



Guide pour la rédaction des plans et bilans d'action pour l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme

PREFACE

Pour que le mécanisme de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne soit efficace, il importe que l'Etat défendeur s'exprime, le plus rapidement possible après qu'un arrêt est devenu définitif, sur ce qu'il considère requis pour son exécution. Cette exigence ressort clairement des Règles du Comité des Ministres et afin de préciser ce qu'il attend des Etats défendeurs à cet égard, le Comité a introduit dès 2004¹ la notion de « Plan d'Action » dans ses méthodes de travail. Puis, dans une décision concernant les mesures visant à améliorer l'exécution des arrêts de la Cour européenne, adoptée lors de la 1059^e réunion DH (juin 2009), le Comité des Ministres a invité les Etats à fournir un plan d'action et/ou un bilan d'action dès que possible et au plus tard dans un délai de 6 mois à compter de la date à laquelle un arrêt est devenu définitif.

La réforme des méthodes de travail du Comité des Ministres entreprise suite à la Conférence d'Interlaken, qui a abouti au processus de surveillance à deux axes, confère aux plans et bilans d'action un rôle crucial dans ce processus. Ainsi, en 2011, la soumission des plans et des bilans d'action est devenue obligatoire.

Dans la déclaration adoptée le 27 mars 2015 à l'issue de la Conférence de haut niveau tenue à Bruxelles, les Etats parties ont été invités à « continuer à accentuer leurs efforts pour produire, dans les délais impartis, des plans et bilans d'action complets, instruments-clés du dialogue entre le Comité des Ministres et les Etats parties, qui peuvent également contribuer à un dialogue renforcé avec d'autres acteurs, tels que la Cour, les parlements nationaux ou les institutions nationales des droits de l'homme ».

Les plans et les bilans d'action sont ainsi devenus des éléments clés de la surveillance de l'exécution, apportant une contribution majeure à la transparence accrue du processus d'exécution, ainsi qu'à son dynamisme.

¹ A l'initiative de la Présidence norvégienne.

Documents de référence :

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

Décision adoptée lors de la 1100e réunion CM-DH en décembre 2010 (point e.)

Document d'information CM/Inf/DH(2010)37, 6 septembre 2010 – Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme: mise en œuvre du plan d'action d'Interlaken – modalités d'un system de surveillance à deux axes

Document d'information CM/Inf/DH(2010)45 final, 7 décembre 2010 - Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme: mise en œuvre du plan d'action d'Interlaken – questions en suspens relatives aux modalités pratiques de mise en œuvre du nouveau système de surveillance à deux axes

Conclusions de la *Table-ronde sur les plans et bilans d'action dans la procédure de surveillance à deux axes*, tenue à Strasbourg, le 13, 14 octobre 2014

Le but de ce document est de:

- clarifier la structure des plans et bilans d'action et le type d'informations requises;
- rappeler les délais de soumission au Comité des Ministres et de mise à jour de ces documents;
- présenter des exemples de bonnes pratiques mises en place par les autorités pour optimiser la collecte des informations requises et la production en temps utile de ces documents, à la lumière notamment des échanges et conclusions de la *Table Ronde Multilatérale sur les plans et bilans d'action des Etats pour l'exécution des arrêts de la Cour européenne : pratiques actuelles et perspectives futures*, tenue à Strasbourg, le 13 et 14 octobre 2014.

Sommaire

I - Qu'est-ce qu'un plan/bilan d'action	3
A. Définition du plan/bilan d'action.....	3
B. Caractéristiques générales	4
II - Structure des plans et bilans d'action et type d'informations requises	4
A. Description de l'affaire.....	5
B. Mesures individuelles.....	6
C. Mesures générales.....	7
D. Conclusion des autorités.....	10
E. Annexes aux plans et bilans d'action	10
III - Questions procédurales	10
Soumission des plans et bilans d'action et mise à jour des plans d'action	10
IV - Pratiques actuelles relatives aux mesures à mettre en place par les autorités pour optimiser la collecte des informations requises et la production en temps utile des plans et bilans d'action	12
A. Collecte des informations.....	12
B. Rédaction des plans et bilans d'action.....	14

I - Qu'est-ce qu'un plan/bilan d'action

A. Définition du plan/bilan d'action

Plan d'action

Un plan d'action est un document présentant les mesures que l'État défendeur a pris et entend prendre pour exécuter un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, contenant un calendrier indicatif d'adoption et de mise en œuvre desdites mesures.

Le plan présentera, si possible, toutes les mesures requises en vue de l'exécution de l'arrêt. Lorsqu'il n'est pas possible de définir toutes les mesures immédiatement, le plan indiquera les actions à entreprendre pour déterminer les mesures requises.

Le plan d'action est un document évolutif. Il doit être mis à jour régulièrement, tout au long du processus d'exécution, avec des informations actualisées sur les développements intervenus dans l'adoption des mesures envisagées initialement. Le plan d'action doit également être révisé si les autorités considèrent que les mesures prévues initialement demandent à être revisitées au vu de nouveaux développements.

Bilan d'action

Le bilan d'action est un rapport de l'État défendeur présentant toutes les mesures adoptées pour exécuter pleinement un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, et/ou les raisons pour lesquelles aucune mesure ou aucune mesure additionnelle n'est requise.

Lorsque l'Etat a, dans un premier temps, soumis un/des plan(s) d'action et que toutes les mesures qui y étaient décrites ont été adoptées, l'ultime mise à jour du plan d'action le transforme en bilan d'action. Lorsqu'aucune mesure n'est requise ou que les mesures nécessaires ont déjà été prises à un stade précoce, l'Etat soumet directement un bilan d'action.

