



COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME

CONSEIL DE L'EUROPE



Strasbourg, le 23 mars 2007

CommDH/Speech(2007)4 REV  
Or. anglais

## **Colloque**

### **« Développements futurs de la Cour européenne des Droits de l'Homme à la lumière du Rapport des Sages »**

Saint-Marin, 22-23 mars 2007

Organisé

par la Présidence de Saint-Marin  
du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe

**Moyens alternatifs ou complémentaires à la solution juridictionnelle  
et autres questions abordées par le Rapport des Sages**

Discours de

Thomas Hammarberg,  
Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe

Nous sommes tous ici réunis, grâce à l'hospitalité de la présidence de Saint-Marin, pour donner le coup d'envoi au rapport du Groupe des Sages (« le GS »). Cet événement majeur marque, à mes yeux, un tournant dans le processus de réflexion engagé en mai 2004. Ses différentes étapes, à savoir le « paquet de réformes » des recommandations qui accompagnaient le Protocole n° 14 à la Convention européenne des Droits de l'Homme (« la CEDH » ou « la Convention »), le séminaire d'Oslo de 2004, ainsi que le Sommet de Varsovie, qui a abouti à la création du Groupe des Sages, étaient toutes guidées par le même principe : rappeler aux Etats membres qu'il leur incombe de respecter et de protéger les droits de l'homme au nom du principe de subsidiarité du mécanisme de la CEDH, affirmé il y a quarante ans par la Cour<sup>1</sup> et que le Groupe des Sages qualifie une fois encore comme « [l']un des éléments fondamentaux du système de protection des droits de l'homme en Europe »<sup>2</sup>.

La nécessité d'alléger la charge de travail de la Cour européenne des Droits de l'Homme (« la Cour ») représente une raison supplémentaire de marquer notre attachement au principe de subsidiarité. En réaffirmant combien nous sommes attachés à ce principe, dont la Cour a défini les divers aspects<sup>3</sup> dans le cadre de sa jurisprudence fertile, et en rappelant aux Etats leur rôle de garants naturels des droits de l'homme, nous nous engageons en vérité en faveur de l'éveil d'une conscience des droits de l'homme à tous les échelons de la société. Un an après mon entrée en fonction, et à l'issue des visites effectuées dans différents pays de notre continent, cette nécessité m'apparaît plus évidente encore. Le développement d'une conscience des droits de l'homme au sein de nos Etats membres donne au caractère objectif de la Convention et à son système de garantie collective<sup>4</sup>, pour reprendre les termes de l'ancienne Commission des Droits de l'Homme, leur plein effet. En cet instant historique où nous projetons d'aller plus loin encore, nous nous devons de nous souvenir des grands principes qui ont fait notre histoire.

Le titre de mon intervention, « *Moyens alternatifs ou complémentaires à la solution juridictionnelle* », est celui -avec la partie consacrée aux règlements amiables et à la médiation- sous lequel le rapport du GS envisage les nouvelles fonctions que devrait exercer le Commissaire, en coopération avec les médiateurs et les institutions nationales de protection des droits de l'homme (« INDH »), afin de contribuer l'efficacité à long terme de la Convention. Ce titre ne figurait pas dans le rapport d'étape présenté par le Groupe à l'occasion de la session du Comité des Ministres en mai 2006. Ainsi, avant d'entrer dans le vif du sujet, j'aimerais formuler quelques remarques d'ordre plus général.

Lors de la remise du rapport d'étape, j'avais eu l'honneur d'être invité par le Président du GS, M. Rodriguez-Iglesias, à présenter mes observations par écrit. La publication du rapport d'étape coïncidait avec ma prise de fonction et le lancement de deux chantiers d'importance

---

<sup>1</sup> *Handyside c. Royaume-Uni*, 7 décembre 1976, requête n° 5493/72, §48 : « La Cour relève que le mécanisme de sauvegarde instauré par la Convention revêt un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de garantie des droits de l'homme (arrêt du 23 juillet 1968 sur le fond de l'affaire « linguistique belge », série A n° 6, p. 35, paragraphe 10 in fine). La Convention confie en premier lieu à chacun des Etats contractants le soin d'assurer la jouissance des droits et libertés qu'elle consacre. Les institutions créées par elle y contribuent de leur côté, mais elles n'entrent en jeu que par la voie contentieuse et après épuisement des voies de recours internes (article 26) ».

