaffirmer l'importance de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention et encourager l'achèvement de ce processus « dans les meilleurs délais ». Le CDDH

230. Le processus d'Interlaken et la Cour, rapport de 2015, p. 4.

231. Discours d'ouverture prononcé par le Président Spielmann lors de la Conférence sur la Convention européenne des droits de l'homme et le droit international général, organisée par la Cour et par la Société européenne de droit international (SEDI) le 5 juin 2015. Voir http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/events/ev_ar (http://www.echr.coe.int/Documents/20150605_Conference_ESIL_Speech_ENG.pdf). Une déclaration similaire a été faite par la présidente de la Cour internationale de justice, Dame Rosalyn Higgins, à l'occasion de la cérémonie d'ouverture de l'année judiciaire, en 2009 (http://www.echr.coe.int/Documents/Dialogue_2009_FRA.pdf#page=76).

encourage le Comité des Ministres à réitérer son soutien politique à l'adhésion et à prendre toutes les mesures appropriées afin d'éviter tout retard inutile pour atteindre cet objectif important en prenant l'avis 2/13 dûment en compte²³². En outre, le Comité des Ministres est encouragé à mener un débat plus général sur le cadre de la protection des droits de l'homme en Europe.

191. Lors de l'appel ouvert à contributions, il a été proposé d'inviter l'UE à faire des tierces interventions plus régulièrement. Le CDDH estime qu'une tierce intervention de l'UE est déjà possible et peut s'avérer utile. Il appartient en premier lieu à l'UE conformément à son ordre juridique interne de déterminer si elle souhaite demander à faire usage de cette possibilité²³³.

C. Réponses possibles en dehors du cadre des structures existantes

Veiller à la compatibilité avec les obligations incombant aux Etats au titre d'autres traités et du droit international coutumier

192. La Convention fait partie du droit international. Certaines de ses dispositions font explicitement référence au droit international (articles 7, 15 et 35). De manière analogue, le principe général selon lequel la Convention dans son ensemble devrait être interprétée en harmonie avec les autres principes du droit international, pourrait être énoncé dans la Convention (dans son préambule), de manière à souligner cette caractéristique intrinsèque du système de la Convention et renforcer le rôle du droit international dans l'interprétation et l'application de la Convention par la Cour. Toutefois, le CDDH hésite à conseiller un tel amendement de la Convention. Amender la Convention serait un exercice chronophage et la valeur ajoutée d'un tel amendement risque d'être limitée dans les faits, dans la mesure où le principe est déjà reconnu dans la jurisprudence de la Cour.

232. Le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), dans ses commentaires sur la Recommandation 2060(2015) de l'Assemblée parlementaire intitulée « La mise en œuvre du Mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne » (CDDH(2015)005_Bilingue, 14 avril 2015), transmis au Comité des Ministres. Voir aussi la Résolution 2041 (2015) et la Recommandation 2065 (2015) adoptées le 6 mars 2015 par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire sur le thème « Les institutions européennes et les droits de l'homme en Europe », ainsi que l'exposé des motifs de M. Michael McNamara (Irlande, SOC), doc. 13714.

233. La Commission européenne est intervenue récemment dans l'affaire de Grande Chambre *Avotiņš c. Lettonie* (req. n° 17502/07).

D. Conclusions

193. Le CDDH conclut ce qui suit :

- i) Le CDDH propose qu'une analyse plus approfondie des questions soulevées dans ce chapitre soit menée.
- ii) Le CDDH souligne l'importance d'un dialogue judiciaire entre les juridictions internationales et encourage la Cour à poursuivre des réunions régulières avec des représentants des organes judiciaires et quasi judiciaires pertinents.
- iii) Le Comité des Ministres est encouragé à s'engager dans un débat plus général sur le cadre de la protection des droits de l'homme en Europe ; en particulier au regard de l'importance de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention.

Chapitre VI – Conclusions

194. Le contexte dans lequel a été rédigé le présent rapport est, à certains égards, fondamentalement différent de ce qu'il était lorsqu'a débuté, en 2010, ce que l'on a appelé le « processus d'Interlaken ». Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne l'arriéré d'affaires pendantes devant la Cour.

195. Le CDDH a examiné plusieurs défis divergents. Il y a un consensus sur les défis suivants :

- i) **La mise en œuvre insuffisante de la Convention au niveau national** demeure l'un des principaux défis, voire le plus grand défi, auquel se heurte le système de la Convention. Cela révèle un autre défi, fondamental, à savoir que la mise en œuvre effective au niveau national peut présupposer l'implication effective et l'interaction d'un large éventail d'acteurs (les membres du gouvernement, parlementaires et membres du système judiciaire, ainsi que les structures nationales des droits de l'homme, la société civile et des représentants des professions juridiques). Les difficultés pratiques pour suivre la jurisprudence de la Cour constituent un défi supplémentaire.
- ii) En ce qui concerne le fonctionnement de la Cour, deux principaux défis ont été identifiés : **le volume d'affaires devant la Cour et le maintien de l'autorité de la jurisprudence.**

Le volume d'affaires représente un double défi : il faut à la fois résorber l'arriéré d'affaires et gérer l'afflux annuel. Tandis que ce dernier problème est à présent pleinement maîtrisé (l'arriéré des affaires manifestement irrecevables est résorbé et il est escompté que l'arriéré des affaires répétitives le soit dans deux ou trois ans), les efforts doivent maintenant se concentrer sur le traitement des affaires non prioritaires et non répétitives et sur le grand nombre d'affaires prioritaires pendantes devant la Cour, tout en veillant à ce que toutes les requêtes soient convenablement examinées. L'autorité de la Cour est vitale pour son efficacité et pour la viabilité

du système de la Convention dans son ensemble. L'ensemble de ces éléments repose sur la qualité, la rigueur et la cohérence des arrêts de la Cour, et l'acceptation qui s'ensuit par tous les acteurs du système de la Convention, y compris les gouvernements, les parlements, les juridictions nationales, les requérants et le grand public dans son ensemble. La qualité des juges et des membres du Greffe est également cruciale pour le maintien de l'autorité de la Cour et, ainsi, pour l'avenir du mécanisme de la Convention. L'accent a également été mis sur la nécessité de renforcer la connaissance et la prise en compte par la Cour des caractéristiques spécifiques des systèmes juridiques internes et sur l'importance de l'application du principe de subsidiarité et de la doctrine de la marge d'appréciation.