Il convient de préciser qu'un plan ou un bilan d'action n'est attendu que pour:

- les affaires de référence (« précédents »),
- les groupes d'affaires,
- les affaires répétitives (« clones ») dont les précédents ont été clos,
- les règlements amiables avec des engagements spécifiques (autre que le paiement d'une somme d'argent).

S'agissant des affaires répétitives qui s'ajoutent aux groupes d'affaires encore pendants devant le Comité des Ministres, les informations sur les mesures individuelles nécessaires aux fins de l'exécution pourront en général être présentées lors d'une mise à jour du plan d'action pour l'intégralité du groupe. Toutefois, s'il ressort de l'arrêt que des mesures individuelles urgentes sont requises, ces informations devront être soumises le plus rapidement possible, si nécessaire dans une communication séparée (voir partie III. A infra). Par la suite, les autorités incluront ces informations dans la prochaine mise à jour du plan d'action ou dans le bilan d'action portant sur l'intégralité du groupe.

Documents de référence :

Document d'information CM/Inf/DH(2010)37 du 6 septembre 2010 – Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme: mise en œuvre du plan d'action d'Interlaken – modalités d'un système de surveillance à deux axes, Annexe I, §§ 5-7

Document d'information CM/Inf/DH(2009)29rev du 3 juin 2009 - Plans d'Action – Bilan d'Action

B. Caractéristiques générales

Les plans et les bilans d'action doivent permettre au Comité des Ministres d'exercer une surveillance éclairée. Il est donc primordial que ces documents donnent une image claire et précise des questions/problèmes soulevés par une affaire, du contenu des mesures envisagées et/ou adoptées, ainsi que de leur impact et de leur capacité à régler les problèmes en cause.

Concision

Un plan/bilan d'action doit être concis et se rapporter exclusivement à la phase d'exécution de l'arrêt définitif sous examen. Il est inutile d'inclure des informations déjà présentées devant la Cour européenne et examinées par elle, qui ne sont plus pertinentes au stade de l'exécution de l'arrêt.

Lorsque les problèmes soulevés dans un arrêt s'intègrent dans une problématique plus vaste, il peut quelquefois sembler difficile de sélectionner les informations à inclure dans le plan/bilan d'action. Pour faciliter cette sélection, il peut être utile de classer ces mesures selon leur lien avec le processus d'exécution de l'arrêt de la Cour. On distinguera ainsi deux catégories de mesures:

- Les mesures nécessaires à l'exécution de l'arrêt : ces mesures doivent absolument être incluses et expliquées dans le plan ou bilan d'action;
- Les mesures additionnelles, complémentaires aux premières, qui vont au-delà de ce qui est strictement requis pour l'exécution de l'arrêt, mais qui, dans une lecture plus large de celui-ci, se révèlent utiles pour un développement continu du cadre juridique national visé par l'arrêt : ces mesures peuvent être incluses dans le plan ou bilan d'action.

Clarté et accessibilité

Lors de la rédaction des plans et bilans d'action, il ne faut pas perdre de vue que les lecteurs de ces documents ne sont pas forcément familiarisés avec le droit interne du pays en question. De plus, même s'ils sont en premier lieu destinés au Comité des Ministres, les plans et bilans d'action sont des documents publics, que le monde extérieur suit également attentivement. Par conséquent, les mesures prises ou envisagées devraient être présentées et expliquées d'une manière claire et accessible.

A cet égard, il est important d'assurer que les plans et bilans d'action permettent la compréhension de la situation mise en cause, ainsi que de l'état de l'exécution, sans qu'il soit besoin de consulter d'autres documents, tels que l'arrêt de la Cour européenne ou de précédentes soumissions du Gouvernement.

Documents de références:

Document d'information CM/Inf/DH(2010)37, 6 septembre 2010 – Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme : mise en œuvre du plan d'action d'Interlaken – modalités d'un système de surveillance à deux axes

Document d'information CM/Inf/DH(2010) (2010)45 final, 7 décembre 2010 - Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme: mise en œuvre du Plan d'action Interlaken – questions en suspens relatives aux modalités pratiques de mise en œuvre du nouveau système de surveillance à deux axes

Document d'information CM/Inf/DH(2009)29rev – Plans d'Action – Bilan d'Action

II - Structure des plans et bilans d'action et type d'informations requises

Les différentes parties composant un plan/bilan d'action sont la description de l'affaire ou du groupe d'affaires en cause (A), les mesures individuelles (B), les mesures générales (C) et la conclusion des autorités (D) ; le plan/bilan d'action peut également comporter des annexes (E).

Les sections qui structurent le plan ou bilan d'action présentées dans les parties A à C ci-dessous doivent s'articuler entre elles pour démontrer que les mesures proposées satisfont à l'obligation de résultat qui pèse sur l'Etat. Ainsi, la description de l'affaire doit établir le cadre pour l'exécution : elle mettra en évidence l'origine de la violation (ou de chacune des violations s'il y en a plusieurs), ce qui permettra d'évaluer la pertinence des mesures proposées pour y remédier. De la même manière, la présentation des mesures individuelles doit mettre en évidence le lien entre la satisfaction équitable octroyée par la Cour et les autres mesures individuelles nécessaires pour assurer, dans la mesure du possible, la *restitutio in integrum* pour la partie lésée.

Si les mesures générales requises visant à réparer une ou plusieurs violations sont examinées dans le contexte d'autres affaires ou groupes d'affaires, une simple référence aux affaires ou groupes d'affaires concernés est suffisante.

A. Description de l'affaire

La description de l'affaire doit permettre d'établir l'origine de la violation constatée par la Cour.

