



Strasbourg, le 30 novembre 2012

CDDH(2012)R76 Addendum I

COMITE DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME
(CDDH)

Rapport du CDDH sur les mesures prises par les Etats membres
pour mettre en oeuvre les parties pertinentes
des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir

1. INTRODUCTION GENERALE

A. Contexte

1. La Déclaration adoptée à l'issue de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, organisée par la Présidence suisse du Comité des Ministres à Interlaken, Suisse, les 18-19 février 2010, a appelé les Etats parties à la Convention européenne des droits de l'homme ("la Convention") "à informer le Comité des Ministres, avant la fin 2011, des mesures prises pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la présente Déclaration". La Déclaration adoptée à l'issue de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, organisée par la Présidence turque du Comité des Ministres à Izmir, Turquie, les 26-27 avril 2011, a rappelé aux Etats parties leur engagement "à mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration d'Interlaken et de la présente Déclaration".

2. Suite à la Conférence d'Interlaken, le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) a élaboré un projet de structure pour les rapports nationaux, devant être soumis par les Etats parties au Comité des Ministres, sur les mesures prises pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration d'Interlaken¹. Le Comité des Ministres a ensuite approuvé cette structure et invité tous les Etats membres à soumettre leurs rapports dès que possible et au plus tard le 31 décembre 2011².

3. Le mandat du CDDH pour le biennium 2012-2013 le charge, par le biais de son instance subordonnée le Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR), de préparer entre autres un rapport pour le Comité des Ministres "contenant (a) une analyse des réponses fournies par les Etats membres pour le 31 décembre 2011 dans leurs rapports nationaux sur les mesures prises pour mettre en oeuvre les parties pertinentes de la Déclaration d'Interlaken et (b) des recommandations pour le suivi". Le DH-GDR a, à son tour, conféré la préparation initiale du projet de rapport à son groupe de rédaction A (GT-GDR-A).

4. Ce document constitue le rapport dont a été chargé le CDDH aux termes de son mandat.

B. Le processus de soumission des rapports et ses résultats

5. A la seconde et dernière réunion du GT-GDR-A (5-7 septembre 2012), 46 des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe avaient soumis leur rapport national. 45 d'entre eux ayant suivi la structure approuvée par le Comité des Ministres. Le CDDH a pris en compte toutes les informations reçues en temps utile avant la seconde réunion du GT-GDR-A.

¹ Voir le rapport de la 72^e réunion du CDDH, doc. CDDH(2011)R72, Annexe IV.

² Voir les Décisions des Délégués sur les suites à donner à la 121^e session du Comité des Ministres (Istanbul, 10-11 mai 2011), doc. CM/Del/Dec(2011)1114/1.5, 25 mai 2011.

6. Comme on pouvait s'y attendre, la nature des rapports varie très largement. La plupart des Etats ont répondu à toutes ou à la plupart des questions posées dans la structure approuvée, bien que certains Etats aient concentré les informations dans leurs réponses à une partie seulement de ces questions. De la même manière, les niveaux de détails varient selon les rapports nationaux.

7. Peut-être de manière encore plus significative, de nombreux rapports nationaux ont intégré des informations détaillées sur les mesures prises avant la Conférence d'Interlaken (février 2010). Si la structure approuvée a invité les Etats à mentionner les mesures pertinentes prises avant la Conférence d'Interlaken lorsqu'il s'agissait de la raison pour laquelle il n'avait pas été jugé nécessaire d'entreprendre des actions dans certains domaines, les informations sur ces mesures antérieures ont très souvent été intégrées ailleurs dans le rapport national.

8. Considérant que l'objectif primordial de l'exercice est d'examiner les progrès récents dans la mise en oeuvre de la Convention au plan national, le CDDH a toutefois décidé, pour les raisons qui suivent et aux fins du présent rapport, de prendre en compte un plus large éventail d'informations pertinentes - tout en restant fidèle à la spécificité de l'exercice de mettre l'accent sur les développements les plus récents, faisant suite à la Conférence d'Interlaken.

9. De nombreuses dispositions des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir – d'ailleurs les plus importantes au regard des mesures à prendre par les Etats membres - concernent la mise en oeuvre de la Convention au niveau national. Les Déclarations d'Interlaken et d'Izmir n'ont toutefois pas été les seules incitations aux Etats à prendre de telles mesures, bien qu'en tant qu'engagements de haut niveau politique elles aient été particulièrement significatives : la Convention elle-même établit une obligation juridique de prendre de telles mesures ; il y a, en outre, des arrêts contraignants de la Cour à l'encontre de certains Etats parties ainsi qu'une série de recommandations pertinentes du Comité des Ministres aux Etats membres entre 2000 et 2010, et également d'autres activités de coopération et d'assistance du Conseil de l'Europe. Il serait par conséquent artificiel soit de supposer que toutes ces mesures prises après avril 2010 ne l'ont été qu'en réponse aux Déclarations d'Interlaken et/ou d'Izmir (et pratiquement impossible d'identifier les mesures qui l'ont été), soit d'exclure les informations pertinentes concernant les développements importants dans la période qui a précédé.

10. En outre, dans la mesure où le présent exercice tend à aboutir à des recommandations pour l'avenir, et étant donné qu'il ne s'agit pas d'un exercice de suivi dans le sens généralement établi, il est très utile d'avoir un plus grand nombre d'exemples de bonnes pratiques récentes que cela ne serait le cas si l'on s'était limité aux mesures introduites après la Conférence d'Interlaken. Une telle limitation aurait en effet exclu une grande partie des informations apportées par les rapports nationaux.

C. Méthodes de travail du CDDH

11. Etant donné la variété des questions abordées dans la structure pour les rapports nationaux et le volume d'informations reçues, le GT-GDR-A, lors de sa première réunion (14-16 mars 2012), a décidé de concentrer son attention sur certaines questions prioritaires et de nommer des rapporteurs pour préparer les projets de chapitres qui traitent de ces dernières. Les questions prioritaires étaient : renforcer la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention et assurer l'application de ceux-ci (élément 1 du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken)³; l'exécution des arrêts de la Cour, y compris des arrêts pilotes (éléments 2 et 9 respectivement du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken)⁴; tenir compte des développements de la jurisprudence de la Cour, y compris des arrêts à l'égard d'autres Etats (élément 3 du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken)⁵; et s'assurer de l'existence de recours internes effectifs (élément 4 du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken)⁶. A cette même occasion, le GT-GDR-A a décidé de traiter des autres questions sous la forme de résumés. Le CDDH a approuvé ces méthodes de travail lors de sa 75^e réunion (19-22 juin 2012). Enfin, il convient de souligner que le présent rapport n'est pas destiné à présenter une compilation des pratiques nationales mais plutôt une analyse des rapports nationaux illustrée d'exemples sélectionnés de bonnes pratiques⁷. Le fait qu'un Etat ne soit pas mentionné pour une question en particulier ne signifie pas nécessairement que sa pratique nationale soit insuffisante ou ne puisse pas être considérée comme bonne. Dans un souci de concision et de clarté, il était toutefois nécessaire d'être sélectif.

2. ANALYSE DES RAPPORTS NATIONAUX

I. Prière de bien vouloir indiquer si une structure nationale spécifique a été créée pour mettre en œuvre ou avoir une vue d'ensemble de la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken au niveau national.

12. Peu d'Etats membres ont indiqué qu'une structure nationale spécifique avait été créée pour mettre en œuvre ou avoir une vue d'ensemble de la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken au niveau national⁸.

13. En Croatie, par exemple, un Groupe de travail a spécifiquement été créé en octobre 2011 pour déterminer dans quelle mesure les standards de la Convention sont appliqués et proposer au Gouvernement des mesures pour sensibiliser les autorités

³ Rapporteur: Mme Irina CAMBREA (Roumanie).

⁴ Rapporteur: Mme Isik BATMAZ (Turquie).

⁵ Rapporteur: Mme Brigitte OHMS (Autriche).

⁶ Rapporteur: M. Jakub WOLASIEWICZ (Pologne).

⁷ Les compilations des informations reçues dans les rapports nationaux au regard de chaque question figurent dans les documents GT-GDR-A(2012)003 REV. – complétés par les documents GT-GDR-A(2012)017, 018 et 065 (les rapports de la Turquie, de la Grèce et des Pays-Bas).

⁸ Il s'agit notamment de la Croatie, du Liechtenstein, de la Roumanie et de la Serbie. L'Arménie et la Géorgie ont indiqué envisager la création d'une structure nationale spécifique.

publiques, il est constitué de représentants des institutions responsables de la formation des instances judiciaire et exécutive, ainsi que des institutions responsables de la promotion des droits de l'homme et des droits des minorités. Au Liechtenstein, un Groupe de travail informel a été créé après la Conférence d'Interlaken, regroupant des représentants des Ministères de la Justice et des affaires étrangères. En Roumanie, à l'initiative et sous la coordination de l'Agent du Gouvernement, un Groupe de réflexion a été constitué en 2011, composé de représentants des principales institutions ayant des attributions dans les domaines pertinents pour la mise en œuvre de la Déclaration. L'objectif de ce Groupe est d'analyser chaque aspect du Plan d'Action, de faire une synthèse de toutes les actions pertinentes qui ont déjà été prises au niveau national, ainsi que d'identifier, planifier et organiser les actions dans le domaine de la réforme de la Cour. La Serbie a quant à elle établi, en octobre 2011, une instance intergouvernementale informelle pour superviser la mise en œuvre de la Déclaration, composée de membres du Ministère de la Justice, du Ministère des affaires étrangères, du Conseil judiciaire supérieur et de la Cour constitutionnelle.

14. De nombreux Etats membres ont indiqué qu'une structure préexistante avait spécifiquement été chargée du suivi de la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken. Il s'agit, par exemple, de la Représentante du Gouvernement fédéral pour les questions relatives aux droits de l'homme, au sein du Ministère de la Justice fédéral, en Allemagne ; et du Comité interministériel pour les questions concernant la Cour européenne des droits de l'homme, en Pologne. Plusieurs Etats membres ont relevé l'importance du rôle de l'Agent du Gouvernement dans la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken au niveau national⁹.

15. Si la création d'une structure spécifique pour la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken démontre de toute évidence l'importance que revêt cette question pour les autorités nationales, il convient de relever que l'attribution de cette question à une structure préexistante peut toutefois suffire si cette dernière est clairement mandatée pour mener ou coordonner les travaux au niveau national.

II. Prière de bien vouloir indiquer si des priorités nationales ont été identifiées en ce qui concerne la mise en œuvre du Plan d'Action et, dans l'affirmative, lesquelles.

16. Plusieurs Etats membres ont indiqué avoir identifié des priorités nationales. Parmi celles-ci, il convient de relever qu'exécuter pleinement les arrêts de la Cour est la priorité nationale qui est la plus souvent évoquée¹⁰. Viennent ensuite la sensibilisation aux standards de la Convention¹¹, l'institution et la consolidation de recours internes

⁹ Comme, par exemple, en Azerbaïdjan, Belgique, République tchèque, France, Finlande, Hongrie, Suisse ou Ukraine.

¹⁰ Comme, par exemple, en Autriche, Belgique, au Danemark, en France, Géorgie, Allemagne, Italie, au Liechtenstein, en Lituanie, République de Moldova, Norvège, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, ou en Ukraine.

¹¹ Comme, par exemple, en Autriche, au Danemark, en Estonie, Allemagne, au Liechtenstein, en Lituanie, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, ou en Espagne.

effectifs¹², la mise à disposition d'informations pour les requérants potentiels¹³, la procédure nationale de sélection des candidats au poste de juge à la Cour.¹⁴ Ont également été mentionnés comme priorités nationales, notamment, l'établissement d'un système de données statistiques couvrant tous les échelons de la magistrature afin de mieux cerner les raisons structurelles ou ponctuelles à l'origine des délais de procédure devant les juridictions nationales¹⁵, le détachement de juges nationaux au greffe de la Cour¹⁶, le suivi de la mise en œuvre des recommandations du Comité des Ministres ou favoriser la conclusion de règlements amiables ou l'adoption de déclarations unilatérales¹⁷. En Arménie et en Croatie, les Groupes de travail sur la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken, seront chargés d'identifier des priorités nationales.

17. Pour certains Etats membres, toutes les dispositions du Plan d'Action sont considérées comme importantes sans que la priorité soit accordée à l'une ou l'autre d'entre elles. Ainsi, par exemple, en Azerbaïdjan, toutes les dispositions du Plan d'Action de la Déclaration d'Interlaken ont été retranscrites dans le Programme national pour l'action dans le domaine des droits de l'homme.

**Mesures prises pour mettre en œuvre les éléments pertinents
de la Déclaration d'Interlaken**

1. 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.

A. Introduction

18. La question de la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention a déjà été abordée par le CDDH, il y a quelques années, dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des recommandations du Comité des Ministres 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 et Rec(2004)4 sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle¹⁸. La Déclaration d'Interlaken a appelé les Etats membres à continuer à renforcer cette sensibilisation, ce qui a récemment été réitéré par la Déclaration de Brighton¹⁹.

¹² Comme, par exemple, en Allemagne, Roumanie ou en Fédération de Russie.

¹³ Comme, par exemple, au Danemark ou en Norvège.

¹⁴ Comme, par exemple, au Liechtenstein ou en Lituanie.

¹⁵ Comme, par exemple, au Luxembourg.

¹⁶ Comme, par exemple, en Roumanie.

¹⁷ Comme, par exemple, en Serbie.

¹⁸ Voir document CDDH(2006)008 Addendum I.

¹⁹ Voir la Déclaration adoptée lors de la Conférence de haut niveau réunie à Brighton, Royaume-Uni, les 19-20 avril 2012, partie A.

19. Les informations collectées concernant cet élément du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken sont nombreuses. Ceci s'explique, d'un côté, par le fait que cette question couvre différents aspects, à savoir : la question de savoir quels acteurs sont à l'origine de cette sensibilisation, celle de leur coopération éventuelle avec des institutions nationales des droits de l'homme ou d'autres organes, celle de savoir par quels moyens se fait cette sensibilisation et celle de savoir quelles sont les destinataires visés. D'un autre côté, l'abondance des informations démontre la prise de conscience de l'importance de la sensibilisation et aussi la préoccupation des Etats membres pour cet aspect.

20. Il devrait être noté, dès le début, que la sensibilisation est étroitement liée à d'autres questions traitées dans ce rapport, y compris l'exécution des arrêts de la Cour et la question des conclusions à tirer d'arrêts à l'égard d'autres Etats. Cette relation aboutit à un renforcement mutuel : renforcer la sensibilisation générale aux standards et obligations de la Convention peut faciliter des activités liées à la Convention plus spécifiques, tandis que ces activités génèrent un effet durable de sensibilisation accrue à la Convention.

B. Questions

i. A qui incombe la sensibilisation ?

21. Dans de nombreux Etats, le Ministère de la Justice est en charge de la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention²⁰. Cette tâche peut également incomber au Ministère de l'Intérieur²¹, au Ministère des affaires étrangères²² ou à un Ministère spécialisé tel que le Ministère des droits de l'homme et des réfugiés en Bosnie-Herzégovine. Au sein du Ministère auquel il appartient, le rôle de l'agent du gouvernement a très fréquemment été souligné²³ que ce soit pour la diffusion de la jurisprudence de la Cour et de son analyse ou pour sa contribution à des actions de formation.

22. Quelques Etats ont instauré un système comprenant des responsables au sein de plusieurs ministères. En Autriche, des coordinateurs pour les questions relatives aux droits de l'homme ont été mis en place au sein des ministères et des gouvernements provinciaux. Ils jouent un rôle central et constituent un point de contact pour toutes les questions relatives aux droits de l'homme pour d'autres autorités et dans le dialogue avec les organisations non gouvernementales. En Finlande, il a également été décidé de mettre en place un réseau de personnes de contact comprenant des représentants de tous les ministères, coordonné par le Ministère de la Justice et le Ministère des Affaires Etrangères, dans le but d'assurer une transmission plus efficace des informations entre les diverses branches administratives. En Croatie, le Groupe de travail sur la mise en œuvre du Plan d'action de la Déclaration

²⁰ Notamment en Arménie, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, Allemagne, Hongrie, Italie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, Espagne, Ex-République yougoslave de Macédoine, Ukraine, Royaume-Uni.

²¹ Par exemple en Bulgarie et en Croatie.

²² Par exemple en Estonie et en Suède.

²³ Notamment en Albanie, Autriche, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Grèce, Hongrie, Lituanie, à Malte, au Montenegro, en Roumanie, Serbie, en Slovaquie ou en Suède.

d'Interlaken comprend des représentants de différents organes et, dans ce domaine, il est notamment chargé de l'élaboration de programmes de formation à l'attention des fonctionnaires.

23. Certains Etats ont également mentionné le rôle des instances judiciaires et, notamment, de leurs juridictions suprêmes. Ainsi, en Lituanie, deux consultants au sein de la Cour suprême sont chargés de la publication et de la diffusion d'extraits d'arrêts de la Cour pertinents pour la pratique des juridictions internes. En Estonie, depuis 2010, le Ministère de la Justice lorsqu'il rédige sa contribution relative à une requête nouvellement communiquée, implique le Conseil pour l'administration des tribunaux, qui comprend des représentants de la Cour suprême, des tribunaux de première instance et d'appel, de l'association du Barreau, du Bureau du Procureur et du Ministre de la Justice, ce qui permet aux tribunaux d'être informés au plus tôt des problèmes pour pouvoir ensuite les prévenir.

ii. La coopération avec les institutions nationales des droits de l'homme ou d'autres organes

24. De nombreux Etats ont indiqué que la sensibilisation se faisait en coopération avec des institutions nationales des droits de l'homme ou d'autres organes. En Finlande, l'institution nationale des droits de l'homme comprend désormais trois instances : un Centre indépendant pour les droits de l'homme, qui a pour fonction de promouvoir l'information, la formation, l'éducation et la recherche liées aux droits de l'homme, le Bureau du Médiateur parlementaire et une Délégation pour les droits de l'homme qui est attachée à ce dernier, est devenue opérationnelle en mars 2012 et sert d'organe de coopération. Au Royaume-Uni, plusieurs institutions nationales des droits de l'homme mènent également des activités de sensibilisation. Il s'agit de la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme, de la Commission pour les droits de l'homme d'Irlande du Nord et de la Commission écossaise pour les droits de l'homme.