<sup>2</sup> Rapport du Groupe des Sages, paragraphe 16.

<sup>3</sup> Voir, entre autres, Dinah Shelton, « Subsidiarity and Human Rights Law », *Human Rights Law Journal*, 28 avril 2006, Vol. 27, n° 1-4, p. 4-11.

<sup>4</sup> Décision de la Commission sur la recevabilité de la requête n° 788/60 introduite par le gouvernement de la République fédérale d'Autriche à l'encontre du gouvernement italien, 11 janvier 1961.

majeure pour l'avenir de l'action du Commissaire. Tout d'abord, la préparation de l'entrée en vigueur du Protocole n° 14, qui autorise le Commissaire à prendre part à la procédure judiciaire devant la Cour, sans trahir l'interdiction expresse de toute compétence judiciaire prévue par son mandat. Ensuite, la décision d'élargir et d'intensifier ma coopération avec les médiateurs et les INDH, à partir des fondations très importantes posées par Alvaro Gil-Robles.

J'ai présenté mes observations sur le rapport d'étape et comme le Groupe des Sages jugeait indispensable de renforcer la coopération avec les médiateurs et les INDH (qualifiées dans le mandat du Commissaire de structures nationales des droits de l'homme –« SNDH »), j'ai décidé de consulter immédiatement ces dernières. En effet, la coopération entre les SNDH et le Commissaire reposait, dès le départ, sur le respect mutuel de leur indépendance respective. Suite à une conférence à Vienne en juin 2006, la section européenne de l'Institut international de l'Ombudsman (IIO) a établi un questionnaire à l'attention de ses membres, afin de recueillir les réactions que leur inspiraient le rapport d'étape du GS et les observations que j'avais formulées à ce propos<sup>5</sup>. Des discussions préliminaires ont été engagées en septembre 2006 à Athènes avec le Groupe européen des INDH, à l'occasion de la 4<sup>e</sup> Table ronde du Commissaire et des INDH européennes<sup>6</sup>. J'avais informé le GS de l'ensemble de ces consultations lorsqu'il m'avait entendu en septembre 2006. Je me réjouis que le Groupe ait, dans la version définitive de son rapport, noté « *avec satisfaction que le Commissaire développe sa coopération actuelle avec les médiateurs nationaux et régionaux et les institutions nationales en matière de droits de l'homme* » (paragraphe 112).

Les discussions se sont poursuivies à Dublin en décembre 2006 et à Berlin en janvier 2007<sup>7</sup>, respectivement avec les INDH et les médiateurs. Cet intense dialogue se prolongera à Athènes les 12-13 avril 2007, à l'occasion d'une table ronde organisée conjointement par le médiateur grec et mon Bureau. Elle réunira les médiateurs et les INDH de l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe et marquera le coup d'envoi d'une nouvelle phase de coopération. En vue de la préparation de cette table ronde, mon Bureau a établi un document de travail qui définit les modalités de la future coopération entre les INDH et l'institution du Commissaire.

Permettez-moi à présent d'évoquer certaines propositions précises qui s'y trouvent formulées, en laissant de côté les questions qui ne sont pas traitées par le rapport du GS. J'aimerais souligner que les propositions que je sou mets aux SNDH font le lien indispensable entre celles du GS et celles qui émanent des autres instances du Conseil de l'Europe et portent sur ces mêmes sujets. Elles sont à mes yeux complémentaires. A cet égard, il convient de citer tout particulièrement l'action menée par le Comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des Droits de l'Homme (DH-PR), qui exerce ses activités sous les auspices du Comité directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH), suite au nouveau mandat

---

<sup>5</sup> *Discussions préliminaires entre le Commissaire et les structures nationales des droits de l'homme sur les possibilités d'une coopération renforcée, Parlement allemand, Berlin, 11 janvier 2007 : Compilation des réponses à un questionnaire du IIO-Région Europe, CommDH(2007)1, 17 janvier 2007 (en anglais seulement), document disponible sur le site Web du Commissaire. Une version révisée de ce document est parue le 28 mars 2007, CommDH (2007)1 Rev.*

<sup>6</sup> 4<sup>e</sup> Table ronde des Institutions nationales européennes de promotion et de protection des droits de l'homme et du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Athènes, 27-28 septembre 2006 (organisée conjointement avec la Commission grecque des droits de l'homme). Le dossier complet de la table ronde peut être consulté sur le site Web du Commissaire.