A inclure :

- une brève indication de l'objet de l'affaire/du groupe d'affaires
- un résumé des faits pertinents avec leur date
- une brève description de la/des violation(s) constatée(s) par la Cour

A éviter :

- un énoncé de tous les griefs plaidés devant la Cour (seuls les constats de violation sont pertinents)
- une description trop longue et détaillée des faits (seuls les éléments clés constitutifs de la violation sont pertinents)

Conseil :

- il est possible d'utiliser la description de l'affaire publiée sur le site internet du Service de l'exécution

Pour plus de détails :

La description de la violation reflète ce que la Cour a constaté comme étant contraire à la Convention. Le but n'est pas de faire un résumé de l'arrêt de la Cour, mais d'identifier le problème mis en évidence.

Les faits pertinents sont ceux ayant conduit aux constats de la Cour européenne. Même si cela est détaillé sous la partie concernant les mesures générales, ce résumé doit mettre en évidence la cause du dysfonctionnement.

Il est essentiel d'indiquer la date de la violation. En situant la violation dans le temps, les autorités peuvent identifier quel était le cadre législatif/réglementaire applicable ou la pratique des tribunaux au moment des faits et s'il y a eu des changements entre temps. Ces informations seront cruciales pour identifier la nécessité d'adopter des mesures.

Ainsi, s'il s'agit d'une affaire similaire à une autre affaire pendante devant le Comité des Ministres, la date permet de déterminer si la violation est survenue avant les mesures générales prises dans l'affaire de référence (auquel cas aucune mesure générale supplémentaire n'est nécessaire) ou bien si, survenue après l'adoption des mesures générales dans l'affaire de référence, la violation est une indication que ces mesures ont été insuffisantes et que des mesures générales complémentaires sont nécessaires.

B. Mesures individuelles

Le but des mesures individuelles est d'assurer que la violation a cessé et que la partie lésée est placée, dans toute la mesure du possible, dans la situation qui était la sienne avant la violation de la Convention.

Cette partie devra donc présenter :

- les conséquences de la violation subies par le requérant ;
- les préjudices couverts par la satisfaction équitable ;
- les mesures prises ou envisagées pour remédier, le cas échéant, aux conséquences de la violation non couvertes par la satisfaction équitable.

Il est important que les autorités présentent leur conclusion quant aux mesures individuelles :

- si aucune mesure n'est estimée nécessaire, il conviendra d'expliquer pourquoi aucune conséquence de la violation ne persiste ou pourquoi les conséquences de la violation subies par le requérant ne peuvent pas être réparées ;
- s'il ne peut être remédié que partiellement aux conséquences de la violation subies par le requérant, il conviendra également d'expliquer pourquoi ;
- si les mesures individuelles requises dépendent de l'adoption au préalable de mesures générales, il est important de l'indiquer.

Pour plus de détails :

Les deux volets des mesures individuelles

L'obligation d'adopter des mesures individuelles et de fournir une réparation à la partie requérante comporte deux volets. Le premier consiste, pour l'Etat, à fournir toute satisfaction équitable – d'ordinaire une somme d'argent – que la Cour européenne a pu octroyer en vertu de l'article 41 de la Convention.

Le second volet est lié au fait que les conséquences d'une violation pour la partie requérante ne sont pas toujours réparées de manière adéquate par le simple octroi d'une somme d'argent par la Cour ou par un constat de violation. En fonction des circonstances, l'obligation fondamentale d'assurer autant que possible la *restitutio in integrum* peut ainsi imposer des mesures supplémentaires (par exemple réouverture d'une procédure pénale inéquitable, mise en œuvre d'une décision judiciaire nationale non exécutée ou révocation d'une mesure d'éloignement prise à l'encontre d'un étranger en dépit d'un risque réel de torture ou d'autres formes de mauvais traitements dans le pays de retour).

C'est pourquoi, même si le paiement de la satisfaction équitable fait l'objet, dans la nouvelle procédure pour la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne, d'un enregistrement simplifié², il est utile de rappeler dans le plan/bilan d'action, ce que couvriraient les sommes éventuellement allouées par la Cour. Il se peut également que la Cour, sous l'article 41 de la Convention, ait donné d'autres indications qui seront importantes pour l'évaluation des mesures individuelles requises.

Comment présenter les mesures individuelles dans les grands groupes d'affaires

Il est recommandé de présenter les informations concernant les mesures individuelles pour toutes les affaires qui font parties d'un groupe dans le cadre du plan/bilan d'action pour ce groupe. S'il s'agit d'un nombre important d'affaires, ces informations peuvent également faire

² Il est suffisant de remplir le formulaire spécial d'enregistrement de paiement - accessible aux délégations à partir de l'espace collaboratif restreint https://cs.coe.int/team21/DM_EXEC/Just%20satisfaction%20form/Forms/AllItems.aspx - et de le retourner au Service de l'exécution, qui l'enregistrera et adressera un accusé de réception à l'Etat concerné. En cas de contestation de la part du requérant, le problème soulevé sera approfondi par le Service de l'exécution avec la délégation concernée, sur la base des pièces justificatives conservées par les autorités nationales et à la lumière de toute autre information pertinente, en vue de trouver une solution appropriée. Le cas échéant, si une situation devait exceptionnellement l'exiger, la question pourrait être soumise au Comité des Ministres.

l'objet d'une annexe au plan/bilan d'action. Lorsqu'une nouvelle affaire se rajoute à un groupe, les informations concernant les mesures individuelles qu'elle requière peuvent dans un premier temps faire l'objet d'une communication séparée, mais elles devront ultérieurement être ajoutées au plan/bilan d'action lors d'une mise à jour.