25. Plusieurs Etats, tels que l'Autriche, la Bulgarie, la Bosnie-Herzégovine et Chypre, ont mentionné le rôle du Médiateur. En France, le renforcement de la coopération se fait à travers une institution indépendante nouvelle, le défenseur des droits, qui regroupe les missions du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité et de la Commission Nationale de Déontologie de la Sécurité. Cette institution indépendante peut être saisie par toute personne qui estime que ses droits ont été lésés et dispose de pouvoirs d'enquête. En Arménie, la législation prévoit l'implication du Défenseur des droits de l'homme qui peut participer aux réunions du Gouvernement et aux sessions du Parlement lorsqu'elles concernent des questions relatives aux droits de l'homme et libertés fondamentales, et y soulever, le cas échéant, des questions relatives à des violations des droits de l'homme.

26. Seule la Belgique a indiqué qu'elle examinait actuellement la possibilité de mise en place d'une institution nationale des droits de l'homme qui aurait notamment pour fonction d'aider à la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention.

27. Certains Etats ont également fait mention d'accords de coopération. Ainsi, en Roumanie, l'Agent du Gouvernement, le Conseil supérieur de la Magistrature et l'Institut

européen de Roumanie ont conclu, en avril 2011, un protocole de collaboration pour la traduction et la diffusion de la jurisprudence de la Cour. Le but de l'attribution de la traduction des arrêts à la Cour à l'Institut européen de Roumanie était d'assurer une qualité supérieure des traductions, révisées par des juristes. L'Agent du Gouvernement a également conclu, en octobre 2011, un protocole de collaboration avec un Institut de recherches juridiques et deux associations des magistrats, en vue de réaliser des activités communes d'analyse de l'évolution de la jurisprudence des juridictions nationales, et de la manière dont les tribunaux appliquent la Convention et la jurisprudence de la Cour. Cette collaboration passe également par l'organisation de débats et de formations et par le développement d'une base de données de la jurisprudence. En outre, l'Institut national de la magistrature roumain et l'Institut national de la magistrature français ont mis en place, en 2010, un projet impliquant quatre Etats membres et prévoyant notamment l'organisation de visites d'études.

28. De nombreux Etats ont relevé l'importance de leur coopération avec la société civile, les universités ou le barreau. En Suisse, le Centre de compétence suisse pour les droits de l'homme, inauguré en mai 2011, consiste en un réseau constitué de différentes universités et centres de formation et d'une association pour les droits de l'homme. Il a pour mission de renforcer et soutenir les compétences nécessaires à la mise en œuvre des normes internationales obligatoires, à tous les niveaux de l'appareil étatique, au sein de la société civile et dans l'économie, ainsi que d'encourager le débat public. En Finlande, la Délégation pour les droits de l'homme attachée au Bureau du Médiateur parlementaire comprend notamment des représentants d'organisations non gouvernementales et des chercheurs. La Lettonie a mentionné l'organisation, en 2011, de séminaires organisés par des organisations non gouvernementales sur des sujets spécifiques tels que la justice des mineurs. En Slovaquie, l'Agent du Gouvernement, en coopération avec les associations Euroiuris et Judicial Academy, jouent un rôle fondamental pour la diffusion des arrêts. Quelques Etats ont fait état de leur coopération avec le Secrétariat du Conseil de l'Europe ou avec la Cour européenne des droits de l'homme, notamment pour l'organisation de formations et séminaires.

29. Le rôle du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe est également important à cet égard. Les visites, recommandations et avis du Commissaire – ainsi que celles d'autres hauts représentants du Conseil de l'Europe - engagent souvent les niveaux politiques les plus hauts dans les Etats membres et sont ainsi un moyen de sensibilisation très efficace, y compris sur des questions spécifiques concernant un Etat en particulier, et même de changement ou de développement des attitudes, générant une approche allant du sommet à la base. Un suivi interne efficace de telles activités est essentiel pour leur impact pratique.

iii. Quels sont les moyens mis en œuvre

30. La sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention se fait en premier lieu au moyen de la publication et de la diffusion de la jurisprudence, de traités, de manuels ou d'autres types de publications (rapports, bulletins, circulaires, guides des bonnes pratiques). Parmi les initiatives les plus récentes, l'on peut ainsi citer la publication, en 2011, en Pologne, d'un recueil comprenant des analyses des arrêts les plus importants concernant la Pologne, largement diffusé au sein des tribunaux et bureaux de procureurs, ou la publication, en 2012, d'un ouvrage concernant les arrêts rendus à l'encontre du Portugal.

31. Il est désormais constant que, dans la plupart des Etats, la jurisprudence de la Cour intéressant l'Etat en question est diffusée et que la mise en ligne sur internet s'est largement développée, les sites internet comprenant pour la plupart un moteur de recherche. C'est ainsi, par exemple, qu'a été créé, en Bulgarie, une plateforme d'échange d'informations au sein du système judiciaire par le biais d'un site internet sur lequel sont publiés les arrêts les plus pertinents après qu'ils aient été traduits. Des bases de données dotées de moteurs de recherche ont également été développées, notamment en Grèce, en Roumanie et en Italie. En Roumanie, la transmission d'un bulletin d'information sur la jurisprudence va désormais se faire par voie électronique afin de toucher le plus grand nombre de destinataires. S'agissant de la publication, certains Etats tels que le Danemark ou l'Allemagne, ont indiqué coopérer avec des éditeurs du secteur privé.

32. L'implication des médias (la radio en Bosnie-Herzégovie, les communiqués de presse en Croatie), ainsi que les échanges des bonnes pratiques entre les Etats membres (Bulgarie), ont été également évoqués.

33. La formation, qu'elle soit initiale ou continue, est également un moyen important de sensibilisation. La Bulgarie a ainsi indiqué que l'objectif de la formation n'est pas seulement de sensibiliser les agents à leurs responsabilités mais également de développer leurs compétences pratiques et leurs capacités à répondre et à gérer les situations de crise, à d'identifier rapidement les événements qui pourraient conduire à des violations des droits de l'homme et de prendre les actions appropriées pour les prévenir. Au titre de la formation continue, un grand nombre d'Etats tels que la Bosnie-Herzégovie, la Lettonie, le Liechtenstein, le Montenegro ou la Roumanie, ont mentionnés l'organisation accrue de séminaires, tables rondes et autres événements professionnels.

34. Un certain nombre d'Etats, comme l'Autriche, ont également relevé que le fait que la Convention ait été intégrée dans la Constitution était un moyen de renforcer la sensibilisation des autorités, notamment judiciaires, au système de la Convention.

iv. A qui sont destinées les mesures de sensibilisation ?

35. Si quelques Etats ont indiqué que la formation aux droits de l'homme faisait partie de la formation initiale de tous les juristes, la plupart des Etats ont indiqué avoir plus particulièrement adapté leurs actions de formation aux besoins spécifiques de certains secteurs. La formation est ainsi le plus souvent destinée aux juges, procureurs et avocats, ainsi qu'aux fonctionnaires de police et personnes en contact avec des personnes privées de leur liberté. S'agissant de la formation des magistrats, en Pologne, l'Ecole nationale de la Magistrature et de la poursuite publique a débuté, en 2012, la formation systématique des magistrats aux droits de l'homme, en distinguant la formation générale, portant sur les questions les plus souvent soulevées dans la jurisprudence de la Cour à l'encontre de la Pologne, de la formation spécialisée, à destination de certains juges « consultants » et qui consiste à analyser des questions plus spécifiques. Aux Pays-Bas, la formation approfondie continue à la CEDH pour les procureurs, les juges et les

fonctionnaires qui les assistent (et la formation initiale obligatoire) a été organisée au Centre de formation et d'étude judiciaires depuis quelques décennies.

36. D'autres catégories de personnes peuvent également être visées plus spécifiquement, par exemple les huissiers de justice, notamment en Roumanie, les agents des services de l'immigration, notamment en Finlande, ou les représentants de collectivités locales, notamment en Bosnie-Herzégovine.

37. Peu d'Etats ont spécifiquement mentionné avoir intégré l'éducation aux droits de l'homme dans leur système scolaire²⁴. Peu d'Etats également ont indiqué avoir mis l'accent sur la formation des formateurs afin que ces derniers intègrent la dimension droits de l'homme dans leurs programmes. En Irlande, la Commission irlandaise pour les droits de l'homme a lancé, en 2010, un programme de formation des fonctionnaires, disponible également en ligne, comprenant un programme spécifique pour les formateurs.

v. Problèmes et solutions possibles

38. Au titre des difficultés rencontrées, les questions linguistiques et le manque de ressources, notamment pour mettre en œuvre des formations, ont le plus souvent été mentionnées. A cet égard, il devrait être rappelé que le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme peut être en mesure de financer des projets pertinents. Il a également été souligné que la sensibilisation aux standards de la Convention pouvait être rendue difficile par l'abondance de la jurisprudence de la Cour et le fait que la jurisprudence ne soit parfois pas suffisamment claire et cohérente. A cet égard, il peut être relevé la Conférence de Brighton, dans sa Déclaration, a invité la Cour «à indiquer, parmi ses arrêts, ceux qu'elle recommanderait tout particulièrement de traduire éventuellement dans les langues nationales»²⁵. Il peut être relevé que la Cour a récemment révisé sa politique de publication des arrêts. A l'avenir, un nombre beaucoup plus petit d'arrêts, davantage sélectionnés, seront publiés par la Cour. Le Service de l'exécution des arrêts fournit, en outre, des résumés d'arrêts aux autorités nationales.

C. Conclusions et recommandations

39. Tel que relevé précédemment, la sensibilisation est étroitement liée à d'autres questions traitées dans ce rapport, y compris l'exécution des arrêts de la Cour et la question de tirer des conclusions des arrêts à l'égard d'autres Etats. Les mesures prises pour la poursuite d'un objectif peuvent ainsi avoir des effets bénéfiques à d'autres égards.

40. Certains Etats ont choisi de désigner des coordinateurs et/ou d'établir des réseaux de personnes de contact responsables de la sensibilisation, de manière à garantir une coordination efficace et la diffusion des informations, tout comme un coordinateur central peut être fondamental pour l'exécution des arrêts. Il peut ainsi y avoir un intérêt à avoir une autorité identifiée avec une responsabilité clairement définie pour la mise en œuvre de mesures de sensibilisation ainsi que pour le suivi de la jurisprudence de la Cour et la transmission des

²⁴ Par exemple la Bosnie-Herzégovine, la Finlande et la Norvège.

²⁵ Voir la Déclaration de Brighton, paragraphe 9 h).

informations. Les efforts des autorités nationales pour la sensibilisation peuvent être renforcés par le biais d'une coopération avec des structures nationales des droits de l'homme et des organisations de la société civile. L'engagement des plus hauts niveaux politiques avec le Commissaire aux droits de l'homme et d'autres hauts représentants du Conseil de l'Europe, avec un suivi effectif de ces contacts, est également un moyen précieux pour la sensibilisation au niveau national.

41. En ce qui concerne les moyens mis en oeuvre, la transmission des informations par des voies électroniques et la mise en ligne de la jurisprudence ou d'informations sur le système de la Convention, par exemple, sous la forme de bases de données, contribuera au renforcement de la sensibilisation aux standards de la Convention. Des partenariats avec le secteur privé peuvent également représenter un moyen précieux d'élargir la publication d'informations sur le système de la Convention. La formation est également apparue comme un autre moyen important de sensibilisation. Elle doit être adaptée au public visé. A cette fin, des programmes spécifiques de formation pour les formateurs, intégrant la dimension droits de l'homme, devraient être développés. Afin de pouvoir évaluer et maximiser l'impact de ces mesures de sensibilisation, il est également nécessaire de procéder à l'évaluation des formations et des personnes formées.

42. Les difficultés linguistiques ayant été mentionnées comme l'un des problèmes les plus couramment rencontrés, les Etats ayant des langues nationales mutuellement compréhensibles devraient développer des activités de coopération, notamment en vue de traduire et diffuser la jurisprudence de la Cour. Enfin, le CDDH rappelle que les Etats peuvent bénéficier de l'assistance technique ou financière du Conseil de l'Europe et que le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme peut jouer un rôle important à cet égard.

2. Exécuter pleinement les arrêts de la Cour, en assurant que les mesures nécessaires seront prises pour prévenir de futures violations similaires.

9. Coopérer avec le Comité des Ministres, après un arrêt pilote définitif, afin de procéder à l'adoption et à la mise en oeuvre effective des mesures générales, aptes à remédier efficacement aux problèmes structurels à l'origine des affaires répétitives.

A. Introduction

43. L'article 46 de la Convention exige des Etats parties qu'ils se conforment aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels ils sont parties, ces arrêts étant transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution.

44. Cette obligation d'exécuter les arrêts de la Cour, tout comme celles contenues dans l'article 1, de respecter les droits de l'homme, et dans l'article 13, de fournir un recours effectif pour les violations alléguées, est l'une des dispositions clés sous-tendant le système de protection des droits de l'homme de la Convention. L'exécution rapide et effective des arrêts de la Cour contribue à renforcer la protection des droits de l'homme

dans les Etats membres et à assurer l'efficacité à long terme du système européen de protection des droits de l'homme²⁶.

45. Bien qu'il y ait eu certains développements positifs ces dernières années, des problèmes importants persistent. Il s'agit notamment de l'augmentation du nombre d'arrêts pour lesquels la finalisation de l'exécution a été retardée pendant plus de cinq ans, la plupart d'entre eux concernant d'importants problèmes structurels²⁷. Parmi les problèmes communs figurent la durée excessive des procédures ; l'absence de mise en oeuvre des décisions judiciaires nationales définitives ; les mauvaises conditions de détention et la durée excessive de la détention provisoire, l'utilisation excessive de la force et d'autres formes de mauvais traitements par la police ou les forces de sécurité et les enquêtes inefficaces sur les violations en résultant ; la restitution ou la compensation inadéquate pour des biens expropriés ; et l'absence de recours effectifs pour de telles violations²⁸.

46. Ces dernières années, la Cour est intervenue dans de telles situations par le recours à la procédure de l'arrêt pilote²⁹, qui souligne l'obligation de résoudre les problèmes donnant lieu à des affaires répétitives. La nécessité d'une exécution rapide et effective des arrêts pilotes, et d'autres arrêts révélant des problèmes structurels importants a été constamment soulignée. Bien que la Cour, par prudence justifiée, continue d'appliquer la procédure d'arrêt pilote dans un relativement petit nombre d'affaires, elle donne régulièrement priorité à ces dernières et à d'autres affaires impliquant des situations structurelles ou endémiques jusque-là non examinées,³⁰ dans la mesure où de telles affaires menacent le fonctionnement efficace du système de la Convention. Le Comité des Ministres donne également priorité à de telles affaires en leur

²⁶ Tel que relevé dans le préambule de la Recommandation CM/Rec (2008)2 sur des moyens efficaces à mettre en oeuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ("CM/Rec(2008)2").

²⁷ Voir le 5e Rapport annuel du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour (pour 2011, "Rapport annuel du Comité des Ministres, 2011").

²⁸ Voir, par exemple, le Rapport annuel du Comité des Ministres, 2011 ; également le doc. 12455 de l'APCE, "Mise en oeuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme", rapport de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme.

²⁹ Conformément à l'article 61 du Règlement de la Cour, introduit le 21.02.2011 en réponse à l'appel fait dans la Déclaration d'Interlaken, "la Cour peut décider d'appliquer la procédure de l'arrêt pilote et adopter un arrêt pilote lorsque les faits à l'origine d'une requête introduite devant elle révèlent l'existence, dans l'Etat contractant concerné, d'un problème structurel ou systémique ou d'un autre dysfonctionnement similaire qui a donné lieu ou est susceptible de donner lieu à l'introduction d'autres requêtes analogues." La procédure implique l'ajournement de toutes requêtes procédant du même motif dans l'attente de l'arrêt pilote. L'arrêt ne se borne pas à constater une violation dans l'affaire mais identifie le problème systémique ou structurel sous-jacent et définit les grandes lignes des mesures générales tendant non seulement à remédier à la situation du requérant mais également à celles d'autres requérants (potentiels). La décision sur la satisfaction équitable dans l'arrêt pilote peut être ajournée pour l'Etat défendeur dans l'attente de la mise en oeuvre de mesures générales. Lorsque ces dernières ont été mises en oeuvre de manière satisfaisante et qu'un règlement amiable est intervenu, la Cour raye l'affaire du rôle. Toutes les requêtes en attente sont également rayées du rôle dans la mesure où un recours interne effectif existe désormais pour qu'elles puissent être résolues.

³⁰ Voir l'article 41 du Règlement de la Cour et la politique de priorisation de la Cour, consultables sur le site internet de la Cour.

appliquant la nouvelle “procédure soutenue” pour la surveillance de l’exécution. Néanmoins, bien qu’il y ait une responsabilité partagée de maintenir l’efficacité globale du système de la Convention, la responsabilité principale pour l’exécution de tels arrêts et la résolution des problèmes sous-jacents incombent à l’Etat défendeur concerné.