<sup>7</sup> L'initiative de cette rencontre revient au président de la section européenne de l'IOI, le médiateur autrichien Peter Kostelka.

donné à ce dernier par le Comité des Ministres. Le Bureau du Commissaire a un statut participatif au sein de ce même Comité et prend part à ses travaux.

Dans la première proposition qu'il avance dans son rapport, le GS estime que le Commissaire et ses partenaires devraient « *réagir activement aux informations résultant des décisions de la Cour d'où résulte un constat de graves violations des droits de l'homme* » (paragraphe 110).

Il ne saurait y avoir de meilleure mise en oeuvre de cette proposition que par une coopération avec les SNDH, afin d'aider les autres instances du Conseil de l'Europe et les autorités nationales à exécuter rapidement les arrêts de la Cour, notamment les arrêts pilotes. En effet, pour ce qui est de la surveillance de l'exécution des arrêts, les SNDH et le Commissaire sont très bien placés pour informer la Cour et le Comité des Ministres de la persistance ou de la cessation des pratiques ou des situations reconnues contraires à la Convention par la Cour, et donc de la mise en oeuvre effective ou non de l'arrêt pertinent de la Cour. Grâce à leur longue expérience du dialogue constructif pratiqué avec les autorités à tous les échelons, les SNDH et le Commissaire pourraient à la fois jouer un rôle de surveillance et aider utilement les autorités à réaliser cet objectif. Une telle action serait d'autant plus pertinente si l'on songe à la réunion tripartite annuelle, consacrée à l'exécution des arrêts, du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire et du Commissaire, conformément à la Déclaration du 19 mai 2006<sup>8</sup>.

Il est indispensable que de nombreux canaux soient mis en place pour le partage en temps utile d'informations pertinentes et fiables. Les SNDH, d'une part, pourraient fournir au Commissaire des informations qu'il pourrait utiliser dans le cadre de ses relations institutionnalisées avec le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire. D'autre part, le Commissaire pourrait donner suite à l'information reçue des instances du Conseil de l'Europe en travaillant avec les SNDH au niveau national. Ceci pourrait avoir lieu dans le cadre de ses visites sur place ou sur une base ponctuelle. Cette dernière modalité sera peut-être indiquée dans le cas des arrêts pilote à propos desquels le GS envisage un rôle spécifique pour les partenaires du Commissaire<sup>9</sup>. Les médiateurs pourraient servir d'intermédiaires pour aider à résoudre le problème à l'échelon national. Le Commissaire est prêt à leur fournir des avis et des orientations afin de garantir l'équité des procédures et leur conformité aux normes de la CEDH. Le rapport du GS ne mentionne pas expressément le Commissaire dans la partie consacrée aux arrêts pilotes<sup>10</sup>. Le rôle envisagé par le GS pour le Commissaire et les médiateurs à l'échelon national a cependant une incidence directe sur cette question.

Le Commissaire pourrait, à mon sens, assister la Cour avec l'aide des SNDH, à identifier les affaires qui devraient donner lieu à un arrêt pilote, définir les mesures nationales nécessaires pour l'exécution de l'arrêt dans une affaire pilote et analyser les difficultés éventuelles rencontrées par les autorités nationales les empêchant de prendre ces mesures. Le Commissaire et ses partenaires pourraient aider la Cour à prescrire dans des termes à la fois réalistes, imaginatifs et précis les mesures attendues des Etats concernés, c'est-à-dire à la fois les Etats parties à la procédure et des Etats tiers concernés par le fond de l'arrêt.