Sur l'importance d'indiquer un calendrier indicatif pour la suite du processus d'exécution

Les plans d'action qui indiquent qu'il y a encore des mesures individuelles à prendre doivent inclure un calendrier indicatif pour leur mise en œuvre. Ce calendrier joue un rôle important dans le processus d'exécution, en assurant sa transparence et sa prévisibilité au profit de tous les intéressés, en particulier les requérants. Ainsi, s'agissant d'une violation continue qui perdure, telle qu'une procédure judiciaire en cours dont on attend l'issue, il convient non seulement d'indiquer les mesures que les autorités entendent prendre afin de mettre un terme à cette situation, mais également de préciser, autant que possible, des échéances pour leur mise en œuvre (prochaine audience dans une procédure, date limite pour la soumission d'un rapport d'expert, etc.). Il en va de même pour les mesures individuelles visant à effacer les conséquences d'une violation qui a pris fin.

Pour la situation particulière des mesures individuelles urgentes, voir Partie III.A infra.

Documents de références :

Recommandation (2000) 2 / 19 janvier 2000 du Comité des Ministres aux Etats membres 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

Document d'information CM/Inf/DH(2008)7 final – Contrôle du paiement des sommes allouées au titre de la satisfaction équitable : aperçu de la pratique du Comité des Ministres

Document d'information CM/Inf/DH(2010)37, 6 septembre 2010 – Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme : mise en œuvre du plan d'action d'Interlaken – modalités d'un system de surveillance à deux axes

C. Mesures générales

Les mesures générales doivent être prises afin de prévenir de nouvelles violations similaires à celles constatées et/ou de mettre un terme à des violations continues.

Cette partie devra donc présenter:

- l'évaluation des autorités quant à l'origine de la violation;
- leur évaluation de l'étendue de la violation et de la nécessité de mesures générales ;
- les mesures éventuellement déjà prises ;
- les mesures encore envisagées, y compris le cas échéant les mesures intérimaires, avec un calendrier indicatif pour leur adoption ;
- l'analyse des autorités quant à l'impact - constaté ou prévu – de ces mesures.

Si une violation spécifique est considérée comme un cas isolé, il importe d'expliquer brièvement pourquoi elle est considérée comme telle.

En tout état de cause, tout comme pour les mesures individuelles, il est important que les autorités indiquent clairement leur conclusion sur l'état d'exécution de cet aspect de l'affaire, en précisant si les mesures déjà prises sont considérées comme suffisantes aux fins de l'exécution ou si des mesures additionnelles sont nécessaires ou envisagées, ou encore si la nécessité de mesures supplémentaires doit encore être évaluée.

Pour plus de détails :

Origine/source(s) de la violation

Pour déterminer les mesures appropriées, il faut rechercher d'abord l'origine de la violation constatée par la Cour européenne. Ainsi, le plan ou bilan d'action doit présenter l'évaluation des

autorités à ce sujet avec, le cas échéant, une référence aux constats de la Cour européenne qui permettent d'identifier les sources de la violation. Toute autre information venant corroborer cette évaluation peut être ajoutée, par exemple des précisions sur le droit et la pratique internes dans la matière visée par l'arrêt.

Parfois, il arrive qu'une violation soit le résultat de plusieurs causes de nature différente, telles que l'absence de cadre législatif approprié, combinée avec des procédures administratives compliquées et un changement imprévisible dans la jurisprudence pertinente. Dans un tel cas, le plan ou bilan d'action doit présenter cet ensemble de causes.

Evaluation de l'étendue de la violation et de la nécessité de mesures générales

Le plan d'action devrait inclure l'évaluation faite par les autorités de l'étendue de la violation et de la nécessité de prendre des mesures générales (ou des mesures générales complémentaires à celles déjà présentées dans une version précédente du plan d'action). L'évaluation des mesures nécessaires se fera bien entendu par rapport à la situation actuelle. Il n'est pas exclu que celle-ci ait changé depuis l'époque des faits litigieux. Il convient donc, le cas échéant, de présenter tout d'abord ces changements pour en déduire les mesures éventuellement encore nécessaires. Il est très important de bien marquer comment les changements proposés vont remédier à la situation incriminée par l'arrêt de la Cour.

Présentation des mesures prises et/ou envisagées

Le plan d'action devrait décrire les mesures à prendre et indiquer le calendrier indicatif pour leur mise en œuvre. Si l'adoption des mesures nécessaires est un processus de longue haleine, il conviendra également d'indiquer les mesures intérimaires éventuellement adoptées pour prévenir autant que possible des violations semblables en attendant l'adoption de réformes plus complètes ou définitives.

Le plan d'action devrait inclure également une explication quant aux effets attendus des mesures. En d'autres termes, le plan ou bilan d'action devrait répondre à la question de savoir comment ces mesures vont prévenir des violations similaires à l'avenir.

Impact des mesures adoptées

S'il s'agit d'un bilan d'action, il peut être nécessaire dans certaines situations de présenter non seulement les mesures adoptées, mais également une évaluation de leur impact. Cela est très important lorsque le problème provient d'une pratique administrative ou judiciaire et qu'il faut montrer que suite aux mesures générales, cette pratique a été modifiée.

La capacité des autorités à analyser l'impact des mesures adoptées est également de première importance dans des situations exigeant un vaste éventail de mesures différentes (par exemple en cas de durée excessive des procédures ou de surpopulation carcérale). En pareille circonstance, il peut être utile que le plan/bilan d'action présente non seulement des données permettant de mesurer l'impact des mesures adoptées, mais également les mesures mises en œuvre pour assurer la capacité des autorités de mesurer l'impact des mesures et de réagir rapidement si des mesures supplémentaires devaient s'avérer nécessaires.