47. Il y a également eu des développements importants concernant l’exécution des arrêts ces dernières années, tant avant qu’après la Conférence d’Interlaken, concernant à la fois la mise en oeuvre au niveau national et la surveillance par le Comité des Ministres. L’on peut citer à ce titre la Recommandation CM/Rec(2008)2 du Comité des Ministres sur des moyens efficaces à mettre en oeuvre au niveau interne pour l’exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l’homme, et les propositions du CDDH pour la surveillance de l’exécution des arrêts en cas de lenteur dans l’exécution, qui ont abouti, en particulier, à un recours plus systématique aux plans d’action et aux bilans d’action dans le cadre de la procédure de surveillance du Comité des Ministres³¹ et à la nouvelle procédure “à deux axes” introduite le 1^{er} janvier 2011 dans le cadre de la réforme des méthodes de travail du Comité des Ministres. Parallèlement à cela, l’Assemblée parlementaire a poursuivi ses travaux en mettant l’accent sur des arrêts de la Cour à l’égard de pays spécifiques dont l’exécution a été longtemps en attente qui incluent à présent des audits avec des parlementaires nationaux et fonctionnaires sur des questions d’exécution³². L’impact de ces développements apparaît clairement dans les réponses des Etats au questionnaire³³.

B. Questions

48. Les réponses au questionnaire reçues, prises dans leur ensemble, soulignent l’importance, notamment, des questions qui suivent.

1. Coordination et responsabilité pour l’exécution

49. Conformément à la Recommandation (2008)2, de nombreux Etats ont désigné un coordinateur pour l’exécution des arrêts au niveau national. Cette fonction est souvent

³¹ Voir les “Propositions pratiques pour la surveillance de l’exécution des arrêts de la Cour en cas de lenteur dans l’exécution” du CDDH, faites au Comité des Ministres en décembre 2008 (doc. CDDH(2008)014 Addendum II), suite auxquelles des “plans d’action” (mesures que l’Etat entend prendre pour exécuter un arrêt de la Cour) et “bilans d’action” (informations présentant les mesures adoptées pour exécuter un arrêt de la Cour et/ou les raisons pour lesquelles aucune mesure additionnelle n’est requise) ont été établis comme éléments clés des méthodes de travail du Comité des Ministres ; voir le doc. CM/Inf/DH(2009)029rev.

³² Voir, plus récemment, la Résolution 1787 (2011) et la Recommandation 1955 (2011) de l’APCE sur la mise en oeuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l’homme, ainsi que le rapport de la Commission des questions juridiques et droits de l’homme (doc. 12455).

³³ Voir également les résultats de la *Table ronde : Moyens efficaces à mettre en oeuvre au niveau interne pour l’exécution rapide des arrêts de la Cour* (Tirana, Albanie, 15-16 décembre 2011), en particulier les “Conclusions de la Présidente” et la “Synthèse des réponses des Etats membres au questionnaire sur les mécanismes internes pour l’exécution rapide des arrêts de la Cour”.

confiée au Bureau de l'Agent du Gouvernement devant la Cour³⁴. Il s'agit d'un procédé judiciaire étant donné la familiarité de l'Agent du Gouvernement avec l'objet des affaires traitées par la Cour et une plus grande connaissance à la fois du droit national pertinent et du système de la Convention³⁵. D'autres approches consistent en la coordination par des instances impliquant les ministres responsables et d'autres autorités³⁶ ou, dans le cas du Liechtenstein, par le gouvernement collégial dans son ensemble. Il est important que la responsabilité et la compétence pour la coordination soient clairement établies.

50. A cet égard, plusieurs Etats ont mentionné la base légale du rôle de l'Agent du Gouvernement dans le processus d'exécution. En République tchèque, la loi n°186/2011 a établi le rôle d'« initiation, de coordination et consultatif » de l'Agent du Gouvernement, et a imposé aux autres « autorités pertinentes » une obligation d'exécuter les arrêts de la Cour et de coopérer avec le Ministère de la Justice (à savoir l'Agent du Gouvernement) ; le rôle de l'Agent du Gouvernement est en outre davantage défini dans le Statut de l'Agent du Gouvernement de 2009. En Pologne, une combinaison de législation et de décision et ordonnance ministérielles a établi une unité spéciale pour la coordination de l'exécution des arrêts au sein du service qui encadre les travaux de l'Agent du Gouvernement. En Serbie, un décret prévoit que l'Agent du Gouvernement « s'assure de la mise en oeuvre des arrêts de la Cour » et exige des autorités étatiques qu'elles fournissent les informations et documents pertinents, ainsi que l'assistance juridique et administrative nécessaire.

51. Outre le coordinateur, le ministère ou l'autorité responsable de la question pertinente sera également impliqué dans le processus d'exécution. Des correspondants peuvent être désignés dans chaque ministère concerné afin d'assurer la liaison avec le coordinateur (comme c'est le cas en France). Il y a plusieurs exemples de dispositions juridiques imposant une obligation aux autorités publiques d'assurer l'exécution des arrêts de la Cour ou de coopérer avec l'organe de coordination. En Lituanie, par exemple, un projet de loi, une fois mis en oeuvre, établira l'obligation des autorités étatiques et municipales ou des entreprises de prendre les mesures nécessaires pour l'exécution des arrêts de la Cour. En Suède, il y a une obligation spécifique d'accorder un permis de séjour à un requérant à l'encontre duquel un refus d'entrer ou un ordre d'expulsion avait été rendu et qui a ensuite été considéré par la Cour comme une violation de la Convention, à moins de circonstances exceptionnelles. Au Liechtenstein, il y a une possibilité de recours à un plus haut niveau politique pour résoudre tous les désaccords qui peuvent survenir entre les organes impliqués.

52. L'Agent du Gouvernement (ou un autre organe coordinateur) peut également être responsable de la diffusion d'informations sur les obligations des autorités publiques. En Bosnie-Herzégovine, par exemple, l'Agent du Gouvernement fournit aux institutions

³⁴ Comme, par exemple, en Azerbaïdjan, Belgique, Bosnie et Herzégovine, Bulgarie, Croatie, à Chyve, en République tchèque, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Lettonie, Lituanie, à Malte, en Norvège, Pologne, Serbie et Suède.

³⁵ Tel que cela est également relevé par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour ; voir la « Synthèse des réponses des Etats membres au questionnaire sur les mécanismes internes pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour », préparée pour la Table ronde de Tirana (15-16 décembre 2011).

³⁶ Comme, par exemple, en Arménie, en Croatie, au Danemark.

nationales des éclaircissements sur l'arrêt et les obligations qui en découlent, également pour les autorités locales. En Allemagne, le Représentant pour les questions relatives aux droits de l'homme, au sein du Ministère fédéral de la Justice, s'assure que tous les acteurs impliqués ont conscience de la nécessité de la pleine exécution d'un arrêt donné. En Norvège, le Service législation du Ministère de la Justice et de la Police, qui coordonne notamment l'exécution, informe les ministères pertinents des exigences découlant de l'article 46. En Pologne, le Comité interministériel pour les questions concernant la Cour, composé d'experts d'organes gouvernementaux pertinents et présidé par l'Agent du Gouvernement, qui peut inviter (ce qu'il fait) d'autres organes à participer (par exemple le Médiateur, le Procureur Général, les Bureaux du Sejm et du Sénat), sensibilise l'administration au système de la Convention.

ii. Traduction et diffusion des arrêts de la Cour

53. De nombreux Etats ont spécifiquement mentionné l'importance, pour le processus d'exécution, de la traduction et de la diffusion des arrêts de la Cour, dans la mesure où il tend à aboutir à des changements nécessaires dans la jurisprudence et la pratique au niveau national. Cette tâche incombe souvent au coordinateur / à l'Agent du Gouvernement³⁷. En Suède, l'Agent du Gouvernement transmet des copies des arrêts, accompagnées de rapports explicatifs, en suédois, aux juridictions et autorités concernés, envoie des copies aux juridictions d'appel, au Médiateur parlementaire, au Ministre de la Justice et à l'Association du Barreau, et publie des résumés sur le site internet relatif aux droits de l'homme du gouvernement. En Lettonie, l'Agent du Gouvernement prépare également un résumé d'informations sur les arrêts à l'attention des médias. Outre la diffusion électronique, les arrêts sont souvent publiés au journal officiel³⁸. En Roumanie, le Parquet de la Haute Cour de Cassation a réalisé une synthèse de la jurisprudence de la Cour pour les années 2009-2010, ayant un impact dans le domaine du droit pénal, à destination de l'ensemble des parquets.

iii. Rôle des parlements

54. Plusieurs Etats ont souligné l'importance d'une coordination étroite entre le gouvernement et le parlement afin de garantir l'adoption de législation nécessaire à la mise en oeuvre de mesures générales. Cela peut prendre différentes formes et entraîner différents degrés d'implication de la part du coordinateur. En Bulgarie, au Danemark, en Grèce et en Turquie, par exemple, l'Agent du Gouvernement donne des conseils et formule des propositions au ministère responsable, et, le cas échéant, à d'autres institutions. A Chypre, l'Agent du Gouvernement rédige les propositions législatives nécessaires et transmet le projet au ministère concerné, qui le dépose devant le Parlement, des juristes du Bureau de l'Agent du Gouvernement participant également aux travaux des commissions parlementaires.

55. Outre leur rôle législatif, les parlements peuvent également s'impliquer dans la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour. En Allemagne, le Bundestag a enjoint le

³⁷ Comme, par exemple, en Autriche, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie et Grèce.

³⁸ Comme, par exemple, en Lettonie, Serbie.

Gouvernement fédéral de faire rapport annuellement et sous une forme appropriée aux commissions sur l'exécution des arrêts de la Cour à l'égard de l'Allemagne, en réponse à quoi le Ministère fédéral de la Justice soumet à présent un rapport annuel aux comités pertinents qui peuvent décider de l'inscrire à leur ordre du jour. En Hongrie, il existe une surveillance parlementaire de l'exécution des arrêts depuis 2007, le Ministre de la Justice présentant un rapport annuel aux comités constitutionnel et droits de l'homme sur l'exécution des arrêts et les affaires en instance devant la Cour. Aux Pays-Bas, le Parlement a été informé depuis 2006 de toutes les mesures adoptées pour mettre en œuvre les arrêts de la Cour, et peut débattre d'affaires individuelles spécifiques. Au Royaume-Uni, le Gouvernement produit approximativement une fois par an un rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre des arrêts relatifs aux droits de l'homme de la Cour et des juridictions nationales, qui est examiné par la Commission parlementaire mixte sur les droits de l'homme.

iv. Rôle des juridictions

56. L'importance de contacts étroits avec le système judiciaire national, autre acteur clé dans le processus d'exécution, a également été soulignée. Au Liechtenstein, le Ministère de la Justice est en contact permanent avec les tribunaux nationaux, pour que des questions concernant la réparation d'une violation des droits procéduraux puissent être clarifiées rapidement et de manière "non bureaucratique". En Serbie, l'Agent du Gouvernement se rend dans les tribunaux et prend part aux réunions et discussions pour souligner l'importance du respect de la Convention et de l'exécution des arrêts de la Cour. En République slovaque, des contacts étroits existent entre le Ministère de la Justice et la Cour constitutionnelle, avec la participation du juge de la Cour élu au titre de la République slovaque et de l'Agent du Gouvernement, afin d'harmoniser la pratique de la Cour constitutionnelle avec celle de la Cour. En « Ex-République yougoslave de Macédoine », des réunions régulières se tiennent entre l'Agent du Gouvernement et les présidents des tribunaux nationaux pour souligner l'importance de l'exécution des arrêts de la Cour, plus particulièrement en ce qui concerne les mesures individuelles, notamment, le cas échéant, au moyen de la réouverture (voir ci-après).

57. Un rôle important que les tribunaux nationaux peuvent jouer consiste en la réouverture des procédures : en Estonie, en Lettonie et en Ex-République yougoslave de Macédoine, les textes réglementant les procédures civiles et administratives contiennent des dispositions sur le réexamen et la réouverture, c'est également le cas des Codes de procédures civile et pénale en Géorgie et au Montenegro. En Géorgie, les arrêts de la Cour sont pris pour établir de nouvelles circonstances justifiant la révision des décisions judiciaires nationales et au Montenegro, les tribunaux nationaux sont liés par les avis juridiques de la Cour dans les procédures civiles qui font l'objet d'une réouverture. En Roumanie, il existe un recours extraordinaire au moyen de la révision d'un arrêt interne suite à un arrêt de la Cour.

58. Les tribunaux nationaux peuvent également prévoir des recours pour la non-exécution ou l'exécution incomplète des arrêts de la Cour. En Allemagne, la « Basic Law » [la Constitution] permet de soulever une objection devant la Cour constitutionnelle

fédérale si les organes étatiques ont ignoré ou omis de prendre en considération une décision de la Cour. De la même manière, en Espagne, la Cour constitutionnelle a reconnu le droit des requérants à demander réparation auprès des tribunaux nationaux suite à un arrêt de la Cour, lorsque les effets de la violation persistent. En Lituanie, si le législateur n'effectue pas ou retarde les amendements à la législation reconnue insuffisante par un arrêt de la Cour, les tribunaux nationaux peuvent combler cette lacune en appliquant directement l'arrêt. A Malte, les tribunaux nationaux peuvent intervenir pour orienter l'exécution des arrêts de la Cour.

v. Coopération avec le Conseil de l'Europe

59. Plusieurs Etats ont mentionné l'importance de la coopération avec la Cour, le Comité des Ministres et le Service de l'exécution des arrêts de la Cour, y compris par le biais de séminaires et tables rondes et d'autres activités ciblées d'assistance et de coopération, telle que l'évaluation des projets de législation par des experts. En Belgique, les ministères concernés par un arrêt sont invités à se réunir avec l'Agent du Gouvernement et le Service de l'exécution, il existe également des contacts bilatéraux annuels entre les autorités nationales et le Service de l'exécution, notamment sur des aspects spécifiques de mesures générales. La Commission parlementaire mixte sur les droits de l'homme au Royaume-Uni rend elle-même régulièrement visite au Service de l'exécution pour évoquer des affaires.

vi. Arrêts pilotes

60. Relativement peu d'informations ont été reçues concernant la mise en oeuvre des arrêts pilotes. Cela est, en partie, dû au fait que de tels arrêts n'ont été rendus qu'à l'encontre de peu d'Etats parties³⁹. Certaines observations intéressantes ont néanmoins été faites.

61. La République tchèque a noté qu'en principe, les outils nécessaires pour la mise en oeuvre d'un arrêt pilote sont en place, dans la mesure où ce sont également les outils applicables pour la mise en oeuvre des arrêts "ordinaires". L'exécution d'un arrêt pilote nécessiterait probablement une coordination à un niveau politique plus élevé que celui de l'Agent du Gouvernement, ce qui pourrait entraîner des difficultés et le risque que la solution ne soit pas adoptée en temps opportun. A cet égard, il peut être noté qu'en

³⁹ Le greffe identifie les arrêts suivants comme étant des arrêts pilotes : Broniowski c. Pologne (31433/96, 28/09/05), Hutten-Czapska c. Pologne (35014/97, 19/06/06), Xenides-Arestis c. Turquie (46347/99, 22/12/05), Burdov (No. 2) c. Fédération de Russie (33509/04, 15/01/09), Olaru & autres c. République de Moldova (17911/08, 28/07/09), Yuriy Nikolayevich Ivanov c. Ukraine (40450/04, 15/10/09), Suljagic c. Bosnie-Herzégovine (27912/02, 03/11/09), Kuric c. Slovénie (26828/06, 13/07/10), Rumpf c. Allemagne (46344/06, 02/09/10), Atanasiu & autres c. Roumanie (30767/05, 12/10/10), Greens & M.T. c. Royaume-Uni (60041/08, 23/11/10), Athanasiou & autres c. Grèce (50973/08, 21/12/10), Hamanov et Dimitrov c. Bulgarie (48059/06, 10/05/11), Finger c. Bulgarie (37346/05, 10/05/11), Ananyev & autres c. Fédération de Russie (42525/07, 10/01/12), Ummuhan Kaplan c. Turquie (24240/07, 20/03/12) et Michelioudakis c. Grèce (54447/10, 03/04/12) ; les arrêts dans les affaires *Lukenda c. Slovénie* (23032/02, 06/10/05), *Orchowski c. Pologne* (17885/04, 22/10/09) et *Kauczor c. Pologne* (45219/06, 03/02/09) partagent certaines mais non toutes les caractéristiques qui définissent un arrêt pilote.

Roumanie, un comité interministériel a été établi pour traiter du problème de la réforme de la législation et des procédures dans le cadre de la restitution des biens suite à l'arrêt pilote pertinent. L'Ukraine a noté que la question de l'exécution d'arrêts pilotes spécifiques a été discutée lors de réunions entre le Directeur général des Droits de l'homme et de l'Etat de droit du Conseil de l'Europe et des hauts fonctionnaires, notamment le Président du Parlement, le Chef de l'administration présidentielle et les juges de la Cour suprême.