- iii) En ce qui concerne **l'autorité des arrêts de la Cour**, le CDDH relève que des préoccupations demeurent, nécessitant des mesures à long terme. La mise en œuvre de certains arrêts est problématique pour des raisons de nature davantage politique. La mise en œuvre de certains autres arrêts est problématique pour des raisons de nature davantage technique, dues notamment à la complexité des mesures d'exécution ou aux implications financières des arrêts. Cela pose un défi au mécanisme de la Convention dans son ensemble, étant donné que ces affaires sont encore nombreuses et représentent ainsi un fardeau pour le système. Dans le même temps, il y a également un défi constant de surveiller l'exécution en temps utile et de manière efficace des arrêts de la Cour qui sont exécutés sans difficulté particulière, et qui représentent la grande majorité des affaires.
- iv) En ce qui concerne **le mécanisme de la Convention dans l'ordre juridique européen et international**, le CDDH relève que la crédibilité du mécanisme de la Convention pourrait être mise en péril si la Convention était interprétée d'une manière incompatible avec les engagements incombant aux États en vertu d'autres traités. En outre, une adhésion retardée de l'Union européenne à la Convention comporterait un risque d'éloignement des deux principaux systèmes juridiques européens, ce qui pourrait être préjudiciable à l'avenir à long terme du mécanisme de la Convention.

196. De manière générale, le CDDH estime que les défis qui précèdent **ne justifient pas**, à l'heure actuelle, **de réponses en dehors du cadre des structures existantes**, à l'exception de l'analyse approfondie de tous les paramètres du processus d'élection et de sélection des juges proposée en tant que suivi au présent rapport pourrait donner lieu à des réponses en dehors des structures existantes (en particulier au regard du réexamen des critères de sélection des candidats, du réexamen de la procédure d'élection et de l'examen de la modification de la durée du mandat).

197. En ce qui concerne la **mise en œuvre de la Convention au niveau national**, le CDDH convient que des travaux de suivi sont nécessaires, toutes les réponses recommandées ci-dessous se trouvant **dans le cadre des structures existantes** :

- i) Si l'idée d'une obligation juridique ancrée dans la Convention imposant aux Etats parties de se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels ils ne sont pas parties est refusée, le CDDH note que les Hautes Parties contractantes pourraient mieux prendre en compte les principes généraux figurant dans les arrêts rendus par la Cour à l'encontre d'autres Hautes Parties contractantes, dans un effort de prévention de possibles violations. A cette fin, l'identification de bonnes pratiques concernant le type de mesures concrètes qui peuvent être adoptées pourrait avoir des effets positifs éventuels.
- ii) Le CDDH considère que la formation professionnelle et les activités de sensibilisation à la connaissance de la Convention et de la jurisprudence de la Cour sont hautement prioritaires afin de combler les lacunes dans la mise en œuvre de la Convention telles qu'identifiées plus haut. Tout en reconnaissant les efforts déjà déployés par toutes les parties prenantes, le CDDH souligne la nécessité :
 - d'offrir, sur une base structurelle, des formations plus ciblées, et adaptées à chaque pays, aux professionnels du droit concernés (par exemple, aux hauts fonctionnaires, ainsi qu'aux juges, procureurs et avocats) abordant des questions liées aux problèmes dans la mise en œuvre de la Convention dans chaque Etat membre en utilisant au maximum le potentiel du programme paneuropéen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (programme HELP) du Conseil de l'Europe ;

- d'intensifier les efforts en ce qui concerne la traduction (d'extraits) d'arrêts de principe et/ou l'élaboration de résumés de ces arrêts dans les langues nationales notamment à des fins pédagogiques et de formation.
- iii) L'établissement, dans la mesure où cela est approprié, de « points de contact » droits de l'homme au sein des autorités exécutives, judiciaires et législatives concernées devrait être encouragé, particulièrement lorsqu'il n'existe pas de modèle d'intégration au sein des organes gouvernementaux pertinents. Ces points de contact pourraient être appelés à conseiller sur des questions relatives à la Convention.
- iv) Il y a toujours un besoin d'améliorer les voies de recours internes, soit en créant de nouveaux moyens de recours (y compris préventifs, judiciaires ou non), soit en interprétant les recours existants ou le droit processuel interne conformément aux obligations découlant de l'article 13 de la Convention. La question des recours internes doit être au cœur de toute activité de soutien à la mise en œuvre de la Convention au niveau national et dans les travaux thématiques menés par les comités pertinents du Conseil de l'Europe, notamment ceux impliquant des représentants des systèmes juridictionnels nationaux (juges, procureurs, etc.).
- v) Les gouvernements devraient pleinement informer les parlements des questions relatives à l'interprétation et à l'application des normes de la Convention, y compris la compatibilité des (projets de) lois avec la Convention.
- vi) Une expertise suffisante sur les questions relatives à la Convention devrait, le cas échéant, être mise à la disposition des parlementaires au moyen de la mise en place de structures parlementaires d'évaluation des droits de l'homme et/ou par le biais d'un soutien d'un secrétariat spécialisé et/ou en garantissant l'accès à une expertise impartiale en matière de droit des droits de l'homme, le cas échéant, en coopération avec le Conseil de l'Europe.
- vii) Il y a un besoin pour que les autorités nationales vérifient de manière systématique la compatibilité des projets de loi et de la pratique administrative (y compris telle qu'exprimée sous la forme de réglementation, décrets et circulaires) avec la Convention à un stade précoce du processus législatif et envisagent d'indiquer au

besoin dans l'exposé des motifs des projets de loi les raisons pour lesquelles le projet concerné est jugé compatible avec les exigences des dispositions relatives aux droits de l'homme.