Sur l'importance d'indiquer un calendrier indicatif pour la suite du processus d'exécution

Au plan national, le calendrier indicatif peut contribuer notamment à inscrire l'action des différents acteurs dans le processus d'exécution dans un cadre clair. Au niveau européen, le calendrier indicatif contribuera à déterminer le rythme de l'activité de surveillance du Comité des Ministres. Il est important aussi pour d'autres parties intéressées à l'exécution, telles que la Cour européenne ou l'Assemblée Parlementaire, qui pourront trouver dans ces calendriers des indications sur le fait que le processus d'exécution semble se dérouler de manière prévisible et justifiée au plan national.

Comme le terme «calendrier indicatif» le suggère, les indications temporelles données par l'Etat défendeur ne sont pas définitives. Le calendrier indicatif peut être revu et corrigé, selon

l'évolution du processus d'exécution. Il peut se concevoir comme «la feuille de route» qui accompagne le plan d'action, modifiable en cas d'obstacles ou de difficultés rencontrés tout au long du processus d'exécution.

Question de l'existence de recours internes

Compte tenu de son importance pour éviter des requêtes répétitives devant la Cour européenne, la question des recours effectifs devrait toujours être traitée dans le plan/bilan d'action, même en l'absence d'un constat de violation de l'article 13, surtout si l'arrêt de la Cour relève l'existence d'un problème structurel. En effet, la Conférence de Brighton a exprimé sa préoccupation face au grand nombre de requêtes répétitives en instance devant la Cour européenne et a souligné l'importance pour les Etats de prévoir des voies de recours pour toute alléguation de violation d'un droit protégé par la Convention (voir également la Recommandation Rec(2004)6 du Comité des Ministres sur l'amélioration des recours internes, qui encourage les Etats à examiner leurs systèmes juridiques respectifs à la lumière de la jurisprudence de la Cour et à prendre le cas échéant les mesures nécessaires et adéquates pour garantir les recours effectifs exigés par l'article 13 de la Convention).

Question de la publication/diffusion de l'arrêt de la Cour européenne

Il convient de souligner que la publication et la diffusion d'un arrêt de la Cour européenne poursuivent deux finalités. De manière générale, elles visent l'information des acteurs concernés sur les développements jurisprudentiels de la Cour. Dans ce contexte, il est utile de rappeler que le Comité des Ministres a recommandé aux Etats de s'assurer que les arrêts et les décisions qui constituent des développements pertinents de la jurisprudence soient rapidement et largement publiés, dans la ou les langues du pays, dans leur intégralité ou à tout le moins sous forme de résumés ou d'extraits substantiels (avec des références appropriées aux textes originaux), en particulier dans le journal officiel, le bulletin d'information du ministère compétent, des revues juridiques ou dans d'autres médias couramment utilisés par la communauté juridique, y compris, le cas échéant, les sites Internet.

Dans certains cas, la publication/diffusion poursuit également une finalité particulière, lorsqu'elle est conçue comme une mesure générale, dont il est escompté qu'elle provoque un changement de pratique de ses destinataires (les acteurs concernés par la violation). Il peut même arriver qu'elle soit la seule mesure envisagée par les autorités en exécution d'un arrêt. Dans une telle situation, il importe que les autorités expliquent dans le plan/bilan d'action ce qui est attendu de cette mesure et comment elle peut aboutir à ce résultat.

Cas isolés

Une violation spécifique peut être considérée comme un cas isolé lorsqu'elle est intrinsèquement liée aux circonstances particulières de l'affaire. Il n'est toutefois pas suffisant d'indiquer sans explications qu'il s'agit d'un cas isolé ou d'une violation liée aux circonstances particulières de l'espèce. Le caractère isolé de la violation doit être démontré, en indiquant quelles sont les circonstances particulières de l'affaire qui font qu'une violation similaire ne saurait se reproduire.

Documents de références :

Recommandation (2004) 6 du 12 mai 2004 du Comité des Ministres aux Etats membres sur l'amélioration des recours internes

Recommandation (2002) 13 du 18 décembre 2002 du Comité des Ministres aux Etats membres 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

Document d'information CM/Inf/DH(2010)37 du 6 septembre 2010 – Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme : mise en œuvre du plan d'action d'Interlaken – modalités d'un système de surveillance à deux axes

D. Conclusion des autorités

S'il s'agit d'un plan d'action, la conclusion des autorités devrait se référer à l'étape suivante du processus d'exécution, en indiquant à quel moment une version mise à jour du plan d'action pourra être présentée au Comité des Ministres.

Pour un bilan d'action, il convient de présenter la conclusion des autorités sur les mesures individuelles et les mesures générales, invitant le Comité à mettre fin à sa surveillance de l'affaire. Si un grief répétitif (« clone ») reste sous la surveillance du Comité dans le cadre d'une autre affaire ou groupe d'affaires, la conclusion du bilan d'action devrait le préciser, en mentionnant l'engagement des autorités à résoudre le problème dans ce contexte.

E. Annexes aux plans et bilans d'action

Le plan/bilan d'action devant rester un document concis, les annexes peuvent s'avérer des instruments utiles pour présenter des informations complémentaires ou des exemples à l'appui des affirmations qu'il contient. Toutefois, afin que cet outil soit efficace, il faut éviter de soumettre en annexe des documents volumineux ou rédigés dans d'autres langues que les langues officielles du Conseil de l'Europe. Dans de telles situations, il est recommandé d'insérer dans le plan ou bilan d'action un résumé du contenu des informations présentées en annexe. Renvoyer à celles-ci dans le texte du plan ou bilan d'action ne suffit pas.