62. L'Allemagne a relevé que l'exécution de l'arrêt pilote auquel elle était partie a impliqué des échanges continus entre le Gouvernement fédéral et le Service de l'exécution des arrêts. La Roumanie a également souligné l'importance de tels contacts, ainsi que l'implication d'autres autorités nationales directement concernées, citant l'exemple d'une conférence à Bucarest sur "La problématique de la restitution des propriétés et de l'octroi des dédommagements pécuniaires à la lumière de la perspective de la jurisprudence de la Cour ", organisée par l'Agent du Gouvernement et le Ministère des affaires étrangères avec le Conseil de l'Europe et la Cour, à laquelle ont participé des haut représentants de 20 autres Etats membres confrontés à des problèmes similaires et au cours de laquelle de bonnes pratiques ont été échangées. En Grèce, un représentant du Bureau de l'Agent du Gouvernement a participé au comité chargé de la rédiger la législation destinée à traiter les problèmes structurels constatés par le seul arrêt pilote rendu à l'encontre de la Grèce jusqu'à ce jour.

vii. Problèmes et solutions possibles

63. Une série de problèmes possibles a été mentionnée par les Etats, bien que peu de réponses aient intégré des suggestions sur la manière dont ils pourraient être résolus. Les problèmes possibles peuvent être les suivants :

- Les questions budgétaires, en particulier au regard à la mise en oeuvre de mesures générales. L'Azerbaïdjan a indiqué que, dans une situation particulière, ces questions ont été traitées au moyen de l'introduction d'un programme spécial et d'un budget y associé.
- Des approches différentes ou des intérêts divergents au niveau de l'administration / du gouvernement ; la République tchèque a noté que cela pourrait être aggravé par l'absence d'une autorité nationale chargée de constater que l'obligation d'exécuter un arrêt n'a pas été remplie et d'imposer par conséquent des mesures ou sanctions.
- Le débat politique autour des mesures générales en particulier et/ou une compréhension insuffisante de l'obligation d'exécuter les arrêts de la Cour.
- Un manque de volonté politique au niveau gouvernemental.
- De la même manière, un manque de volonté politique au niveau parlementaire où les processus se déroulent indépendamment du gouvernement.
- L'incapacité des juridictions internes à adapter leur jurisprudence, y compris au moyen de la réinterprétation de la législation existante, conformément aux arrêts de la Cour de Strasbourg.
- Le délai entre la date des faits en question et l'arrêt définitif de la Cour.
- La formulation parfois ambiguë des arrêts et/ou la possibilité d'une interprétation erronée de l'arrêt.

C. Conclusions et recommandations

64. Il est clair que la Recommandation CM/Rec(2008)2 s'est avérée être une source d'orientations précieuse pour de nombreux Etats pour renforcer leur capacité à exécuter les arrêts de la Cour rapidement et de manière effective, en particulier la désignation de coordinateurs pour l'exécution des arrêts de la Cour⁴⁰. Une base légale explicite pour l'existence et le rôle du coordinateur peut utilement renforcer la clarté, la visibilité et la sécurité juridique. La nomination formelle de personnes de contact dans d'autres ministères et autorités publiques avec lesquelles le coordinateur sera en contact peut également faciliter le processus. La formalisation de l'obligation juridique qui pèse sur les autorités nationales d'exécuter les arrêts de la Cour, ainsi que la diffusion d'informations relatives à cette obligation à ces autorités, peut également avoir des effets bénéfiques similaires. Lorsque des difficultés surviennent, en particulier en ce qui concerne les mesures générales, y compris celles requises pour l'exécution des arrêts pilotes, la possibilité de recours à une autorité politique à haut niveau peut aider à surmonter les obstacles. Les traduction et diffusion rapides des arrêts de la Cour⁴¹ et de leurs résumés, ainsi que des décisions et résolutions du Comité des Ministres adoptées au cours du processus de surveillance, peuvent également y contribuer.

65. Les parlements ont un rôle important à jouer. Le coordinateur devrait se tenir informé du processus de rédaction des réformes législatives nécessaires, et peut jouer un rôle approprié dans ce processus. Les Etats devraient également examiner la possibilité, dans les limites des contraintes constitutionnelles existantes, d'impliquer les parlements nationaux dans un rôle de surveillance de l'exécution des arrêts.

66. Les coordinateurs devraient également se tenir informés des développements intervenus auprès des tribunaux nationaux pertinents, concernant la résolution de différentes problématiques relatives à l'exécution au moyen de changements dans la pratique ou la jurisprudence des tribunaux nationaux. De la même manière, les Etats qui n'ont pas encore introduit de dispositions juridiques permettant l'application directe de la Convention par les tribunaux nationaux devraient, le cas échéant et si cela est approprié, envisager de le faire. Le rôle crucial des tribunaux nationaux devrait également être renforcé en garantissant des possibilités adéquates pour le réexamen, y compris la réouverture, de procédures lorsque cela est nécessaire pour remédier à une violation constatée par la Cour⁴².

67. Enfin, les Etats devraient s'assurer d'une coopération pleine et effective avec le Conseil de l'Europe, en particulier avec la Cour et le Service de l'exécution des arrêts, y

⁴⁰ A cet égard, voir également les résultats de la *Table ronde : Moyens efficaces à mettre en oeuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour* (Tirana, Albanie, 15-16 décembre 2011), en particulier les "Conclusions de la Présidente" et la "Synthèse des réponses des Etats membres au questionnaire sur les mécanismes internes pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour", disponible sur le site internet du Service de l'exécution des arrêts de la Cour.

⁴¹ Conformément à la Recommandation du Comité des Ministres R (2002)13 sur la publication et la diffusion dans les Etats membres du texte de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour.

⁴² Conformément à la Recommandation du Comité des Ministres R (2000)2 sur le réexamen ou la réouverture de certaines affaires au niveau interne suite à des arrêts de la Cour.

compris par le biais d'une coopération technique renforcée, de conférences sur des questions spécifiques, séminaires etc., et impliquant également d'autres autorités nationales pertinentes, notamment judiciaires, dans de tels processus. Cela est particulièrement le cas lorsque des problèmes structurels ou systémiques majeurs sont en jeu. Le CDDH note que le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme peut être en mesure de fournir des financements pour de telles activités de coopération.

3. Tenir compte des développements de la jurisprudence de la Cour, notamment en vue de considérer les conséquences qui s'imposent suite à un arrêt concluant à une violation de la Convention par un autre Etat partie lorsque leur ordre juridique soulève le même problème de principe.

A. Introduction

68. L'article 46 de la Convention exige des Etats parties qu'ils se conforment aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels ils sont parties. Cela étant, l'article 32 énonce que "la compétence de la Cour s'étend à toutes les questions concernant l'interprétation et l'application de la Convention et de ses Protocoles qui lui seront soumises ...". Les Etats parties reconnaissent ainsi l'autorité définitive de la Cour pour ces questions. A travers sa jurisprudence, la Cour établit à la fois des principes généraux d'interprétation du champ d'application et de la signification des droits de la Convention, et l'application de ces droits dans des circonstances particulières. Ces principes d'interprétation et, lorsque des circonstances suffisamment similaires existent dans le système interne, leur application ont des conséquences prévisibles dans les Etats autres que le défendeur dans une affaire. La Déclaration d'Interlaken encourage par conséquent les Etats parties à répondre également aux principes généraux de la jurisprudence de la Cour dans son ensemble, de manière à résoudre les problèmes prévisibles au niveau national, conformément au principe de subsidiarité. A cet égard, il convient de rappeler que la Cour a, plus récemment, envisagé la possibilité d'élargir son interprétation de la notion de "jurisprudence bien établie",⁴³ par laquelle les requêtes peuvent être traitées dans le cadre d'une procédure simplifiée devant un comité et qui a, jusqu'à présent, été appliquée exclusivement dans le contexte des affaires répétitives, pour que "non pas seulement l'Etat défendeur concerné" tienne compte de la jurisprudence bien établie de la Cour.⁴⁴ Cela constituerait un argument supplémentaire pour que les Etats parties maintiennent un bon niveau, à jour, de connaissance et compréhension des principes généralement applicables de la jurisprudence dans son ensemble.

69. La question de l'exécution des arrêts de la Cour par l'Etat défendeur en vertu de l'article 46 est traitée sous un titre séparé. Cette partie du rapport se concentrera par conséquent sur l'application par les Etats parties des principes généraux qui découlent de la jurisprudence de la Cour dans son ensemble. Cela étant, cette question et celle de

⁴³ Voir l'article 28 § 1 b de la Convention.

⁴⁴ Voir l'avis préliminaire de la Cour établi en vue de la Conférence de Brighton (doc. v2-#3841140, 20/02/12), paragraphes 22-23.

l'exécution des arrêts sont de toute évidence étroitement liées, comme cela ressort des informations reçues.

B. Questions

70. Les réponses au questionnaire reçues, prises dans leur ensemble, soulignent l'importance notamment des questions qui suivent.

i. La responsabilité de tenir compte des développements de la jurisprudence de la Cour et de tirer des conclusions des arrêts rendus à l'encontre d'autres Etats

71. Il peut être rappelé que, dans le cadre de l'exécution des arrêts conformément à l'article 46 de la Convention, un aspect fondamental est celui du rôle d'un coordinateur, tel que cela est reflété dans la Recommandation CM/Rec (2008) 2 sur des moyens efficaces à mettre en oeuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour. De nombreux Etats ont indiqué que des organes gouvernementaux étaient impliqués dans le suivi de la jurisprudence de la Cour, y compris des arrêts à l'encontre d'autres Etats : en Autriche, par exemple, la Chancellerie fédérale diffuse des circulaires à tous les organes centraux, aux juridictions suprêmes et au parlement national avec un résumé de la jurisprudence récente de la Cour ; et en Allemagne, le Ministère fédéral de la Justice prépare un rapport sur les décisions de la Cour à l'encontre d'autres Etats qui est largement diffusé, y compris au Parlement. L'Agent du Gouvernement a, une nouvelle fois, été fréquemment mentionné⁴⁵. En Estonie, par exemple, l'Agent du Gouvernement prépare un aperçu annuel des affaires estoniennes pour le Gouvernement, comprenant un aperçu des problèmes éventuels de compatibilité de l'ordre juridique interne avec la Convention révélés à la suite d'arrêts à l'encontre d'autres Etats, ainsi que des propositions d'amendement de la législation pour prévenir des violations similaires ou le développement de la jurisprudence des tribunaux nationaux. Plusieurs Etats, notamment l'Allemagne et le Liechtenstein, ont également mentionné le rôle de la représentation nationale permanente auprès du Conseil de l'Europe.

72. De nombreux Etats ont fait référence au rôle des tribunaux⁴⁶. La Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine prend en compte la jurisprudence pertinente de la Cour de Strasbourg dans son ensemble, tout comme les Cours constitutionnelle et suprême espagnoles, les Cours constitutionnelle, administrative et suprêmes autrichiennes et le Tribunal fédéral suisse. De la même manière, les juridictions lituaniennes considèrent la jurisprudence de la Cour comme faisant partie intégrante du droit de la Convention, à prendre en compte lors de l'examen des affaires. A Saint-Marin, les magistrats se réfèrent à la jurisprudence de la Cour quel que soit l'Etat défendeur. La réponse du Portugal a mentionné le fait qu'il est fait référence à la jurisprudence de la Cour au cours de la formation judiciaire, les questions les plus pertinentes étant illustrées par des arrêts de référence délivrés que ce soit à l'encontre du Portugal ou d'autres Etats.

⁴⁵ Comme, par exemple, à Chypre, en République tchèque, Estonie, Géorgie, Allemagne, Hongrie, à Monaco, en République slovaque, Suède, en Ex-République yougoslave de Macédoine.

⁴⁶ Comme, par exemple, en Bosnie-Herzégovine, Estonie, Lituanie, Luxembourg et en Norvège.

En Roumanie, le Conseil supérieure de la Magistrature examine l'opportunité et les ressources nécessaires pour la traduction et la publication en ligne des fiches thématiques élaborées par la Cour. En Suède, l'administration des tribunaux nationaux (un "service d'organisation" pour les juridictions internes) publie un bulletin régulier intitulé "Nouvelles de la Cour européenne des droits de l'homme"), comprenant des résumés, en suédois, d'affaires concernant tant la Suède que d'autres Etats et susceptibles d'intéresser les tribunaux suédois.

73. Certains Etats ont mentionné l'implication du parlement. Au Luxembourg, par exemple, la Chambre des députés, en adoptant les réformes de la législation sur la chasse suite à l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Schneider c. Luxembourg*, a invité le gouvernement à continuer à suivre attentivement les arrêts de la Cour à venir concernant la chasse et à analyser en détails leurs effets sur la législation nationale pertinente, anticipant ainsi l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Hermann c. Allemagne*.

74. La réponse de la République tchèque fait référence à une multiplicité d'acteurs, à savoir, entre autres, le Bureau de l'Agent du Gouvernement, le Bureau du Commissaire pour les droits de l'homme, les (greffes des) cours constitutionnelle, suprême et administrative suprême, entre autres. En Autriche, un effort de coopération similaire est entrepris du fait du statut constitutionnel de la Convention dans l'ordre juridique autrichien. En Pologne, le Comité interministériel pour les questions concernant la Cour européenne des droits de l'homme, auquel d'autres acteurs tels que le Médiateur, participent, est reponsable de l'analyse des problèmes les plus importants résultant de la jurisprudence de la Cour concernant d'autres pays. En Roumanie, la jurisprudence de la Cour concernant d'autres Etats est analysée lorsque le Procureur participe à des procédures auprès de la Cour constitutionnelle et de la Haute Cour de Cassation et de Justice.

ii. Base légale

75. Plusieurs Etats ont souligné le fait que cette responsabilité était établie par la loi. En Autriche, elle découle du rang constitutionnel de la Convention. En Lettonie, une instruction gouvernementale de 2009 exige que les résultats de l'analyse et de l'évaluation des obligations internationales, y compris l'examen de la jurisprudence de la Cour, soient inclus dans un texte explicatif accompagnant les projets de lois. Des instructions similaires existent aux Pays-Bas. En Lituanie, un projet de loi sur la procédure législative exigera des institutions gouvernementales qu'elles publient les résultats d'une analyse de la conformité des projets de loi avec la Convention et la jurisprudence de la Cour. En Roumanie, un amendement législatif introduit en 2011 exige que toutes les propositions législatives soient accompagnées d'une évaluation préliminaire de l'impact de nouvelles réglementations sur les droits de l'homme, y compris par référence à la jurisprudence de la Cour. En Ukraine, la loi sur l'exécution des arrêts et l'application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme exige des tribunaux nationaux qu'ils appliquent tout arrêt pertinent lors qu'ils traitent des affaires. Au Royaume-Uni, le Human Rights Act de 1998 exige des juridictions internes

qu'elles prennent en compte toute décision pertinente de la Cour lorsqu'elles se prononcent sur des questions concernant les droits de la Convention.

iii. Procédures

76. Plusieurs réponses ont donné des informations sur les procédures suivies. En Azerbaïdjan, des séminaires et tables rondes hebdomadaires se tiennent au sein de la Cour suprême et du Bureau du Procureur général pour échanger et tirer des conclusions des arrêts de la Cour constatant une violation par un autre Etat, donnant des orientations respectivement aux juridictions inférieures et aux procureurs. A Chypre, le Bureau de l'Agent du Gouvernement suit systématiquement la jurisprudence de la Cour et vérifie la législation et la pratique administrative interne afin de communiquer les arrêts pertinents de la Cour aux autorités nationales concernées. Si ces autorités fournissent des informations indiquant que la loi ou la pratique ne sont pas compatibles avec l'arrêt de la Cour, le Bureau propose les actions nécessaires à entreprendre. Le Bureau de l'Agent du Gouvernement est également informé des incompatibilités éventuelles avec la jurisprudence de la Cour par le Médiateur, d'autres instances sur les droits de l'homme du Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales, et suite à des demandes d'avis émanant des autorités nationales elles-mêmes. En Allemagne, le Bureau de l'Agent du Gouvernement analyse la jurisprudence de la Cour sur la base des "notes d'information sur la jurisprudence" de la Cour, à la suite desquelles il en transmet un aperçu aux bureaux compétents. En Irlande, les notes d'information sur la jurisprudence et listes des affaires communiquées sont activement diffusées par les Ministère des affaires étrangères. En Ex-République yougoslave de Macédoine, l'Agent du Gouvernement traduit une fois par an les arrêts pertinents de la Grande Chambre qui peuvent avoir un impact sur le droit interne.

77. La Slovénie a spécifié que, tout en suivant l'évolution de la jurisprudence de Strasbourg, les arrêts systémiques sont particulièrement pris en compte, y compris ceux à l'encontre d'autres Etats. L'affaire *S. & Marper c. Royaume-Uni*, qui concerne le stockage de données ADN, a été mentionnée à titre d'exemple dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle législation concernant la police.

iv. Modalités de diffusion / Internet

78. Certaines réponses ont indiqué les modalités pour la diffusion des informations pertinentes. En Géorgie, une série d'arrêts, comprenant des arrêts rendus à l'encontre d'autres Etats, a été établie à l'attention des tribunaux nationaux. Au Liechtenstein, des commentaires sont adressés aux magistrats et autres autorités pertinentes. Le Bureau de l'Agent du Gouvernement au Monténégro a publié, ces deux dernières années, deux ouvrages présentant une sélection d'arrêts de la Cour. L'importance d'internet est très souvent relevée. Le Liechtenstein, par exemple, indique que ses juridictions et autorités nationales utilisent la base de données HUDOC de la Cour sur sa jurisprudence. Le Luxembourg a indiqué que le site web du Ministère de la justice comprend une partie sur les juridictions internationales, y compris la Cour de Strasbourg, dans laquelle figurent des liens notamment vers les fiches de la Cour et un recueil général de la jurisprudence de

la Cour. La réponse du Royaume-Uni a relevé que des sources d'informations variées sont utilisées, y compris des contacts informels avec des agents d'autres Etats (voir également ci-après) et les informations publiées sur le site web de la Cour, notamment la liste hebdomadaire des affaires communiquées.

79. Outre les publications, par exemple de revues juridiques, par la société civile, le besoin de traduction a également été mentionné. En Roumanie, par exemple, les arrêts de la Cour concernant la Roumanie ne sont pas les seuls à être traduits et diffusés, c'est le cas également d'arrêts pertinents à l'encontre d'autres Etats. Les notes d'information de la Cour ont été traduites en allemand et publiées sur le site web de la Cour grâce à une donation allemande, ainsi que le Guide pratique sur la recevabilité grâce à une donation du Liechtenstein.

v. Coopération avec d'autres Etats parties

80. Plusieurs Etats ont mentionné des actions menées en coopération avec d'autres Etats. Le Ministère de la Justice de la République slovaque a, par exemple, indiqué qu'il souhaite coopérer avec celui de la République tchèque pour publier tous les arrêts traduits à l'encontre des deux Etats sur leurs sites internet respectifs. Les Bureaux des Agents du Gouvernement de Bosnie et Herzégovine, Croatie, Serbie et de l'Ex-République yougoslave de Macédoine sont interconnectés afin que chacun ait accès aux arrêts pertinents à l'encontre des autres, en gardant à l'esprit les similarités des systèmes nationaux respectifs et les langues officielles.

vi. Tierces interventions devant la Cour

81. Ainsi que le CDDH l'a souligné par le passé, les tierces interventions sont un outil important dans le développement de principes d'application générale ou large dans la jurisprudence de la Cour⁴⁷. La réponse française a mentionné la pratique de telles interventions dans les affaires devant la Cour qui peuvent avoir des conséquences pour la législation nationale similaire, notant que cet exercice ne peut être pratiqué qu'avec beaucoup de précaution dans la mesure où des normes peuvent apparaître comme similaires mais se révéler très différentes dans leur contexte juridique respectif. De la même manière, Saint-Marin a fait référence à sa tierce intervention dans la procédure devant la Grande Chambre dans l'affaire *Lautsi c. Italie*, pour anticiper des implications internes évidentes de l'arrêt éventuel.

vii. Exemples d'actions nationales mises en oeuvre suite à des arrêts à l'encontre d'autres Etats

82. Les réponses reçues contiennent plusieurs exemples spécifiques. L'affaire *Salduz c. Turquie* a été mentionnée par plusieurs Etats. En novembre 2010, par exemple, le parlement national d'Andorre a modifié différents textes juridiques relatifs au droit pénal et aux droits de la défense. Des réformes législatives ont également été mises en oeuvre

⁴⁷ Voir, par exemple, le Rapport d'activité du CDDH Garantir l'efficacité à long terme du système de contrôle de la CEDH, doc. CDDH(2009)007 Addendum I, paragraphes 26-30.

en Belgique, et aux Pays-Bas,⁴⁸ tandis qu'au Royaume-Uni, le principe de *Salduz* a été incorporé dans le droit interne par une décision de la Cour suprême de 2010. Parmi les arrêts spécifiques mentionnés, l'on peut citer *M. c. Allemagne*, à la suite duquel la Cour suprême d'Estonie, en juin 2011, a déclaré non valide une disposition du Code pénal concernant la détention préventive d'une personne après l'achèvement de sa peine, et *Hirst c. Royaume-Uni*, à la suite duquel la Lettonie, en 2009, a amendé sa loi électorale. Les changements se sont parfois fondés sur plusieurs arrêts de la Cour : en Lituanie, par exemple, un arrêt de la Cour suprême administrative de 2011 concernant la liberté de réunion a fait référence à différents arrêts de la Cour de Strasbourg à l'encontre de la Bulgarie, de la Pologne et de la Russie. En Lettonie, une réglementation gouvernementale sur les règles pénitentiaires a été amendée en 2011 en ce qui concerne les droits des détenus condamnés à conserver des objets religieux, une note explicative l'accompagnant faisant référence aux différents arrêts de la Cour.

83. L'importance des tierces interventions dans les procédures devant la Cour a été soulignée par des exemples spécifiques : en Lettonie, par exemple, de nombreux amendements à des textes législatifs concernant les enlèvements d'enfants ont été faits suite à des arrêts de la Cour dans lesquels la Lettonie avait fait des tierces interventions.

84. L'importance des recommandations du Comité des Ministres comme orientation pour l'application des principes généraux de la jurisprudence de la Cour apparaît également clairement. En Estonie, par exemple, une loi réglementant le droit des journalistes à protéger leurs sources d'information est entrée en vigueur en décembre 2010, préparée en réponse aux arrêts de la Cour à l'encontre d'autres Etats et qui s'inspire de la Recommandation n° 7 (2000) du Comité des Ministres sur le droit des journalistes à ne pas révéler leurs sources d'informations.

viii. Problèmes et solutions possibles

85. Une série de problèmes possibles a été mentionnée par les Etats, bien que d'éventuelles solutions soient moins évidentes. Des solutions éventuelles peuvent néanmoins être trouvées parmi les conclusions et recommandations qui figurent dans la partie C. ci-dessous.

86. L'un des problèmes souvent mentionné est le fait que les paramètres internes, le contenu et le champ d'application de la législation pertinente et la structure des systèmes juridiques internes diffèrent souvent entre les Etats membres. La référence à un arrêt de la Cour concernant un autre Etat peut ainsi être rendue difficile même si la même question de principe qu'il traite a été identifiée dans le système juridique interne, ainsi que cela a été indiqué par la Suède⁴⁹.

87. Différents facteurs relatifs au volume et à la complexité de la jurisprudence de la Cour ont été mentionnés, notamment par l'Estonie et la Pologne. La réponse française a

⁴⁸Les Pays-Bas ont également introduit des changements de politiques en réponse à d'autres arrêts de la Cour, y compris l'arrêt *Marckx c. Belgique, Brogan c. Royaume-Uni et M.S.S. c. Belgique et Grèce*.

⁴⁹ Un problème auquel se sont également référés, par exemple, l'Albanie, la France et Malte.

indiqué que la portée de la chose interprétée dans des arrêts à l'encontre d'autres Etats ne peut être réalisée que lorsque la jurisprudence de la Cour sur une question particulière est suffisamment claire, cohérente et stable.

88. Les difficultés linguistiques ont été mentionnées, en particulier une connaissance insuffisante des langues officielles de la Cour au sein des instances judiciaires.

89. Un autre problème courant est la disponibilité limitée de ressources budgétaires et humaines. De différentes manières, la Bulgarie, la République tchèque, la Lituanie et la République de Moldova ont tous indiqué que des moyens insuffisants entravaient leur capacité à entreprendre des actions plus efficaces dans ce domaine.

90. La République tchèque a fait référence aux obstacles politiques, relevant que, dans un débat politique, en dépit d'un engagement général pour les droits de l'homme, les standards de la Convention ne sont pas toujours considérés comme le critère le plus important, en particulier lorsque la violation de ces standards a été constatée dans une affaire à l'encontre d'un autre Etat pour lequel il pourrait être argué que la situation juridique n'est pas exactement la même.

C. Conclusions et recommandations

91. Bien qu'il n'y ait pas d'obligation explicite de la Convention de tenir compte des arrêts à l'encontre d'autres Etats, le statut de la Convention en tant qu'instrument de l'ordre juridique européen combiné avec l'autorité interprétative définitive de la Cour implique que tenir compte de ces arrêts est un aspect important de la mise en oeuvre effective de la Convention au niveau national, tel que cela est réflété, entre autres, dans la Déclaration d'Interlaken. Les réponses reçues démontrent que, dans de nombreux Etats, ce message est déjà bien compris et de plus en plus mis en oeuvre. Tel que cela est par ailleurs mentionné dans ce rapport, le volume de la charge de la Cour, notamment la très grande proportion d'arrêts constatant des violations dans des domaines dans lesquels il y a une jurisprudence bien établie, ainsi que la teneur de sa jurisprudence, suggèrent toutefois que beaucoup plus pourrait être fait dans ce domaine.

92. Etant donné l'importance d'un coordinateur central pour l'exécution des arrêts à l'encontre d'un Etat défendeur, un processus connexe, il est également important qu'une autorité centrale identifiée ait une responsabilité clairement définie pour le suivi de la jurisprudence de la Cour dans son ensemble et pour la transmission de l'information et/ou pour donner des conseils appropriés aux acteurs pertinents lorsque des arrêts importants sont rendus. Dans de nombreux cas, ce rôle incombe au Bureau de l'Agent du Gouvernement, le cas échéant avec l'assistance de la Représentation permanente auprès du Conseil de l'Europe. Un mandat clair pourrait, le cas échéant, renforcer le rôle et le statut de l'acteur responsable à cet égard.

93. La fonction implique plusieurs aspects complémentaires, y compris la coordination et le partage d'informations avec différents acteurs secondaires (d'autres bureaux du gouvernement, le médiateur ou l'institution nationale des droits de l'homme,

le système judiciaire et, au regard de la transmission de l'information, les acteurs pertinents tels que le barreau, les universités et les éditeurs de revues juridiques). Pour simplifier la tâche sinon ardue de se tenir informé de la jurisprudence de la Cour dans son ensemble, les outils existants devraient être systématiquement utilisés, en particulier ceux mis en ligne par la Cour, telles que les notes d'information sur la jurisprudence et les notes thématiques mises à jour de manière continue, ainsi que par le Service de l'exécution, dont la plupart des outils existent dans plusieurs langues. Des contacts informels tant avec des agents du Conseil de l'Europe (particulièrement du greffe de la Cour) qu'avec d'autres agents de gouvernements devraient être développés et exploités. Des groupes d'Etats ayant des langues officielles mutuellement compréhensibles et des systèmes juridiques internes similaires devraient envisager de grouper leurs ressources, de coordonner leurs travaux et partager les résultats par le biais d'arrangements plus formels, comme c'est déjà le cas pour certains Etats. Les résultats devraient être diffusés largement et de manière appropriée au niveau interne, y compris par des moyens électroniques tels que les sites internet officiels.

94. Au niveau des procédures devant la Cour, les Etats devraient envisager - éventuellement à la suite de consultations avec les autorités nationales pertinentes, qui peuvent inclure, le cas échéant, le pouvoir judiciaire - de faire des tierces interventions dans les affaires dans lesquelles un arrêt peut être rendu qui serait susceptible d'avoir des implications au sein de leur propre ordre juridique interne. Les Etats devraient également envisager d'informer d'autres Etats qui pourraient être intéressés par des affaires à venir dans lesquelles ils pourraient souhaiter faire des tierces interventions.

95. Bien que nombre des problèmes mentionnés, tels que le volume et la complexité de la jurisprudence, sa clarté, cohérence et stabilité, et les difficultés linguistiques et limitations budgétaires, ne sont pas totalement évitables ou solutionnables, ces problèmes ou leurs effets peuvent être atténués de manière significative en prenant des mesures telles que celle décrites précédemment.

4. Garantir, au besoin par l'introduction de nouvelles voies de recours, qu'elles soient de nature spécifique ou qu'il s'agisse d'un recours interne général, que toute personne qui allègue de manière défendable que ses droits et libertés reconnus dans la Convention ont été violés bénéficie d'un recours effectif devant une instance nationale et, le cas échéant, d'une réparation appropriée.

A. Introduction

96. L'article 13 de la Convention établit le droit à un recours effectif, par lequel "toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles". Selon la jurisprudence de la Cour, un recours effectif doit exister pour toutes les allégations défendables de violation. Il doit habiliter l'instance nationale

compétente à la fois à connaître du contenu du grief fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié⁵⁰. Un recours n'est effectif que s'il est disponible et adéquat. Il doit exister à un degré suffisant de certitude non seulement en théorie mais aussi en pratique⁵¹, et doit être effectif en pratique comme en droit⁵², au regard des circonstances particulières de l'affaire. Son effectivité ne dépend toutefois pas de la certitude d'une issue favorable pour le requérant⁵³. L'« instance nationale » à laquelle fait référence l'article 13 n'a pas nécessairement besoin d'être une institution judiciaire mais les pouvoirs et garanties qu'elle présente entrent en ligne de compte pour apprécier l'effectivité du recours s'exerçant devant elle⁵⁴.

97. Le Comité des Ministres a donné des orientations complémentaires sur la mise en œuvre de l'article 13 dans sa recommandation Rec(2004)6 sur l'amélioration des recours internes, qui mentionne la nécessité d'un suivi constant, à la lumière de la jurisprudence de la Cour, que des recours internes existent et sont effectifs, et qui souligne l'importance de recours pour les défaillances structurelles ou générales dans le droit ou la pratique de l'Etat.

98. Le droit à un recours effectif est l'une des dispositions clés sous-tendant le système de protection des droits de l'homme de la Convention, avec l'obligation de l'article 1 de respecter les droits de l'homme, et celle de l'article 46 sur l'exécution des arrêts de la Cour. En contribuant à la résolution des allégations de violation au niveau national, il est fondamental pour l'application pratique du principe de subsidiarité. L'existence de recours internes effectifs pour toutes les allégations défendables de violation de la Convention devrait permettre de réduire l'arriéré de la Cour – notamment en ce qui concerne les affaires répétitives – du fait, d'une part, de la diminution du nombre d'affaires qui sont portées devant elle et, d'autre part, dans la mesure où l'examen approfondi des affaires au niveau national devrait faciliter leur examen ultérieur par la Cour⁵⁵. En outre, donner un effet rétroactif aux nouveaux recours, particulièrement ceux destinés à traiter de problèmes systémiques ou structurels, contribuerait à soulager la Cour de sa charge de travail en permettant que les requêtes d'ores et déjà portées devant la Cour de Strasbourg soient résolues au niveau interne⁵⁶.

99. Outre l'article 13 et la jurisprudence de la Cour y relative, la question du droit à un recours effectif a été traitée par le Comité des Ministres, plus particulièrement dans la Recommandation Rec(2004)6, tel que cela a été relevé précédemment, et également dans la Recommandation CM/Rec(2010)3 sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures. La durée excessive des procédures demeure néanmoins la violation de loin la plus constatée dans les arrêts de la Cour - malgré l'introduction de la politique de

⁵⁰ Voir *Halford c. Royaume-Uni*, Req. n° 20605/92, arrêt du 25.06.97, paragraphe 64.

⁵¹ Voir *Riccardo Pizzati c. Italie*, Req. n° 62361/00, arrêt de Grande Chambre du 29.03.06, paragraphe 39.

⁵² Voir *Kudla c. Pologne*, Req. n° 30210/96, arrêt du 26.10.00, paragraphe 157.

⁵³ Voir *Kudla c. Pologne*, op. cit., paragraphe 157.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Tel que relevé dans la Recommandation du Comité des Ministres Rec(2004) 6 sur l'amélioration des recours internes ("CM Rec(2004)6").

⁵⁶ Voir, par exemple, la Recommandation CM/Rec(2010)3, dans le contexte des recours pour durée excessive des procédures.

prioritisation de la Cour qui attribue une priorité moindre aux affaires répétitives – et est souvent accompagnée de la constatation de l’absence de recours effectif pour la violation. En effet, ces affaires répétitives trahissent généralement une incapacité chronique à instituer des recours internes efficaces, puisque les arrêts précédents de la Cour, en particulier les arrêts pilotes ou de principe, ont habituellement donné des indications de mesures générales nécessaires pour éviter des violations futures.

B. Questions

100. Les réponses au questionnaire reçues, prises dans leur ensemble, soulignent l’importance, notamment, des questions qui suivent.

i. Identifier le manque de recours effectif

101. Plusieurs réponses d’Etats ont souligné l’importance d’un processus ou mécanisme pour identifier le manque de recours effectif dans des situations particulières. A Chypre, par exemple, l’unité droits de l’homme du Bureau de l’Agent du Gouvernement identifie l’absence de recours interne effectif sur la base des décisions de la Cour de Strasbourg et des juridictions nationales, ou de sa propre initiative. Tous les arrêts de la Cour de Strasbourg, tant ceux à l’encontre de Chypre que ceux à l’encontre d’autres Etats, qui établissent de nouveaux principes juridiques, sont également communiqués au greffe de la Cour suprême qui est ainsi informé de l’absence ou de l’inefficacité d’un recours en particulier. Au Danemark, le gouvernement évalue régulièrement le besoin d’introduire de nouveaux recours, qu’ils soient spécifiques ou généraux. La réponse estonienne a souligné que la jurisprudence interne peut être un autre moyen efficace de démontrer que de nouveaux recours sont nécessaires. Ainsi, une décision de la Cour suprême de 2011 a énoncé que la loi sur la responsabilité de l’Etat était inconstitutionnelle du fait de l’absence de recours pour la durée excessive de la détention préventive, la décision réparant également la violation en cours au moyen d’une indemnisation.

ii. Recours généraux, y compris les “recours constitutionnels”

102. La Convention est à présent effectivement incorporée dans le droit interne de tous les Etats membres, très souvent au niveau constitutionnel⁵⁷ ou avec un autre statut supérieur⁵⁸, et des recours généraux pour les violations des droits existent auprès des juridictions nationales⁵⁹. En Andorre, par exemple, les tribunaux de droit commun disposent d’une procédure d’urgence : toute personne peut demander directement au juge chargé de l’affaire de garantir le respect de ses droits ou de mettre fin à une violation ; le problème doit être résolu dans les 5 jours et la procédure dans son ensemble doit être achevée dans les 30 jours. La décision peut être contestée devant la Cour supérieure de justice qui doit statuer sur l’appel dans un délai d’un mois.

⁵⁷ Comme, par exemple, en Autriche, Bosnie-Herzégovine, Croatie, République tchèque, Lettonie, au Monténégro, en Pologne, République slovaque.

⁵⁸ Comme, par exemple, au Liechtenstein et en Norvège.

⁵⁹ Comme, par exemple, en Allemagne, Irlande, au Luxembourg, à Monaco, Saint-Marin.