- viii) Le CDDH souligne également l'importance d'un recours accru aux mécanismes existants du Conseil de l'Europe (parmi lesquels, la Commission de Venise), qui offrent la possibilité d'examiner la compatibilité des lois avec les normes de la Convention.
- ix) Le CDDH réitère le rôle significatif que les structures nationales des droits de l'homme et la société civile peuvent jouer dans la mise en œuvre de la Convention. Il réitère en outre son soutien à la création d'institutions nationales de droits de l'homme indépendantes, et encourage l'existence de conditions adéquates, au niveau interne, pour l'accomplissement de leur mission en matière de droits de l'homme.
- x) Le Conseil de l'Europe a un rôle plus actif à jouer pour faciliter l'implication de tous les acteurs nationaux pertinents, en fonction de la nature du problème à traiter. Le Conseil de l'Europe pourrait avoir à examiner une stratégie plus efficace dans ce domaine, en s'appuyant sur ses meilleures pratiques de coopération avec les Etats membres.

198. En ce qui concerne l'**autorité de la Cour**, en particulier le **défi de la charge de travail**, le CDDH relève ce qui suit et reconnaît que **d'autres actions** sont nécessaires, toutes les réponses recommandées ci-dessous se trouvant **dans le cadre des structures existantes** :

- i) Le défi relatif à la charge de travail de la Cour a évolué au cours du processus d'Interlaken. Le CDDH salue les efforts réalisés par la Cour dans la mise en œuvre du Protocole n° 14 et la résorption de l'arriéré des affaires clairement irrecevables. De plus, il prend note de la prévision selon laquelle l'arriéré des affaires répétitives sera résorbé d'ici deux ou trois ans. Au vu de ces éléments, le CDDH ne juge pas nécessaire l'adoption d'autres mesures concernant cette partie de l'arriéré.
- ii) Dans le même temps, le CDDH constate que le traitement des affaires non prioritaires et non répétitives pendantes devant la Cour représente un défi majeur, qui vient s'ajouter à celui du nombre élevé d'affaires prioritaires. Il encourage la Cour à examiner d'autres

possibilités de rationaliser ses méthodes de travail. A cet égard, le CDDH a pris note avec intérêt de l'intention de la Cour d'explorer une spécialisation au niveau du Greffe (dénommée « approche par projet »). Le CDDH souligne en outre l'importance de veiller à ce que toutes les requêtes soient convenablement et qualitativement examinées, et ceci également pendant la résorption de l'arriéré.

- iii) Concernant la réduction et le traitement de l'afflux annuel d'affaires, le CDDH note que cette question dépend avant tout d'une meilleure mise en œuvre de la Convention et d'une meilleure exécution des arrêts de la Cour. Il souligne également le besoin d'activités de sensibilisation destinées aux requérants et leurs représentants en ce qui concerne le champ et les limites de la protection de la Convention et les critères de recevabilité, et invite le Conseil de l'Europe à envisager le développement de la coopération avec les professions juridiques à cet égard. Le CDDH salue l'impact considérable de l'application de l'article 47 du Règlement de la Cour, tel qu'amendé et appelle les Etats parties à ratifier le Protocole n° 15, ce qui pourrait y contribuer. Enfin, il exprime son soutien pour la stricte application, par la Cour, de ses critères de recevabilité.
- iv) Concernant les violations à grande échelle, le CDDH souligne la nécessité pour le Comité des Ministres de trouver des mécanismes politiques appropriés susceptibles de résoudre les problèmes sous-jacents dans les Etats membres concernés, et la nécessité de revoir comment exercer au mieux son pouvoir politique et ses outils dans de telles situations.
- v) Concernant les questions systémiques, le CDDH soutient le recours accru de la Cour à une politique judiciaire et à une gestion des affaires efficaces, permettant le traitement efficace d'un grand nombre de requêtes et incitant l'Etat défendeur, à travers des arrêts pilotes ou d'autres procédures existantes à résoudre le problème systémique sous-jacent sous la surveillance du Comité des Ministres.
- vi) Concernant le défi de la charge de travail en général, la Cour peut adopter et réviser son Règlement, permettant ainsi au système de réagir de manière flexible. Le CDDH rappelle ses propositions

relatives à la procédure d'amendement du Règlement de la Cour et attend les conclusions de l'examen de cette question par le Comité du règlement.

199. En ce qui concerne l'**autorité de la jurisprudence**, le CDDH réitère que les Etats doivent se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels ils sont parties. Il reconnaît que **d'autres actions** sont nécessaires, toutes les réponses recommandées ci-dessous se trouvant **dans le cadre des structures existantes** :

- i) Le CDDH encourage à améliorer la sélection des juristes à tous les niveaux du Greffe de la Cour, sur la base, outre de leurs connaissances en droit international et de la Convention, de leurs connaissances de leurs systèmes juridiques nationaux respectifs et de leur expérience pratique.
- ii) La qualité de la motivation est essentielle pour l'autorité de la jurisprudence et pour le Comité des Ministres dans sa surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour. Le CDDH relève les diverses mesures envisagées à cette fin suivant la Déclaration de Bruxelles (fournir une brève motivation des décisions de juge unique, des décisions indiquant des mesures provisoires et des décisions des collègues de cinq juges sur le rejet des demandes de renvoi), tout en insistant sur le rôle important joué par la Grande Chambre pour garantir la cohérence de la jurisprudence de la Cour.
- iii) Tout en réitérant avec force son attachement à la mission de la Cour d'assurer une justice individuelle en cas de violations des droits de l'homme, le CDDH note que la Cour pourrait recourir davantage, le cas échéant, et sans préjudice de la marge d'appréciation accordée aux Etats membres, à la formulation d'orientations interprétatives générales plus claires concernant la compréhension des droits et libertés protégés par la Convention, tout en tenant dûment compte des faits et circonstances spécifiques de l'affaire individuelle. Cela aiderait les autorités compétentes de l'Etat à mieux comprendre quelles mesures seraient les plus adéquates pour empêcher que des requêtes similaires soient introduites. La Grande Chambre assumerait principalement ce rôle, notamment dans le cas d'orientations découlant naturellement d'autres conclusions précédentes dans d'autres affaires similaires.