III - Questions procédurales

Cette partie traite du parcours du plan/bilan d'action dans la procédure de surveillance de l'exécution par le Comité des Ministres. Son but est de faciliter la compréhension du schéma dans lequel ces documents s'intègrent.

Soumission des plans et bilans d'action et mise à jour des plans d'action

Délai initial

Le plan ou le bilan d'action doit être soumis dès que possible et, dans tous les cas, dans un délai de 6 mois après que l'arrêt est devenu définitif. Il est important de souligner qu'il s'agit là d'un délai maximal. Bien souvent le plan ou le bilan d'action pourront être soumis avant l'expiration de ce délai. Une soumission à plus bref délai sera même nécessaire dans des situations d'urgence ou lorsqu'il s'agit de l'exécution d'un arrêt pilote lui-même assorti d'un délai pour l'adoption de certaines mesures prescrites par la Cour européenne.

Dans ce dernier cas, par exemple, le plan d'action devra être soumis en temps utile pour que le Comité puisse s'assurer que l'échéance fixée par la Cour pourra être respectée.

Pour les affaires impliquant des mesures individuelles urgentes, les autorités doivent fournir des informations sur les mesures individuelles aussitôt l'arrêt définitif, au besoin dans une communication spécifique. Ces informations seront ultérieurement incluses dans le plan ou bilan d'action complet, à soumettre dans le délai de 6 mois après que l'arrêt est devenu définitif.

Rappel

Conformément aux nouvelles méthodes de travail, lorsque le délai de 6 mois imparti aux Etats pour soumettre un plan ou bilan d'action a expiré sans qu'un tel document ne soit transmis au Comité des Ministres, le Service de l'exécution adresse une lettre de relance à la délégation concernée, fixant un nouveau délai de 3 mois en procédure standard / 2 mois en procédure soutenue. Si un Etat membre

n'a toujours pas présenté de plan ou bilan d'action dans ce nouveau délai et ne fournit aucune explication de cette situation au Comité des Ministres, le Secrétariat est chargé de proposer que la question soit examinée en détail par le Comité des Ministres dans le cadre de la procédure soutenue³.

Comment respecter le délai de soumission d'informations dans des situations complexes

Les problèmes structurels et/ou complexes nécessitent, dans la plus part des cas, une période de réflexion plus longue pour identifier les solutions optimales et pour faire une estimation correcte du temps nécessaire pour les résoudre. Se pose donc la question de savoir quel sera le contenu de la partie concernant les mesures générales, y compris s'agissant du calendrier indicatif, dans le plan d'action initial.

Dans une telle situation, il n'est pas attendu des autorités qu'elles soumettent un plan d'action initial comportant les mesures d'exécution elles-mêmes, puisqu'elles ne sont pas encore définies. En revanche, le plan d'action devra présenter les actions entreprises par les autorités en vue de définir ces mesures.

Il en va de même pour le calendrier indicatif. Il ne s'agit pas d'un calendrier pour la mise en œuvre des mesures censées aboutir à l'exécution de l'arrêt, mais de la «feuille de route» de la réflexion menée au niveau national par les autorités, en tant que première étape du processus d'exécution (création d'un groupe d'experts mandaté pour analyser la situation, délai approximatif dans lequel ce groupe de travail rendra ses conclusions etc.).

La mise à jour du plan d'action initial

L'idée sous-jacente du système de contrôle continu mis en place par la procédure de surveillance à deux axes⁴ est que le Comité des Ministres doit pouvoir suivre le déroulement du processus d'exécution au travers de mises à jour régulières du plan d'action.

Le plan d'action doit en effet être mis à jour aussitôt qu'il y a des développements importants dans l'adoption des mesures prévues. Il s'agira de présenter les mesures mises en œuvre depuis la soumission de la version précédente du plan d'action, ainsi qu'une évaluation de l'impact de ces mesures. De cette manière, le plan d'action évoluera graduellement vers le bilan d'action, sur la base duquel le Comité des Ministres pourra décider de mettre un terme à sa surveillance.

Il convient de souligner dans ce contexte qu'il n'est pas nécessaire de présenter des mises à jour pour chaque développement dans le processus d'exécution, mais qu'il importe d'informer le Comité des Ministres des avancées significatives dans le déroulement de ce processus. Il est également nécessaire d'assurer la transparence par rapport aux éventuels problèmes ou obstacles rencontrés dans la mise en œuvre du plan d'action et d'indiquer les solutions envisagées pour surmonter ces difficultés. Dans le même souci de transparence, les autorités pourront souhaiter inclure dans leur mise à jour certains commentaires formulés dans des soumissions d'ONG et les réponses apportées⁵.

Pour en faciliter la compréhension, il est utile de veiller à ce que le plan d'action mis à jour conserve, dans toute la mesure du possible, la structure du plan initial. Il est également souhaitable que l'Etat

³ Voir point IV du document d'information CM/Inf/DH(2010)45final.

⁴ Dans cette procédure, toutes les affaires sont en permanence inscrites à l'ordre du jour du Comité des Ministres (un ordre des travaux précisant les affaires sur lesquelles le Comité se concentrera durant une réunion donnée).

⁵ En conformité avec les *Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables* (voir Règle 9.3), les communications des ONG sont portées à la connaissance du Comité des Ministres accompagnées de toutes observations de la délégation concernée, à condition que ces dernières soient transmises au Secrétariat dans un délai de cinq jours ouvrables après notification d'une telle communication. Même si elles n'ont pas répondu aux soumissions des ONG dans le délai prévu, les autorités ont toujours la possibilité d'y répondre à travers une communication séparée soumise après l'expiration dudit délai ou dans la prochaine mise à jour du plan d'action.

défendeur présente toutes les informations à jour dans un document unique, sans références à des communications précédentes. Si, dans des cas exceptionnels, il préfère compléter son plan d'action par une communication séparée, il est important de veiller à ce que cet envoi soit suivi dès que possible de la soumission d'un plan (ou, le cas échéant, bilan) d'action consolidé, incluant le contenu de cette communication séparée. De façon générale, il n'est pas souhaitable que pour avoir une vision globale de l'état d'exécution de l'affaire, le Comité doive se référer à différents documents des autorités.