103. De nombreux Etats ont mentionné un recours devant la Cour constitutionnelle nationale, souvent décrit comme un “recours constitutionnel”⁶⁰. La loi fondamentale de 2012 en Hongrie, par exemple, a introduit un système renforcé de recours constitutionnel par lequel la Cour constitutionnelle a été habilitée à examiner la compatibilité des décisions judiciaires définitives avec les droits fondamentaux. Ce pouvoir était auparavant limité à l’examen de la constitutionnalité de la loi appliquée par les tribunaux. Ce recours est souvent subsidiaire, ce qui signifie que d’autres recours existants, en particulier auprès des juridictions inférieures, doivent préalablement avoir été épuisés⁶¹. En Bosnie-Herzégovine, la Cour constitutionnelle est compétente en appel pour les questions constitutionnelles, y compris le respect des droits et libertés de la Convention. Au Liechtenstein, la Cour constitutionnelle est la juridiction interne de dernière instance pour les allégations de violation de l’un des droits individuels de la Convention. En Lituanie, les personnes alléguant une violation des droits de la Convention ont la possibilité de saisir les tribunaux qui peuvent, le cas échéant, saisir à leur tour la Cour constitutionnelle qui se prononce sur la constitutionnalité de la législation nationale, y compris sa compatibilité avec la Convention qui fait partie intégrante du droit interne. La Cour constitutionnelle peut toutefois intervenir avant que tous les recours généraux soient épuisés si une question d’intérêt général est en jeu ou si d’autres recours généraux ne pourraient pas fournir de réparation appropriée.

104. Plusieurs Etats, notamment la Lettonie et la Pologne, ont souligné l’accessibilité de tels recours généraux, faisant référence tant à la simplicité de la procédure qu’à l’absence de frais.

105. De nombreuses réponses ont fait référence à la situation dans laquelle une juridiction nationale a constaté qu’une disposition législative interne était incompatible avec les droits de la Convention. La statut de la Convention en droit interne et le système constitutionnel interne sont des paramètres fondamentaux à cet égard. En 2008, des réformes constitutionnelles majeures en France ont introduit la possibilité pour une partie de soulever l’inconstitutionnalité d’une disposition législative au cours d’une procédure devant une juridiction nationale. En Norvège, la Convention fait partie intégrante du droit interne en vertu du “Human Rights Act” de 1999, par lequel des dispositions de la Convention des droits de l’homme intégrées sont directement applicables, prévalant sur la législation nationale, et peuvent être invoquées dans les procédures administratives devant les tribunaux de droit commun. En Pologne, un recours constitutionnel peut aboutir à un arrêt sur la conformité avec la Constitution d’un statut ou de tout autre acte normatif sur la base duquel un tribunal ou une autorité administrative a rendu une décision définitive.

106. Dans plusieurs Etats, les tribunaux nationaux peuvent déclarer des dispositions législatives incompatibles avec la Convention⁶². De telles constatations ont des

⁶⁰ Comme, par exemple, en Autriche, Bosnie-Herzégovine, Croatie, République tchèque, Hongrie, Lettonie, Liechtenstein, au Monténégro, en Pologne, Serbie, République slovaque, Slovénie, Espagne.

⁶¹ Comme, par exemple, en République tchèque, au Monténégro, en Serbie et en Slovénie.

⁶² Comme, par exemple, en Irlande, au Liechtenstein, à Malte et au Royaume-Uni.

conséquences diverses. En Autriche et au Liechtenstein, la Cour constitutionnelle peut annuler toute décision finale ou décret et renvoyer l'affaire à une autorité publique, et peut rendre une injonction temporaire protégeant les intérêts du plaignant pendant toute la durée de la procédure. En Suisse, les tribunaux peuvent décider de ne pas appliquer une disposition législative et privilégier une autre norme juridique, y compris celles établies par la Convention. Au Royaume-Uni, les tribunaux internes doivent, le cas échéant, donner effet à la législation de manière à ce que cela soit compatible avec les droits de la Convention. Si cela est impossible, ils peuvent faire une déclaration d'incompatibilité, qui n'affecte ni la poursuite de la procédure ou la mise en oeuvre de la législation, ni ne lie les parties à l'affaire, puisque le parlement reste le législateur suprême, bien que la législation secondaire puisse être abrogée ou non appliquée à moins qu'elle ne réitère une exigence d'une loi du parlement. Les mesures correctives faisant suite à des déclarations d'incompatibilité peuvent être faites par arrêté ministériel devant le parlement ou par la législation primaire. Il n'y a pas d'obligation pour le gouvernement de proposer des mesures correctives ou pour le parlement de les accepter, bien qu'en pratique les gouvernements l'aient fait.

iii. Recours introduits par la législation

107. L'introduction de recours se fait le plus fréquemment par la législation. A Chypre, l'unité pour les droits de l'homme du Bureau de l'Agent incorpore des dispositions établissant des recours effectifs lorsqu'elle introduit une nouvelle législation ou amende des dispositions existantes, l'avis des juridictions internes étant sollicité en ce qui concerne les projets introduisant des recours judiciaires. Ces recours peuvent également être coordonnés avec des actions au niveau européen. En Lituanie, par exemple, le projet de loi sur le statut juridique des étrangers, lorsqu'il sera en vigueur, obligera les autorités internes à exécuter les indications de la Cour de Strasbourg de mesures provisoires relatives à l'expulsion d'étrangers.

iv. Recours introduits par la jurisprudence des juridictions nationales

108. L'introduction de recours, tant spécifiques que généraux, peut également se faire par le biais de la jurisprudence des tribunaux internes. En Lituanie, les tribunaux internes ont développés une jurisprudence permettant l'évaluation de la compatibilité de la législation nationale avec la Convention. En Pologne, la Cour suprême peut étendre l'application des recours existants aux nouveaux problèmes identifiés par la Cour de Strasbourg. En Suède, la jurisprudence de la Cour suprême a développé un recours permettant à un individu d'engager une procédure devant un tribunal de district si le Ministre de la Justice, auprès de qui le recours est d'abord porté, estime qu'il n'y a pas suffisamment de preuves pour accorder réparation pour des violations de droits de la Convention.

v. Formes de réparation

109. Il a été indiqué que différentes formes de réparation existaient en cas de constatation d'une violation. La possibilité d'une compensation financière a souvent été

mentionnée⁶³. En République slovaque, la Cour constitutionnelle peut annuler des actes ou ordonner des mesures ; elle peut également enjoindre à l'autorité pertinente de s'abstenir de telles violations à l'avenir ou de rétablir la situation antérieure, ainsi que d'accorder une réparation financière appropriée. Au Royaume-Uni, les juridictions peuvent accorder aux victimes de violations par les autorités publiques toute réparation appropriée dans le cadre de leurs pouvoirs, telle que des dommages et intérêts, l'annulation d'une décision ou d'une condamnation ou une injonction à une autorité publique de ne pas entreprendre d'action. La réponse de l'Estonie a suggéré que les dispositions légales nationales sur la réparation des violations des droits de la Convention devraient, en pratique, supprimer la nécessité pour la Cour d'accorder une satisfaction équitable.

110. Plusieurs Etats ont mentionné la possibilité du réexamen et de la réouverture de la procédure en tant que partie importante du système des recours, contribuant à la *restitutio in integrum*. En Croatie, la loi sur la procédure pénale a été récemment amendée pour permettre la réouverture de la procédure pénale suite à la constatation par la Cour d'une violation. En Italie, un nouveau recours introduit en 2011 permet à la fois le réexamen des décisions prises par les tribunaux de dernière instance et la réouverture des procédures.

vi. Effet général des arrêts et « class actions » / requêtes collectives

111. Les réponses de plusieurs Etats ont fait référence à la possibilité de recours ayant des effets au-delà des procédures individuelles. En Lettonie, un arrêt de la Cour constitutionnelle est contraignant de manière générale, la constatation de l'incompatibilité d'une disposition juridique avec la Constitution ne s'applique par conséquent pas uniquement au requérant mais de manière générale. En Lituanie, un cadre conceptuel sur l'action collective a été introduit par le gouvernement en 2011, en réponse au fait que le nombre de personnes introduisant des recours concernant les droits de l'homme auprès des tribunaux nationaux, souvent basés sur des questions factuelles et juridiques similaires, était en augmentation (pour plus de détails, voir ci-après)⁶⁴.

vii. Durée excessive des procédures

112. Tel que relevé précédemment, la durée excessive des procédures, très souvent due à des problèmes structurels ou systémiques, demeure le type de violation le plus communément constaté par la Cour dans ses arrêts. De nombreux Etats se sont référés à des recours spécifiques récemment introduits pour traiter de ce problème. En Estonie, un amendement de 2011 au Code de procédure pénale et d'autres actes procéduraux ont instauré de nouveaux recours préventifs contre la durée excessive des procédures,

⁶³ Comme, par exemple, en Bosnie-Herzégovine, à Monaco, en Serbie et en République slovaque.

⁶⁴ Lors de la Table ronde organisée par la Présidence slovène du Comité des Ministres (Bled, Slovénie, 21-22 septembre 2009), la définition suivante du terme « class action » a été énoncée : une action intentée par un représentant au nom d'une catégorie de personnes ayant des droits similaires ou identiques qui aboutit à une décision ayant l'autorité de la chose jugée à l'égard des membres de cette catégorie ; d'autres définitions peuvent toutefois également être valables.

permettant de solliciter des tribunaux internes qu'ils rendent une décision procédurale spécifique, tout refus étant susceptible d'appel, et introduisant de nouveaux délais pour garantir les droits fondamentaux d'un prévenu. En Lituanie, une réforme de 2010 du Code de procédure pénale a fixé une durée maximum pour l'enquête préliminaire et une réforme de 2011 du Code de procédure civile permet de solliciter de la Cour d'appel qu'elle fixe un délai à une juridiction inférieure pour la mise en oeuvre de certaines actions. En République de Moldova, la loi sur la réparation par l'Etat des dommages liés aux violations du droit à un procès dans un délai raisonnable ou du droit d'obtenir la mise en oeuvre d'une décision dans un délai raisonnable est entrée en vigueur en 2011, bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer son efficacité. En Roumanie, des réformes législatives et des dispositions dans les nouveaux codes de procédures civile et pénale ont été introduites en 2010, avec des mesures visant à garantir un procès dans un délai raisonnable et à accélérer les procédures retardées. En outre, le Conseil supérieur de la magistrature a introduit des sanctions pour les fautes disciplinaires liées aux retards et une conférence sur la jurisprudence pertinente de la Cour s'est tenue en 2010 avec la coopération du Ministère des affaires étrangères et du Conseil supérieur de la magistrature. La réponse de la République tchèque a mentionné le "rapatriement" des requêtes d'ores et déjà portées devant la Cour de Strasbourg suite à l'introduction, en 2006, d'un recours compensatoire avec effet rétroactif.

viii. Conditions de détention

113. Un autre domaine dans lequel la Cour constate fréquemment des violations résultant de problèmes systémiques ou structurels est celui des conditions de détention. Plusieurs Etats ont mentionné des recours introduits pour traiter de tels problèmes. En Géorgie, par exemple, un nouveau Code sur l'emprisonnement est entré en vigueur en octobre 2010, contenant des dispositions établissant des droits et procédures concernant les conditions de détention, en particulier le droit aux soins. En Roumanie, une série de mesures ont été introduites pour traiter de problèmes relatifs aux conditions de détention, et incorporant notamment des recommandations du Comité pour la prévention de la torture dans la législation nationale.

ix. Problèmes et solutions possibles

114. En ce qui concerne les réponses suggérant des problèmes et leurs solutions possibles, plusieurs Etats ont mentionné les ressources budgétaires et humaines comme étant des facteurs limitatifs éventuels pour l'introduction éventuelle de nouveaux recours⁶⁵. Certains Etats ont relevé que le processus de réforme législative prend nécessairement un certain temps⁶⁶. L'Ukraine a relevé plusieurs problèmes structurels pour lesquels un recours effectif n'existe toujours pas, notamment la non-exécution des décisions des tribunaux nationaux et les mauvaises conditions de détention, bien que le gouvernement ait élaboré une loi sur les garanties de l'Etat pour l'exécution des arrêts de la Cour.

⁶⁵ Par exemple en Albanie, en Arménie et en Bulgarie.

⁶⁶ Par exemple en Albanie, Bulgarie et Finlande.

115. En ce qui concerne les recours constitutionnels, plusieurs Etats ont relevé des problèmes dus à une augmentation rapide de leur nombre. Au Monténégro, par exemple, il y a eu une augmentation de plus de 3000 % entre l'introduction du système en 2007 et la fin 2011. Une proposition d'amendement constitutionnel permettrait d'augmenter l'efficacité en permettant à la Cour constitutionnelle de juger des recours constitutionnels en siégeant sous la forme d'un comité de trois juges. De la même manière, en Serbie, l'augmentation du nombre de recours constitutionnels a conduit à une analyse détaillée des mesures possibles pour augmenter l'efficacité de la Cour constitutionnelle et résoudre les affaires sans avoir recours à la Cour de Strasbourg.

116. D'autres problèmes spécifiques concernent les recours pour durée excessive des procédures. En Bulgarie, il a été relevé que le champ d'application du "State and Municipality Responsibility for Damage Act" nécessite d'être élargi pour inclure le droit à réparation pour les procédures excessivement longues. Un projet de réforme législative doit être préparé par un groupe de travail du Ministère de la Justice en 2012 et être ensuite adopté par l'Assemblée nationale. En Allemagne, le recours constitutionnel général a été déclaré insuffisant par la Cour de Strasbourg eu égard à la durée excessive des procédures. En réponse à cela, l'« Act on Legal Protection in the Event of Excessive Length of Court Proceedings and Criminal Investigative Proceedings » est entrée en vigueur en décembre 2011, établissant un recours en réparation pour les procédures auprès des tribunaux nationaux et jusqu'à la Cour constitutionnelle. La réponse de la République tchèque a relevé que l'efficacité d'un recours pour durée excessive des procédures peut être affaiblie, par exemple, par un niveau inadéquat de réparation. En ce qui concerne les recours constitutionnels, une augmentation rapide du nombre des recours relatifs à la durée excessive des procédures peut créer un arriéré, comme cela est par exemple le cas pour la Cour suprême de la République de Moldova.

C. Conclusions et recommandations

117. Il semblerait que de nombreuses initiatives nationales importantes aient été prises en ce qui concerne les recours internes, initiées suite à des arrêts de la Cour mais qui s'inspirent également d'instruments non contraignants, particulièrement les recommandations Rec(2004)6 et CM/Rec(2010)3. Les arrêts de la Cour révélant des problèmes persistents systémiques et structurels qui donnent lieu à des affaires répétitives continues démontrent toutefois que dans de nombreux domaines et de nombreux Etats, des efforts supplémentaires sont toujours nécessaires.

118. Dès le départ, il est important d'avoir des mécanismes, systèmes ou processus en place pour identifier les domaines pour lesquels de nouveaux recours sont nécessaires, tant de leur propre initiative qu'en réponse aux constatations des juridictions nationales et de la Cour de Strasbourg.

119. De très nombreux Etats bénéficient à présent d'une certaine forme de recours interne général pour les violations des droits de la Convention : dans de nombreux cas, cela prend la forme d'un recours devant la Cour constitutionnelle, souvent dénommé "recours constitutionnel", qui peut avoir un caractère subsidiaire (exigeant l'épuisement

préalable d'autres recours) ; dans d'autres cas, les allégations de violations des droits de l'homme peuvent être soulevées dans les procédures devant toutes les juridictions. Plusieurs Etats ont souligné l'importance que ce recours soit aisément accessible. Diverses réponses ont été développées, en fonction des particularités du système juridique national, pour les situations dans lesquelles la législation nationale pertinente est considérée comme incompatible avec la Convention : dans certains Etats, les dispositions incriminées peuvent être annulées par la juridiction pertinente, avec un effet général ; dans d'autres Etats, une déclaration judiciaire d'incompatibilité peut être faite, exigeant des mesures de la part du parlement si l'incompatibilité doit être résolue.

120. Bien que la législation soit la manière la plus commune d'introduire de nouveaux recours, une autre approche, intéressante du fait de sa flexibilité et de sa rapidité relative, consiste en l'introduction de recours par le biais du développement de la jurisprudence nationale.

121. Lorsque de nombreux recours similaires sont ou peuvent être encore déposés, il peut y avoir un intérêt à donner un effet général aux arrêts rendus dans des affaires particulières (voir également ci-dessus en ce qui concerne l'incompatibilité de la législation avec les droits de la Convention). Il peut également y avoir un intérêt à examiner la possibilité d'introduire une forme de procédure de « class actions » / requêtes collectives.

122. Il subsiste un besoin répandu d'introduire des recours internes effectifs pour les problèmes systémiques ou structurels. De nombreux Etats ont également considéré que l'introduction ou l'adaptation de recours généraux était une solution utile à de tels problèmes. Les Etats qui continuent à être confrontés à la durée excessive des procédures, la violation la plus commune résultant de tels problèmes, devraient également s'inspirer de la Rec/CM(2010)3 et du Guide de bonnes pratiques l'accompagnant, qui reflète qu'il est préférable de résoudre les problèmes sous-jacents (évitant ainsi des violations futures ou continues) plutôt que de seulement indemniser pour les violations qui en découlent – ce qui serait conforme avec l'obligation découlant de l'article 1 de la Convention.

123. Il est important de garantir, le plus tôt possible, que des recours généraux sont adéquats pour toutes les situations dans lesquelles ils peuvent être invoqués et que les recours spécifiques sont pleinement effectifs, de façon à permettre toute modification nécessaire ou à entreprendre toute réforme avant que des problèmes liés au recours ne surviennent ou que des requêtes ne soient déposées devant la Cour, conformément au principe de subsidiarité dans le système de la Convention. De la même manière, lorsque le nombre de recours à un recours spécifique particulier ou général devient problématique, tous les efforts devraient être entrepris pour trouver des solutions au niveau interne.

<p>5. <i>Considérer la possibilité de détacher des juges nationaux et, le cas échéant, d'autres juristes indépendants de haut niveau au Greffe de la Cour.</i></p>

124. Plusieurs Etats membres ont indiqué avoir déjà procédé au détachement de juges nationaux ou de juristes auprès du greffe de la Cour⁶⁷ ou ont débuté un processus de sélection à cette fin⁶⁸. De nombreux Etats membres ont indiqué que cette possibilité est ou va être examinée⁶⁹. En revanche, la Finlande a, depuis 2000, fourni un financement direct à la Cour pour couvrir le coût d'un juriste supplémentaire pour traiter des requêtes à l'égard de la Finlande, les Pays-Bas ont une pratique similaire en place.

125. Pour les quelques Etats membres qui ont indiqué ne pas envisager, pour le moment, de détacher de juges nationaux auprès du greffe, les difficultés invoquées sont principalement financières. Des circonstances nationales telles que la taille de l'Etat ont également été invoquées.

126. Cette pratique ne peut qu'être encouragée dans la mesure où elle permet notamment, d'une part, de renforcer le greffe de la Cour et de réduire ainsi son arriéré, et, d'autre part, d'accroître la compréhension de la jurisprudence de la Cour et du système de la Convention du juge national qui peut, dès lors, jouer un rôle de sensibilisation aux standards de la Convention lorsqu'il réintègre ses fonctions à l'issue du détachement.

6. *Veiller au suivi de la mise en œuvre des recommandations du Comité des Ministres adoptées pour aider les Etats parties à respecter leurs obligations.*

127. Peu de mesures récentes, autres celles qui avaient déjà été mentionnées dans le cadre du suivi de certaines Recommandations du Comité des Ministres par le CDDH⁷⁰ en 2008, ont été évoquées. Les Etats membres ont également souvent fait référence à des mesures qui ont été développées également dans le cadre de leurs réponses à d'autres questions, par exemple sur l'exécution des arrêts, l'introduction de nouvelles voies de recours, ou la sensibilisation aux standards de la Convention.

128. D'une manière générale, les Etats membres procèdent à la traduction et la diffusion des recommandations⁷¹, le rôle de l'Agent du Gouvernement dans le suivi des recommandations est également souligné⁷². La Recommandation (2010)3 du Comité des Ministres sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures a été plus particulièrement citée. L'Irlande a, par exemple, indiqué qu'un Comité d'experts, chargé de la mise en œuvre d'un recours effectif pour la durée excessive des procédures, s'était particulièrement inspiré du Guide de bonnes pratiques accompagnant la Recommandation. La Roumanie a, quant à elle, mentionné l'introduction d'un recours en

⁶⁷ Notamment l'Arménie, l'Estonie, la France, l'Allemagne, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, le Monténégro, les Pays-Bas, la Fédération de Russie, la Serbie, la Suède, la Suisse, la Turquie.

⁶⁸ Notamment la République de Moldova, la Roumanie.

⁶⁹ Notamment l'Albanie, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la République tchèque, la Géorgie, l'Italie, la Lituanie, la Norvège, la Pologne, la Slovénie, l'Ex-République yougoslave de Macédoine, l'Ukraine.

⁷⁰ Voir CDDH(2008)008 Addendum I : Rapport d'activité du CDDH : Action soutenue afin d'assurer l'efficacité de la mise en œuvre de la CEDH aux niveaux national et européen.

⁷¹ République tchèque, Serbie, E-République yougoslave de Macédoine.

⁷² Azerbaïdjan, Croatie, République tchèque, Lituanie, Monaco, Roumanie.

accélération dans le nouveau Code de procédure civile. De nombreux Etats se sont également référés au suivi de la mise en œuvre 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 plus de détails à cet égard, il convient de se référer à la question relative à l'exécution des arrêts de la Cour dans le présent rapport.

7. Assurer la mise à disposition des requérants potentiels d'informations objectives et complètes relatives à la Convention et à la jurisprudence de la Cour, en particulier sur la procédure de dépôt de requêtes et les critères de recevabilité.

A. Introduction

129. Suite à l'appel de la Conférence d'Interlaken aux Etats parties et la Cour « à assurer la mise à disposition des requérants potentiels d'informations objectives et complètes relatives à la Convention et à la jurisprudence de la Cour, en particulier sur le dépôt de requêtes et les critères de recevabilité », le Comité des Ministres a également, dans sa décision adoptée le 11 mai 2010 sur les suites à donner à la Conférence, « [encouragé] la Cour à poursuivre ses efforts afin de fournir de meilleures informations sur le système de la Convention et [invité] le Secrétaire Général à étudier les moyens possibles de communiquer aux requérants potentiels devant la Cour, en particulier sur la procédure de dépôt des requêtes et les critères de recevabilité, y compris par le biais des institutions nationales indépendantes s'occupant des droits de l'homme ou des médiateurs⁷³ ». Pour cet élément d'action, il est par conséquent utile à la fois de se référer aux informations, relativement nombreuses, apportées par les Etats membres, mais également de faire mention du rapport « post-Interlaken » du Secrétaire Général sur l'information objective et complète des requérants devant la Cour⁷⁴.

B. Questions

i. A qui incombe cette mission ?

130. Plusieurs Etats ont souligné le rôle des médiateurs et institutions nationales des droits de l'homme dans la mise à disposition d'informations mais également de consultations et d'orientations aux requérants potentiels. Ont ainsi notamment été cités l'Institution du Médiateur en Bosnie-Herzégovine, le Médiateur de la République de Bulgarie, le Bureau du Médiateur en Lettonie, le Centre danois pour les droits de l'homme, la Commission consultative des droits de l'homme du Luxembourg et les différentes institutions nationales pour les droits de l'homme au Royaume-Uni. A cet égard, il est intéressant de relever qu'une Table ronde a été organisée par le Conseil de l'Europe et le Médiateur espagnol, les 21-22 septembre 2011, à Madrid, avec les

⁷³ 20^e session du Comité des Ministres, 11 mai 2010, Suivi de la Conférence à haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme (Interlaken, 18-19 février 2010).

⁷⁴ Document SG/Inf(2010)23final du 9 janvier 2012.

structures nationales des droits de l'homme pour examiner notamment le rôle actif que celles-ci pourraient jouer dans l'information des requérants potentiels devant la Cour⁷⁵.

131. Plusieurs Etats ont mis en place des services chargés de répondre aux questions des requérants potentiels. Il s'agit notamment, en France, des maisons de justice et du droit au sein desquelles des consultations gratuites d'avocats sont dispensées et, au Luxembourg, d'un service d'accueil et d'information juridique vers lequel chaque justiciable peut se tourner pour obtenir des informations.

132. Certains Etats, tels que la Bulgarie, la Lettonie et la Suisse, ont également mentionné le rôle important de la société civile, qui constitue un canal de transmission des informations aux requérants.

133. Dans de nombreux Etats, l'agent du gouvernement joue un rôle clé pour la mise à disposition d'informations aux requérants potentiels. En Bosnie-Herzégovine, en Croatie, en Lituanie, en Serbie et en Turquie, l'Agent du Gouvernement traduit puis publie sur son site internet toutes décisions et arrêts à son encontre, y figurent également un formulaire électronique de requête et des instructions pour les requérants potentiels. Dans de nombreux Etats membres, par exemple en Autriche, Finlande et en Suède, le Bureau de l'agent du gouvernement fournit des informations générales relatives à la procédure et à la jurisprudence de la Cour. En Estonie, l'agent du gouvernement a publié, fin 2010, un article sur les critères de recevabilité dans une revue juridique. En Roumanie, l'agent du gouvernement a lancé, en décembre 2011, en coopération avec le Conseil supérieur de la Magistrature, une campagne d'information pour les requérants potentiels au moyen de la distribution, dans les tribunaux et les parquets de brochures d'information accessibles au grand public. En Irlande, l'agent du gouvernement a organisé, en novembre 2011, en coopération avec le greffe de la Cour, un séminaire ouvert à tous les praticiens intéressés par la procédure devant la Cour. Il convient de relever qu'en aucun cas, l'agent ne joue un rôle d'information ou de conseil par rapport au fond d'une affaire susceptible d'être portée devant la Cour ; dans la plupart des cas, l'agent n'a pas de contact direct avec des requérants potentiels, mais s'adresse au grand public ou à une audience spécialisée.

ii. Quels sont les moyens mis en œuvre

134. S'agissant des moyens mis en œuvre pour assurer la mise à disposition d'informations aux requérants potentiels, de nombreux Etats ont indiqué avoir procédé à la traduction du Guide pratique sur la recevabilité rédigé par le greffe de la Cour, et à sa diffusion sur divers sites internet des autorités publiques et auprès du Barreau. Outre la diffusion de la jurisprudence de la Cour et d'informations générales relatives à la procédure par les autorités publiques⁷⁶, ont également été mentionnées l'élaboration et la

⁷⁵ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/nhrs/RT_mad_DebriefingPaper_en.doc ; voir en particulier la note de synthèse sur les perspectives de rôle actif des structures nationales des droits de l'homme dans la transmission d'informations aux requérants potentiels auprès de la Cour : http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/nhrs/RT_mad_Outline_Provision_information_applicants_fr.doc

⁷⁶ Autriche, Bulgarie, Hongrie, Ukraine.

diffusion de manuels et rapports sur la jurisprudence de la Cour et la procédure⁷⁷ ; l'organisation de séminaires à l'attention des praticiens du droit⁷⁸ ou l'information des requérants potentiels dans le cadre des consultations gratuites. Une initiative originale a été lancée au cours de l'été 2011, en Allemagne, avec l'organisation d'une exposition itinérante sur les 60 ans de la Convention afin d'informer le grand public sur la Cour et sa procédure.

135. Il convient de relever que de nombreux Etats ont indiqué procéder plus particulièrement à la diffusion d'informations auprès du Barreau. Ainsi, en République tchèque, un manuel à l'attention des avocats a été publié par le biais d'une revue du Barreau tchèque et est également disponible sur internet. En Allemagne, les rapports sur la jurisprudence de la Cour sont adressés au Barreau et aux associations de juristes, en suggérant qu'ils soient utilisés dans le cadre de la formation des avocats et juristes. En Andorre et en Ex-République yougoslave de Macédoine, le guide pratique sur la recevabilité du greffe de la Cour a été adressé aux avocats, notamment par courrier électronique. Le renforcement de la capacité des avocats à se conformer aux conditions de recevabilité dans le cadre des requêtes soumises à la Cour afin de réduire le nombre de requêtes irrecevables est d'ailleurs l'un des objectifs fixés par le Secrétaire Général⁷⁹. C'est ainsi que, dans le cadre du Programme européen de formation aux droits de l'homme (Programme HELP II), a été développé un projet pilote sur le renforcement de la capacité des avocats à se conformer aux critères de recevabilité, qui concerne six pays pilotes⁸⁰, pour lequel des points d'information sur la recevabilité ont été créés, consistant en des experts nationaux des pays pilotes chargés de fournir des informations sur les critères de recevabilité, en coopération avec les Barreaux. Des programmes de formation sont également disponibles en ligne, tout comme le Guide pratique sur la recevabilité de la Cour ainsi que des guides spécifiques élaborés pour répondre aux besoins spécifiques de ces six Etats.

iii. Problèmes et solutions possibles

136. Les difficultés les plus souvent évoquées sont financières et linguistiques. Il a également été relevé que les autorités nationales ne sont pas forcément les interlocuteurs les plus appropriés pour les requérants potentiels⁸¹ et que, quoi qu'il en soit, une information complète et objective n'est pas toujours suffisante pour dissuader des requérants de déposer une requête clairement irrecevable auprès de la Cour⁸². Il a été suggéré que des sources d'informations indépendantes telles que les anciens centres de documentation et d'information du Conseil de l'Europe seraient nécessaires⁸³. A cet égard, il convient de relever que la Déclaration d'Interlaken avait indiqué que « le Comité des Ministres pourrait examiner le rôle des bureaux d'information du Conseil de l'Europe »⁸⁴. Le CDDH avait par ailleurs relevé dans son Rapport d'activité sur la

⁷⁷ République tchèque, Allemagne, Suisse.

⁷⁸ Irlande, Monaco.

⁷⁹ Pour davantage de détails, se référer au rapport précité du Secrétaire Général (doc. SG/Inf(2010)23final).

⁸⁰ A savoir l'Albanie, la Bulgarie, la République tchèque, la Lituanie, la Fédération de Russie et la Turquie.

⁸¹ Hongrie, Norvège.

⁸² République tchèque, Serbie.

⁸³ Hongrie.

⁸⁴ Déclaration d'Interlaken, C. 6. a.

question de garantir l'efficacité à long terme du système de contrôle de la Convention européenne des droits de l'homme, adopté en mars 2009⁸⁵, que « le projet-pilote de Varsovie⁸⁶ devrait continuer et [qu'] il faudrait examiner l'opportunité de fournir des services similaires dans d'autres bureaux d'information du Conseil de l'Europe ».

C. Conclusions et recommandations

137. L'impact des mesures mises en œuvre, bien que généralement identifié comme étant la baisse du nombre de requêtes irrecevables, est difficile à évaluer. Cela étant, comme cela est souligné dans le rapport du Secrétaire Général précité, « l'effet de toute mesure dépendra en définitive du choix et/ou de la mise en place de canaux permettant de communiquer efficacement les informations aux requérants potentiels ».

138. Différentes instances peuvent utilement jouer un rôle, y compris en particulier les médiateurs et institutions nationales des droits de l'homme (structures nationales des droits de l'homme), mais également les maisons du droit et instances similaires, les associations professionnelles juridiques et d'autres organisations de la société civile. Les autorités nationales devraient en particulier établir ou développer la coopération avec les structures nationales des droits de l'homme. Le gouvernement lui-même, souvent par le biais du Bureau de l'Agent, peut également jouer un certain rôle, bien que plus fréquemment d'une manière générale, par exemple au moyen de publications et de campagnes d'information. Quel que soit l'organe impliqué, il est fondamental que toute information fournie soit objective et provienne d'une source dont l'impartialité dans la mise à disposition des informations est garantie.

139. En ce qui concerne les structures nationales des droits de l'homme, la Table ronde de Madrid (voir paragraphe 130 ci-dessus) a conclu qu'elles pourraient en particulier :

- « donner des informations sur les voies de recours internes qui existent et sur les conditions de recevabilité des requêtes présentées à la Cour sur leur site web, avec des liens vers le site de la Cour » ;
- « insérer des informations utiles dans leurs rapports annuels ou thématiques » ;
- « avoir des juristes qui conseilleraient les requérants potentiels devant la Cour sur les voies de recours internes et les conditions générales de recevabilité. »

140. L'information peut être mise à disposition par différents moyens, y compris tant une diffusion générale que la communication ciblée vers les instances pertinentes, particulièrement le barreau et d'autres associations professionnelles de juristes. La forme que prend l'information peut également varier. Les traductions dans la langue nationale, le cas échéant, et la diffusion du Guide pratique sur la recevabilité du greffe sont particulièrement utiles pour les représentants des requérants, comme le sont également les

⁸⁵ Voir document CDDH(2009)007 Addendum I.

⁸⁶ Projet en vertu duquel un juriste spécifiquement formé par le greffe a été affecté pour travailler à temps partiel au sein du Bureau d'information du Conseil de l'Europe de Varsovie afin de fournir des informations sur le système de la Convention aux personnes intéressées.

séminaires et la production et diffusion d'autres publications plus spécialisées. Il conviendrait de réfléchir à des approches plus innovantes pour attirer l'attention du grand public sur les informations pertinentes. Le clip de la Cour sur la recevabilité est un bon exemple d'approche accessible. Une utilisation optimale devrait être faite des technologies de l'information, notamment en rendant l'information disponible en ligne ou en la transmettant à des groupes ciblés (tels que les praticiens du droit) par voie électronique.

141. L'assistance technique et financière du Conseil de l'Europe devrait être pleinement utilisée, y compris notamment le programme HELP, à destination en particulier des juristes. A cet égard, les Etats devraient, cette fois encore, envisager de contribuer au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme, qui finance, entre autres, le programme HELP. Le Comité des Ministres devrait également examiner le rôle des bureaux d'information du Conseil de l'Europe pour la mise à disposition d'informations aux requérants potentiels, tel que cela est indiqué dans la Déclaration d'Interlaken et tel que cela avait précédemment encouragé par le CDDH (voir ci-dessus).

8. Favoriser, lorsque cela est approprié, dans le cadre des garanties fournies par la Cour et, au besoin, avec l'aide de celle-ci, la conclusion de règlements amiables et l'adoption de déclarations unilatérales.

142. Tous les Etats membres qui se sont exprimés ont indiqué favoriser, lorsque cela est approprié, la conclusion de règlements amiables et l'adoption de déclarations unilatérales. L'une des pratiques évoquée est l'examen systématique, pour chaque nouvelle affaire communiquée, de l'opportunité d'une telle issue⁸⁷. Les autres mesures suivantes ont notamment été relevées : En République tchèque, dans le cadre de l'adoption d'un nouveau Statut de l'Agent du Gouvernement, la procédure d'acceptation par l'Etat d'un règlement amiable a été simplifiée, en particulier lorsque les sommes impliquées n'excèdent pas 5 000 euros, et l'idée des déclarations unilatérales, qui était méconnue au niveau national, a été introduite. En Pologne, les règles relatives aux règlements amiables et déclarations unilatérales sont discutées chaque année lors de réunions spécifiques entre les autorités polonaises et le greffe de la Cour et font également l'objet de consultations interministérielles. En Roumanie, une procédure interne simple et rapide a été mise en place afin d'assurer la célérité des règlements amiables et déclarations unilatérales. En Espagne, un protocole a été adopté entre le ministère des finances et le ministère de la justice afin de faciliter les règlements amiables et déclarations unilatérales.

143. Les difficultés évoquées sont notamment l'absence de transparence des barèmes de la Cour pour le calcul de la satisfaction équitable⁸⁸. Il a également été indiqué qu'une difficulté fréquente dans la procédure de règlement amiable relève de l'attitude réticente

⁸⁷ Autriche, Belgique, Croatie, Allemagne.

⁸⁸ République tchèque.

des requérants quant aux montants proposés⁸⁹. Cette réticence pourrait être considérablement réduite par une meilleure information des avocats sur la jurisprudence de la Cour en matière de satisfaction équitable dans des affaires similaires et par la publication des barèmes de la Cour⁹⁰. Il a été noté qu'un grand nombre d'affaires ne conduisent pas automatiquement à des règlements amiables dans la mesure où elles soulèvent de nouvelles questions et sont rarement fondées sur une jurisprudence bien établie⁹¹. D'une manière générale, il a également été relevé que les parties devraient être mieux informées sur ces éventuelles mesures⁹², en particulier sur les déclarations unilatérales⁹³ afin que ces dernières puissent avoir un réel impact sur l'encombrement de la Cour tout en étant comprises du requérant⁹⁴.

144. Il convient de relever que le CDDH a d'ores et déjà eu l'occasion de formuler des propositions à cet égard, destinées à promouvoir un recours plus systématique à la pratique du Greffe consistant à se mettre à la disposition des parties à tous les stades de la procédure, afin de parvenir à un règlement amiable de l'affaire ; et à promouvoir un recours plus systématique de la part des Etats défendeurs à la pratique des déclarations unilatérales, la Cour encourageant l'Etat à proposer d'emblée, en plus de l'éventuelle satisfaction et/ou des mesures individuelles, des mesures générales pour remédier à un problème structurel, lorsque de telles mesures sont possibles et appropriées⁹⁵.

10. Assurer, au besoin en améliorant la transparence et la qualité des procédures de sélection aux niveaux national et européen, que les critères de la Convention relatifs aux conditions d'exercice de la fonction de juge à la Cour, notamment des compétences en droit public international et concernant les systèmes légaux nationaux ainsi que de bonnes connaissances au moins d'une langue officielle, soient pleinement respectés.

145. S'agissant de cet élément du Plan d'action en particulier, il convient de se référer aux Lignes directrices concernant la sélection des candidats pour le poste de juge à la Cour européenne des droits de l'homme et à son exposé des motifs⁹⁶, lequel comporte des exemples de bonnes pratiques.

⁸⁹ Roumanie.

⁹⁰ Roumanie.

⁹¹ République tchèque.

⁹² Estonie.

⁹³ En ce qui concerne les déclarations unilatérales, il peut être noté que la Cour a à présent adopté l'article 62A réglementant la pratique et également donné des orientations complémentaires.

⁹⁴ France, Irlande.

⁹⁵ Voir le Rapport final du CDDH sur les mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention, document CDDH(2012)R74 Addendum II.

⁹⁶ Adoptés par le Comité des Ministres le 29 mars 2012, lors de la 1138^e réunion des Délégués des Ministres.

IV. Prière de bien vouloir indiquer si vos autorités nationales ont tenu ou prévoient de tenir des consultations avec la société civile sur les moyens effectifs pour mettre en œuvre le Plan d'Action de la Déclaration d'Interlaken, comme ceci est demandé par la Déclaration elle-même.

146. Plusieurs Etats membres ont indiqué avoir spécifiquement tenu ou prévu de tenir des consultations avec la société civile sur la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken.⁹⁷ En Croatie, par exemple, le Groupe de travail pour la mise en œuvre du Plan d'Action de la Déclaration d'Interlaken comprend un représentant de la société civile. En France, la consultation avec la société civile est réalisée de manière continue par des contacts réguliers et soutenus avec la Commission nationale consultative des droits de l'homme au sein de laquelle siègent 30 représentants de la société civile. Le rapport national français sur la mise en œuvre de la Déclaration d'Interlaken a été présenté à cette dernière. En Roumanie, le Ministère des affaires étrangères a organisé en coopération avec le Bureau d'information du Conseil de l'Europe à Bucarest, en octobre 2010, une conférence intitulée « Le système européen de protection des droits de l'homme – réforme et perspective » à laquelle ont été conviées des représentants de la société civile. En Serbie, en octobre 2011, l'Agent du Gouvernement a organisé une Table ronde sur le thème de la réforme de la Cour à la lumière de la Déclaration d'Interlaken à laquelle ont également participé des représentants de la société civile. De la même manière, l'Espagne a mentionné une rencontre avec des associations des droits de l'homme, en avril 2011, à laquelle la question de la mise en œuvre du Plan d'action de la Déclaration d'Interlaken a été abordée.

147. Il convient de souligner le rôle particulièrement important que peut jouer la société civile notamment pour la mise à disposition aux requérants potentiels d'informations objectives et complètes relatives à la Convention et à la jurisprudence, en particulier sur la procédure de dépôt de requêtes et les critères de recevabilité, et pour le renforcement de la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention. Pour davantage de détails sur ces questions, il convient de se référer aux parties pertinentes du présent rapport.

V. Prière de bien vouloir indiquer si vos autorités nationales souhaiteraient bénéficier de l'assistance technique ou financière du Conseil de l'Europe dans la réalisation des appels énoncés dans la Déclaration d'Interlaken.

148. Quelques Etats membres ont indiqué souhaiter bénéficier de l'assistance technique ou financière du Conseil de l'Europe⁹⁸.

⁹⁷ Arménie, Albanie, Autriche, Azerbaïdjan, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Danemark, France, Géorgie, Grèce, Irlande, Liechtenstein, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Serbie, Slovénie, Espagne, Suède, Turquie, Royaume-Uni.

⁹⁸ Il s'agit notamment de l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bulgarie, la Croatie, l'Estonie, la Géorgie, la Hongrie, la Lituanie, du Monténégro, de la Pologne, du Portugal, de la République de Moldova, la Roumanie, la Serbie, la Slovénie, l'Ex-République yougoslave de Macédoine.

III. CONCLUSIONS FINALES

149. La mise en oeuvre au niveau national est une partie essentielle du processus de réforme. L'examen des mesures prises par les Etats membres pour mettre en oeuvre les parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir constitue ainsi, avec les amendements à la Convention prévus, un élément essentiel du processus actuel de réforme du système de la Convention. Il s'est avéré être d'une grande utilité en fournissant un large aperçu, couvrant de nombreux aspects importants, de la mise en oeuvre de la Convention au niveau national. Il est en effet sans précédent, au sein du Conseil de l'Europe, qu'autant de questions aient été traitées simultanément par (presque) tous les Etats membres dans un seul rapport.

150. Une grande quantité d'informations sur un large éventail de questions a été obtenue de la part de tous les Etats parties à la Convention, à l'exception d'un seul. Les rapports nationaux ont presque tous été soumis sous un format largement comparable et couvrent une période commune récente, même s'ils ne se sont pas limités aux mesures prises après la Conférence d'Interlaken de 2010 (qu'elles soient ou non, à proprement parler, un résultat de cette dernière).

151. Le CDDH a procédé à un examen détaillé et une évaluation de l'information contenue dans ces rapports, même s'il faut bien comprendre que, compte-tenu de la nature du CDDH lui-même et de la qualité des informations reçues, cela ne peut pas être considéré comme équivalant à un exercice de suivi de la mise en oeuvre au niveau national des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir. Mais si l'information obtenue ne constitue pas – et ne prétend pas constituer – une image exhaustive et complète de l'état de mise en oeuvre de la Convention au niveau national, elle a néanmoins permis l'identification de certains modèles et tendances dans les pratiques nationales. Les chapitres du présent rapport ont cherché à identifier les bonnes pratiques parmi ces derniers, en particulier en ce qui concerne différentes questions qui ont été identifiées comme prioritaires.

152. Le présent rapport doit être lu parallèlement et à la lumière de la Déclaration de Brighton, qui a accordé une importance considérable à différents aspects relatifs à la mise en oeuvre nationale de la Convention et qu'il est destiné à compléter. Le CDDH tient également à souligner que les suggestions et propositions formulées dans ce rapport ne devraient pas être considérées comme établissant de nouvelles normes ou cherchant à harmoniser des pratiques nationales. Elles sont plutôt exposées comme des solutions potentiellement souples qui se sont avérées efficaces dans certains Etats membres, que d'autres Etats membres peuvent souhaiter envisager d'introduire dans leurs propres systèmes juridiques, si les circonstances le permettent, afin d'éviter ou de résoudre des problèmes similaires.

153. Sur cette base, le CDDH suggère que le Comité des Ministres fasse siennes les recommandations éventuelles qui suivent.

Renforcer la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention et assurer leur application

Recommandations à l'attention des Etats membres :

- désigner des coordinateurs⁹⁹ au sein des ministères et/ou d'autres réseaux de personnes de contact pour les questions relatives aux droits de l'homme afin de garantir la meilleure coordination et diffusion des informations ;
- renforcer la coopération avec les institutions nationales des droits de l'homme et/ou d'autres organes ;
- encourager le développement de bases de données en ligne ou la transmission d'information par voie électronique ;
- s'agissant de la formation, développer la formation des formateurs afin de garantir que les programmes intègrent la dimension droits de l'homme et qu'ils soient adaptés au public visé, en utilisant de manière appropriée les ressources rendues disponibles par le programme HELP ;
- développer les activités de coopération entre Etats membres, notamment ceux partageant la même langue nationale en vue de traduire et diffuser la jurisprudence de la Cour ;
- explorer davantage les possibilités de partenariat avec le secteur privé aux fins de permettre la publication d'informations relatives au système de la Convention ;
- faire appel, le cas échéant, à l'assistance technique ou financière du Conseil de l'Europe ;
- en gardant à l'esprit l'importance des financements disponibles pour nombre d'activités qui précèdent, envisager de contribuer au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme.

Recommandations à l'attention du Comité des Ministres :

- examiner les ressources et si le niveau de financement est suffisant pour garantir que l'assistance technique et financière nécessaire peut être rendue disponible ;
- s'assurer que le Conseil de l'Europe est en mesure d'agir en tant que partenaire efficace pour les autorités nationales et d'autres organes, y compris les structures nationales des droits de l'homme ;
- examiner les structures qui fournissent une assistance technique pour garantir leur efficacité et leur adaptabilité / flexibilité suffisante.

L'exécution des arrêts¹⁰⁰, y compris des arrêts pilotes

Recommandations à l'attention des Etats membres :

- garantir la pleine mise en oeuvre de la Recommandation CM/Rec(2008)2 du Comité des Ministres, en particulier en désignant un coordinateur¹⁰¹ pour l'exécution des arrêts de la Cour ;

⁹⁹ N.b. ce coordinateur pourrait être responsable de plusieurs domaines d'activités.

¹⁰⁰ Suite à l'élargissement découlant du Protocole n°14 de la compétence du Comité des Ministres de surveiller à présent également l'exécution des règlements amiables, les points qui suivent devraient être considérés comme s'appliquant *mutatis mutandis* également aux règlements amiables.

¹⁰¹ N.b. ce coordinateur pourrait être responsable de plusieurs domaines d'activités.

- envisager de donner, le cas échéant, une base légale explicite à l'existence et au rôle du coordinateur ;
- envisager de nommer formellement, le cas échéant, des personnes de contact dans d'autres ministères et autorités publiques avec lesquelles le coordinateur peut être en contact ;
- s'assurer que le coordinateur reste informé du processus de rédaction des réformes législatives nécessaires, et peut, le cas échéant, jouer un rôle approprié dans ce processus ;
- s'assurer que le coordinateur reste informé des développements intervenus auprès des tribunaux nationaux pertinents, concernant la résolution de différentes questions relatives à l'exécution au moyen de changements dans la pratique ou la jurisprudence des tribunaux nationaux ;
- s'assurer que les autorités compétentes sont informées de l'obligation d'exécuter les arrêts de la Cour et envisager de formaliser, le cas échéant, cette obligation juridique en droit interne
- envisager, le cas échéant, d'établir la possibilité de recours à des autorités politiques de plus haut niveau pour la résolution de difficultés, en particulier en ce qui concerne l'exécution de mesures générales ;
- garantir, le cas échéant, la traduction fiable et rapide et la diffusion des arrêts de la Cour à l'encontre de l'Etat, ainsi que des décisions et résolutions du Comité des Ministres concernant la surveillance de l'exécution ;
- examiner la possibilité, dans les limites des contraintes constitutionnelles existantes, d'impliquer les parlements nationaux dans un rôle de surveillance des arrêts de la Cour ;
- lorsque ce n'est pas déjà le cas, envisager d'introduire des dispositions juridiques permettant l'application directe de la Convention par les tribunaux internes ;
- garantir des possibilités adéquates pour le réexamen, y compris la réouverture, des procédures, au moins en matière pénale, lorsque cela est nécessaire pour remédier à une violation constatée par la Cour ;
- garantir une coopération pleine et effective avec le Conseil de l'Europe, en particulier avec la Cour et le Service de l'exécution des arrêts, et impliquant également d'autres autorités nationales pertinentes, y compris judiciaires, dans de tels processus.

Tirer des conclusions des arrêts à l'encontre d'autres Etats

Recommandations à l'attention des Etats membres :

- garantir, le cas échéant, l'existence d'une autorité centrale identifiée¹⁰² ayant une responsabilité clairement définie pour la transmission des information et / ou pour donner des conseils appropriés aux acteurs pertinents lorsque des arrêts importants sont rendus ; cela peut être l'Agent du Gouvernement, le cas échéant avec l'assistance de la Représentation permanente auprès du Conseil de l'Europe ;
- envisager de donner, le cas échéant, un mandat clair à cette autorité ;
- garantir la coordination et le partage d'informations avec différents acteurs secondaires ;

¹⁰² N.b. l'organe responsable pourrait également être responsable pour d'autres domaines d'activités.

- utiliser de manière systématique les outils existants pour permettre de se tenir informé de la jurisprudence de la Cour, en particulier les notes d'information mises en ligne sur la jurisprudence de la Cour et les notes thématiques, et les ressources mises à disposition par le Service de l'exécution ;
- développer et utiliser les contacts avec les agents du Conseil de l'Europe (y compris du greffe de la Cour) et entre les agents de Gouvernements ;
- garantir, le cas échéant, la traduction fiable et rapide et la diffusion des arrêts pertinents de la Cour à l'encontre d'autres Etats ;
- envisager de coopérer avec d'autres Etats ayant des langues officielles mutuellement compréhensibles et des systèmes juridiques internes similaires ; diffuser largement et de manière appropriée les informations au niveau interne, y compris par des moyens électroniques, tels que les sites internet officiels ;
- envisager de faire des tierces interventions dans les affaires dans lesquelles un arrêt peut être rendu qui serait susceptible d'avoir des implications dans leur propre ordre juridique interne ;
- envisager de prendre des mesures pour informer d'autres Etats qui pourraient être intéressés par des affaires à venir dans lesquelles ils pourraient souhaiter faire des tierces interventions.

Recours internes effectifs

Recommandations à l'attention des Etats membres :

- mettre en place des mécanismes, systèmes ou processus pour identifier les domaines pour lesquels de nouveaux recours sont nécessaires, tant de leur propre initiative qu'en réponse aux constatations des juridictions nationales et de la Cour de Strasbourg ;
- examiner la possibilité d'introduire une forme de recours interne général : cela peut prendre la forme d'un recours subsidiaire auprès d'une cour constitutionnelle ou de toute autre plus haute cour (un "recours constitutionnel") ou un recours permettant que des allégations de violations des droits de l'homme soient soulevées dans des procédures devant toute juridiction ;
- développer, conformément aux particularités du système juridique national, des réponses appropriées aux situations dans lesquelles la législation interne pertinente s'avère être incompatible avec la Convention ;
- examiner les moyens d'augmenter les possibilités pour les tribunaux internes de développer des recours par le biais de la jurisprudence;
- examiner la possibilité de donner un effet général aux arrêts rendus dans des affaires particulières et examiner s'il pourrait y avoir un intérêt à introduire une forme de procédure de « class action » / requête collective ;
- garantir des recours internes effectifs pour les problèmes systémiques ou structurels, ce qui peut se faire par l'introduction ou l'adaptation de recours généraux ; en ce qui concerne la durée excessive des procédures, s'inspirer de la Recommandation du Comité des Ministres CM/Rec(2010)3 et du Guide de bonnes pratiques qui l'accompagne ;
- garantir, le plus tôt possible, que des recours généraux sont adéquats pour toutes les situations dans lesquelles ils peuvent être invoqués et que des recours spécifiques sont pleinement effectifs ;

- lorsque le nombre de recours à un recours spécifique particulier ou général risque de surcharger les tribunaux internes, engager tous les efforts pour trouver des solutions au niveau interne.

Mettre à disposition des informations complètes et objectives aux requérants potentiels sur la Convention et la jurisprudence de la Cour, en particulier sur la procédure de dépôt des requêtes et les critères de recevabilité

Recommandations à l'attention des Etats membres :

- veiller à ce que toute information fournie aux requérants potentiels soit impartiale et provienne d'une source dont l'objectivité dans la mise à disposition des informations est garantie ;
- développer l'utilisation des technologies de l'information ;
- établir et développer la coopération avec les structures nationales des droits de l'homme ;
- veiller à une large diffusion, le cas échéant après leur traduction, des outils développés par la Cour, notamment le Guide pratique sur la recevabilité de la Cour et le clip sur la recevabilité ;
- faire appel, le cas échéant, à l'assistance technique et financière du Conseil de l'Europe, plus particulièrement son programme HELP, notamment les ressources développées dans le cadre du projet du Conseil de l'Europe sur « le renforcement des capacités des avocats à se conformer aux critères de recevabilité lors de l'envoi de requêtes devant la Cour européenne des droits de l'homme »;
- envisager de contribuer au Fonds fiduciaire pour les Droits de l'Homme.

Recommandations à l'attention du Comité des Ministres :

- envisager d'étendre à d'autres Etats membres le projet pilote sur «le renforcement des capacités des avocats à se conformer aux critères de recevabilité lors de l'envoi de requêtes devant la Cour européenne des droits de l'homme », mis en œuvre par le Programme HELP.