---

<sup>8</sup> Déclaration du Comité des Ministres pour une action soutenue afin d'assurer l'efficacité de la mise en oeuvre de la Convention européenne des Droits de l'Homme aux niveaux national et européen adoptée le 19 mai 2006, point X paragraphe c.

<sup>9</sup> « 113. Ce réseau pourrait contribuer à alléger la tâche de la Cour avec le concours actif du Commissaire, qui pourrait identifier un problème spécifique dans un État, susceptible d'entraîner de nombreuses requêtes devant la Cour, et faciliter, en relation avec les médiateurs nationaux, une solution du problème au niveau national[...] ».

<sup>10</sup> Paragraphes 100-105.

En outre, et bien que ces propositions ne figurent pas expressément dans la version finale du rapport du GS, les activités relatives à l'exécution des arrêts devraient, selon moi, s'étendre aux recommandations prioritaires de l'année 2004, à savoir la Recommandation (2004) 5 sur la vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes fixées par la CEDH, ainsi que l'amélioration des voies de recours internes à laquelle invite la Recommandation Rec (2004)6 du Comité des Ministres. Je pense que les conclusions de la Cour, particulièrement dans les affaires pilotes, devraient conduire le Commissaire et ses partenaires à adopter une approche proactive et susciter une vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes de la CEDH émanant de la jurisprudence de la Cour. Il apparaît clairement, au vu des travaux menés à ce jour par le DH-PR, que les SNDH possèdent une compétence essentielle quant à ces deux recommandations. Je me tiens prêt à les aider à procéder à des exercices de compatibilité dans leurs pays respectifs, à discuter avec les autorités des conclusions de ces exercices et à émettre des avis relatifs à la législation nationale et aux pratiques administratives. Je suis également prêt à soutenir les conclusions des SNDH sur l'insuffisance des recours internes, selon les modalités qu'elles jugeront appropriées, dès que des canaux et procédures de communication adéquats auront été établis entre le Commissaire et les SNDH.

Le deuxième ensemble de propositions concerne la diffusion des informations relatives aux droits de l'homme et à la Cour de Strasbourg<sup>11</sup>.

J'ai déjà exposé précédemment mon point de vue sur la diffusion de l'information ayant trait à l'exécution des arrêts. Lors de la réunion à laquelle ont participé les médiateurs à Berlin, le débat a porté sur la diffusion des informations pertinentes sur la jurisprudence de la Cour. Celle-ci s'inscrirait dans le droit fil du rapport du GS sur « *le renforcement de l'autorité de la jurisprudence de la Cour dans les Etats Parties* »<sup>12</sup>. D'après les travaux du DH-PR, il semble que la plupart des SNDH obtiennent des informations adéquates sur la jurisprudence de la Cour, ce qu'ont confirmé certains médiateurs à la réunion de Berlin, en janvier 2007. Nous avons toutefois décidé à Berlin d'examiner attentivement s'il était souhaitable et utile que le Bureau du Commissaire leur communique des informations relatives à la jurisprudence de la Cour et ciblées sur les questions traitées par les SNDH à l'échelon national. J'ai l'intention d'aborder lors de la Table ronde d'Athènes la question de l'opportunité de confier aux SNDH, en coopération avec le Commissaire, de fournir aux particuliers une information générale sur le mandat et la compétence de la Cour, les critères de recevabilité des requêtes et la politique de satisfaction équitable.

---

<sup>11</sup> « 112. Le Groupe note avec satisfaction que le Commissaire développe sa coopération actuelle avec les médiateurs nationaux et régionaux et les institutions nationales en matière de droits de l'homme, pour former un réseau actif de tous ces organes, de manière à diffuser l'information appropriée en matière de droits de l'homme, et dans les limites de leur compétence, et à agir sur les violations et les abus allégués.