Soumission du bilan d'action

Lorsque l'État membre estime que toutes les mesures ont été prises et qu'il s'est acquitté de l'obligation que lui incombe en vertu de l'article 46 de la Convention, le plan d'action est transformé en bilan d'action.

Le Secrétariat procèdera à une évaluation définitive du bilan d'action au plus tard dans un délai de 6 mois à compter de la soumission de ces informations. Si l'État membre et le Secrétariat sont d'accord sur le caractère approprié et suffisant des mesures mises en œuvre, le Secrétariat proposera au Comité d'adopter une résolution finale mettant fin à son examen de l'affaire.

Documents de référence :

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

Document d'information CM/Inf/DH(2010)45 final, 7 décembre 2010 - Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme: mise en œuvre du plan d'action d'Interlaken – questions en suspens relatives aux modalités pratiques de mise en œuvre du nouveau système de surveillance à deux axes. Aussi (2010)37

IV - Pratiques actuelles relatives aux mesures à mettre en place par les autorités pour optimiser la collecte des informations requises et la production en temps utile des plans et bilans d'action

Cette partie indique des exemples de pratiques présentés lors des tables rondes tenues respectivement à Tirana et à Strasbourg. Ces exemples ne sont ni exhaustifs, ni contraignants. Ils sont destinés à servir de source d'inspiration à ceux qui le souhaitent.

Documents de référence⁶ :

Table Ronde Multilatérale sur les moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, Tirana, 15-16 décembre 2011

Table Ronde Multilatérale sur les plans et bilans d'action des états pour l'exécution des arrêts de la Cour européenne : pratiques actuelles et perspectives futures, Strasbourg, 13-14 octobre 2014

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Themes/Tables_rondes/RoundTables_fr.asp

A. Collecte des informations

Autorité(s) responsable(s)

Le Comité des Ministres a recommandé aux États membres de désigner un coordinateur – personne physique ou instance – de l'exécution des arrêts au niveau national, qui devrait se voir confier les pouvoirs et l'autorité nécessaires pour obtenir les informations pertinentes⁷.

⁶ Les Conclusions des tables rondes sont disponibles à

http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Themes/Tables_rondes/RoundTables_fr.asp

⁷ Voir Recommandation CM/Rec(2008)2 du Comité des Ministres aux États membres sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme ainsi que plus

Dans la plupart des Etats membres, le rôle de coordinateur général est assumé par l'Agent du gouvernement. Mais ce n'est pas toujours le cas. Au Royaume-Uni, par exemple, le rôle de coordinateur, dans la phase de l'exécution de l'arrêt, passe de l'Agent du gouvernement (Ministère des affaires étrangères) au Ministère de la Justice.

Toutefois, la responsabilité primaire pour l'exécution de l'arrêt revient souvent à l'autorité concernée par l'arrêt. Des comités interministériels ou des groupes de travail peuvent être établis afin de décider les mesures à prendre pour l'exécution de l'arrêt, surtout s'il s'agit d'un arrêt qui révèle un problème structurel ou complexe.

Sources d'information

Afin de préparer un bon plan/bilan d'action, il est crucial de recueillir d'abord toutes les informations pertinentes pour l'exécution. Il est donc recommandé de ne se pas limiter à consulter les autorités concernées, mais de faire appel également à d'autres sources potentielles d'information, telles que les structures nationales des droits de l'homme (SNCDH ; institutions nationales des droits de l'homme et médiateurs), les diverses entités spécialisées du Conseil de l'Europe (CPT, ECRI, CEPEJ etc.) et des autres organisations intergouvernementales (UE, ONU), la société civile ou les media.

S'agissant de la coopération avec la société civile, certains participants à la table-ronde tenue à Strasbourg, partageant leur expérience à cet égard, ont relevé l'utilité d'initier une telle coopération dans la phase de préparation des plans et bilans d'action, afin d'éviter le prolongement inutile du processus causé par la nécessité de modifier le plan d'action après sa publication, suite aux observations faites par les ONG.

Parfois, les informations nécessaires ont été déjà collectées, lors de la préparation d'un rapport sur les mêmes questions, adressé à un autre organisme international, qui peut servir de source d'inspiration pour le plan ou bilan d'action.

Mesures visant à faciliter la collecte des informations nécessaires et assurer la publication des plans/bilans d'action

Le Comité des Ministres a formulé, aussi bien dans sa Recommandation (2008)² que dans la récente déclaration de Bruxelles, une série de recommandations pertinentes pour la collecte des informations nécessaires pour la rédaction des plans / bilans d'action. Dans ce contexte, il a notamment souligné de développer des synergies efficaces entre les acteurs pertinents du processus d'exécution au niveau national, que ce soit de manière générale ou en réponse à un arrêt spécifique⁸.