- iv) Le CDDH convient qu'il devrait y avoir une interaction et un dialogue accru entre la Cour et ses juges d'une part, et les juges et systèmes judiciaires nationaux d'autre part. La création d'un réseau des cours supérieures lancé par la Cour, le 5 octobre 2015, est une étape importante dans cette direction. L'entrée en vigueur du Protocole n° 16 peut également contribuer à cette fin. Des mesures supplémentaires pour encourager un tel dialogue, avec tous les systèmes juridictionnels nationaux intéressés, devraient être envisagées par la Cour et par le Conseil de l'Europe dans le cadre de ses activités de coopération avec les Etats membres.

200. En ce qui concerne l'**autorité des arrêts de la Cour**, le CDDH reconnaît qu'il est nécessaire d'entreprendre **d'autres actions** concernant l'**exécution des arrêts de la Cour** :

- i) Le CDDH renvoie à ses travaux antérieurs en la matière et note l'importance de la feuille de route détaillée de la Déclaration de Bruxelles concernant l'exécution rapide des arrêts de la Cour, tout en réaffirmant qu'il ne peut y avoir d'exception à l'obligation, en vertu de l'article 46 de la Convention, de mettre en œuvre des arrêts de la Cour.
- ii) Le CDDH soutient le besoin d'une autorité renforcée de tous les acteurs chargés de l'exécution des arrêts au niveau national. Il souligne que cette question sera centrale dans le cadre de ses travaux sur la recommandation CM/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, lors du prochain biennium.
- iii) Le CDDH considère que la Cour pourrait indiquer plus clairement dans ses arrêts quels sont les éléments réellement problématiques, et qui ont constitué les sources directes du constat de violation. En ce qui concerne la possibilité pour la Cour de donner des indications spécifiques quant au « type de mesures individuelles et/ou générales à prendre pour mettre un terme à la situation dont elle a constaté l'existence », le CDDH réaffirme ses conclusions précédentes en la matière. Le CDDH n'exprime pas son soutien au recours fréquent à cette pratique au-delà de ces cas exceptionnels, dans

lesquels la nature de la violation constatée peut être telle qu'elle ne laisse pas de réel choix quant à la/aux mesure(s), en particulier individuelle(s), requise(s) pour y remédier.

- iv) En ce qui concerne la question de la satisfaction équitable accordée par la Cour, le CDDH estime qu'il y a un besoin pour davantage de transparence des critères appliqués par la Cour et tenant compte des circonstances économiques nationales. Cela éviterait des requêtes motivées pour des raisons purement financières plutôt que par des motifs de fond, une situation qui aurait des répercussions sur la charge de la Cour. En ce qui concerne la surveillance de l'exécution du paiement de la satisfaction équitable, le CDDH réitère qu'il pourrait être utile d'envisager la mise à jour, voire la « montée en grade », du mémorandum sur le « Contrôle du paiement des sommes allouées au titre de la satisfaction équitable : aperçu de la pratique actuelle du Comité des Ministres » (document CM/Inf/DH(2008)7 final, 15 janvier 2009).
- v) En ce qui concerne la question de la réouverture des procédures suite à un arrêt de la Cour européenne, le CDDH note que cela est seulement l'un des moyens de garantir au requérant la *restitutio in integrum*, également sur la base des critères adoptés dans la Recommandation (2000)2. A la lumière de l'échange de vues lors de la 8^e réunion du DH-GDR sur la réouverture des procédures civiles et pénales, ainsi que de la Table ronde organisée par le Service de l'exécution des arrêts et leurs suites à y donner, les Etats parties peuvent s'inspirer, le cas échéant, de leurs expériences respectives et des solutions trouvées.

201. En ce qui concerne la **surveillance de l'exécution**, il n'y a pas de soutien pour un transfert de tout ou partie des fonctions de surveillance actuelles du Comité des Ministres à d'autres organes. Le CDDH souligne que ce qui importe est d'envisager des moyens et des outils qui apporteraient un soutien technique avec un levier politique adéquat pour relever les défis posés par le processus. Le CDDH ne retient pas une proposition d'étendre le rôle de surveillance du Comité des Ministres pour inclure la mise en œuvre des déclarations unilatérales contenant des engagements spécifiques allant au-delà du paiement de la satisfaction équitable et ne constituant pas des affaires répétitives. Le CDDH reconnaît que **d'autres actions** sont nécessaires, **dans le cadre des structures existantes** :

- i) Il est nécessaire de s'assurer que le Service de l'exécution des arrêts est en mesure de remplir son rôle premier et d'aider les Etats membres dans le processus d'exécution. En ce qui concerne les parties pertinentes de la Déclaration de Bruxelles (point C.2 and C.1.j)) le CDDH, pour sa part, souligne l'importance des aspects (interdépendants) suivants :
- Il conviendrait de s'assurer que le Service de l'exécution des arrêts dispose de moyens suffisants, notamment en termes de ressources, pour traiter efficacement du grand nombre d'affaires traitées par la Cour et de mener un dialogue renforcé par le biais de consultations bilatérales entre les autorités nationales et le Service concernant les affaires révélant des problèmes structurels ou complexes. En ce qui concerne les questions de personnel, le CDDH note qu'il serait souhaitable d'avoir un ou plusieurs juristes de tous les Etats parties impliqués au sein du Service de l'exécution. Leur connaissance du système juridique national pourrait faciliter une meilleure compréhension des plans et bilans d'action présentés par les Etats parties.
 - Il conviendrait que le Service de l'exécution des arrêts rationalise et ajuste ses méthodes de travail pour s'assurer que le temps nécessaire soit alloué pour l'évaluation en temps utile de tous les plans et bilans d'action. Lorsque les Etats parties ont démontré de manière satisfaisante dans leurs bilans d'action que toutes les mesures nécessaires ont été prises en réponse à un arrêt, ces affaires doivent être closes sans délai.
- ii) Le CDDH réitère son soutien à l'extension de la Règle 9 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables afin d'inclure des communications écrites de la part d'organisations ou d'instances internationales. Les modalités pratiques pour l'usage de la Règle 9 pourraient être examinées plus avant lors de travaux futurs.

- iii) Le CDDH, également au regard de l'appel de la Déclaration de Bruxelles à renforcer les synergies entre tous les acteurs du Conseil de l'Europe en ce qui concerne l'exécution des arrêts, souligne l'importance d'une capacité adéquate à contribuer à la solution rapide des problèmes structurels et systémiques révélés par les violations constatées par la Cour dans le domaine de la coopération et des activités de soutien.

202. En ce qui concerne **la place du mécanisme de la Convention dans l'ordre juridique européen et international** :

- i) Le CDDH souligne l'importance d'un dialogue judiciaire entre les juridictions internationales et encourage la Cour à poursuivre des réunions régulières avec des représentants des organes judiciaires et quasi judiciaires pertinents.
- ii) Le Comité des Ministres est encouragé à s'engager dans un débat plus général sur le cadre de la protection des droits de l'homme en Europe; en particulier au regard de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention.

203. Le CDDH conclut que des **travaux de suivi** doivent être menés dans les domaines suivants :

- i) Le défi central pour l'efficacité du système à long terme consiste à veiller à ce que les juges de la Cour jouissent de la plus haute autorité en droit national et international. Une approche globale est nécessaire, qui examine tous les paramètres relatifs au processus de sélection et d'élection, y compris tous les facteurs susceptibles de dissuader les candidats potentiels de présenter leur candidature. Le CDDH conclut que tous les points ci-dessus et les mesures éventuelles qu'il conviendrait d'adopter méritent une analyse approfondie, qui devrait être menée en tant que suivi du présent rapport. Tel que cela est relevé ci-dessus, ce suivi pourrait donner lieu à des réponses en dehors des structures existantes.
- ii) Le CDDH relève que des travaux de suivi doivent être menés afin d'examiner plus avant le renforcement des procédures relatives à la mise en œuvre des arrêts liés à des violations graves et à grande échelle, commises dans un contexte de problèmes complexes qui appellent des solutions politiques et un règlement pacifique. En

outre, il souligne la nécessité pour le Comité des Ministres d'assurer une coordination et des synergies adéquates avec les autres instances et activités du Conseil de l'Europe dans ces cas.

- iii) Le CDDH convient également qu'une analyse plus approfondie doit être menée sur toutes les questions portant sur la place du mécanisme de la Convention dans l'ordre juridique européen et international

204. Enfin, et ce n'est pas le moins important, la question des ressources est fondamentale pour répondre à la plupart des défis qui figurent ci-dessus et agir dans les domaines identifiés. Afin de maximiser l'effet des ressources dont dispose le système de la Convention dans son ensemble, il est nécessaire d'évaluer, en se fondant sur une analyse coût marginal-bénéfice, quelle est la formule globalement la plus efficace d'affectation des ressources. A cet égard, le CDDH salue les contributions volontaires apportées par les Parties contractantes aux programmes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme ou au Fond fiduciaire pour les droits de l'homme. Il appartient aux Etats membres de veiller à ce que l'Organisation dispose de ressources suffisantes pour s'acquitter de ses missions, y compris le fonctionnement efficace de la Cour, et à ce que les fonctions souhaitées par l'Organisation soient en ligne avec les ressources qui lui sont attribuées. A cet égard, le CDDH rappelle que le Comité des Ministres doit examiner la possibilité d'attribuer un budget extraordinaire temporaire d'un total de 30 millions d'euros à utiliser sur une période de huit ans, ce qui, selon le Greffier de la Cour, serait suffisant pour éliminer l'arriéré restant. S'il semble ressortir des discussions que l'attribution de ressources supplémentaires pourrait jouer un rôle considérable dans la résolution des problèmes identifiés, le CDDH est toutefois conscient des difficultés financières et contraintes budgétaires constantes auxquelles se heurtent de nombreux Etats membres. De même, le CDDH rappelle les demandes antérieures d'augmentation des ressources affectées au Service de l'exécution des arrêts, pour traiter effectivement le grand nombre d'affaires décidées par la Cour. La question des ressources ne doit pas être examinée uniquement par rapport aux organes de la Convention, elle doit l'être aussi au regard de la protection des droits de l'homme en Europe de manière générale, étant donné que le système de la Convention est destiné à être subsidiaire par rapport aux mécanismes nationaux. Par conséquent, il faudrait considérer les investissements dans la mise en œuvre au niveau national et dans la mise en place de voies de recours internes comme faisant partie du tableau plus général des ressources mises à la disposition du système de la Convention dans son ensemble.

Annexe – Liste des documents de référence²³⁴

I. Contributions présentées au Groupe de rédaction « F » sur la réforme de la Cour (GT-GDR-F)

Contribution par M. Alvaro Gil-Robles	GT-GDR-F Inf.(2015)001
Contribution par Professeur Christoph Grabenwarter	GT-GDR-F Inf.(2015)002
Contribution par M. Bahadır Kiliç	GT-GDR-F Inf.(2015)003
Contribution par M. Alain Lacabarats	GT-GDR-F Inf.(2015)004
Contribution par Professeur Tatiana Neshataeva	GT-GDR-F Inf.(2015)005
Contribution par Professeur Marten Breuer, « Taking Human Rights seriously: Attributing Supremacy to the European Convention on Human Rights »	GT-GDR-F Inf.(2015)006
Contribution par Dr Başak Çali	GT-GDR-F Inf.(2015)007
Contribution par Dr Alice Donald, « Strengthening the role of national parliaments in the implementation of Convention standards and European Court of Human Rights judgments »	GT-GDR-F Inf.(2015)008
Contribution par Professeur Kanstantsin Dzehtsiarou – Dzehtziarou and Greene, « Restructuring the European Court of Human Rights: preserving the right of individual petition and promoting constitutionalism » (Public Law: 2013)	GT-GDR-F Inf.(2015)009
Contribution par Professeur Elisabeth Lambert-Abdelgawad	GT-GDR-F Inf.(2015)010
Contribution par Professeur Russell Miller, « The Jurisdiction of the US Supreme Court: The discretion to decide »	GT-GDR-F Inf.(2015)011

234. Cette liste ne comporte pas de références aux propositions rédactionnelles spécifiques présentées par les experts, ainsi que par les ONG, et par le Réseau européen des Institutions nationales des droits de l'homme (REINDH), ayant le statut d'observateurs au sein du Comité d'experts sur la Réforme de la Cour (DH-GDR) et du Groupe de rédaction "F" sur la réforme de la Cour (GT-GDR-F), qui ont été examinées et traitées lors des travaux préparatoires du GT-GDR-F. Ces documents, ainsi que les rapports de réunion pertinents, peuvent être consultés sur: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/reformechr/gt-gdr-f_FR.asp

Contribution par M ^{me} Nuala Mole	GT-GDR-F Inf.(2015)012
Contribution par Professeur Geir Ulfstein	GT-GDR-F Inf.(2015)013
Présentation lors de la 3 ^e réunion du GT-GDR-F par le Directeur des droits de l'homme, Direction générale Droits de l'Homme et Etat de droit du Conseil de l'Europe	GT-GDR-F(2014)022
Présentation lors de la 3 ^e réunion du GT-GDR-F par Erik Fribergh, Greffier de la Cour européenne des droits de l'homme	GT-GDR-F Inf.(2015)014

II. Contributions présentées dans le cadre de l'appel ouvert à contributions sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme

Résultats de la consultation ouverte	GT-GDR-F(2014)002
Aperçu thématique des résultats de « l'appel ouvert à contributions »	GT-GDR-F(2014)003

III. Documents préparatoires par les rapporteurs du Groupe de rédaction « F » sur la réforme de la Cour (GT-GDR-F)

Projet de texte résultant des discussions lors de la 1 ^{re} réunion du GT-GDR-F, préparé par la Rapporteuse, M ^{me} Kristine Līce (Lettonie)	GT-GDR-F(2014)011
Projet de texte résultant des discussions lors de la 2 ^e réunion du GT-GDR-F, préparé par la Rapporteuse, M ^{me} Katja Behr (Allemagne)	GT-GDR-F(2014)019
Projet de texte sur la préservation et le renforcement du système actuel, préparé par le Secrétariat	GT-GDR-F(2015)002
Projet de texte sur des modèles alternatifs possibles, préparé par le Rapporteur, M. Ota Hlinomaz (République tchèque)	GT-GDR-F(2015)003

IV. Travaux pertinents des instances du Conseil de l'Europe

A. Documents du Comité des Ministres

Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, 8^e rapport annuel du Comité des Ministres, 2014

Guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes, adopté par le Comité des Ministres le 18 septembre 2013

Lignes directrices concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme, adoptées par le Comité des Ministres le 28 mars 2012

CM(2012)40 final

Recommandation Rec(2010)3
sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures

Recommandation CM/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

Recommandation (2004)6
sur l'amélioration des recours internes

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

Recommandation (2004)4
sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle

Résolution (2004)3
sur les arrêts qui révèlent un problème structurel sous-jacent

Résolution (2002)59
relative à la pratique en matière de règlements amiables

Recommandation (2002)13
sur la publication et la diffusion dans les Etats membres du texte de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

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

Recommandation R(97)14
relative à l'établissement d'institutions nationales
indépendantes pour la promotion et la protection des droits de
l'homme

B. Documents de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Résolution 2075(2015)
« La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits
de l'homme » ; Recommandation 2079(2015) (voir doc. 13864
et addendum, rapport de la commission des questions
juridiques et des droits de l'homme)

Résolution 2055(2015)
« L'efficacité de la Convention européenne des droits de
l'homme : la Déclaration de Brighton et au-delà » ;
Recommandation 2070(2015) (voir doc. 13719 et addendum,
rapport de la commission des questions juridiques et des droits
de l'homme)

Résolution 2041(2015)
« Les institutions européennes et les droits de l'homme en
Europe » ; Recommandation 2065(2015) (voir doc. 13714 et
addendum, rapport de la commission des questions juridiques
et des droits de l'homme)

Résolution 2009(2014)
« Renforcement de l'indépendance de la Cour européenne des
droits de l'homme » ; Recommandation 2051(2014) (voir doc.
13524 et addendum, rapport de la commission des questions
juridiques et des droits de l'homme)

Résolution 1516 (2006)
« Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de
l'homme »

Procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits
de l'homme, document d'information préparé par le
Secrétariat de la commission sur l'élection des juges à la Cour
européenne des droits de l'homme

AS/CdH/Inf (2015)02 Rev 7

« Le rôle des parlements dans la mise en œuvre des normes de la CEDH : vue d'ensemble des structures et des mécanismes existants », Note de fond établie par la division de soutien des projets parlementaires

PPSD(2014)22rev

Contribution de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire à la Conférence sur le principe de subsidiarité, Skopje, 1-2 octobre 2010

AS/Jur/Inf (2010)04

C. Documents de la Cour européenne des droits de l'homme, du Greffe de la Cour européenne des droits de l'homme et discours

Base de données HUDOC : <http://hudoc.echr.coe.int/fre>

Le processus d'Interlaken et la Cour, rapport 2015

Contribution de la Cour à la Conférence de Bruxelles

Le processus d'Interlaken et la Cour, rapport 2014

Le processus d'Interlaken et la Cour, premier rapport, octobre 2012

Rapport de la Section de filtrage sur la mise en œuvre de l'article du règlement modifié concernant l'introduction de nouvelles requêtes

Etude comparative sur la reconnaissance du service en tant que juge à la Cour européenne des droits de l'homme

#4540067
DD(2013)1321

"Whither Judicial Dialogue ?": Discours de Dean Spielmann, ancien Président de la Cour européenne des droits de l'homme, Sir Thomas More Lecture, organisée par Lincoln's Inn (12 octobre 2015)

Discours d'ouverture prononcé par Dean Spielmann lors de la Conférence sur la Convention européenne des droits de l'homme et le droit international général, organisée par la Cour et la Société européenne de droit international (SEDI) le 5 juin 2015

Contribution de M. Josep Casadevall, Vice-Président de la Cour, à la Conférence intitulée « Les 25 ans du CPT : faire le bilan pour mieux avancer », tenue le 2 mars 2015 à Strasbourg

D. Rapports et autres documents du CDDH

- « La réforme de la Convention européenne des droits de l'homme : Interlaken, Izmir, Brighton et au-delà : une compilation d'instruments et de textes relatifs à la réforme actuelle de la CEDH », Direction générale Droits de l'Homme et Etat de Droit, Conseil de l'Europe, 2014
- Commentaires du CDDH sur la Recommandation 2060(2015) de l'Assemblée parlementaire intitulée « La mise en œuvre du Mémoire d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne » CDDH(2015)005_Bilingual
- Contribution du CDDH à la Conférence de haut niveau sur la mise en œuvre de la Convention, notre responsabilité partagée, organisée par la présidence belge du Comité des Ministres (Bruxelles, 26-27 mars 2015) CDDH(2014)R82 Addendum II
- Rapport du CDDH contenant des conclusions et éventuelles propositions de mesures concernant la procédure pour la modification du Règlement de la Cour et l'éventuelle « montée en grade » dans la Convention de certaines dispositions du Règlement de la Cour CDDH(2014)R82 Addendum I
- Rapport du CDDH contenant des éléments en vue de contribuer à l'évaluation des effets du Protocole n° 14 et de la mise en œuvre des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir sur la situation de la Cour CDDH(2012)R76 Addendum II
- Rapport du CDDH sur la question de savoir si des mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des Etats qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour dans un délai approprié CDDH (2013)R79 Addendum I
- Rapport du CDDH contenant des conclusions et propositions éventuelles d'action sur les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour CDDH(2013)R78 Addendum III
- Rapport du CDDH concernant l'opportunité et les modalités d'une « procédure de requête représentative » CDDH(2013)R77 Addendum IV
- Rapport du CDDH sur les mesures prises par les Etats membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir CDDH(2012)R76 Addendum I
- Contribution du CDDH à la Conférence ministérielle organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres CDDH(2012)R74 Addendum III
- Rapport de la 1^{re} réunion du Groupe de travail ad-hoc sur les pratiques nationales de sélection des candidats au poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme CDDH-SC(2011)R1

Propositions pratiques pour la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour en cas de lenteur dans l'exécution	CDDH(2008)014 Addendum II
Questions juridiques et techniques d'une adhésion éventuelle des CEE/de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme	CDDH(2002)010 Addendum 2
Informations relatives à la mise en œuvre de la Convention et à l'exécution des arrêts de la Cour : le réexamen ou la réouverture d'affaires à la suite d'arrêts de la Cour http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/reformechr/reopening-FR.asp	

E. Documents élaborés par d'autres instances

Feuille de route sur les travaux pour la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme suite à la Déclaration de Bruxelles	SG/Inf (2015)29
Rapport du Groupe des Sages au Comité des Ministres	CM(2006)203
Rapport du groupe d'évaluation au Comité des Ministres sur la Cour européenne des droits de l'homme	EG Court(2001)1
Guide pour la rédaction des plans et bilans d'action pour l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme préparé par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme	Série « Vade-mecum » n° 1

V. Travaux pertinents des instances ou représentants de l'Union européenne

Base de données de la Cour de justice de l'Union européenne : http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/

3^e Rapport d'activité du comité prévu par l'article 255 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Avis 2/13 de la CJUE du 18 décembre 2014

Intervention de M. Frans Timmermans, Vice-Président de la Commission européenne lors de Conférence de haut niveau de Bruxelles sur « La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée »

H/Inf (2015) 1, p. 28

VI. Travaux pertinents des instances des Nations Unies

« Principes de Paris » – Résolution 48/134 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme

VIII. Conférences/Colloques/Tables rondes/Séminaires pertinents cités dans le rapport

Actes de la Conférence de haut niveau de Bruxelles sur « La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée »	H/Inf(2015)1
Actes de la Conférence d'Oslo sur l'avenir à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme	H/Inf(2014)1
Actes de la Conférence de haut niveau de Brighton sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme	H/Inf(2012)3
Actes de la Conférence de haut niveau d'Izmir sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme	H/Inf(2011)6
Actes de la Conférence de haut niveau d'Interlaken sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme	H/Inf(2010)5
Rapport de la Conférence « <i>2020 Vision for the European Court of Human Rights</i> », 17-19 novembre 2011, Wilton Park	
Actes du colloque organisé sous l'égide de la présidence suédoise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, « Vers une mise en œuvre renforcée de la Convention européenne des droits de l'homme au niveau national », Stockholm, 9-10 juin 2008	H/Inf(2008)11
Table ronde sur « La réouverture des procédures suite à un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme », organisée par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (5-6 octobre 2015, Strasbourg)	
Table ronde sur « les plans et bilans d'action dans la procédure de surveillance à deux axes » organisée par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (12-13 octobre 2014, Strasbourg)	

Conférence sur « le rôle des parlements dans la protection et la réalisation de l'Etat de droit et des droits de l'homme », Westminster, 7 septembre 2015

Conférence sur « Les Parlements et la Cour européenne des droits de l'homme », co-organisée par l'Université du Middlesex et la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme, Varsovie, 12 mai 2015

Séminaire de la Cour européenne des droits de l'homme marquant l'ouverture de l'année judiciaire 2015 (30 janvier 2015), intitulé « La subsidiarité : une médaille à deux faces ? »

VIII. Autres sources citées dans le rapport

Lady Justice Arden, "*An English Judge in Europe*", Neill Lecture donnée à Oxford à l'invitation du All Souls College, Oxford, le 28 février 2014

GT-GDR-F(2014)006

A. Bodnar, "*Res Interpretata: Legal effect of the European Court of Human Rights' Judgments for other States than those which were party to the proceedings*"; *Human Rights and Civil Liberties in the 21st Century*, Y. Haeck and E. Brems Editors, 2014, p. 223-262

Dame Rosalyn Higgins, Présidente de la Cour internationale de justice "The plethora of judicial and quasi-judicial bodies operating in the field of human rights does pose the risk of divergent jurisprudence", à l'occasion de la cérémonie d'ouverture de l'année judiciaire, le 30 janvier 2009

M. Hunt, "Enhancing Parliaments' Role in the Protection and Realisation of Human Rights" dans *Parliaments and Human Rights*, édité par Murray Hunt, Hayley J. Hooper and Paul Yowell, Oxford and Portland, Oregon, 2015

R. A. Lawson, 'Confusion and conflict? Diverging interpretation of the European Convention on Human Rights in Strasbourg and Luxembourg, dans R. A. Lawson & M. de Blois (eds), *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe*, Martinus Nijhoff Publishers 1994, pp. 219-252

F. de Londras, *Dual Functionality and the Persistent Frailty of the European Court of Human Rights* (2013) 1 E.H.R.L.R. 38

J.-M. Sauvé, « La législation déléguée », Conférence organisée par le « Centre d'études constitutionnelles et politiques », Conseil d'Etat, 6 juin 2014

A. Verdross, juge à la Cour européenne des droits de l'homme, Les droits de l'homme en droit interne et en droit international, Actes du 2^e Colloque international sur la CEDH, Vienne, 18-20 octobre 1965, Manchester University Press, 1968, p. 52

IX. Evènements et sources portées à l'attention du GT-GDR-F par des experts

Séminaire "Shifting the Convention System: Counter-dynamics at the National Level", Université d'Anvers / Université de Louvain, Anvers, Belgique, 30-31 octobre 2014

Réunion de parlementaires et experts sur "The European Court of Human Rights: Anti-democratic or Guardian of Fundamental Values", Royal Institute of International Affairs/Parliamentarians for Global Action, Londres, Royaume-Uni, 13 octobre 2014

Séminaire sur "The interplay between the European Court of Human Rights and National Courts", organisé par le ministère des Affaires étrangères suédois en collaboration avec la Cour suprême et la Cour suprême administrative, Stockholm, 19 mai 2014

Lord Hoffmann, "The Universality of Human Rights", 19 mars 2009

Lady Justice Arden, "Peaceful or Problematic? The Relationship Between National Supreme Courts and Supranational Courts in Europe", 10 novembre 2009

Lady Justice Arden, "Is the Convention Ours?" (intervention lors du Séminaire marquant l'ouverture de l'année judiciaire de la Cour européenne des droits de l'homme), 29 janvier 2010

Lord Carnwath, "The subsidiary role of the European Court of Human Rights in the UK judicial system", 20 septembre 2013 (également disponible en italien)

Lord Sumption, "The Limits of Law", 20 novembre 2013

Lord Justice Laws, "The Common Law and Europe" (Hamlyn Lecture III), 27 novembre 2013

Lady Hale, "What's the point of human rights?", 28 novembre 2013

Lord Judge, "Constitutional Change: Unfinished Business", 4 décembre 2013

Lord Mance, "Destruction or Metamorphosis of the Legal Order?", 14 décembre 2013

Lord Dyson, "The Extraterritorial Application of the European Convention on Human Rights: now on a firmer footing, but is it a sound one?", 30 janvier 2014

Lord Neuberger, "The British and Europe", 12 février 2014

Lord Dyson, "Are the judges too powerful?", 12 mars 2014

Quels sont les défis actuels et futurs pour l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme? Comment y répondre?

Ce rapport est le résultat de travaux intergouvernementaux menés tout au long du biennium 2014-2015 au sein du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) et de ses instances subordonnées, le Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR) et son Groupe de rédaction «F» sur la réforme de la Cour (GT-GDR-F), en réponse aux paragraphes 35. c à 35. f de la Déclaration de Brighton.

Pour sortir des sentiers battus et analyser de manière exhaustive l'ensemble du système de la Convention, des méthodes de travail particulièrement innovantes ont été mises en place. Sept experts extérieurs indépendants ont été associés à l'ensemble des travaux préparatoires. Un appel ouvert à contributions a été lancé à travers l'Europe et des experts ad hoc issus du monde universitaire et de la société civile ont participé aux travaux, enrichis en outre par la Conférence sur l'avenir à long terme de la Cour organisée par le réseau universitaire PluriCourts à Oslo en avril 2014. Le rapport reflète également les travaux menés au sein d'autres organes du Conseil de l'Europe et envisage les suites à donner à la Déclaration de Bruxelles (27 mars 2015) portant sur «la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée».

Le rapport analyse en détail quatre grands domaines cruciaux pour l'efficacité à plus long terme et la viabilité du système de la Convention :

- ▶ La mise en œuvre de la Convention au niveau national ;
- ▶ L'autorité de la Cour ;
- ▶ L'exécution des arrêts de la Cour et sa surveillance ;
- ▶ La place de la Convention dans l'ordre juridique européen et international.

Les défis inhérents à chacun de ces domaines sont identifiés, ainsi que les réponses à y apporter par l'ensemble des acteurs du système de la Convention.

www.coe.int