113. [...] Les médiateurs nationaux pourraient aussi jouer un rôle en informant le public sur le droit d'agir devant la Cour, en distribuant des formulaires de requête et, surtout, en informant les citoyens sur le mandat de la Cour et ses compétences ainsi que sur les critères de recevabilité contenus dans la Convention. »

<sup>12</sup> Les obligations des Etats membres à cet égard sont définies par la Recommandation Rec(2002)13 du Comité des Ministres sur la publication et la diffusion dans les Etats membres du texte de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, la Résolution (2002)58 du Comité des Ministres sur la publication et la diffusion de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et la Recommandation Rec(2004)4 du Comité des Ministres sur la Convention européenne des Droits de l'Homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle.

J'ai lu attentivement les propositions concrètes du Groupe des Sages au sujet des règlements amiables et de la médiation. Bien que le recours à la négociation puisse certes alléger la charge de travail de la Cour, les accords pratiques passés entre les parties à un litige pourraient présenter le risque d'être contestables sur le plan du droit et des principes. Il convient que cette procédure respecte l'esprit de la Convention. Si les médiateurs nationaux prennent part à cette procédure, je me tiens prêt à les conseiller et à collaborer avec eux de manière à garantir que la procédure soit équitable et conforme aux normes énoncées par la Convention.

Permettez-moi de conclure en achevant cette réflexion par la formulation de quelques remarques, qui concernent trois questions abordées par le GS dans son rapport :

➤ Premièrement, l'attribution ou non aux SNDH, par leurs mandats, d'une compétence en matière de droits de l'homme. Ce point a été abordé comme suit:

« 111. En effet, de par son mandat, le Commissaire favorise l'action des médiateurs nationaux et des organes équivalents. Toutefois, ces derniers ne sont pas toujours compétents en matière de droits de l'homme. Le Comité des Ministres pourrait envisager d'adopter une recommandation visant à ce qu'une telle compétence leur soit reconnue ». Nous avons clairement précisé lors de la réunion de Berlin que certaines questions envisagées par le GS ne relevaient pas de la compétence des SNDH, sauf extension de leur mandat. Comme il s'agit là d'une condition préalable indispensable à la mise en oeuvre des propositions du GS et aux autres points du renforcement de la coopération, les participants de la réunion de Berlin ont décidé d'examiner, à l'occasion de la Table ronde d'Athènes, si des normes européennes supplémentaires étaient requises à cet égard.

➤ Deuxièmement, le GS a souligné la question des effectifs et des moyens mis à la disposition du Commissaire et des SNDH; il « considère que le Commissaire devrait disposer des moyens nécessaires afin de pouvoir jouer un rôle plus actif dans le système de contrôle de la Convention en agissant soit seul, soit en coopération avec les organes non judiciaires européens et nationaux »<sup>13</sup>. Cette condition est indispensable à la mise en oeuvre rapide et efficace de tout programme de renforcement de la coopération entre eux. Je me réjouis de ce soutien qui devrait également bénéficier aux SNDH. Toutefois, beaucoup peut d'ores et déjà être fait sur la base de la volonté mutuelle et de l'amélioration de la communication. La diffusion aux SNDH d'informations ciblées sur la jurisprudence de la Cour ainsi qu'une formation spéciale à leur attention pourrait faciliter leur travail.

➤ Enfin, le respect scrupuleux de l'indépendance à la fois du Commissaire et de ses partenaires constitue la pierre angulaire d'un accord de coopération renforcée. Il en découle, à mes yeux, l'obligation de tenir compte de leur volonté ou non de coopérer au sujet d'une affaire donnée. Un an après le début de l'exercice du second mandat, à l'issue de nombreux voyages en Europe, je réalise parfaitement ce qu'est l'efficacité des SNDH et la part qu'elles prennent à l'éveil d'une conscience des droits de l'homme à l'échelon national. Tout en définissant les orientations de la collaboration que je poursuivrai avec elles, j'ai le sentiment qu'une obligation majeure incombe à nous, au Conseil de l'Europe à présent : permettre aux SNDH d'effectuer un bond qualitatif et quantitatif, afin d'intensifier notre collaboration avec elles, de nous compléter et de nous aider mutuellement, de manière à pouvoir mettre en oeuvre les mesures que le Groupe des Sages et d'autres ont préconisées.

---

<sup>13</sup> Rapport du Groupe des Sages, paragraphe 110.