Une telle mesure est la création d'un réseau interinstitutionnel capable de réagir rapidement. Afin de faciliter la collecte d'informations, il peut être utile d'identifier des personnes de contact au sein des autorités nationales impliquées dans le processus d'exécution des arrêts, en conformité avec la Recommandation du Comité des Ministres⁹. Par exemple, en Allemagne, des agents de liaison ont été désignés tant au niveau fédéral qu'au niveau des régions (*Länder*); en Autriche, les coordinateurs des droits de l'homme se réunissent régulièrement pour discuter, entre autres, des questions liées à l'exécution des arrêts de la Cour européenne ; au Royaume-Uni, des avocats spécialisés dans les droits de l'homme et des responsables gouvernementaux en charge des politiques des droits de l'homme se rencontrent et restent en contact tout au long de l'année.

récemment la déclaration de Bruxelles (Plan d'action partie B 2), entérinée dans sa totalité par le Comité des Ministres lors de la session ministérielle (mai 2015).

⁸ Voir *Recommandation CM/Rec(2008)2*, précitée ainsi que la Déclaration de Bruxelles.

⁹ Idem.

Il est aussi recommandé de prendre des mesures pour garantir que les acteurs pertinents du processus d'exécution soient suffisamment familiarisés avec la jurisprudence de la Cour, ainsi qu'avec les recommandations et la pratique pertinentes du Comité des Ministres¹⁰. Il y a plusieurs moyens pour y parvenir. Ainsi, des programmes de formations peuvent être mis en place, comme les séminaires proposés aux juges en Slovaquie. Des conférences annuelles peuvent être organisées pour toutes les personnes de contact, comme c'est le cas en Allemagne, où des réunions sont organisées chaque année pour les officiers de liaison au niveau fédéral et régional, auxquelles participe également le juge élu au titre de l'Allemagne à la Cour européenne.

Un autre développement marquant est la pratique croissante des gouvernements de tenir, lorsque cela semble approprié, leurs parlements informés de la situation en matière d'exécution des arrêts de la Cour et des mesures prises à cet égard. De telles pratiques ont été préconisées par le Comité des Ministres dans sa Recommandation (2008)2. Elles répondent également aux appels de l'Assemblée parlementaire¹¹ aux Parlements nationaux, les invitant à s'assurer du suivi de la mise en œuvre effective des normes de la Convention au niveau national et, en particulier à veiller à ce que les commissions parlementaires compétentes prennent une part active dans l'exécution des arrêts pilotes de la Cour et des autres arrêts révélant d'importants problèmes structurels. Dans cette même perspective, l'Assemblée parlementaire a initié en 2013, un programme de formation comprenant des visites à Strasbourg pour les juristes chargés de conseiller les comités parlementaires pertinents sur des questions ayant trait à la Convention, y compris en ce qui concerne l'exécution des arrêts de la Cour¹². Il convient de mentionner également la pratique, établie dans plusieurs pays, de rapports annuels sur la jurisprudence de la Cour et l'exécution de ses arrêts, élaboré par le gouvernement et présenté au parlement. Par exemple, en Allemagne, un tel rapport, qui contient des informations sur la procédure d'exécution et les mesures prises dans des affaires spécifiques, est publié sur le site Internet du ministère fédéral de la justice et largement diffusé, y compris au Parlement.

Dans ce contexte, le Comité en a aussi appelé aux Etats pour qu'ils privilégient l'échange d'informations et de bonnes pratiques avec d'autres Etats parties, en particulier pour la mise en œuvre des mesures générales. Il en a également appelé aux Etats pour qu'ils favorisent l'accès aux décisions et résolutions du Comité des Ministres ainsi qu'aux plans et bilans d'action.

Méthodes utilisées pour la collecte d'informations

Dans quelques pays des formulaires standard ou questionnaires ont été rédigés pour aider les autorités concernées à fournir les informations nécessaires pour la préparation du plan ou bilan d'action (par exemple, en Belgique ou au Royaume-Uni). Cette méthode a pour effet également de responsabiliser les autorités concernées ainsi que de les guider dans le processus d'exécution.

B. Rédaction des plans et bilans d'action

Autorité(s) responsables(s)

Une fois la collecte d'informations terminée, l'autorité responsable rédige le plan ou bilan d'action. Dans nombre de pays cette tâche incombe à une instance spécialisée, fréquemment l'Agent du gouvernement ou parfois un service spécialisé uniquement dans la mise en œuvre des arrêts (par exemple en Arménie); dans un certain nombre d'autres pays cette tâche est en revanche décentralisée, ainsi en en Irlande ou au Royaume-Uni, où le plan d'action est préparé par l'autorité la plus concernée par l'arrêt de la Cour. Les Représentations Permanentes peuvent aussi être impliquées dans la rédaction des plans ou bilans d'action, par exemple, en Estonie.

¹⁰ Idem.

¹¹ Voir notamment Résolution 1823(2011) et Résolution 1914(2013).

¹² Voir le *Rapport annuel 2013*.

En fonction de la complexité de l'affaire et du type des mesures générales à prendre, on peut également établir un comité interministériel ou un groupe de travail.

Temps prévu

Afin de respecter le délai de soumission des plans/bilans d'action (en principe 6 mois), certains Etats utilisent ainsi les 3 premiers mois pour analyser l'arrêt et réfléchir aux mesures à prendre et les 3 derniers mois pour rédiger le plan d'action (par exemple, en Allemagne et en Irlande).

Parfois, les projets de plans d'action nécessitent l'approbation formelle du gouvernement, notamment s'il s'agit d'affaires qui révèlent des problèmes systémiques, qui exigent des amendements législatifs et/ou des dépenses budgétaires significatifs. Il est donc opportun de prévoir une période également pour cette étape.

Langue de rédaction

Parfois, les plans et bilans d'action sont rédigés dans la langue nationale, puis traduits en anglais ou en français. Cela permet de suivre facilement la recommandation formulée dans la Déclaration de Brighton de rendre les plans d'action accessible au plus grand nombre, y compris par leur publication dans les langues nationales.

Texte de référence:

Recommandation (2008) 2 du 6 février 2008 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme