COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, le 13 juillet 2017

CDDH(2017)R87 Addendum I

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

_____

Guide de bonnes pratiques sur la mise en œuvre de la Recommandation (2008)2 du Comité des Ministres 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

(tel qu'adopté par le CDDH lors de sa 87e réunion, 6-9 juin 2017)

I. INTRODUCTION 3

II. LE COORDINATEUR : STATUT ET RESSOURCES 8

A. STATUT DU COORDINATEUR 8

B. AUTORITE ET RESSOURCES DU COORDINATEUR 11

C. PERSONNES DE CONTACT IDENTIFIEES AU SEIN DES AUTORITES NATIONALES IMPLIQUEES DANS L'EXECUTION DES ARRETS 12

III. LE ROLE DU COORDINATEUR DANS L'IDENTIFICATION DES MESURES D'EXECUTION ET L'ELABORATION DES PLANS ET BILANS D'ACTION 14

A. L'IDENTIFICATION DES MESURES D'EXECUTION 15

B. L'ELABORATION DES PLANS ET BILANS D'ACTION (Y COMPRIS LEUR SUIVI EN VUE D'UNE MISE A JOUR) 18

IV. LES SYNERGIES NATIONALES 34

A. AU SEIN DU POUVOIR EXECUTIF 38

B. AVEC LE POUVOIR LEGISLATIF 42

C. AVEC LE POUVOIR JUDICIAIRE 49

D. AVEC LES STRUCTURES NATIONALES DES DROITS DE L'HOMME ET LES ONG 56

V. GARANTIR LA VISIBILITÉ ET LA SENSIBILISATION AU PROCESSUS D'EXÉCUTION 60

VI. LA COOPÉRATION AVEC LE COMITÉ DES MINISTRES ET LE SERVICE DE L'EXÉCUTION DES ARRÊTS DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME 66

VII. MOYENS POUR PREVENIR OU RESOUDRE LES CAS DE PROBLÈMES SUBSTANTIELS ET PERSISTANTS DANS LE PROCESSUS D'EXÉCUTION 69

Annexe I 73

Annexe II 76

I. INTRODUCTION

1. La Conférence de Brighton a « encouragé les Etats parties : i. à développer des moyens et mécanismes au plan interne pour assurer l'exécution rapide des arrêts de la Cour, y compris à travers la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2008)2 du Comité des Ministres et à partager leurs bonnes pratiques en la matière » (paragraphe 29 a. ii.). La Conférence de Bruxelles a appelé les Etats parties à « développer et déployer les ressources suffisantes au niveau national en vue d'une exécution complète et effective de tous les arrêts, et donner les moyens et l'autorité appropriés aux agents du gouvernement ou autres agents publics chargés de la coordination de l'exécution des arrêts » (Plan d'action, partie B, paragraphe 2. c)).

2. Conformément à la décision prise par le Comité des Ministres, lors de la Session ministérielle du 19 mai 2015, suite à la Déclaration de Bruxelles, et aux termes de son mandat pour le biennium 2016-2017, le Comité d'experts sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme (DH-SYSC) a été chargé, en ce qui concerne la Recommandation CM/Rec(2008)2 sur des moyens efficaces à mettre en œuvre pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, de faire le bilan de sa mise en œuvre et recenser les bonnes pratiques à cet égard et, si nécessaire, fournir une mise à jour de la recommandation à la lumière des bonnes pratiques élaborées par les Etats Parties (échéance : 30 juin 2017).

3. Les travaux préparatoires ont été confiés à un Groupe de rédaction, le DH-SYSC-REC, sur la base des orientations décidées par le DH-SYSC[1] et endossées par le CDDH[2]. A l'issue d'un premier recensement de bonnes pratiques, il a été procédé à un bilan de la mise en œuvre de la recommandation aboutissant à deux constats principaux.

4. Le premier constat clé est que le dynamisme développé depuis 2008 sur le plan national et européen a largement modifié le contexte dans lequel opère ladite recommandation. Cela est en grande partie dû aux nouvelles méthodes de travail sur la surveillance de l'exécution des arrêts et à la consécration, en 2011, des plans et bilans d'action comme outil principal des processus d'exécution des arrêts et de surveillance. D'autres éléments en amont et en aval ont contribué : en amont, le développement par la Cour de la pratique des arrêts pilotes et des arrêts comportant des indications pertinentes pour l'exécution (en vertu de l'article 46 de la Convention), ainsi que de toute une série d'outils procéduraux, afin de résoudre un grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques; en aval, l'appui de plus en plus soutenu donné à la question de l'exécution des arrêts dans le cadre du processus Interlaken et ayant trouvé son point culminant dans les mesures préconisées par la Déclaration de Bruxelles du 27 mars 2015. Le CDDH y a également contribué avec son rapport sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme. Le suivi de ces deux textes contribuera encore davantage à ce dynamisme.

[1] Document DH-SYSC(2016)R1.
[2] Document CDDH(2016)R85.

5. Le second constat, tel qu'il résulte de l'ensemble des sources analysées, est que de très nombreuses mesures et actions entreprises par les Etats dans ce domaine depuis 2008 doivent considérablement enrichir le message adressé sous la forme de bonnes pratiques à encourager. L'on constate une véritable *méthodologie* développée au plan national pour la mise en œuvre de la recommandation, découlant notamment de l'obligation d'élaboration des plans et bilans d'action.

- Les *outils méthodologiques* couvrent tous les aspects du processus d'exécution, de l'identification des mesures nécessaires pour exécuter l'arrêt, l'élaboration des plans et bilans d'action et leur mise à jour, en coopération avec le Service de l'exécution des arrêts et le Comité des Ministres. Des mécanismes préventifs ont en outre été mis en place pour anticiper l'adoption des mesures requises avant le constat de violation par la Cour.

- La *méthodologie* englobe des actions entreprises pour l'adoption de mesures individuelles et générales ou pour traiter de problèmes structurels et/ou complexes, auxquels il n'est pas explicitement fait référence dans la recommandation.

- *La méthodologie comprend le développement de synergies dynamiques*. Cela se traduit par la mise en place d'organes interinstitutionnels qui ont une composition très variée et disposent d'un large éventail d'outils et de mesures pour accélérer l'exécution d'un arrêt spécifique ou pour sensibiliser de multiples acteurs au processus d'exécution des arrêts. Les synergies au sein de l'exécutif varient en fonction de la complexité de l'arrêt à exécuter, par le biais de moyens innovants tels que la convocation de réunions formelles et informelles, la création de groupes de travail pour traiter d'arrêts spécifiques, outre l'établissement de personnes de contacts envisagé dans la recommandation et encouragé par la Déclaration de Bruxelles. Les méthodes mises en œuvre sont allées bien au-delà du libellé initial de la recommandation, élargissant sa portée avec le développement de synergies avec le pouvoir judiciaire et la société civile. Les synergies avec les parlements, traitées en termes généraux dans la recommandation, sont régulièrement mises en œuvre et de diverses manières. La présence des parlementaires dans des groupes de travail interinstitutionnels est l'une des nombreuses synergies élaborées à cet effet.

Cette méthodologie est, dans une large mesure, le résultat de travaux, d'initiatives et d'actions créatives des coordinateurs nationaux, qui sont en grande majorité des agents de Gouvernements.

6. Les données présentées dans le 10^{e} rapport annuel du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour (2016) traduisent ainsi les nombreux progrès accomplis, tant au niveau des statistiques que des résultats concrets obtenus. Les réformes mises en œuvre dans les Etats membres englobent tous les droits et libertés protégés par la Convention. On remarque une forte concentration autour des questions liées à l'Etat de droit : l'efficacité de la police et d'autres forces de sécurité et l'équité, et le contrôle de leurs actions, et l'efficacité des procédures judiciaires. D'autres domaines ayant fait l'objet de réformes ces dernières années concernent notamment la

protection contre les mauvais traitements de personnes privées de liberté, la lutte contre le surpeuplement carcéral, l'accès aux soins médicaux et la protection contre les discriminations de toutes sortes. D'autres réformes relevées attestent de la pertinence de la protection de la Convention pour de nombreuses questions liées à la « bonne gouvernance » dans les Etats membres. D'une manière générale, depuis 2010, on constate une amélioration de l'effectivité des recours nationaux. On constate également un renforcement des structures de coordination de l'action au niveau national et un intérêt accru de la part des parlements nationaux, dont un nombre considérable a développé des structures spécifiques pour suivre l'exécution des arrêts, notamment par le biais des rapports annuels des gouvernements, l'intérêt de la société civile pour l'exécution s'est lui aussi développé, incluant au niveau du Comité des Ministres des contributions éclairantes dans de nombreuses affaires, et une activité croissante au niveau national.[3]

7. Des défis subsistent toutefois au regard de certains aspects, que la mise en œuvre de bonnes pratiques exposées dans ce Guide contribuera à surmonter :

- Renforcer le soutien et l'autorité du coordinateur et de ses actions et s'assurer d'un suivi de ces dernières ;
- développer de nouvelles stratégies d'action coordonnées à haut niveau et améliorer, plus généralement les synergies entre tous les acteurs impliqués ;
- surmonter des difficultés dans l'interprétation de certains arrêts en vue de l'identification des mesures requises, ou d'éventuels obstacles, en pratique, au paiement de la satisfaction équitable ;
- apaiser les réticences émanant du pouvoir judiciaire ;
- accroître encore davantage l'intérêt des parlementaires ;
- accroître la visibilité des travaux du Comité des Ministres, notamment par le biais de la traduction et de la diffusion des décisions pertinentes. Les travaux en vue de l'éventuelle « montée en grade » du mémorandum sur le « Contrôle du paiement des sommes allouées au titre de la satisfaction équitable : aperçu de la pratique actuelle du Comité des Ministres » (document CM/Inf/DH(2008)7 final, 15 janvier 2009) préconisé par le CDDH et endossée par la décision du Comité des Ministres du 30 mars 2016 ainsi que l'éventuelle finalisation du vade-mecum sur le processus de l'exécution, mentionné au paragraphe 8 de la recommandation pourront contribuer à répondre à certains défis et/ou difficultés rencontrées. Lors de la Table ronde de Strasbourg, l'accent a été mis sur l'importance d'une formation régulière de toutes les personnes impliquées dans l'élaboration de ces plans et bilans d'action dans le domaine de la jurisprudence de la Cour et aussi des exigences de l'exécution.

8. Enfin, le besoin d'un levier politique approprié sous-tendant des solutions techniques a été souligné à diverses conférences et était l'un des points centraux des observations conclusives du Directeur général Droits de l'Homme et Etat de Droit du

[3] Voir le 10e rapport annuel du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour (2016), pages 11-12.

Conseil de l'Europe lors de la Conférence international de Saint Pétersbourg (22-23 octobre 2015), également relevé par le CDDH dans son rapport sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention. Le CDDH a souligné que « dans les cas où le système actuel se montre insuffisant, il semble plus judicieux de chercher des solutions/outils approprié(e)s à ces situations exceptionnelles. Ce qui importe est d'envisager des moyens et des outils qui apporteraient un soutien technique avec un levier politique adéquat pour relever les défis posés par le processus ».[4] Les aperçus de certaines réformes adoptées ou engagées depuis le début du processus d'Interlaken en 2010, présentés dans le 10e rapport annuel du Comité des Ministres sur l'exécution des arrêts et décisions de la Cour illustrent à quel point la volonté politique est essentielle pour assurer l'exécution d'affaires « difficiles ».[5]

9. A la lumière du bilan effectué sur la base des bonnes pratiques identifiées, le DH-SYSC a décidé, lors de sa 2e réunion (8-10 novembre 2016), que la finalisation de la compilation de bonnes pratiques, sous la forme d'un guide qui sera présenté au Comité des Ministres pour adoption, devait être la priorité. Cela constituera une source d'inspiration importante et un outil méthodologique particulièrement utile pour la mise en œuvre de la recommandation par le coordinateur au niveau national et serait conforme à l'appel de la Déclaration de Bruxelles. Le Comité a décidé que la mise à jour de la recommandation n'est dès lors pas nécessaire. A l'instar du Guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes, un guide sur des moyens efficaces au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour pourrait réunir les bonnes pratiques et également inclure une partie analytique, non prescriptive, introduisant ces exemples et expliquant les évolutions depuis l'élaboration de la recommandation Rec(2008)2 ainsi qu'un bilan enrichi sur la mise en œuvre de celle-ci. Lors de sa 86e réunion (6-8 décembre 2016), le CDDH a fait siennes les orientations données par le DH-SYSC.

10. Le présent Guide a été élaboré à la lumière de ces orientations, suivant les décisions du CDDH[6] et du DH-SYSC[7], ainsi que des sources présentées en annexe. Les bonnes pratiques sont présentées à la lumière de la Recommandation (2008)2, sans toutefois suivre la structure paragraphe par paragraphe. Le choix a été fait de les présenter de manière détaillée afin de guider utilement les travaux des coordinateurs nationaux. Dans un souci de cohérence, les bonnes pratiques suivent un *plan thématique*, construit autour des six thèmes conducteurs de la recommandation, à savoir :

- le statut et les ressources du coordinateur ;
- le rôle du coordinateur dans l'identification des mesures d'exécution et l'élaboration des plans et bilans d'action ;
- les synergies nationales en vue de l'élaboration et de la mise en œuvre des plans et bilans d'action (avec le pouvoir exécutif, le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire, les structures nationales des droits de l'homme et les ONG, les trois derniers acteurs ne figurant pas explicitement dans la

[4] Document CDDH(2015)R84, Addendum I, para. 155.
[5] Voir le 10e rapport annuel du Comité des Ministres, page 11.
[6] Document CDDH(2016)R86, para. 10-11.
[7] Document DH-SYSC-REC(2016)R2, para. 19-21.

recommandation mais étant mentionnés dans plusieurs types de contributions et de travaux) ;
- la visibilité de et la sensibilisation au processus d'exécution ;
- la coopération avec le Comité des Ministres et le Service de l'exécution des arrêts de la Cour ;
- les moyens pour prévenir ou résoudre les cas de problèmes substantiels et persistants dans le processus d'exécution.

Pour chacun des thèmes, sont présentés le ou les paragraphes pertinents de la Recommandation.

11. De bonnes pratiques ont été identifiées, sur la base de critères objectifs et/ou vérifiables définis par le DH-SYSC et le CDDH, permettant de déterminer ce qui constitue « une bonne pratique » en vue d'assurer une exécution pleine, effective et rapide des arrêts de la Cour. Il s'agit d'une mesure ou action qui répond à l'un ou plusieurs des critères, non exhaustifs, qui suivent :

- validée par la Cour européenne des droits de l'homme et/ou le Comité des Ministres ;
- répondant aux objectifs relatifs à l'exécution des arrêts tels que définis par les Déclarations de haut niveau de Brighton (point F.§29a) et Bruxelles (point B.2) ; en particulier :
  - renforçant l'autorité des acteurs chargés de l'exécution ;
  - permettant l'implication accrue de tous les acteurs pertinents du processus d'exécution au niveau national ;
  - garantissant la visibilité et la sensibilisation au processus d'exécution ;
  - promouvant la coopération avec le Comité des Ministres et le Service de l'exécution des arrêts de la Cour ;
  - aidant à surmonter une difficulté dans le processus d'exécution. [8]

12. En raison de la diversité des systèmes juridiques, constitutionnels et politiques, ce qui peut être considéré comme une bonne pratique dans un Etat donné peut ne pas être applicable dans un autre Etat. Les exemples présentés ne doivent par conséquent pas être considérés comme étant prescriptifs. Les bonnes pratiques diffèrent selon la nature de l'arrêt et il était essentiel de démontrer les différents outils existants pour renforcer les moyens efficaces au niveau interne pour l'exécution des arrêts et, ainsi renforcer le processus d'exécution dans son ensemble.

13. Si le Guide est destiné à inspirer, enrichir et renforcer l'action du coordinateur national, il est crucial que l'autorité et l'action de celui-ci soit reconnue et soutenue. Ce message du Comité des Ministres aux Etats parties devrait accompagner le présent Guide.

[8] Voir le rapport de réunion du DH-SYSC-REC (doc. DH-SYSC-REC (2016)R1, para. 3).

II. LE COORDINATEUR : STATUT ET RESSOURCES

Recommandation (2008)2 :

1. de désigner un coordinateur – personne physique ou instance – de l'exécution des arrêts au niveau national, avec des personnes de contact identifiées au sein des autorités nationales impliquées dans le processus d'exécution des arrêts.

14. Dans ses conclusions, la Table ronde sur des capacités internes efficaces pour une exécution rapide des arrêts de la Cour européenne (Tirana, Albanie, 15-16 décembre 2011) a relevé que « la nécessité d'un coordinateur avait été reconnue dans tous les Etats parties et que le travail de ces coordinateurs, qui sont le plus souvent les agents du Gouvernement ou leurs services, s'était considérablement développé depuis l'adoption de la Recommandation (2008)2 ». Dans son rapport sur les mesures prises par les Etats membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir, le CDDH a indiqué qu' « 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 Cour » en se référant à la Table ronde de Tirana précitée[9].

A. Statut du coordinateur

15. **Tous les Etats membres ont un mécanisme pour l'exécution des arrêts de la Cour. Dans la grande majorité des Etats parties, l'Agent du Gouvernement est désigné coordinateur de l'exécution des arrêts de la Cour**[10]. Le rôle clé de l'agent du Gouvernement a été souligné à l'occasion de la Conférence internationale de Saint-Pétersbourg sur le renforcement des mécanismes nationaux pour une mise en œuvre effective de la Convention (22-23 octobre 2015)[11].

16. Dans la plupart des Etats membres, l'Agent du Gouvernement travaille sous la tutelle d'un ministère en particulier (Ministère de la Justice[12] ou Ministère des Affaires Etrangères[13]). Dans certains Etats membres, l'Agent du Gouvernement a un bureau

[9] La Conférence de Brighton a par la suite « encouragé les Etats parties : i. à développer des moyens et mécanismes au plan interne pour assurer l'exécution rapide des arrêts de la Cour, y compris à travers la mise en œuvre de la Recommandation Rec(2008)2 du Comité des Ministres et à partager leurs bonnes pratiques en la matière » (paragraphe 29 a. ii.).

[10] Par exemple en Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, à Chypre, en République tchèque, au Danemark, en Estonie, Finlande, France, Grèce, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, à Malte, au Monténégro, aux Pays-Bas, au Portugal, en Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Serbie, République slovaque, Espagne, Suède, Turquie, Ukraine.

[11] Voir les Observations finales du Directeur Général, Direction générale Droits de l'Homme et Etat de droit du Conseil de l'Europe et la contribution d'E. Lambert Abdelgawad, « Les structures internes et la mise en œuvre des mesures générales : une synthèse de 38 systèmes nationaux ».

[12] Par exemple en Arménie, Belgique, Bulgarie, République tchèque, Géorgie, Lituanie, Luxembourg, Portugal, Fédération de Russie, République slovaque, Espagne.

[13] Par exemple au Danemark, en Estonie, France, Finlande, Lettonie, Pays-Bas, Pologne et Royaume-Uni.

séparé[14] qui peut être situé sous la tutelle du Premier Ministre ou du Président de l'Administration. D'autres modèles existent. Chacun présente des avantages et des inconvénients selon la culture juridique et politique de l'Etat.[15] En *République de Moldova*, par exemple, il y a une sorte de statut mixte, l'Agent du Gouvernement travaille au sein du Ministère de la Justice tout en étant subordonné à la fois au Premier Ministre et au Ministre de la Justice. Au *Luxembourg*, le suivi est assuré par l'Agent du Gouvernement au sein de la Représentation permanente auprès du Conseil de l'Europe et assisté par celle-ci. Une personne de contact est désignée de manière permanente au sein du Ministère de la Justice pour assurer la coordination et le suivi de l'exécution. Au *Liechtenstein*, l'exécution des jugements est déterminée par la répartition des affaires gouvernementales, aussi appelé « portefeuille ministériel ». Aux côtés du Gouvernement collégial, les ministres agissent de manière autonome au sein de leurs ministères respectifs dans la mesure où un travail d'exécution indépendante leur a été confié. A moins qu'une autre mesure ne requière la consultation d'un autre ministère, l'exécution peut être directement effectuée par le ministère compétent. En *Norvège*, le Service de la législation du Ministère de la Justice et de la sécurité publique a un rôle de co-ordinateur de l'exécution des arrêts de la Cour, tandis que le rôle d'Agent du Gouvernement appartient au Procureur Général des affaires civiles.

Un rôle clairement défini pour le coordinateur

17. Lors de la Table ronde de Tirana, il a été conclu qu'il convient de « faire en sorte que le rôle du coordinateur soit clairement défini, si nécessaire dans des textes législatifs ou réglementaires ou par le biais de méthodes de travail bien établies ».

18. Certains Etats Parties estiment qu'une base législative est importante pour l'autorité du coordinateur, conformément à la conclusion du CDDH dans son rapport sur les mesures prises par les Etats membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir, selon laquelle « une base légale explicite pour l'existence et le rôle du coordinateur peut utilement renforcer la clarté, la visibilité et la sécurité juridique ». D'autres Etats considèrent toutefois que trop de formalisme pourrait être contre-productif et qu'une réglementation particulière n'améliore pas nécessairement la mise en œuvre des arrêts.

19. La fonction du coordinateur peut d'une part être *régie par la loi ou par un acte de l'exécutif*. En *République tchèque*, l'autorité et les compétences de l'Agent du Gouvernement sont fixées par la Loi n° 186/2011 du 8 juin 2011 relative à la coopération aux fins des procédures devant certains juridictions internationales et autres instances internationales de surveillance, lue conjointement avec le Statut de l'Agent du Gouvernement tel qu'annexé à la Résolution du Gouvernement n° 1024/2009 du 17 août 2009. En *Grèce*, le rôle de coordinateur est confié à une autorité quasi-judiciaire, le Conseil juridique de l'Etat dont l'indépendance est garantie par la Constitution (article 100 A), son organisation et ses compétences sont prévues en détails dans la loi 3086/2002

[14] Par exemple en Croatie, Chypre, Grèce, Malte, Serbie ou Espagne.
[15] Voir la contribution d'E. Lambert Abdelgawad, « Les structures internes et la mise en œuvre des mesures générales : une synthèse de 38 systèmes nationaux ».

et le décret présidentiel 282/2003. En *Espagne*, l'Agent du Gouvernement, qui travaille au sein du Bureau du Procureur Général de l'Etat, coordonne l'exécution en vertu de la loi 52/1997 du 27 novembre 1997, détaillée par décret royal. En *Fédération de Russie*, les activités du Représentant de la Fédération auprès de la Cour européenne des droits de l'homme et de son Bureau sont explicitement régies par la législation.

20. La fonction du coordinateur est *régie par un acte de l'exécutif* dans plusieurs Etats Parties. En *Bosnie-Herzégovine*, la décision du Conseil des ministres relative à l'Agent de cet organe devant la CEDH et à son Bureau (*Journal officiel* n° 41/03, 65/05) confère à l'intéressé la responsabilité de veiller à l'exécution des arrêts de la Cour. En *Finlande*, en vertu de l'article 13 du Règlement de procédure du Gouvernement (262/2003), la compétence du Ministère des Affaires étrangères – et par conséquent de son unité pour les juridictions et conventions en matière de droits de l'homme – couvre les domaines relatifs aux organes judiciaires et d'enquête. L'article 93 du Règlement de procédure du Ministère des Affaires étrangères (550/2008) prévoit que le Directeur de l'Unité pour les juridictions et conventions en matière de droits de l'homme, telle qu'elle relève du service juridique de ce ministère, fait office d'Agent du Gouvernement auprès des juridictions concernées. En *France*, le rôle du coordinateur est régi en détails par la circulaire du 23 avril 2010 du Premier ministre, laquelle énonce les instruments dont le coordinateur dispose.

21. En *Lettonie*, l'Agent du Gouvernement fait office de coordinateur en vertu du règlement du Cabinet relatif à la représentation de la Lettonie auprès des organisations internationales des droits de l'homme. Ce type de règlement figure en deuxième place dans la hiérarchie des lois et confère par conséquent une autorité suffisante à l'Agent dans son interaction avec les divers organismes nationaux compétents. En *Pologne*, les tâches et obligations en matière de processus d'exécution incombent à l'Agent du Gouvernement, aux ministres compétents au regard de la substance de la violation constatée par la Cour et aux membres du Comité interministériel nommés par ces derniers. Elles ont été énoncées par une modification (datant de 2015) de l'Ordonnance du Premier ministre du 19 juillet 2007 établissant le Comité chargé des questions liées à la Cour européenne des droits de l'homme. Par conséquent, conformément à l'Ordonnance du Premier ministre telle qu'elle a été modifiée, l'Agent du Gouvernement préside le Comité interministériel et doit soutenir et coordonner l'action de cet organe en matière de surveillance de la mise en œuvre des arrêts et décisions par les ministres compétents. En *République slovaque*, l'Agent du Gouvernement est responsable de la bonne exécution des arrêts et décisions de la Cour en vertu du Statut de l'Agent du Gouvernement de la République slovaque devant la Cour, approuvé par Décret du Gouvernement de la République slovaque n°543 du 13 juillet 2005.

22. D'autre part, la fonction du coordinateur *peut ne pas être règlementée*. Au *Danemark*, le mécanisme ne se fonde pas sur une procédure écrite, mais sur des dispositions pratiques prises d'un commun accord par les autorités compétentes au fil du temps. En *Estonie*, bien qu'aucune législation particulière ne fixe le statut de l'Agent du Gouvernement, les droits et obligations de l'intéressé sont consacrés par la pratique. Il en va de même en *Belgique*. Dans le même esprit, au *Royaume-Uni*, aucune loi ou instruction ministérielle spécifique ne définit le processus d'exécution par le

Gouvernement britannique. Ce système de coordination minimaliste, ainsi que l'action menée par les ministères compétents en vue de modifier la législation, s'avère efficace pour réaliser rapidement des progrès en matière d'exécution des arrêts.

B. Autorité et ressources du coordinateur

23. L'importance pour le coordinateur de disposer des ressources humaines et financières appropriées et l'autorité suffisante pour mener à bien ses missions en vue d'une exécution rapide des arrêts de la Cour a été notée lors de la Table ronde de Tirana (2011), soulignant qu' « un soutien clair et exprès des autorités les plus élevées de l'Etat même au niveau politique était souvent capital pour une bonne coopération avec les autres autorités compétentes associées au processus d'exécution » et suggérant de « proposer une aide appropriée au coordinateur pour nouer des contacts, en particulier à haut niveau, avec les autorités internes compétentes, y compris au sein de l'appareil judiciaire ». La nécessité d'allouer des ressources (au sens large) suffisantes, déployées à un niveau décisionnel approprié a été réitérée lors de la Table ronde de Strasbourg (2014). La Conférence de Bruxelles a depuis appelé les Etats parties à « développer et déployer les ressources suffisantes au niveau national en vue d'une exécution complète et effective de tous les arrêts, et donner les moyens et l'autorité appropriés aux agents du gouvernement ou autres agents publics chargés de la coordination de l'exécution des arrêts » (Plan d'action, partie B, paragraphe 2. c)). Le rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme a également souligné l'importance d'une autorité renforcée de tous les acteurs chargés de l'exécution des arrêts au niveau national.

24. Dans le cadre des travaux pour l'élaboration de ce Guide, il a été souligné à plusieurs reprises que des efforts doivent être déployés pour renforcer l'autorité et la visibilité du coordinateur et appuyer son action. Deux facteurs, parmi d'autres, ont été plus particulièrement mis en avant. Tel que cela a été précédemment mentionné, pour certains Etats, l'existence d'une base juridique pour l'établissement du coordinateur peut conférer à ce dernier de larges pouvoirs lui permettant de bénéficier de tous les outils nécessaires pour l'exécution d'arrêts. En *Fédération de Russie*, le Représentant de la Fédération auprès de la Cour européenne des droits de l'homme, le Ministre adjoint de la Justice assure la coopération entre l'État et les autorités municipales dans le cadre de l'exécution des arrêts de la Cour et des décisions du Comité des Ministres. Pour être en mesure de s'acquitter de ces fonctions, le Représentant s'est vu conférer une série de compétences et notamment celles de : réclamer aux responsables de l'administration nationale et des collectivités locales les informations nécessaires en leur fixant un délai pour s'exécuter ; créer, si nécessaire, des groupes de travail composés de représentants des autorités compétentes, ainsi que d'engager et de garantir le bon déroulement du processus d'élaboration de projets de loi et de règlements, etc. Certains Etats ont indiqué que l'existence de services spécifiques consacrés à l'exécution des arrêts renforce également l'autorité du coordinateur.

25. Les actions entreprises par le coordinateur auprès des autorités nationales pertinentes et les résultats positifs obtenus peuvent venir renforcer son autorité. En

Lettonie, l'interaction étroite entre l'Agent du Gouvernement et le Cabinet des Ministres du fait de la procédure de rapport a accru la visibilité de l'Agent du Gouvernement vis-à-vis des plus hauts niveaux des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire et contribué à une coopération constructive entre le Bureau de l'Agent du Gouvernement et les institutions nationales pertinentes. En raison de sa notoriété et de son autorité, l'Agent du Gouvernement se voit presque systématiquement demander de donner son avis et d'apporter son expertise dans le cadre des débats au Parlement.

26. Enfin, la pratique du Comité des Ministres d'insérer des messages dans ses décisions et résolutions intérimaires soutenant les actions du coordinateur contribue à renforcer son autorité.

C. Personnes de contact identifiées au sein des autorités nationales impliquées dans l'exécution des arrêts

27. L'importance de la mise en place des personnes de contact, dans la mesure où cela est approprié, a été mise en avant ces dernières années. Dans son rapport sur les mesures prises par les Etats membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir, le CDDH avait indiqué que « 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 Déclaration de Bruxelles a appelé les Etats Parties à mettre sur pied, dans la mesure où cela est approprié, des « points de contact » droits de l'homme au sein des autorités exécutives, judiciaires et législatives concernées, et à créer des réseaux entre eux par le biais de réunions, d'échanges d'informations, d'auditions ou par la transmission de rapports annuels ou thématiques ou encore de courriers périodiques d'information (B.2.i)). De même, dans son rapport sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme, le CDDH a conclu que l'établissement, dans la mesure où cela est approprié, de « points de contact » droits de l'homme au sein des autorités exécutives, judiciaires et législatives concernées devrait être encouragé, particulièrement lorsqu'il n'existe pas de modèle d'intégration au sein des organes gouvernementaux pertinents. Ces points de contact pourraient être appelés à conseiller sur des questions relatives à la Convention.

i. En *Autriche*, les coordinateurs des droits de l'homme de chaque ministère fédéral et de chaque Bureau des gouvernements provinciaux ont été établis en 1998 sur la base d'une décision du Gouvernement fédéral et, par la suite, les gouvernements des Länder ont pris des dispositions analogues au niveau des provinces. Ces coordinateurs se réunissent au moins deux fois par an pour échanger des informations pertinentes sur les questions liées aux droits de l'homme. L'adjoint de l'Agent du Gouvernement au sein de la chancellerie fédérale étant lui-même un coordinateur, il veille à organiser ces réunions qui permettent notamment d'évaluer, le cas échéant, les mesures de mise en œuvre adoptées suite à un arrêt de la Cour.

ii. En *Finlande*, le Réseau des points de contact des personnes chargées de la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales englobe des

représentants de tous les ministères et constitue un forum permettant des discussions sur l'exécution des arrêts de la Cour. Le réseau a été mis sur pied en 2012 pour surveiller la mise en œuvre du premier Plan d'action national pour les droits de l'homme. Un nouveau réseau a été établi en 2015 pour élaborer un deuxième plan et, notamment, pour renforcer la coordination et le dialogue en matière de respect des droits de l'homme, l'évaluation de la situation sur la base d'informations produites par des organismes de surveillance internationaux et le contrôle du respect par le Gouvernement de ses obligations et engagements en la matière. Le réseau permet une surveillance plus systématique de la situation et accélère les flux d'informations au sein des ministères.

iii. En *France*, deux agents de la sous-direction des droits de l'homme sont spécifiquement, mais pas exclusivement, chargés du suivi de l'exécution des arrêts de la Cour et s'appuient, au sein de chaque ministère ou structure concernée par l'exécution des arrêts, sur un service constituant l'interlocuteur unique pour l'ensemble de ces questions. Selon les autorités françaises, l'existence d'interlocuteurs uniques identifiés permet d'assurer une exécution diligente des arrêts.

iv. Aux *Pays-Bas*, le Bureau de l'Agent du Gouvernement fait partie de la division du droit international du ministère des Affaires étrangères et entretient d'étroits contacts avec tous les ministères compétents, en particulier avec le service de la législation et des affaires juridiques du ministère de la Sécurité et de la Justice.

v. En *Pologne*, l'Agent du Gouvernement adjoint chargé spécifiquement de la coordination de l'exécution des arrêts a été nommé et est notamment en charge des contacts directs et de travail avec les personnes chargées de l'exécution dans tous les autres ministères et institutions pertinentes (comme le Service des prisons, la police ou le Bureau du Procureur national). Tous les ministères et de nombreuses autres institutions impliqués dans le processus d'exécution ont nommé de telles personnes. Le plus souvent, ces personnes sont également membres, ou personnes de contact, du Comité interministériel pour les questions relevant de la Cour européenne des droits de l'homme. L'Ordonnance du Premier Ministre prévoit explicitement que les membres du Comité interministériel sont chargés de la présentation de toutes les informations et documents requis de leurs ministres dans le processus d'exécution, tels que : la traduction d'un arrêt en polonais, les informations relatives à la diffusion d'un arrêt ou d'une décision, les projets de plans d'action ou leur version définitive, la mise à jour d'informations sur l'état de la mise en œuvre d'un plan d'action, des informations requises en vue des commentaires et décisions du Comité des Ministres, et enfin les bilans d'action.

vi. En *Fédération de Russie*, le Bureau de l'Agent du Gouvernement est une Division du Ministère de la Justice et a des contacts étroits avec tous les ministères pertinents.

vii. En *Espagne*, la coordination est renforcée par le biais du réseau horizontal de conseils juridiques de haut niveau que le Bureau du Procureur Général organise au sein de tous les ministères, et du contact étroit entre l'Agent et la représentation permanente à Strasbourg.

28. En ce qui concerne la mise en place d'instances interinstitutionnelles sur une base permanente ou ad hoc, il convient de se référer à la partie IV du présent Guide.

III. LE ROLE DU COORDINATEUR DANS L'IDENTIFICATION DES MESURES D'EXECUTION ET L'ELABORATION DES PLANS ET BILANS D'ACTION

Recommandation (2008)2 :

4. d'identifier à un stade aussi précoce que possible les mesures qui peuvent s'avérer nécessaires pour garantir une exécution rapide ;

6. de préparer rapidement, le cas échéant, des plans d'action sur les mesures envisagées pour exécuter les arrêts, assortis si possible d'un calendrier indicatif ;

1. […] Ce coordinateur devrait se voir confier les pouvoirs et l'autorité nécessaires pour :

- *obtenir les informations pertinentes ;*
- *[…]*
- *le cas échéant, prendre ou initier les mesures pertinentes pour accélérer ledit processus ;*

29. Le coordinateur ou l'Agent du Gouvernement entreprend les démarches pour l'exécution rapide et complète des arrêts. Outre un rôle de conseil en ce qui concerne l'interprétation des arrêts et des obligations qui en découlent pour l'Etat, ces actions peuvent comprendre la consultation d'acteurs étatiques ou externes, la convocation de groupes de travail, ou l'implication de hautes autorités. Les différents mécanismes développés sont explicités aux chapitres IV, V et VII.

30. Pour que le mécanisme de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour soit efficace, il importe que l'Etat défendeur s'exprime, le plus rapidement possible après qu'un arrêt est devenu définitif, sur ce qu'il considère requis pour son exécution. La réforme des méthodes de travail du Comité des Ministres entreprise suite à la Conférence d'Interlaken, qui a abouti au processus de surveillance à deux axes, confère aux plans et bilans d'action un rôle crucial dans ce processus. Ainsi, en 2011, la soumission des plans

et bilans d'action est devenue obligatoire (voir les décisions des Délégués des Ministres du 2 décembre 2010). Afin d'élaborer les plans et bilans d'action, l'identification des mesures nécessaires pour répondre aux arrêts de la Cour et la rédaction des plans d'action sont intrinsèquement liées. Dans le cadre des travaux pour l'élaboration de ce Guide, certains Etats Parties ont relevé que les deux actions ne sont pas dissociables. D'autres Etats Parties ont relevé qu'elles constituent deux étapes distinctes du processus. Il a été décidé d'examiner séparément les mesures spécifiques prises en tant que mesures individuelles, de celles prises en tant que mesures générales, y compris dans le cadre de problèmes structurels.

A. L'identification des mesures d'exécution

31. L'Etat défendeur demeure libre, sous la surveillance du Comité des Ministres, de choisir les moyens par lesquels il s'acquittera de son obligation juridique au titre de l'article 46 de la Convention afin de se conformer aux arrêts définitifs de la Cour.

32. Dans de nombreux Etats, une première analyse approfondie de l'arrêt et de ses implications accompagne la transmission de l'arrêt. En *Croatie*, par exemple, l'analyse de l'arrêt souligne les questions essentielles identifiées par la Cour et toutes les instances nationales, via leurs représentants au sein du Conseil d'experts croate (voir la partie IV) doivent examiner l'arrêt du point de vue de l'instance qu'ils représentent et évaluer leurs responsabilités dans le processus d'exécution. Ce système facilite l'identification de l'organe responsable de l'exécution, permet à l'autorité compétente d'évaluer la législation et la pratique existantes et d'envisager les mesures d'exécution requises. La diffusion de l'arrêt peut également s'accompagner de questions adressées aux autorités concernées. En *Lettonie*, le Bureau de l'Agent du Gouvernement communique un rapport à tous les acteurs pertinents, contenant notamment une analyse juridique de l'arrêt.

33. En ce qui concerne l'identification des mesures d'exécution, il existe deux méthodes : soit l'Agent du Gouvernement est l'initiateur de l'identification, soit l'initiative émane du/des ministère(s) concerné(s) par la violation.

34. **Il appartient le plus souvent à l'Agent du Gouvernement de procéder à une première identification des mesures d'exécution, en coopération avec les autorités concernées.** Les propositions relatives aux mesures à prendre sont envoyées par l'Agent du Gouvernement aux ministères de la compétence dont le constat de violation relève, lesquels sont responsables des mesures nationales pour exécuter l'arrêt. Il s'agit le plus souvent des mêmes autorités que celles qui ont été impliquées dans la préparation des observations du Gouvernement dans la procédure devant la Cour. Les personnes qui ont géré l'affaire dès le début devant la Cour sont en principe les mieux placées pour relever les problèmes se trouvant à l'origine des violations constatées et identifier les mesures d'exécution les plus appropriées. Des **délais** spécifiques sont fixés pour recevoir les réponses des instances exécutives en temps utile pour la présentation, par l'Agent du Gouvernement, des plans ou bilans d'action au Service de l'exécution des arrêts.

35. L'identification des mesures **par les ministères concernés par la violation permet l'implication, au plus tôt, des acteurs concernés**. En *Pologne*, la responsabilité

première et principale d'identifier la source de la violation constatée par la Cour et la manière de résoudre le problème en jeu incombe au ministre compétent au regard de la substance de l'arrêt. Le processus d'identification des mesures individuelles et générales est défini par l'ordonnance du Premier Ministre précitée qui prescrit notamment que les ministres compétents procèdent à une analyse détaillée de l'arrêt dès que celui-ci est définitif, identifient les mesures nécessaires et soumettent à l'Agent du Gouvernement un projet de plan d'action dans les deux mois après que l'arrêt soit devenu définitif. Les ministres concernés sont également responsables de mener les consultations nécessaires avec les institutions subordonnées ou sous leur supervision pour identifier les mesures requises de ces institutions (le Ministre de la Justice coopère par exemple à cette fin avec le Service des prisons, le Ministre de l'administration et de l'intérieur avec la police etc.). L'Agent du Gouvernement est habilité à présenter des propositions ou commentaires au regard des modalités d'exécution. En *Belgique*, il est procédé à l'envoi rapide d'un courrier aux autorités concernées leur demandant leur lecture de l'arrêt, ce qui constitue à leur sens le dysfonctionnement ayant provoqué la violation et la mesure qu'ils proposent ou, s'il s'agit d'un cas isolé, des éléments démontrant ce caractère isolé. En fonction des contributions reçues par les autorités concernées, l'Agent du Gouvernement peut attirer l'attention de ces autorités sur la nécessité d'adopter d'autres mesures individuelles et/ou générales et formuler des propositions.

36. La communication entre les différentes autorités peut être sujette à un **processus formel** et encadré ou se faire de manière informelle. Dans de nombreux Etats, les contacts formels et informels peuvent se succéder ou s'effectuer en parallèle en fonction de l'évolution du dossier et des nécessités qu'il présente.

i. En *Belgique*, le processus d'exécution débute généralement par l'envoi d'un courrier officiel aux autorités hiérarchiques et/ou politiques permettant de sensibiliser le plus haut niveau.

ii. En *République tchèque*, le Statut de l'Agent du Gouvernement prévoit que ce dernier soumet un rapport au Ministre de la Justice, consulte les autorités publiques concernées et recommande les démarches qui devraient être entreprises suite au constat de violation par la Cour.

iii. En *Lettonie*, le Cabinet des Ministres est informé de toutes les décisions de la Cour constatant une violation des dispositions de la Convention. Le Bureau de l'Agent du Gouvernement rédige un rapport qui contient une analyse juridique de l'arrêt de la Cour, comprenant les raisons pour lesquelles la violation a été constatée par la Cour et identifie les éventuelles mesures individuelles et générales pour exécuter l'arrêt. Le rapport est alors envoyé à tous les acteurs pertinents (la procédure requiert obligatoirement l'approbation du Ministre de la Justice et du Ministre des Finances). En pratique, de tels rapports sont très souvent envoyés au Ministère de l'Intérieur, ainsi qu'à la Cour suprême et au Bureau du Procureur Général, dans plusieurs cas ils ont été adressés au Ministère de la Santé, au Ministère des affaires sociales et aux agences nationales de renseignement. Dès réception des commentaires et approbations par les différents acteurs, le rapport est transféré à la Chancellerie, qui la met à l'ordre du jour de l'une de ses séances à venir. Au cours de la séance du Cabinet, l'Agent du Gouvernement présente la

structure du rapport, introduit brièvement les constats de la Cour et les mesures identifiées pour une exécution rapide. La présentation est suivie d'un débat à l'issue duquel la décision formelle du Cabinet est adoptée. Ladite décision contient habituellement des dispositions sur l'allocation budgétaire pour le paiement de la satisfaction équitable octroyée, la demande de traduction et de publication de l'arrêt, et le cas échéant, souligne également les mesures générales additionnelles.

iv. *En République slovaque*, en fonction de la nature de la violation de la Convention, les arrêts sont diffusés aux tribunaux internes accompagnés d'une lettre circulaire du Ministre de la Justice, ainsi qu'à la Cour constitutionnelle, aux différents ministères ou au Service des poursuites pénales accompagnés d'une demande de respecter la jurisprudence de la Cour et, le cas échéant, de soumettre des exemples de jurisprudence démontrant que les violations relevées par la Cour ne surviennent plus.

v. En *Estonie*, après un premier échange de vues ou la réception de réponses, d'autres échanges se font par courriels ou autres moyens informels. Le projet de plan d'action et le bilan d'action sont envoyés et approuvés par courriels et, si cela est nécessaire, des informations complémentaires sont sollicitées de la même manière. Il a été relevé que la possibilité de trouver des solutions et de mettre en œuvre les arrêts sans formalités importantes et sans trop de bureaucratie peut être un avantage.

vi. En *Belgique*, en *Grèce* et en *Espagne*, outre les contacts formels, le coordinateur peut toujours contacter les services impliqués de manière informelle (par courriel, téléphone, ou par le biais de rencontres). L'organisation d'une réunion ou des contacts formels à haut niveau peuvent toutefois être encore entrepris si le processus d'exécution semble bloqué.

vii. En *Norvège*, le Procureur Général des affaires civiles, qui est l'Agent du Gouvernement devant la Cour, prépare des commentaires écrits sur l'arrêt dans les quelques jours qui suivent l'arrêt. Les commentaires contiennent notamment des considérations relatives à la question de savoir si des mesures individuelles et générales sont nécessaires. Ces commentaires servent de conseils pour le ministre responsable des questions soulevées par l'arrêt, qui a la responsabilité principale d'exécuter les arrêts, y compris d'examiner la question des mesures individuelles et générales. Le cas échéant, le ministre responsable sollicite l'avis du Ministre de la Justice et de la Sécurité publique, du Ministre des affaires étrangères et du Procureur Général des affaires civiles.

37. En ce qui concerne la tenue de réunions de comités interinstitutionnels permanents ou de groupes de travail sur une base *ad hoc*, il convient de se référer à la partie IV du présent Guide traitant des synergies.

38. Certains États membres (*République tchèque, Estonie*) ont envisagé des **mesures pour résoudre les différends concernant l'identification des mesures d'exécution**.

Cette pratique est décrite plus en détails dans la partie VII, dans la mesure où elle constitue également un moyen de prévenir les problèmes persistants pour l'exécution.

39. En tant qu'approche proactive prise par les autorités, il convient de mentionner un **mécanisme conçu pour anticiper l'identification des mesures** requises pour résoudre une situation au niveau national et éviter ainsi des constats de violations par la Cour. En *République tchèque*, le Bureau de l'Agent du Gouvernement a développé une nouvelle pratique dans les affaires comportant un risque élevé de violations de la Convention. Avant de parvenir à un règlement amiable dans ces affaires, le Bureau de l'Agent du Gouvernement identifie (en coopération avec le représentant juridique du requérant, si cela est possible) les mesures générales et individuelles requises pour remédier à la situation au niveau national et prévenir le dépôt d'autres requêtes analogues devant la Cour. Le Bureau de l'Agent du Gouvernement prend ensuite l'initiative d'une consultation des acteurs compétents au sein des différentes branches du gouvernement et du système judiciaire afin d'arrêter les mesures requises et de les mettre en place. Lorsque ce processus aboutit, le Bureau de l'Agent du Gouvernement conclut un règlement amiable dans l'affaire donnée dans la mesure où il n'est plus nécessaire pour la Cour de rendre un arrêt constatant la violation, dès lors qu'il a été remédié à la situation au niveau national. En d'autres termes, l'exécution précède l'arrêt de la Cour. Cette pratique s'est avérée utile, y compris dans les affaires où le requérant ne souhaitait pas parvenir à un règlement amiable. Même lorsque la Cour finit par constater une violation dans l'affaire en question, son arrêt a en fait déjà été exécuté dans une large mesure ou, du moins, le processus d'exécution a déjà été engagé. En *Finlande* également, l'analyse des effets d'une violation éventuelle débute dès que l'affaire est communiquée au Gouvernement. Différentes considérations en ce qui concerne un règlement amiable (ou s'il échoue, une déclaration unilatérale) ou la nécessité pour le requérant d'obtenir de la Cour une véritable décision au fond à des fins de réouverture, ou éventuellement des questions relatives à des mesures générales, sont examinées dès ce stade. Si un règlement amiable (ou une déclaration unilatérale) ne devait pas être applicable, une analyse plus approfondie des mesures individuelles et générales requises est (à nouveau) entreprise par le ministère ou les ministères concernés, guidé(s) par l'Agent du Gouvernement et en coordination avec ce dernier.

B. L'élaboration des plans et bilans d'action (y compris leur suivi en vue d'une mise à jour)

40. En octobre 2014, une Table ronde sur « les plans et bilans d'action dans la procédure de surveillance à deux axes » a été organisée par le Conseil de l'Europe (le Service de l'exécution des arrêts), à Strasbourg, pour faire le point sur les pratiques et les avancées, ainsi que sur les difficultés rencontrées dans l'élaboration des plans et bilans d'actions. Les avancées suivantes ont été relevées depuis l'entrée en vigueur des nouvelles méthodes de travail :

- le Comité des Ministres a pu clore beaucoup plus d'affaires que par le passé ;
- le processus d'exécution est plus rapide pour bon nombre de nouvelles affaires ;

- les plans et bilans d'action sont une contribution majeure à la transparence accrue du processus d'exécution des arrêts et à son dynamisme ; et
- l'amélioration de la proactivité des autorités, dans de nombreux Etats, pour définir et mettre en œuvre les mesures requises par les arrêts de la Cour et pour répondre aux décisions du Comité des Ministres.

41. Les résultats du 10e rapport annuel du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour (2016) confirment ces tendances, tant aux niveaux des statistiques que des résultats concrets obtenus. L'exécution des arrêts est aujourd'hui assurée de manière efficace dans la grande majorité des cas.

42. En 2015, la Conférence de Bruxelles a appelé les Etats Parties à « continuer à accentuer leurs efforts pour produire, dans les délais impartis, des plans et bilans d'action complets, instruments-clés du dialogue entre le Comité des Ministres et les Etats parties, qui peuvent également contribuer à un dialogue renforcé avec d'autres acteurs, tels que la Cour, les parlements nationaux ou les institutions nationales des droits de l'homme ».

43. Un Guide pour la rédaction des plans et bilans d'action pour l'exécution des arrêts de la Cour a été élaboré par le Service de l'exécution des arrêts, il clarifie la structure des plans et bilans d'action et le type d'informations requises et rappelle les délais de soumission au Comité des Ministres et de mise à jour de ces documents.

44. Dans le cadre de la Table ronde de Strasbourg précitée, il a été relevé des mesures propres à assurer une élaboration diligente et efficace des plans/bilans d'action, telles que la préparation de modèles « templates » pour l'élaboration des documents à l'attention de l'autorité concernée ou la mise en place d'une structure spécifique pour l'élaboration de ces documents. Il a été fait état de difficultés pour indiquer un calendrier prévisionnel, notamment lorsqu'il s'agit de l'adoption de mesures législatives. Il a néanmoins été indiqué que de tels calendriers, même s'ils sont indicatifs et susceptibles de modification, facilitent le processus tant au niveau national qu'au niveau européen et garantissent la transparence nécessaire pour témoigner de l'activité des autorités et éviter que l'absence d'information ne soulève des questions inutiles. Les Etats peuvent également être invités à envoyer un premier plan d'action dans les délais, faisant état d'un début de processus (par exemple le paiement de la satisfaction équitable, la publication et la transmission de l'arrêt aux autorités compétentes et l'état du processus) ainsi que, le cas échéant, de la réflexion amorcée sur les éventuelles autres mesures individuelles et générales à adopter, même s'il n'existe pas encore de réels résultats ou décisions. L'accent avait également été mis sur l'importance d'une formation régulière de toutes les personnes impliquées dans l'élaboration de ces plans et bilans d'action.

45. Il peut aussi arriver que l'Etat défendeur ait déjà résolu ou commencé à résoudre le problème systémique sous-jacent avant le prononcé de l'arrêt. Dans ce cas, il peut ne pas être nécessaire d'élaborer un plan d'action mais directement un bilan d'action. Il s'agit d'un moyen plus efficace et flexible de régler l'exécution, en fonction du type d'exécution auquel l'Etat est confronté. Ainsi, dans le cadre de l'affaire *Agnelet c.*

France[16], avant même l'arrêt de la Cour, les autorités ont fait adopter la loi n°2011-939 le 10 août 2011, introduisant un nouvel article 365-1 dans le Code de procédure pénale. Ce nouvel article garantit, entre autres, que la Cour d'assises motive son arrêt.

46. Dans de nombreux Etats (*Belgique, Bulgarie, Croatie*, *Estonie*, *Finlande*, *France, Grèce*, *Lettonie*, *Lituanie*, *Roumanie, Fédération de Russie, République slovaque*, *Espagne, Suède, Suisse*), **l'élaboration des plans et bilans d'action relève de l'Agent du Gouvernement, sur la base des informations fournies par les instances nationales compétentes**. Dans certains Etats, cette tâche incombe au ministre responsable du sujet de l'arrêt (*Irlande, Pays-Bas, Norvège, Pologne*). Un projet de plan ou bilan d'action est soumis au ministre co-ordinateur (respectivement le Service de la législation du Ministère de la Justice et l'Agent du Ministère des affaires étrangères) avant qu'il ne soit finalisé. Le processus devient de plus en plus détaillé et varie selon le type d'organisation de l'Etat.

47. En *République tchèque*, la Loi n° 186/2011 prévoit expressément que, à la demande du ministère de la Justice (c'est-à-dire, en l'occurrence, du Bureau de l'Agent du Gouvernement) et dans le délai imparti, les autorités compétentes informent le ministère/Bureau des mesures adoptées ou proposées en vue d'exécuter l'arrêt de la Cour ou des mesures qu'elles ont l'intention de prendre ou de proposer, y compris le délai prévu pour leur adoption. Il appartient ensuite au Bureau du l'Agent du Gouvernement d'élaborer des plans/bilans d'action sur la base des informations reçues.

48. En *Pologne*, l'ordonnance susmentionnée du Premier Ministre prévoit les étapes et échéances pour la rédaction des plans et bilans d'action. La responsabilité première pour la rédaction incombe aux ministres compétents mais est, en pratique, soutenue par l'Agent du Gouvernement. Dans les deux mois qui suivent le caractère définitif d'un arrêt, le ministre compétent devrait présenter un projet de plan d'action (ou un projet de bilan d'action). L'Agent du Gouvernement (ou d'autres institutions le cas échéant) peut présenter des commentaires dans un délai d'un mois auquel le ministre compétent devrait répondre également dans un délai d'un mois. Un plan d'action accepté devrait être présenté par un ministre compétent pas plus de 4 mois après que l'arrêt en question soit devenu définitif. L'Agent du Gouvernement le soumet ensuite au Comité des Ministres. En pratique, l'Agent du Gouvernement fournit une assistance pour la rédaction des plans et bilans d'action acceptés. Par exemple, il peut arriver que les ministres compétents fournissent l'analyse et l'information nécessaires sur les mesures envisagées, que l'Agent du Gouvernement reformule en un plan d'action conforme aux exigences. L'Agent du Gouvernement peut également proposer d'autres mesures d'exécution pour examen par les ministres compétents. Les échanges entre l'Agent du Gouvernement et le Service de l'exécution des arrêts et d'autres discussions au sein du Comité interministériel forment une base pour l'élaboration, le cas échéant, d'une version révisée du plan d'action. L'ordonnance du Premier Ministre prévoit que le ministre compétent devrait informer l'Agent du Gouvernement dans un délai d'un mois quant à sa position sur les commentaires, décisions ou résolutions du Comité des Ministres.

[16] Req. n°61198/08, arrêt définitif le 01.02.2013, CM/ResDH(2014)9.

49. En *France*, comme le rappelle la circulaire du 23 avril 2010, le coordinateur est chargé de la rédaction des plans et bilans d'action du Gouvernement français. Le circuit de l'exécution suit le schéma suivant. Dès publication de l'arrêt ou de la décision de la Cour, le Gouvernement transmet au(x) ministère(s) ou structures concerné(e)s un bordereau d'envoi l'/les informant du calendrier à respecter pour exécuter l'arrêt de la Cour. Cinq mois maximum après que l'arrêt ne soit devenu définitif, le coordinateur doit être informé des mesures prises ou envisagées par les ministères contributeurs pour exécuter l'arrêt de la Cour. Ces éléments servent de base pour la rédaction du plan ou du bilan d'action du Gouvernement par le coordinateur. Enfin, le coordinateur assure également la mise à jour des plans d'action en sollicitant auprès des ministères concernés les éléments de réponse aux demandes de compléments du Service de l'exécution des arrêts ou en recueillant de sa propre initiative des éléments d'actualisation.

50. Au *Royaume-Uni*, les plans/bilans d'action peuvent subir plusieurs itérations de manière à s'assurer que toutes les informations pertinentes ont été recueillies et les mesures nécessaires prises concernant par exemple leur publication et leur diffusion. Un élément essentiel du mécanisme de coordination gouvernemental est le « formulaire de mise en œuvre » conçu spécifiquement et élaboré pour aider les services à donner suite aux arrêts de la Cour. Le formulaire comprend des conseils pour compléter le plan d'action destiné au Comité des Ministres et permet de s'assurer que toutes les informations requises sont fournies. Une fois la décision prise concernant l'action à entreprendre, il appartient à la Délégation du Royaume-Uni auprès du Conseil de l'Europe et au ministère de la Justice de veiller à ce que la mesure envisagée remplisse les exigences du Comité des Ministres avant la communication ultérieure au Secrétariat. La Délégation britannique travaille de concert avec le Service de l'exécution des arrêts du Conseil de l'Europe et entretient un dialogue constructif avec cet organe auquel il transmet régulièrement des informations.

51. La *Bosnie-Herzégovine* compte deux entités plus une fédération décentralisée, lesquelles disposent chacune de leurs juridictions distinctes, de sorte que chaque entité adopte normalement ses propres plans d'action concernant l'exécution d'un même arrêt. En d'autres termes, chaque entité disposant de sa législation spécifique et de ses propres juridictions, il est fréquent que les deux doivent adopter séparément un plan d'action pour remédier à la violation constatée dans un arrêt. C'est notamment le cas lorsque la violation constatée se retrouve dans les deux entités et qu'il s'avère donc nécessaire de modifier la législation ou de changer les pratiques dans chacune d'entre elles, de manière à ce qu'il soit mis fin à la violation constatée sur l'ensemble du territoire de Bosnie-Herzégovine. Lorsque la violation affecte uniquement l'une des entités, cette dernière élabore un plan d'action. De même, à supposer que la violation constatée dans l'arrêt résulte d'une législation ou d'une pratique fédérale, le Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine adopte un plan d'action.

En ce qui concerne les mesures individuelles

52. Dans le cadre des travaux pour l'élaboration de ce Guide, il a semblé important de mettre en avant certaines actions entreprises par le coordinateur au regard des mesures individuelles.

53. Les mesures de caractère individuel concernent les requérants. Leur but est d'assurer que la violation a cessé et que la partie lésée est placée, dans toute la mesure du possible, dans la situation qui était la sienne avant la violation de la Convention. L'obligation d'adopter des mesures individuelles comporte deux volets. Le premier consiste, pour l'Etat, à fournir toute satisfaction équitable que la Cour a pu octroyer en vertu de l'article 41 de la Convention. Le second volet est lié au fait que les conséquences d'une violation pour la partie requérante ne sont pas toujours réparées de manière adéquate par le simple octroi d'une somme d'argent ou par le constat d'une violation par la Cour. En fonction des circonstances, l'obligation fondamentale d'assurer autant que possible la *restitutio in integrum* peut aussi imposer des mesures supplémentaires. Celles-ci peuvent, par exemple, impliquer la réouverture d'une procédure inéquitable, la destruction d'information recueillies en violation du droit au respect de la vie privée, la révocation d'une mesure d'éloignement prise à l'encontre d'un étranger en dépit de risque réel de torture ou d'autres formes de mauvais traitements dans le pays de retour[17].

54. La *restitutio in integrum* peut parfois s'avérer particulièrement complexe, notamment lorsqu'elle dépend aussi de circonstances indépendantes comme la collaboration des autorités d'un autre Etat ou d'une personne tierce. L'obligation incombant aux autorités de l'Etat condamné constitue dès lors une obligation de moyens en ce sens qu'il est demandé de prendre toutes les mesures possibles et raisonnables.

55. L'action du coordinateur est essentielle pour l'adoption des mesures individuelles. La coopération avec les représentants des requérants peut faciliter la résolution de situations. En Grèce, dans plusieurs affaires, les mesures individuelles ont été adoptées à l'initiative de l'Agent du gouvernement. C'est le cas pour les affaires des Saints monastères (arrêt du 9 décembre 1994) et la requête de l'Eglise catholique de la Canée (no 25528/94, arrêt du 9 décembre 1997). Les projets de loi pour la restitution des terrains litigieux aux monastères requérants et l'octroi de la personnalité juridique à l'Eglise catholique qui furent adoptés dans le cadre des mesures individuelle, ont été élaborés en collaboration avec l'Agent du gouvernement. A titre d'exemple, on peut également citer l'action entreprise par les coordinateurs en Belgique et en Grèce suite à l'arrêt de la Cour dans l'affaire *M.S.S. c. Belgique et Grèce*[18]. Selon l'arrêt de la Cour, il incombait à la Grèce de procéder à brève échéance à un examen du bien-fondé de la demande d'asile du requérant qui satisfasse aux exigences de la Convention et de s'abstenir, en attendant l'issue de cet examen, de tout éloignement du requérant. Le 07/02/2011, les autorités grecques ont indiqué que l'Agent du Gouvernement grec avait contacté les services concernés (service d'immigration et service d'asile) pour les informer dudit arrêt et

[17] Pour cette définition, voir le Guide pour la rédaction des plans et bilans d'action pour l'exécution des arrêts de la Cour, Série « Vade-mecum » n°1, page 6, ainsi que le 10ème rapport annuel du Comité des Ministres 2016, page 47.
[18] Req. n° 30696/09, Grande Chambre du 21 janvier 2011.

solliciter la mise en œuvre des mesures individuelles urgentes. Il a été demandé à ces services de localiser le requérant, vérifier sa situation actuelle et plus précisément ses conditions de séjour de façon prioritaire. Un logement avait été mis à sa disposition. Toutefois, les autorités grecques ont indiqué que, d'après des informations qui restaient à être officiellement confirmées, le requérant aurait introduit une demande d'asile auprès des autorités belges, dont l'examen serait en cours. Les autorités belges ont confirmé que le requérant a introduit en Belgique une telle demande qui était transmise le 21 mars 2011 au Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides. Le requérant a obtenu le statut de réfugié le 9 mai 2012.[19]

56. Dans le cadre des travaux intergouvernementaux aux fins de l'élaboration du présent Guide, l'accent a par ailleurs été mis sur les actions entreprises en vue du paiement de la satisfaction équitable et de la réouverture des procédures judiciaires suite à un constat de violation par la Cour.

La satisfaction équitable

57. Le paiement de la satisfaction équitable fait l'objet, dans la nouvelle procédure pour la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, d'un enregistrement simplifié. Il est suffisant de remplir le formulaire spécial d'enregistrement de paiement et de le retourner au Service de l'exécution qui l'enregistrera et adressera un accusé de réception à l'Etat concerné. En cas de contestation de la part du requérant, le problème soulevé est approfondi par le Service de l'exécution avec la délégation concernée, sur la base des pièces justificatives conservées par les autorités nationales et à la lumière de toute autre information pertinente, en vue de trouver une solution appropriée.[20]

58. Le coordinateur joue un rôle clé pour le paiement de la satisfaction équitable. **Des procédures peuvent être mises en place pour garantir son paiement rapide**. Aux *Pays-Bas*, l'Agent du Gouvernement garantit le paiement en temps utile en prélevant les sommes nécessaires sur le budget du ministère des Affaires étrangères. Cette somme est ensuite récupérée auprès de l'autorité compétente. Le système est similaire en *République slovaque,* en *Espagne* et en *Suisse,* le paiement incombant au budget du Ministère de la Justice. Cette pratique permet de réduire au minimum le risque de retard dans le paiement. En *Suède*, le paiement de la satisfaction équitable sur la base d'un arrêt de la Cour exige une décision du Gouvernement à cet effet. L'Agent du Gouvernement prend les dispositions nécessaires et veille à ce que le paiement soit versé au requérant ou à son conseil. En *Bulgarie*, le paiement est autorisé par le Conseil des Ministres dans le cadre d'une procédure bien rodée, de manière à ce que le Bureau de l'Agent puisse procéder rapidement au paiement de la satisfaction équitable accordée.

59. Des **difficultés** peuvent toutefois survenir dans le paiement de la satisfaction équitable. Le Gouvernement peut tout d'abord rencontrer des difficultés pour rassembler les pièces justificatives des requérants nécessaires au paiement. Ces difficultés peuvent

[19] Voir décision adoptée par le Comité des Ministres lors de sa 1115e réunion « Droits de l'Homme » (7-9 juin 2011) ; voir Résolution finale CM/ResDH (2014)272 : http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-149038

[20] Voir le Guide pour la rédaction des plans et bilans d'action pour l'exécution des arrêts de la Cour, page 6.

s'expliquer soit par l'impossibilité de prendre contact avec les requérants, soit en raison de la situation administrative spécifique de certains d'entre eux (par exemple, requérants sans papier d'identité et refusant d'en avoir).

60. En cas d'impossibilité de prendre contact avec les requérants, certains Etats (*Belgique, France, Grèce, Lettonie, Pologne, Roumanie, Espagne, Turquie, Royaume-Uni, Espagne*) utilisent un mécanisme de consignation des sommes dues au titre de la satisfaction équitable auprès de la Caisse des dépôts et consignations ou du Trésor public, en indiquant que le requérant en est le bénéficiaire. Dans une affaire concernant la *Lettonie*, le requérant a contacté le Bureau de l'Agent du Gouvernement pour l'informer qu'il vivait à l'étranger et n'avait pas de compte bancaire. Etant une unité au sein du Ministère des affaires étrangères, le Bureau de l'Agent du Gouvernement a obtenu l'aide de l'ambassade lettone qui a procédé au paiement en liquide de la satisfaction équitable au requérant.

61. Pour faire face à la situation administrative spécifique de certains requérants, en France, les ministères concernés ont assoupli leurs exigences en termes de justificatifs d'identité en acceptant que les requérants dépourvus de documents d'identité puissent produire des certificats de présence établis par les établissements pénitentiaires où ils étaient détenus.

62. Le Gouvernement peut également se heurter à des difficultés lorsque les ministères ne parviennent pas à se mettre d'accord sur les conséquences à tirer de l'arrêt rendu par la Cour, notamment en ce qui concerne l'autorité responsable de la violation et, par suite, redevable de la satisfaction équitable. En *France*, la circulaire du 23 avril 2010 prévoit un mécanisme de résolution des litiges si le ministère des Affaires étrangères et du Développement international ne parvient pas à trouver une solution concertée sur la désignation du ministère et/ou institution responsable ou la répartition du paiement de la satisfaction équitable entre ces structures. A défaut d'accord obtenu entre les parties, le ministère des Affaires étrangères et du Développement international :

- lorsque le montant global de la satisfaction équitable ne dépasse pas 10 000 euros, transmet à ses interlocuteurs une proposition de répartition qui, en l'absence de contestation adressée au secrétariat général du Gouvernement dans les vingt jours suivant son envoi, devient définitive,

- au-delà de cette somme, saisit directement le secrétariat général du Gouvernement afin qu'il instruise la demande d'arbitrage du Premier ministre.

63. A ce jour, la saisine pour arbitrage du secrétariat général du Gouvernement n'est intervenue qu'exceptionnellement, le coordinateur parvenant dans la majorité des cas à trouver une solution de compromis. Ce n'est qu'en cas de réel blocage que le secrétariat général du Gouvernement est saisi. Pour autant, ce mécanisme constitue un outil très efficace pour le coordinateur dans les dossiers les plus complexes, qui lui permet de faire arbitrer un litige sur la répartition du paiement de la satisfaction équitable entre les différents ministères concernés, à la lumière de l'arrêt de la Cour.

64. D'autres problématiques peuvent également survenir en ce qui concerne le paiement de la satisfaction équitable, en présence de dettes préexistantes du requérant vis-à-vis de l'Etat. Ainsi, en Grèce, des modifications ont été apportées afin que les sommes allouées par la Cour ne soient pas susceptibles de compensation avec des dettes des requérants envers l'État. Grâce à l'action de l'agent du Gouvernement, il est désormais prévu (loi no 4370/2016, art. 60 para 9A) que les sommes allouées par la Cour au titre du dommage moral et des frais et dépens, ne sont pas susceptibles de saisie de la part de l'État ni à une compensation avec des sommes dues par les bénéficiaires à l`État quelle que soit la nature de la dette.

65. Dans son rapport sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention, le CDDH a noté que les problèmes relatifs au paiement de la satisfaction équitable ordonnée par la Cour dans ses arrêts sont rares, même si des difficultés pratiques pourraient parfois survenir. Il a dès lors réitéré qu'il pourrait être utile d'envisager la mise à jour, voire la « montée en grade », du memorandum sur le « Contrôle du paiement des sommes allouées au titre de la satisfaction équitable : aperçu de la pratique actuelle du Comité des Ministres » (document CM/Inf/DH(2008)7 final, 15 janvier 2009). Lors de leur 1252e réunion (30 mars 2016), les Délégués des Ministres sont convenus d'assurer le suivi des mesures préconisées par le CDDH.

La réouverture des procédures

66. Les Etats sont libres de choisir les moyens permettant d'assurer la *restitutio in integrum*. L'un d'entre eux est la réouverture de la procédure ou le réexamen de la situation du requérant. Toutefois, il ne s'agit pas de l'unique moyen ; la pratique du Comité des Ministres dans son rôle de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour offre une pléthore d'exemples dans lesquels une autre solution a été trouvée pour rétablir, autant que faire se peut, le requérant dans la situation où il se serait trouvé si la violation n'avait pas eu lieu. Il convient de mentionner les solutions ad hoc consistant en un réexamen de la procédure administrative ou en l'octroi d'une réparation au titre de la perte d'une chance – que la Cour elle-même a souvent appliquée dans sa jurisprudence en accordant au requérant une réparation pécuniaire au titre de la perte d'une chance, pour éviter d'être confrontée à des questions sensibles telles que la sécurité juridique ou les intérêts de tiers. Par conséquent, la réouverture est un moyen important, mais pas exclusif. Cependant, il faut reconnaître que la possibilité d'obtenir un réexamen ou une réouverture au niveau national facilite et accélère souvent le processus d'exécution. Dans la mesure où il n'y a pas de pratique uniforme dans les Etats membres au regard de la possibilité de rouvrir la procédure dans les affaires civiles, le traitement de la mesure de réouverture des procédures doit être différentié à la lumière du sujet de l'arrêt (civil, pénal ou administratif).

67. Le CDDH a rappelé, dans son rapport sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme, que, compte tenu des problèmes rencontrés pour remédier à la situation des requérants, le Comité des Ministres a invité

dans sa Recommandation (2000)2 « les Parties contractantes à s'assurer que leurs systèmes juridiques offrent les possibilités nécessaires pour permettre, dans la mesure du possible, la *restitutio in integrum*[21] ». La question de la réouverture des procédures a fait l'objet d'un échange de vues lors de la 8e réunion du Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR)[22] où elle a été longuement débattue et d'une Table ronde organisée par le Service de l'exécution des arrêts[23]. Au cours de l'échange de vues au DH-GDR, il a été relevé que la plupart des Hautes parties contractantes permettent déjà la réouverture des affaires pénales. Si la pertinence des critères adoptés dans la recommandation (2002)2 pour évaluer la nécessité de la réouverture a été relevée, il a également été souligné que la réouverture n'est que l'un des moyens pour assurer la *restitutio in integrum*. D'autres solutions pour les affaires pénales (par exemple l'amnistie) ont également été introduites par les Etats parties. Le CDDH a salué la création d'une page web[24] consacrée à la question de la réouverture des procédures suite à l'échange de vues au sein du DH-GDR[25], ainsi que les autres travaux de suivi menés concernant les pratiques internes grâce auxquels les Etats Parties peuvent s'inspirer, dans la mesure du possible, de l'expérience et des solutions trouvées dans de nombreux États membres.

En ce qui concerne les mesures générales

68. Les mesures de caractère général concernent l'obligation de prévenir des violations semblables à celle(s) constatée(s) ou de mettre un terme à des violations continues. Dans certaines circonstances, elles peuvent aussi concerner la mise en place de recours permettant de traiter des violations déjà commises. La méthodologie pour identifier les mesures générales comprend trois phases successives : l'identification de l'origine et des sources du problème ; l'identification des mesures à mettre en œuvre pour y remédier ; et le suivi de la mise en œuvre de ces mesures afin de s'assurer de l'impact escompté. Le coordinateur a un rôle clé à jouer tout au long de ce processus.

69. Il convient, en premier lieu, d'identifier précisément les origines et sources des situations problématiques mises en évidence dans l'arrêt de la Cour. Il appartient aux autorités de déterminer, dans le système national, les causes des faits qui ont été critiqués par la Cour. A cette fin, le coordinateur doit consulter des sources d'informations pertinentes pour déterminer les origines du problème. Cela va permettre d'évaluer l'étendue du problème et, ainsi, de déterminer s'il est de nature substantielle.

70. Une fois les sources du problème identifiées, il convient de déterminer quels remèdes y apporter. Selon les Etats, l'identification de mesures générales à adopter peut

[21] Voir l'exposé des motifs à la Recommandation ; § 4.
[22] Voir doc. DH-GDR (2015)R8, §§ 10-11.
[23] « La réouverture des procédures suite à un arrêt de la Cour européenne des Droits de l'homme », 5-6 octobre 2015 (Strasbourg) ; voir en particulier les conclusions de la table ronde.
[24] Informations relatives à la mise en œuvre de la Convention et à l'exécution des arrêts de la Cour : le réexamen ou la réouverture d'affaires à la suite d'arrêts de la Cour. http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cddh/reformechr/reopening-FR.asp?.
[25] Un aperçu, sur la base des questions et des défis identifiés lors de l'échange de vues, ainsi que dans les contributions écrites et dans la synthèse préparée par le Secrétariat, a été élaboré en 2015. Un vade-mecum sur l'exécution sera rédigé en tant que suite donnée à la table ronde organisée par le Service de l'exécution.

se faire au niveau du coordinateur ou du département compétent. Il est ici renvoyé au point III A.

71. Les procédures mises en place pour préparer et adopter des mesures générales varient, pour tenir compte notamment des spécificités de chaque système national et de l'organisation de l'Etat.

i. Au *Danemark*, lorsque l'exécution d'un arrêt impose des mesures générales, notamment parce que le problème sous-jacent tient à la législation, les dispositions pertinentes sont réévaluées par l'autorité compétente, généralement de concert avec le ministère de la Justice. À supposer que des mesures au niveau législatif apparaissent nécessaires, le ministre compétent prépare les modifications requises et présente un projet au Parlement aux fins d'adoption. En *Finlande* et en *Grèce*, de la même manière, si un arrêt ou un groupe d'arrêts requiert des modifications législatives, le Gouvernement prépare les amendements nécessaires et soumet la proposition au Parlement. Les travaux de fond au niveau national, tels que les éventuels amendements législatifs, sont menés par les ministères pertinents chargés de la question. En *Belgique*, l'identification des mesures générales à adopter se fait d'abord par le département responsable de la violation en concertation avec le bureau de l'agent. En cas d'insuffisance des mesures proposées, le bureau de l'agent propose des mesures qui lui sembleraient satisfaire à l'exécution de l'arrêt.

ii. Au *Royaume-Uni*, les mesures générales éventuellement requises doivent être approuvées par les ministres compétents. Des doutes éventuels concernant l'approche adoptée peuvent être soulevés et résolus dans le cadre d'une correspondance et de réunions entre le ou les ministres de tutelle, le ministre de la Justice et d'autres ministères concernés. Une fois prise la décision relative aux modalités de l'exécution de l'arrêt, le principe constitutionnel de « responsabilité collective » – tel qu'il lie tous les membres de l'exécutif britannique – oblige l'ensemble des fonctionnaires à travailler à la mise en œuvre de ladite décision.

72. **Le caractère fédéral ou décentralisé d'un Etat peut avoir des implications, d'une part, sur l'identification des problèmes sous-jacents et, d'autre part, sur la portée des mesures générales adoptées.**

i. En *Autriche*, la répartition des compétences entre la fédération (*Bund*) et les provinces (*Länder*) fixée par la Constitution doit être respectée au moment d'exécuter un arrêt de la Cour. En l'espèce, les mesures générales requises doivent être prises par les autorités compétentes de l'ensemble des *Länder* ou uniquement du *Land* concerné. Aucun organe spécifique n'est compétent pour donner des instructions formelles visant à contraindre juridiquement un *Land* à appliquer un arrêt.

ii. En *Allemagne*, aucune procédure écrite ne fixe les modalités d'adoption de mesures générales. Lorsqu'un arrêt devient définitif, le Bureau de l'Agent au sein du ministère fédéral de la Justice procède à son analyse et détermine s'il convient d'adopter de telles mesures. Le cas échéant, le ministère de la Justice prend les initiatives qui s'imposent, lesquelles dépendent de la nature des mesures et peuvent comporter la modification de la législation fédérale, de la législation d'un ou plusieurs *Länder*, des directives quant à la pratique à mettre en place ou simplement de la diffusion d'informations au système judiciaire, y compris la traduction de l'arrêt de la Cour en cause. La plupart des mesures générales exigent la modification de la législation fédérale. Dans ce cas, l'exécutif est tenu de présenter un projet de loi aux organes législatifs. Le législateur laisse habituellement au gouvernement le soin de présenter un premier projet, même s'il peut aussi user de son droit d'initiative. Le ministère de la Justice est le premier à identifier les besoins en la matière, bien que la coordination officielle des mesures pertinentes incombe au ministère compétent en fonction du thème traité. Par conséquent, la procédure ne diffère pas de la procédure législative habituelle. Il convient de souligner que des mesures peuvent également parfois être prises par la législature des 16 *Länder*, ainsi que par la branche exécutive de la Fédération et desdits *Länder*. Cela est d'autant plus important que la plupart des lois fédérales sont exécutées ou appliquées par les organes administratifs et judiciaires des Länder, lesquels sont responsables devant les juridictions suprêmes. En d'autres termes, au niveau fédéral, il est possible d'adopter par exemple une loi sur la détention préventive en laissant le soin aux Länder de définir de manière plus précise les modalités concrètes de l'application des nouvelles dispositions. Ainsi, le droit fédéral prévoit désormais une compensation en cas de durée anormale de la procédure, mais il appartient aux *Länder* de procéder au paiement d'une part et de nommer un nombre suffisant de juges (pour éviter les retards indus). De plus, la législature de chaque Land doit prévoir un recours en cas de durée excessive des procédures devant la Cour constitutionnelle dudit Land, dans la mesure où le droit fédéral ne s'applique pas à ces juridictions. Compte tenu de ces complications inhérentes au système fédéral, il est impossible de s'en tenir à une seule approche en matière d'adoption de mesures générales. Les mesures requises sont donc décidées au cas par cas. Bien que représentant l'Allemagne auprès des organes du Conseil de l'Europe, le Bureau de l'Agent n'est pas formellement compétent pour surveiller les institutions nationales chargées des mesures d'exécution. Il est toutefois bien placé en raison de son intégration au ministère de la Justice, c'est-à-dire l'organe administratif participant à l'élaboration de la quasi-totalité des nouveaux projets de loi, et peut même arguer de son rôle consultatif pour dialoguer avec les organes de décision des *Länder*.

iii. En *Suisse*, aucune autorité particulière n'est chargée d'initier ou de coordonner le processus d'adoption de mesures générales suite à un arrêt

de la Cour. Sur le plan international, le Conseil fédéral est l'interlocuteur de la Cour dans la mesure où c'est lui, par l'intermédiaire de son agent, qui défend la position de la Suisse devant la Cour et qui reçoit notification de ses arrêts, même si la violation trouve sa source dans le droit cantonal et non dans le droit fédéral. Conformément à la structure fédérale de la Suisse, ce sont les cantons qui sont responsables en premier lieu de l'application du droit fédéral et du droit international aussi bien que du droit cantonal. Les possibilités pour le Conseil fédéral d'influer sur une modification de la législation et de la pratique cantonales sont ainsi limitées. Le Conseil fédéral se limite à transmettre l'arrêt au gouvernement cantonal concerné, le plus souvent sans l'assortir de directives ou de recommandations. Il appartient généralement au gouvernement (fédéral ou cantonal) concerné de lancer le processus d'amendement de la loi incriminée. L'initiative peut également venir du parlement (fédéral ou cantonal) sur la base d'une intervention parlementaire se référant expressément à l'arrêt de la Cour. L'Unité de l'Agent du Gouvernement suisse auprès de la Cour est à la disposition de l'administration gouvernementale ou parlementaire qui prépare le projet d'amendement législatif. Cela est vrai tout particulièrement au niveau fédéral.

iv. En *Belgique*, le Bureau de l'Agent du Gouvernement, au sein du Service public fédéral de la Justice, est l'interlocuteur de la Cour et est chargé de superviser l'exécution des arrêts au niveau national. La procédure et le dialogue entre le Bureau de l'Agent du Gouvernement et l'autorité compétente au fond pour identifier et adopter des mesures générales n'est pas différente selon qu'il s'agisse de compétences de l'Etat fédéral ou des entités fédérées. Le caractère fédéral de l'Etat peut toutefois limiter la portée de mesures générales au territoire de l'entité fédérée spécifiquement concernée par l'arrêt. La gestion différenciée des compétences par les entités fédérées peut ne pas permettre de transposer un constat de violation de la Cour d'une entité fédérée à l'autre.

73. La préparation et l'adoption de mesures générales résulte le plus souvent de synergies nationales. Les pratiques pertinentes sont présentées ci-après dans la partie IV.

En ce qui concerne les problèmes structurels

74. La Cour peut faire une application particulière de l'article 46 de la Convention en identifiant un problème structurel ou systémique et en indiquant le type de mesures générales qui lui semblent nécessaires à adopter. C'est notamment le cas pour les arrêts pilotes. En référence à l'article 61 du Règlement de la Cour relatif à la procédure de l'arrêt pilote, un problème peut être qualifié de structurel ou systémique s'il a donné lieu ou est susceptible de donner lieu à l'introduction d'autres requêtes analogues[26].

[26] Cette question qui, dans un premier temps, a fait l'objet de la Résolution CM/Res(2004)3 du Comité des Ministres sur les arrêts qui révèlent un problème structurel sous-jacent, a, par la suite, été abordée à

75. Des problèmes structurels mettant en lumière une situation non-conforme à la Convention pouvant concerner un grand nombre d'individus peuvent également être identifiés dans un arrêt isolé (voir par exemple l'arrêt *Vasilescu c. Belgique*, relatif à la surpopulation pénitentiaire et aux conditions de détention, paras 124-128). Enfin, sans que la Cour fasse spécifiquement référence à l'article 46, des problèmes peuvent survenir dans le cas d'affaires répétitives (voir notamment *Lankester c. Belgique*, paras 83, 93 et 94). Le problème structurel découle alors de l'incapacité de l'Etat défendeur à empêcher la multiplication des arrêts constatant une même situation.

76. Les mesures générales peuvent être difficiles à identifier parce que le problème est complexe et qu'il faut s'entourer de toutes les expertises nécessaires en actionnant un réseau de personnes de contact. La recherche des solutions et de mesures à entreprendre, qui peuvent être de tout ordre, repose le plus souvent sur des synergies au niveau national. L'organisation de réunions, séminaires ou tables rondes réunissant des experts ou d'autres Etats ayant rencontré la même problématique peut être particulièrement utile à cet égard. Une fois les mesures adoptées, il est primordial de mettre en place des systèmes de suivi et de surveillance destinés à s'assurer que les mesures, telles qu'elles ont été conçues, produisent l'effet escompté. C'est au cours de cette dernière étape qu'apparaissent très souvent des besoins complémentaires ou la nécessité de renforcer ou d'adapter telle ou telle mesure d'ores et déjà mise en œuvre. Il convient souvent de mettre en place un recours effectif, notamment en réponse à un arrêt pilote de la Cour (voir notamment les arrêts *Torregiani c. Italie* ; *Rumpf c. Allemagne* ou *Djangozov*, *Finger*, *Kitov*, *Dimitrov* et *Hamanov c. Bulgarie*), ce qui implique des actions urgentes de la part du coordinateur pour se conformer à l'échéance fixée par la Cour.

77. Les exemples qui suivent méritent d'être relevés dans la mesure où ils démontrent l'action menée par le coordinateur en vue de l'adoption des mesures générales pertinentes. Les synergies avec l'exécutif sont particulièrement pertinentes dans ce domaine.

i. Suite à l'arrêt pilote dans l'affaire *Maria Atanasiu et autres c. Roumanie*, relatif à l'inefficacité du mécanisme mis en place afin de permettre la restitution/l'indemnisation pour les propriétés nationalisées pendant le régime communiste, le premier Ministre a institué, en décembre 2010, un Comité interministériel composé des représentants des autorités compétentes en la matière, lesquelles ont établi des personnes de contact chargées de participer aux réunions. L'Agent du Gouvernement a participé à toutes les réunions, pour présenter la jurisprudence pertinente de la Cour et s'assurer que les propositions législatives soient conformes à cette jurisprudence. Au vu des difficultés rencontrées, le Comité n'a finalisé le

---

plusieurs reprises par le CDDH, notamment dans son rapport contenant des conclusions et propositions éventuelles d'action sur les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour (CDDH(2013)R78, Addendum III). Les modalités du système de surveillance de l'exécution à deux axes prévoient que les arrêts soulevant des problèmes structurels et/ou complexes identifiés par la Cour ou le Comité des Ministres doivent être examinés dans le cadre de la procédure soutenue (CM/Inf/DH(2010)37). Il convient à cet égard de noter qu'un problème complexe n'est pas forcément structurel.

projet de loi qu'en février 2013 puis l'a soumis au débat public en mars 2013, dans le cadre duquel ont été organisées plusieurs réunions avec des représentants des associations des propriétaires, et des représentants des préfectures et des autorités locales visées par le projet de loi. Les observations et propositions formulées par les participants au débat public ont été analysées lors des réunions régulières du Comité pour l'élaboration de la loi. De hauts représentants du Gouvernement ont également procédé à des consultations approfondies sur le projet de loi avec le Service de l'exécution et le Greffe de la Cour. L'importance de telles consultations avait été soulignée lors d'une rencontre entre le premier Ministre et le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, en mars 2013, à Bucarest. Suite à cette réunion, le Gouvernement a intégré dans le contenu du projet de loi certains amendements discutés avec le Service de l'exécution et le Greffe de la Cour. La loi a été adoptée par le Parlement le 22 avril 2013. Les membres du Parlement étaient familiarisés avec la problématique de cet arrêt pilote, y compris par le biais des séances organisées par la Sous-commission pour la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour (au sein de la Chambre des Députés), avec la participation des représentants des autorités exécutives compétentes. En juin 2013, le Comité des Ministres a salué l'adoption de la nouvelle loi et a souligné l'importance d'un suivi attentif et constant de son application au niveau national, afin que les autorités compétentes puissent intervenir rapidement si nécessaire, y compris par des mesures législatives, pour assurer le fonctionnement efficace du nouveau mécanisme. Compte tenu de ces recommandations, en novembre 2013, a été constitué par décision du premier ministre un Comité interministériel pour le suivi et l'appui de la mise en application de la nouvelle loi, formé de représentants des ministères, des agences et des autorités centrales qui ont des responsabilités dans le domaine de la restitution des propriétés, lesquelles ont désigné de manière formelle des personnes de contact chargées à participer aux réunions de ce Comité. Le Comité de suivi, auquel participe l'Agent du Gouvernement, s'est penché sur les évolutions et problèmes survenus dans le processus de restitution. Il a identifié des solutions et les a proposées au Gouvernement ou à l'autorité concernée. En décembre 2014, compte tenu de l'appréciation positive faite par la Cour (arrêt *Preda et autres c. Roumanie*, en date du 29 avril 2014) et des progrès réalisés dans la mise en œuvre des premières étapes prévues par la nouvelle loi, le Comité des Ministres a décidé la clôture de 85 affaires de ce groupe dans lesquelles toutes les mesures individuelles ont été déjà prises.

ii. Suite au groupe d'affaires *Săcăleanu c. Roumanie*[27], le Gouvernement a chargé un groupe de travail interdépartemental d'identifier les mesures législatives et/ou administratives permettant d'assurer l'exécution prompte par l'administration des décisions de justice définitives. Le groupe de travail a sollicité de la part de toutes les autorités publiques à l'échelle du pays, des

[27] Req. n°73970/01, arrêt définitif le 06.12.2005.

rapports sur l'état d'exécution des décisions de justice définitives à leur encontre, avec des indications sur d'éventuels obstacles à l'exécution.

iii. En *Fédération de Russie*, dans le cadre des pouvoirs attribués au représentant de la Fédération de Russie devant la Cour européenne des droits de l'homme et sur la base de sa proposition, des groupes de travail ont été créés pour l'exécution des arrêts de la Cour européenne dans les affaires soulevant des problèmes complexes et/ou structurels. Cette approche des autorités étatiques compétentes au regard de l'exécution des arrêts de la Cour a permis de clore l'examen du groupe *Timofeyev* (235 affaires), concernant le problème de non-exécution des décisions internes définitives (voir la résolution finale CM/ResDH(2016)268), du groupe d'affaires *Ryabykh* (113), concernant la violation du principe de sécurité juridique en raison de l'annulation de décisions de justice définitives par la voie de la procédure de contrôle en vue d'une révision dans les affaires civiles (« nadzor ») (voir CM/Res(2017)83). Au regard des arrêts pilotes dans les affaires *Burdov c. Russie (n° 2) et Gerasimov c. Russie,* le Gouvernement russe a planifié et pris des mesures législatives spécifiques pour la création et l'amélioration de recours internes effectifs. Ainsi, le 8 mars 2015 a été adoptée la loi fédérale n°21-FZ relative au Code de procédure administrative (ci-après le « CPA FR »), conjointement avec plusieurs lois sur l'introduction d'amendements dans certains instruments juridiques relatifs à son adoption (lois fédérales n° 22-FZ et 23-FZ du 8 mars 2015, loi constitutionnelle fédérale n° 1-FKZ du 8 mars 2015). Ces lois prévoient la création d'un recours interne préventif grandement amélioré. Les dispositions du CPA FR permettent de former un recours contre les actions (omissions) des autorités étatiques, des autres organes de l'Etat, ainsi que de leurs agents, selon les nouvelles procédures. Au regard de l'affaire *Bourdov (n°2)*, la loi fédérale n°68-FZ « sur la réparation de la violation du droit à un procès dans un délai raisonnable ou le droit à l'exécution d'un arrêt dans un délai raisonnable » a été adoptée. Ce recours juridique a été reconnu comme étant effectif par la Cour européenne et a été évalué positivement par le Comité des Ministres (voir CM/Res(2011)293 du 3 décembre 2011).

iv. La plus grande cause de violations de la Convention au *Luxembourg* concernait, jusqu'en 2010, la durée excessive des procédures judiciaires. Dans son arrêt *Leandro da Silva c. Luxembourg* du 11 février 2010, la Cour a ensuite reconnu l'existence et la validité d'un recours interne. Des mesures ont par ailleurs été prises afin d'apporter une réponse au problème structurel. Outre le renforcement des effectifs, les procédures ont été revues afin d'augmenter l'efficacité dans le traitement des affaires. Afin de pouvoir évaluer l'impact des mesures prises, la magistrature a mis en place un système de données statistiques de mesure du temps judiciaire à tous les échelons de la magistrature. Ce système permet de mieux cerner les raisons structurelles ou ponctuelles à l'origine des délais de procédure. Il convient de souligner en outre le suivi personnel effectué par le procureur général afin d'assurer l'évacuation rapide des affaires par les juridictions par le biais

de courriers régulièrement envoyés aux parquets et de demandes de relevés de jurisprudence mensuels et annuels à toutes les juridictions.

v. En S*erbie*, à l'occasion de la préparation des plans d'action dans des affaires complexes, en particulier suite à des arrêts pilotes, le rôle clé est joué par le ministère ou l'instance étatique responsable des actes à l'origine de la violation. Par exemple, en ce qui concerne l'arrêt *Alisic et autres* (« anciens » fonds d'épargne en devises étrangères), un groupe de travail multisectoriel a été coordonné par le Ministère des Finances.

vi. En *Turquie*, la Commission d'indemnisation pour les droits de l'homme a été établie au sein du Ministère de la Justice et est chargée du règlement des différends par le paiement d'une indemnisation sur la base d'un constat de violation suite à l'examen de certaines des requêtes introduites auprès de la Cour européenne avant le 23 septembre 2012.

vii. En *Bulgarie*, les travaux sur la réforme pénitentiaire ont débuté avant même que l'arrêt pilote dans l'affaire *Neshkov et autres c. Bulgarie*[28] concernant les conditions de détention ne soit rendu. L'origine du problème a été identifiée : des rénovations ont été initiées dans un certain nombre d'institutions pénitentiaires et différentes options pour l'introduction de recours effectifs ont été discutées, y compris lors l'une Table ronde en décembre 2014. Un groupe de travail a été établi au sein du Ministère de la Justice, comprenant des représentants du pouvoir judiciaire, du Bureau du Procureur, des ONG, du ministère de la Justice, de la direction sur l'exécution des arrêts, du médiateur etc. L'objectif de ce groupe de travail était d'élaborer un projet de loi introduisant de nouvelles règles pour la répartition et le transfert des détenus, les conditions de libération anticipée, l'introduction de nouveaux recours. Le projet de loi a été présenté au Parlement qui l'a adopté en janvier 2017. Des représentants du Bureau de l'Agent ont participé à toutes les réunions du groupe de travail et ont été impliqués dans l'ensemble du processus d'exécution de l'arrêt pilote.

viii. En *Pologne*, un grand groupe d'affaires concernant des traitements inhumains et dégradants du fait de conditions de détention, et particulièrement de surpopulation, datant de 2009, ont été considérées comme pleinement exécutées par le Comité des Ministres en 2016. Bien que les arrêts dans les affaires *Orchowski c. Pologne* et *Sikorski c. Pologne*[29] aient été rendus en 2009, les autorités polonaises ont débuté leurs actions pour surmonter le problème de la surpopulation dans les centres de détention et prisons dès que le problème a été soulevé par les requérants dans leurs requêtes et par la Cour par le biais de sa communication des

[28] *Neshkov et autres c. Bulgarie,* requêtes n° 36925/10, 21487/12, 72893/12, 73196/12, 77718/12 et 9717/13, *arrêt du* 27 janvier 2015.
[29] *Orchowski c. Pologne*, requête n° 17885/04, arrêt du 22 octobre 2009; *Norbert Sikorski c. Pologne,* requête n° 17599/05, arrêt du 22 octobre 2009.

affaires. Grâce à l'implication personnelle de l'Agent du Gouvernement, un large éventail de mesures ont été entreprises à un stade précoce de la procédure. Il y est directement fait référence dans l'arrêt *Orchowski c. Pologne* (§§ 89-91). Au cours des dix dernières années, les autorités polonaises ont entrepris de très nombreuses mesures générales qui ont abouti à une résolution finale CM/ResDH(2016)254 du Comité des Ministres qui a clos l'examen de l'exécution des groupes d'affaires susmentionnées.

IV. LES SYNERGIES NATIONALES

78. Les pratiques développées en ce qui concerne les plans et bilans d'action (voir la partie III B) montrent que les synergies nationales sont essentielles au cours de leur élaboration. Lors de la Table ronde de Strasbourg sur « les plans et bilans d'action dans la procédure de surveillance à deux axes », « l'importance d'associer à l'élaboration du plan d'action l'ensemble des acteurs concernés, y compris les parlements nationaux et la société civile » a été soulignée. « L'important potentiel des plans d'action en matière de développement de synergies efficaces, en particulier pour trouver les réponses à des problèmes complexes et/ou structurels que les Etats sont appelés à résoudre » a également été souligné à cette occasion. Tel que cela a été relevé lors de travaux précédents et réitéré au cours des discussions pour l'élaboration du présent Guide, les synergies nationales ne se limitent toutefois pas aux plans d'action. Elles sont essentielles pour toutes les parties du processus d'exécution et constituent les moyens les plus importants pour traiter des problèmes structurels (voir ci-dessus sous la partie « problèmes structurels ») et débloquer des situations de problèmes persistants (voir ci-dessous la partie VII).

79. Cette partie présente la méthodologie des synergies élaborées au regard des divers acteurs au plan national. Avant de les présenter en détails, il semble utile de mentionner d'emblée une pratique consistant, dans certains États membres, à **mettre en place des organes interinstitutionnels** chargés de l'exécution des arrêts. La création de telles instances auxquelles participe l'ensemble (ou la majorité) des parties prenantes au niveau national présente un potentiel important pour leur implication et la coordination en vue non seulement d'exécuter les arrêts sans délai, mais également de mettre en œuvre, de manière plus générale, la Convention européenne des Droits de l'Homme. L'importance d'une interaction renforcée entre les acteurs nationaux ressort notamment du rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme (voir, par exemple, les paragraphes 60 et 74).

80. Les structures ainsi mises en place peuvent avoir une composition très variée et disposent d'un large éventail d'outils et de mesures pour accélérer l'exécution d'un arrêt spécifique ou pour sensibiliser de multiples acteurs au processus d'exécution des arrêts de la Cour.

i. En *Croatie*, en vertu du Règlement relatif au Bureau de l'Agent, le Conseil d'experts pour l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des

droits de l'homme a été établi, sous la forme d'une instance interinstitutionnelle d'experts, en vue de définir les mesures d'exécution appropriées et de surveiller leur mise en œuvre. Ce Conseil se compose d'experts de tous les ministères et de certaines autres instances gouvernementales, d'agences et bureaux étatiques, de représentants de la Cour constitutionnelle et de la Cour suprême, du Procureur Général et du Bureau du Médiateur. L'Agent assure la présidence du Conseil et peut inviter des représentants d'autres instances étatiques ou collectivités locales à participer aux travaux. Le Conseil d'experts siège en plénière ou en collège élargi ou réduit. Il siège en plénière au moins une fois par an pour évaluer l'état général des procédures d'exécution et des problèmes généraux soulevés par ce processus. Sa composition varie en fonction de la nature des mesures requises pour exécuter un arrêt ou un groupe d'arrêts spécifique. Le Conseil dispose d'un arsenal de mesures conçues pour accélérer le processus d'exécution ; il peut notamment adopter des décisions priant instamment l'autorité compétente de prendre des initiatives à cet effet. Il peut également informer l'exécutif des problèmes éventuellement rencontrés dans le cadre de ce processus et organiser des réunions avec les autorités chargées d'exécuter un arrêt ou un groupe d'arrêts spécifique, afin de s'assurer de l'élimination de tous les obstacles potentiels.

ii. En *République tchèque*, en 2015, le Bureau de l'Agent du Gouvernement a établi le Comité d'experts sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Sa base juridique découle de l'article 5, paragraphe 5, du Statut de l'Agent du Gouvernement, lequel autorise ce dernier à établir un organe consultatif pour toute question relative à l'exécution de sa mission. Le Comité d'experts se compose de l'ensemble des principaux acteurs pertinents, y compris des représentants de tous les ministères, du Parlement, de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême, de la Cour administrative suprême, du Bureau du procureur de la Cour suprême, du Défenseur public des droits, de l'Association du barreau tchèque, des milieux universitaires et des ONG. Le Bureau de l'Agent du Gouvernement assure le secrétariat du Comité. Les membres du Comité, notamment les représentants des ministères, occupent généralement de hautes fonctions et servent de points de contact au sein de leur administration en ce qui concerne la protection des droits de l'homme. Ils disposent ainsi en principe de moyens suffisants pour assurer l'exécution rapide des arrêts de la Cour. Le rôle principal du Comité est d'organiser un débat constructif sur les arrêts de la Cour à l'encontre de la République tchèque et de recommander des mesures (générales) appropriées afin d'assurer la réussite de leur mise en œuvre. Ces recommandations sont invoquées par la suite par le Bureau de l'Agent du Gouvernement, dans la mesure où elles constituent une base solide pour initier et coordonner le processus d'exécution au niveau national. En outre, le Comité peut également traiter de questions plus larges de conformité de la législation et de la pratique nationales avec la jurisprudence de la Cour à l'encontre

d'autres États parties à la Convention. Chaque réunion du Comité d'experts est précédée de la diffusion de documents de référence préparés par le Bureau de l'Agent du Gouvernement. Ces documents identifient les principaux éléments des arrêts récents à l'encontre de la République tchèque de manière à pouvoir orienter l'exécution de l'arrêt en cause et peuvent contenir des informations relatives aux étapes et tâches qu'il conviendrait de confier aux autorités compétentes. Ils servent de base aux discussions menées au sein du Comité. Après la réunion du Comité, les documents sont mis en ligne sur le site Web du Ministère de la Justice.

iii. Un «Mécanisme National de Surveillance de l'Application des Arrêts de la CEDH » a récemment été établi en *Grèce*, qui fonctionne dans le cadre du Secrétariat Général de la Transparence et des Droits de l`Homme (loi 4443/2016, entrée en vigueur le 9/12/2016 - articles 62-66). L'Agent du Gouvernement participe à cet organe, ainsi que le Ministère des Affaires étrangères et le Secrétariat Général de la Transparence et des Droits de l`Homme. La présidence est attribuée au Secrétaire Général de la Transparence et des Droits de l`Homme. Cet organe dispose des compétences suivantes : la surveillance de l'application des arrêts de la CEDH et la coordination de la législation nationale et de la pratique administrative avec ceux-ci; la formulation de propositions pour leur application ; la contribution à la promotion et à la diffusion de la Convention et de la jurisprudence de la Cour au sein de l'Administration publique, de la Justice, ainsi que de la société civile. Cet organe tient des réunions tous les deux mois, ou des réunions supplémentaires lorsque cela est nécessaire, à l'invitation du Président. Des ONG, experts, ou autres acteurs peuvent être invités à participer aux réunions afin de contribuer aux travaux menés par le mécanisme national.

iv. Une commission interinstitutionnelle a été établie en 2012 en « *ex-République yougoslave de Macédoine* ». Elle se compose de hauts fonctionnaires de tous les ministères compétents, des présidents respectifs du Conseil de la magistrature et du Conseil des procureurs, de l'Ombudsman et de l'Agent du Gouvernement. D'autres acteurs peuvent également être invités, qu'il s'agisse d'ONG, de juristes ou d'avocats. Le rôle de la commission consiste notamment à recommander des mesures individuelles et générales, ainsi qu'à proposer des réformes législatives et à remettre un rapport annuel à l'Assemblée.

v. En *Pologne*, les tâches du Comité interministériel pour les questions relevant de la Cour européenne des droits de l'homme précité incluent notamment la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour par les ministres, la rédaction des rapports annuels sur l'état de l'exécution des arrêts, des débats sur les problèmes les plus importants relatifs à la jurisprudence de la Cour et l'élaboration de propositions de mesures destinées à prévenir des violations de la Convention. A ce jour, l'accent est

principalement mis sur l'exécution des arrêts mais le Comité consiste également en une plateforme pour les suites à donner aux Déclarations de Brighton et Bruxelles et pour le partage de bonnes pratiques et d'initiatives des diverses institutions pour améliorer la mise en œuvre de la Convention et la diffusion de la jurisprudence de la Cour. Il se compose d'experts désignés par tous les ministres, du représentant du Trésor public et du plénipotentiaire du Gouvernement pour l'égalité de traitement. L'Agent du Gouvernement assure sa présidence. De nombreuses autres institutions ont nommé des personnes de contact pour participer aux travaux, notamment le Parlement, les plus hautes instances du pouvoir judiciaire, le Bureau du Procureur national, la police, le Service des prisons et le Centre sur la législation du Gouvernement. Le Président du Comité peut inviter toute autre institution pertinente. Toutes les réunions du Comité sont ouvertes notamment à l'Ombudsman. La session plénière de décembre est également ouverte à la société civile et aux professions juridiques ; des représentants de ces derniers peuvent par ailleurs être invités à prendre part à d'autres réunions ou à des groupes de travail. La réunion de décembre a un caractère spécifique, son but étant de faire le bilan des résultats des travaux du Comité et d'entendre les propositions d'amélioration. Dans le but de simplifier le processus d'exécution, le Premier Ministre a apporté, en 2015, une modification importante à l'ordonnance, introduisant un programme détaillé de présentation de plans et de bilans d'action par les ministres compétents.

81. **Des comités interinstitutionnels peuvent également être créés sur une base ad hoc** afin de répondre à un arrêt spécifique de la Cour (voir également la même pratique sous « problèmes structurels » ci-dessus). C'est ainsi qu'à la suite des arrêts *Matelly et Adefdromil c. France* rendus le 2 octobre 2014 par la Cour relatifs au droit d'association des militaires, l'exécutif a mis en place un dispositif permettant l'implication de l'ensemble des acteurs concernés (Parlement, pouvoir judiciaire et autorités exécutives) dans un domaine particulièrement sensible. Ainsi, le Président de la République a demandé, par lettre de mission du 16 octobre 2014, au président de la section de l'administration du Conseil d'Etat, M. Bernard Pêcheur, d'engager une réflexion sur la portée et les conséquences de ces arrêts. Dans ce cadre, le président de la section de l'administration du Conseil d'Etat a constitué un groupe d'appui, réunissant les différents représentants des ministères concernés (ministère de la défense, ministère de l'intérieur, ministère du travail, ministère des affaires étrangères et du Développement international) chargé de lui apporter son expertise technique dans l'étude des modifications impliquées par les arrêts de la Cour. Ce groupe d'appui s'est réuni à quatre reprises. Parallèlement à ce groupe d'appui, le président de la section de l'administration du Conseil d'Etat a consulté les plus hauts responsables civils et militaires, notamment le Chef d'état-major des armées et le directeur général de la gendarmerie nationale sur la réforme envisagée. Cette méthode de travail a permis de rédiger, de manière concertée, un projet de loi permettant d'assurer l'exécution des arrêts de la Cour tout en respectant les impératifs de la défense et de la sécurité nationales comme les intérêts fondamentaux de la Nation. En outre, cette mission a été conduite par un magistrat de l'une des deux plus hautes

juridictions françaises, à savoir le Conseil d'Etat, qui, compte tenu de ses fonctions, a été particulièrement attentif à l'obligation inconditionnelle pour le Gouvernement français d'exécuter les arrêts de la Cour. Après la remise de ce rapport, la commission de la défense de l'Assemblée nationale s'est saisie du sujet et a engagé un important travail sur les conséquences des arrêts de la Cour, en procédant notamment à plusieurs auditions. In fine, la loi du 28 juillet 2015 a modifié l'article L. 4121-4 du code de la défense en octroyant aux militaires le droit de constituer des associations nationales professionnelles de militaires dans des conditions respectueuses de la défense des intérêts de la Nation.

A. Au sein du pouvoir exécutif

Recommandation (2008)2 :

1. […] Ce coordinateur devrait se voir confier les pouvoirs et l'autorité nécessaires pour :

- […]
- se concerter avec les personnes ou entités responsables au plan interne des décisions concernant les mesures à prendre pour exécuter un arrêt ; […]

5. de favoriser l'adoption de toute mesure utile pour développer des synergies efficaces entre les acteurs pertinents du processus d'exécution au niveau national, que ce soit de manière générale ou en réponse à un arrêt spécifique, et identifier leurs compétences respectives ;

82. Les mécanismes mis en œuvre au sein du pouvoir exécutif varient en fonction de la complexité de l'arrêt à exécuter. Il peut s'agir d'une consultation informelle ou formelle des acteurs concernés, du recours à des comités permanents, spécifiques ou non à l'exécution des arrêts de la Cour, ou constitués sur une base ad hoc, ou de l'implication de personnalités de haut rang.

Consultations formelles ou informelles

83. **La consultation des personnes ou entités responsables, au sein même de l'exécutif, peut revêtir un caractère formel ou informel**. La mise en place de points de contact (examinée dans la partie II C) facilite les synergies. En *France*, par exemple, ces réunions peuvent prendre la forme de réunions informelles regroupant les ministères concernés, aux termes desquelles sont évoquées la question du renvoi en Grande chambre de l'affaire, mais également les mesures individuelles et générales qu'implique l'exécution de l'arrêt. Ce type de réunions est organisé pour toutes les affaires impliquant

des mesures particulières d'exécution. En *Lettonie*, l'approche adoptée par le Bureau de l'Agent du Gouvernement consiste à informer toutes les autorités nationales compétentes, y compris le Cabinet des ministres, des conclusions de la Cour. Elle s'avère extrêmement efficace à la fois sous l'angle de la coordination des fonctionnaires et des autorités participant à l'exécution et du processus d'identification et d'élaboration des mesures générales. En *Belgique*, par exemple, l'envoi d'un courrier officiel au ministre compétent s'accompagne, en parallèle, d'une concertation avec le point de contact habituel de l'administration concernée. La concertation peut se tenir à différents niveaux, non seulement au sein d'un même ministère, mais également en sollicitant plusieurs ministères. En cas de persistance d'un problème systémique impliquant plusieurs départements, le Conseil des Ministres, réunissant les membres du Gouvernement fédéral, peut être saisi comme ce fut le cas, en *Belgique*, pour l'exécution des arrêts du groupe *L.B. c. Belgique* relatifs à la prise en charge des détenus internés. En *République tchèque* également, si aucune solution n'est trouvée avec le ministre concerné, la question peut être soulevée auprès du Gouvernement dans son ensemble.

Le recours à des comités permanents spécifiques ou non à l'exécution des arrêts de la Cour

84. Des comités permanents peuvent permettre la concertation des autorités pertinentes pour l'exécution d'un arrêt de la Cour. Dans certains Etats membres (*Lettonie, Royaume-Uni*) des forums existants, plus particulièrement des comités interministériels, qui traitent de politiques et questions juridiques plus larges allant au-delà de l'exécution des arrêts de la Cour, se penchent également sur des arrêts de la Cour dans le cadre de leurs travaux. Cela est particulièrement le cas lorsque l'arrêt affecte les travaux de plus d'un ministère ou d'une agence, lorsqu'il est particulièrement controversé ou sensible, et/ou lorsqu'une modification de la loi est requise par l'arrêt. En *Lettonie*, s'il n'y a pas de nécessité d'établir un groupe de travail ad hoc, la tâche peut être confiée à l'un des groupes d'experts permanents établi sous les auspices du Ministère de la Justice (par exemple, le Groupe de travail permanent sur la procédure pénale ou le Groupe de travail permanent sur le droit pénal). Ces groupes permanents sont des forums au sein desquels les constats de la Cour peuvent être débattus entre praticiens juridiques. Dans le passé, les discussions d'experts ont également contribué à remédier à des violations constatées par la Cour lorsque la question sous-jacente résultait d'une mauvaise pratique administrative ou judiciaire ou d'une application ou d'une interprétation erronée des dispositions juridiques pertinentes, et non d'un problème systémique ou de l'absence de dispositions juridiques. Il n'y avait par conséquent pas de nécessité d'amender le cadre juridique existant et des orientations pratiques ont été diffusées. Dans d'autres cas, lorsqu'il a été décidé que des dispositions juridiques plus claires devaient être rédigées, les amendements pertinents ont été introduits. Le libellé de l'amendement, décidé par le groupe de travail d'experts, est ensuite soumis par le Ministère de la Justice au Cabinet des Ministres pour approbation formelle et transmission ultérieure au Parlement, pour adoption.

Le recours à des comités ad hoc

85. Certains exemples de mise en place de comités *ad hoc* pour l'exécution d'arrêts spécifiques peuvent être mentionnés.

i. En *Bulgarie*, des réunions et discussions fructueuses se sont tenues (et continuent de se tenir) avec des représentants des municipalités locales en ce qui concerne les expulsions forcées de Roms (à la lumière de l'exécution de l'arrêt *Yordanova et autres c. Bulgarie*[30]). Un résumé de l'arrêt et des lignes directrices sur la manière de procéder pour ces expulsions ont été élaborées et adressées à toutes les municipalités.

ii. En *Lettonie*, dans plusieurs affaires, des groupes de travail ad hoc ont été établis par décision du Cabinet des Ministres, chargés d'élaborer des projets de mesures pour répondre aux constats de la Cour dans des délais stricts. A titre d'exemple, le groupe de travail ad hoc sur le droit interne concernant la transplantation d'organes a été établi, suite aux conclusions de la Cour dans les affaires *Petrova c. Lettonie*[31] et *Elberte c. Lettonie*[32]. Dans les deux affaires, la Cour a traité de la question relative à la nature et la portée des droits des proches à consentir ou à s'opposer au prélèvement des tissus d'une personne décédée. Un autre exemple, qui décrit une approche plus proactive prise par l'Etat, est l'établissement un groupe de travail ad hoc sous les auspices du Ministère de la Justice, qui a été chargé d'examiner les manquements actuels en ce qui concerne le défaut d'enquête effective sur des mauvais traitements par les autorités de police. Il convient de relever que cette initiative a été prise avant même que la Cour ait eu l'opportunité d'exprimer son opinion quant au cadre juridique et systémique existant pour les enquêtes en cas d'allégations de mauvais traitements par la police. Le groupe de travail ad hoc a proposé plusieurs amendements, y compris l'établissement d'une nouvelle autorité d'enquête indépendante. Le Bureau interne de la sécurité a ainsi été créé en tant qu'autorité d'enquête indépendante.

iii. En *Roumanie*, depuis mai 2011, par décision du premier ministre, a été créé un Groupe de travail interministériel, responsable du suivi de l'exécution des affaires *Moldovan*. Il s'agit d'un groupe d'affaires concernant les conséquences de violences à caractère raciste à l'encontre des Roms, dans un village où cohabitaient trois communautés ethniques. A partir de 2014, le Groupe de travail a été placé, par décision du premier ministre, sous la coordination du Ministère des Affaires Etrangère (dont fait partie l'Agent du Gouvernement) ; il a adopté une nouvelle stratégie pour l'exécution des arrêts (adopter un acte normatif établissant le cadre pour la construction d'un centre médical et d'un site industriel; évaluer de manière approfondie les mesures déjà adoptées, pour en déterminer l'impact et pour identifier les mesures qui pourraient être encore nécessaires pour l'exécution complète de ces arrêts). Pour faciliter la communication au sein du Groupe de travail, mais aussi la

[30] *Yordanova et autres c. Bulgarie,* requête n° 25446/06, arrêt du 24 avril 2012.
[31] *Petrova c. Lettonie,* requête n°4605/05, arrêt du 24 juin 2014.
[32] *Elberte c. Lettonie,* requête n°61243/08, arrêt du 13 janvier 2015.

communication du Groupe avec les autorités locales, des personnes de contact ont été établies (sans formalisme). Pour évaluer l'impact des mesures adoptées pour l'exécution, en 2014 et 2015, le Groupe de travail a consulté les autorités locales (par des demandes écrites et réunions de travail) ; il a organisé aussi deux réunions avec des ONG locales et nationales. Ces consultations ont conduit le Groupe à effectuer une visite sur le terrain pour affiner leur évaluation de l'impact des mesures adoptées. Lors de cette visite, le Groupe de travail s'est réuni avec des représentants des autorités locales et des trois communautés ethniques. Il a également mené des entretiens avec des villageois appartenant aux trois communautés. Suite à ces actions, le Groupe a estimé que, grâce aux mesures adoptées, les relations entre les communautés sont pacifiques. Les trois communautés ont de très bonnes relations avec les autorités locales, qui fassent preuve d'une attitude non discriminatoire envers les villageois d'origine rom et s'impliquaient activement dans la prévention de conflits potentiels. Compte tenu de ces aspects, mais aussi des résultats obtenus en matière d'éducation, d'accès aux services de santé, de la situation économique et de la situation des logements et de l'environnement, le Groupe a conclu que les mesures adoptées ont permis d'obtenir des résultats encourageants. Toutefois, compte tenu du fait que la construction du centre médical et du site industriel n'était pas encore finalisée et du fait que les mesures visant à assurer la cohésion communautaires, l'élimination de la discrimination et l'intérêt pour l'éducation sont des mesures à longue terme, le Groupe de travail s'est proposé de continuer de suivre de près la situation de la communauté. A cette fin, les autorités locales devront lui faire rapport au moins une fois par an sur les progrès accomplis. Les ONG pourront également soumettre des rapports et le Groupe veillera à ce que toute difficulté signalée soit surmontée. En outre, le Groupe s'est proposé d'effectuer des visites annuelles sur le terrain, sur les trois ans à venir. En mars 2016, sur la base des progrès obtenus dans l'exécution, mais aussi de l'engagement assumé par le Groupe de travail concernant le suivi de l'exécution de ces arrêts, le Comité des Ministres a décidé la clôture de ces arrêts.

iv. Au *Royaume-Uni*, lorsque des arrêts soulèvent des questions intéressant un grand nombre de services, il est d'usage d'établir des groupes de travail interinstitutionnels composés le plus souvent de représentants des services opérationnels intéressés. Cette pratique garantit la prise en considération de toutes les questions pertinentes et l'élaboration de solutions efficaces. C'est ainsi que des groupes de travail ont été notamment mis sur pied dans le cadre des affaires *S & Marper c. Royaume-Uni* et *Gillan & Quinton c. Royaume-Uni*. Ces groupes peuvent également être établis en cas de besoin au niveau ministériel, même si cette pratique demeure rare et semble réservée aux affaires particulièrement complexes.

L'implication de personnalités de haut rang

86. **Dans certains cas, lorsqu'un arrêt a un impact national potentiel ou touche des sensibilités particulières, l'implication directe du Chef du Gouvernement ou du Chef de l'Etat permet de donner l'autorité nécessaire au groupe de travail.**

87. Ainsi, lorsque les arrêts *Mennesson et Labassee c. France* ont été rendus, une première réunion s'est tenue en présence du ministère des Affaires étrangères et du Développement international ainsi que du ministère de la Justice, afin d'aborder l'interprétation qu'il convenait de donner à ces deux arrêts. Toutefois, le Premier ministre et le Président de la République ont rapidement, compte tenu de l'importance de ces deux arrêts, décidé que ces affaires seraient examinées à un niveau interministériel sous la coordination du secrétariat général du Gouvernement. Les premières réunions interministérielles avaient pour objet d'analyser les arrêts de la Cour et ses conséquences, permettant un échange sur les mesures d'exécution. Les réunions ultérieures ont permis à l'ensemble des intervenants d'échanger sur ce sujet éminemment complexe, le rôle du coordinateur étant de rappeler la motivation retenue par la Cour dans ces arrêts et les conséquences qui pouvaient en être tirées.

B. Avec le pouvoir législatif

Recommandation (2008)2 :

9. de tenir, le cas échéant, leurs parlements informés de la situation relative à l'exécution des arrêts et des mesures prises et à prendre à cet égard ;

88. Si la Recommandation (2008)2 contient une invitation générale à tenir les parlements informés en ce qui concerne l'exécution des arrêts et les mesures prises à cet effet, les travaux intergouvernementaux qui ont suivi sont allés au-delà de cette invitation, encourageant les Etats Parties à prendre d'autres mesures en vue de renforcer l'implication des parlements. La Conférence de Brighton a encouragé les Etats parties à « iii. faciliter le rôle important joué par les parlements nationaux dans l'examen de l'efficacité de la mise en œuvre des mesures prises » (voir F. 29. a. iii.). Ces encouragements ont été réitérés lors de la Conférence de Bruxelles qui a appelé les Etats parties à « en particulier, encourager l'implication des parlements nationaux dans le processus d'exécution des arrêts, lorsque c'est approprié, par exemple, en leur transmettant des rapports annuels ou thématiques ou par la tenue de débats avec les autorités exécutives sur la mise en œuvre de certains arrêts » (Plan d'action B. 2. h)).

89. Dans le même ordre d'idées, le CDDH a relevé, dans son rapport sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme que : « par l'adoption de la législation, les parlements nationaux ont une responsabilité fondamentale pour la protection des droits de l'homme dans le contexte national. La Convention n'assigne formellement qu'un rôle indirect aux parlements nationaux, par l'intermédiaire de la compétence reconnue à l'Assemblée parlementaire, elle-même composée de délégations de parlementaires nationaux, pour l'élection des juges de la Cour. Toutefois, les parlements nationaux ont d'autres rôles importants à jouer dans le

système, notamment examiner la compatibilité de l'activité gouvernementales avec les normes de la Convention et via leur participation accrue à l'exécution des arrêts de la Cour [33] ».

90. Les mesures prises par les Etats Parties sont nombreuses et variées et répondent aux appels des Déclarations de Brighton et Bruxelles, allant au-delà des recommandations initiales du paragraphe 9 de la recommandation (2008)2. Avant de présenter les diverses mesures, il convient de souligner que toutes les mesures prises le sont dans le respect du principe de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance des parlements. Il convient en outre de relever que la vérification de la compatibilité des projets de lois avec les exigences de la Convention en lien avec la Recommandation (2004)5 est un moyen essentiel pour assister le processus d'exécution. Cette question et les moyens développés ne sont pas abordés dans ce Guide. Il convient à cet égard de se référer au suivi de l'échange de vues pertinent qui s'est tenu au sein du Comité d'experts sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme (DH-SYSC) en avril 2016[34].

91. De nombreux Etats reconnaissent que la création d'**une instance spécialisée au sein du Parlement** peut renforcer le rôle de ce-dernier dans le processus de suivi de l'exécution des arrêts de la Cour.

i. En *République tchèque*, la Sous-Commission pour les initiatives législatives du Défenseur public des droits et pour la Cour européenne des droits de l'homme a été établie en 2014 au sein de la Commission législative et constitutionnelle de la Chambre des députés, l'une des instances de travail spécialisées de la Chambre des députés qui soutient les fonctions législatives et de surveillance de cette dernière. La Sous-Commission peut débattre de toutes questions liées à la Convention et la Cour dont elle estime qu'il est important d'en informer les députés.

ii. En *Grèce*, un Comité permanent a été institué au sein du Parlement, destiné à surveiller le processus d'exécution au niveau national, afin d'éviter les retards injustifiés. Le Conseil Juridique de l'Etat, en sa qualité de coordinateur, coopère avec le comité précité en lui fournissant toutes les informations nécessaires en ce qui concerne les arrêts rendus contre la Grèce, ainsi qu'en participant (représenté par un membre du bureau de l'Agent) aux réunions de ce comité, si cela est nécessaire. Le Conseil Juridique de l'Etat lui transmet un rapport relatif à la procédure d'exécution, indiquant le nombre d'arrêts à exécuter ainsi que les sujets et difficultés auxquels il est confronté.

[33] Questions récemment débattues lors de la Conférence sur « Les parlements et la Cour européenne des droits de l'homme », organisée par l'Université du Middlesex et la Fondation Helsinki pour les droits de l'homme à Varsovie, le 12 mai 2015 et lors de la Conférence sur « le rôle des parlements dans la protection et la réalisation de l'Etat de droit et des droits de l'homme », Westminster, 7 septembre 2015. See also, Alice Donald and Philip Leach, *Parliaments and the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, 2016.

[34] Voir le rapport de la 1e réunion du DH-SYSC (doc. DH-SYSC(2016)R1, paras. 13-14).

iii. Une commission spéciale a également été instituée en *Roumanie* depuis 2009 : la Sous-commission pour la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme rendus contre la Roumanie, au sein de la Commission juridique, de discipline et d'immunités de la Chambre des Députés. Conformément à la décision l'établissant, la Sous-commission prête une attention particulière, mais non exclusive, aux modifications législatives rendues nécessaires suite à un arrêt de la Cour, en surveillant le respect, par le Gouvernement, de son obligation de présenter au Parlement un projet de loi apportant la modification ou l'abrogation d'un acte normatif considéré contraire à la Convention. Depuis décembre 2015, une commission poursuivant le même objectif a été créée au sein du Sénat (l'autre chambre du Parlement). L'Agent du Gouvernement a informé cette nouvelle structure de la procédure d'exécution des arrêts de la Cour et des progrès de l'exécution des principaux groupes d'affaires ayant donné lieu à des décisions condamnant la Roumanie.

92. **Diverses pratiques et mesures** permettent de faire participer les Parlements nationaux au processus d'exécution des arrêts de la Cour.

La communication d'informations relatives au processus d'exécution et de sa surveillance

La présentation d'un rapport annuel

93. La diffusion d'informations peut revêtir la forme d'un rapport annuel au Parlement, comme c'est notamment le cas en *Belgique*, *Bulgarie*, *Croatie*, *Danemark*, *Estonie*, *Allemagne*, *France*, au *Monténégro*, aux *Pays-Bas*, en *Pologne*, *Roumanie*, au *Royaume-Uni* ou en *Suède*. Ces rapports, ou notes, annuel(le)s peuvent contenir :

- des résumés des arrêts et décisions prononcés par la Cour à l'encontre de l'Etat (pratique dans la plupart des Etats dans lesquels un rapport annuel est présenté au Parlement), voire à l'encontre d'autres Etats ;
- la mention de décisions de la Cour prenant acte de règlements amiables et de radiation ou d'irrecevabilité (*France*) ;
- une nomenclature et analyse des informations pertinentes relatives aux affaires pendantes devant la Cour (*Bulgarie, Estonie*) ou des données statistiques relatives aux requêtes portées devant la Cour en ce qui concerne l'Etat en question (*Estonie, Pologne*, *République slovaque*) ;
- la mise en exergue des arrêts de la Cour en cours d'exécution (*Bulgarie, Estonie*) ;
- des informations générales relatives au processus d'exécution et à l'évolution des politiques pertinentes (*Belgique*, *France*, *Pologne*) ;
- l'état d'exécution des affaires pendantes devant le Comité des ministres (*Belgique, France, Pologne, Roumanie, République slovaque*) ;
- des informations relatives à la nécessité de modifier la législation (*Bulgarie, Estonie, Pologne*) ;

- un résumé des mesures individuelles et générales prises au cours de la même année dans des affaires spécifiques ayant donné lieu à un constat par la Cour (*Pays-Bas, Pologne*), des statistiques relatives à la satisfaction équitable accordée aux requérants (*Bulgarie*) ;
- les plans et bilans d'action transmis au Comité des Ministres (*Belgique, Lituanie, Pologne*) ;
- les décisions et résolutions adoptées par le Comité des Ministres (*Belgique, Pologne*) ;
- sur la base d'une analyse des arrêts condamnant d'autres Etats, les domaines de la législation qui mériteraient d'être étudiés de près à la lumière de l'évolution de la jurisprudence de Strasbourg (*Estonie, Pologne*).

94. **Des procédures spécifiques pour la communication du rapport annuel ont été adoptées dans certains Etats** et peuvent prévoir la participation de différentes commissions parlementaires.

i. En *Allemagne*, le Bundestag a adopté la procédure suivante : « Le Bundestag prie instamment le Gouvernement fédéral d'adresser chaque année un rapport sous la forme adéquate aux commissions appropriées (à savoir la Commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire, la Commission des affaires juridiques et la Commission des pétitions) sur l'exécution des arrêts condamnant l'Allemagne » (publication 16/5734 du Parlement fédéral). Le ministère fédéral de la Justice et de la Protection des consommateurs se conforme à cette décision en publiant, chaque année, un rapport relatif à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et à l'exécution des arrêts. Ce rapport est soumis aux commissions susmentionnées qui lui consacrent une discussion lors d'une session ultérieure. Un rapport oral du Gouvernement fédéral est généralement requis.

ii. En *Pologne*, les ministres compétents accompagnés de l'Agent du Gouvernement participent aux auditions organisées par les commissions parlementaires de la Sejm et du Sénat en charge des droits de l'homme lors desquelles le rapport annuel sur l'exécution des arrêts par la Pologne est examiné.

iii. En *Belgique*, sur proposition du Ministre de la Justice, celui-ci a été invité à présenter le premier rapport annuel sur le contentieux belge à la Cour européenne des droits de l'homme pour 2015-2016 devant la Commission des affaires institutionnelles du Sénat.

iv. Au *Royaume-Uni*, après la publication du rapport annuel, les ministres participent fréquemment à une séance de dépositions orales avec la Commission mixte des droits de l'homme à la demande de cette dernière. Ces sessions se concentrent généralement sur le contenu du rapport, mais peuvent également aborder toute question relative aux droits de l'homme. Les sessions sont ouvertes au public et leur transcription postée sur le site Web du Parlement.

v. En *Fédération de Russie*, le ministre de la Justice, dans le cadre de l'heure parlementaire, prend chaque année la parole devant le Parlement et aborde notamment divers aspects de la jurisprudence de la Cour et de ses répercussions sur le système juridique russe.

La communication d'informations relatives à un arrêt spécifique de la Cour

95. Outre ces informations communiquées à intervalles réguliers, lorsque le coordinateur ou l'Agent du Gouvernement estime que l'exécution d'un arrêt nécessite une modification législative, les Parlements peuvent également se voir communiquer des informations relatives aux mesures demandées aux fins d'exécution d'un arrêt spécifique, notamment par le biais d'une lettre ou d'un mémorandum décrivant les actions envisagées. Le droit national prévoit, en outre, de plus en plus fréquemment que lorsqu'un projet de loi est transmis au Parlement, il devrait être accompagné d'un exposé des motifs détaillé, qui doit aussi indiquer les questions éventuelles soulevées au regard de la Convention. Les pratiques qui suivent peuvent également être notées :

i. En *Arménie*, le Gouvernement soumet au Parlement des explications détaillées sur la nécessité de modifier ou de compléter la législation visant à mettre en œuvre la Convention, ainsi qu'à exécuter les arrêts de la Cour et à se conformer aux recommandations correspondantes du Comité des Ministres. À titre d'exemple récent de coopération fructueuse, on peut citer les dialogues instaurés entre le Gouvernement et l'Assemblée nationale dans le cadre de la modification du Code civil. Ces dialogues ont permis l'établissement d'un nouveau mécanisme de versement rapide d'une compensation au titre d'un préjudice non pécuniaire.

ii. À *Chypre*, les juristes des secteurs concernés assistent et participent aux débats sur les projets de loi pertinents au sein des commissions parlementaires compétentes. Ces dernières ont alors déjà été informées de l'arrêt dont il est question sur la base d'une lettre du secteur concerné. De plus, chaque projet de loi est accompagné d'un exposé des motifs – préparé et signé par l'Attorney General – expliquant les dispositions spécifiques au texte et précisant que l'objet de celui-ci est de se conformer aux arrêts de la Cour et de prévenir des violations analogues à l'avenir.

iii. Aux *Pays-Bas*, lorsque les mesures qui s'imposent en raison de la constatation par la Cour d'une violation de la Convention incluent une réforme de la législation et/ou d'une politique fondamentale, le ou les ministres compétents envoient généralement au Parlement une lettre expliquant les conséquences desdites mesures.

iv. En *Lettonie*, lorsque l'Agent du Gouvernement participe aux débats relatifs aux projets de loi de modification ou de loi ordinaire au niveau de l'exécutif, l'intéressé doit également assister aux sessions des commissions parlementaires chargées d'examiner ces textes. En raison de sa notoriété et de son autorité, l'Agent du Gouvernement se voit systématiquement demander de donner son avis et d'apporter son expertise dans le cadre des débats au sein de ces organes.

96. **A leur tour, les Parlements peuvent également solliciter des informations complémentaires au cas par cas**, notamment dans le cadre **des questions au gouvernement**, comme cela est fréquemment le cas en *Belgique* ou aux *Pays-Bas* ou dans le cadre de débats relatifs à un projet de loi, comme c'est le cas par exemple en *Lettonie*. Il convient de souligner que ces questions exigent souvent du gouvernement qu'il communique des informations sur la manière dont il entend exécuter l'arrêt de la Cour et éviter la répétition de violations analogues à l'avenir. Ces questions parlementaires nécessitent une réaction rapide de l'exécutif. Dans ce contexte, le Parlement peut efficacement participer au processus d'exécution. Il peut également demander à l'Agent du Gouvernement de lui indiquer l'étape en cours du processus d'exécution de tel ou tel arrêt, comme c'est fréquemment le cas en *Lituanie*.

Le recours à des consultations

97. **Le dialogue avec les Parlements nationaux peut également se faire par le biais de consultations organisées à intervalle régulier et portant sur l'exécution des arrêts de la Cour, de manière générale ou sur une base ad hoc.**

i. En *Fédération de Russie*, les représentants du ministère de la Justice et du Bureau du Représentant participent aux réunions des comités et des commissions parlementaires des deux chambres de l'Assemblée de la Fédération, ainsi qu'à la préparation de projets de loi et autres règlements.

ii. Cette participation peut également revêtir la forme de réunions entre le coordinateur et la délégation du Parlement national auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, comme c'est le cas en *Suisse* où ce forum se réunit quatre fois par an pour discuter des questions problématiques (affaires pendantes, arrêts rendus ou affaires ne pouvant être résolues à terme qu'en modifiant la législation, ce qui suppose un appui politique).

iii. Il est envisagé, en *France*, d'organiser une réunion annuelle sur l'exécution des arrêts de la Cour. Une première réunion a déjà été organisée à l'initiative du Parlement afin d'évoquer, en présence de l'ensemble des acteurs concernés par l'exécution, deux thématiques à savoir la prise en compte des contraintes nationales d'exécution par la Cour et les modalités d'amélioration du processus d'exécution au niveau national. Cet échange a été particulièrement fructueux, dans la mesure où il a permis aux différents acteurs d'évoquer l'ensemble des difficultés rencontrées dans l'exécution et de confronter les points de vue. Cette réunion annuelle complète utilement l'exercice d'auditions auquel se livre seul le coordinateur sur l'exécution de certains arrêts de la Cour. A titre d'illustration, le ministère des Affaires étrangères et du Développement international a été auditionné devant la commission des lois du Sénat sur l'interprétation et les conséquences des arrêts *Mennesson* et *Labassee c. France*. Certains arrêts peuvent également donner lieu à un examen par une commission parlementaire déjà existante sur une question découlant d'un arrêt en particulier, chargée

d'élaborer un projet de loi, ce qui facilite ensuite son adoption comme cela a été le cas pour l'arrêt rendu par la Cour à l'encontre de la France relatif à la liberté d'association des militaires.

iv. En *Lituanie*, depuis 2010, la Commission des lois du Seimas (Parlement) organise deux fois par an de longues réunions consacrées à la mise en œuvre des arrêts de la Cour. La tâche de surveillance de l'exécution incombe également à la Commission des droits de l'homme du même Seimas, à laquelle l'Agent du Gouvernement est tenu de présenter un rapport annuel. Depuis 2016, la participation du Seimas au processus d'exécution des arrêts a été institutionnalisée. Le président de la Commission des lois a présenté une loi visant à modifier le Règlement du Parlement afin de préciser expressément que le mandat de la commission englobe la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour.

98. Les parlementaires peuvent également participer par le biais de leur **représentation auprès de comités interinstitutionnels chargés de l'exécution des arrêts de la Cour** (voir, plus haut, l'introduction de la partie IV). En *République tchèque*, les deux chambres du Parlement comptent des représentants au sein du Comité des experts sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. D'autres membres du Parlement disposent d'une invitation permanente aux réunions du même comité. En *Pologne*, les membres du Parlement disposent d'une invitation permanente à se joindre au Comité de la Cour européenne des droits de l'homme chargé de surveiller l'exécution des arrêts de cette juridiction. L'invitation permanente vaut pour les deux chambres du Parlement. L'expérience accumulée dans le passé révèle que les participants à ces réunions sont particulièrement nombreux lorsque l'arrêt porte sur une affaire à laquelle le Parlement s'intéresse spécialement. En *Croatie*, le renforcement de l'implication du législateur dans le processus d'exécution des arrêts de la Cour passera sans doute prochainement par l'association d'un représentant du Parlement aux travaux du Conseil d'experts.

L'implication des parlements dans l'élaboration des plans et bilans d'action

99. Lors de la Table ronde de Strasbourg sur « les plans et bilans d'action dans la procédure de surveillance à deux axes », la question avait été évoquée d'une plus grande implication des parlements nationaux dans l'élaboration et le suivi des plans d'action, au-delà des rapports annuels des Gouvernements aux Parlements nationaux, qui est déjà de mise dans un certain nombre d'Etats. Une initiative consiste en la transmission au Parlement de l'ensemble des plans et bilans d'action transmis au Service de l'exécution des arrêts, comme cela est le cas en France. Cette transmission permet de prendre connaissance des premières mesures prises par le Gouvernement et, le cas échéant, d'identifier les affaires dans lesquelles le Parlement sera nécessairement amené à intervenir. Au Royaume-Uni, les plans d'action, après approbation au sein du Gouvernement, sont régulièrement transmis à la fois à la Commission mixte des droits de l'homme (la commission parlementaire qui traite des questions relatives aux droits de l'homme) et à la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme (l'une des INDH).

Cette implication est saluée dans la mesure où elle contribue à responsabiliser les acteurs du processus.

C. Avec le pouvoir judiciaire

Recommandation (2008)2 :

5. de favoriser l'adoption de toute mesure utile pour développer des synergies efficaces entre les acteurs pertinents du processus d'exécution au niveau national, que ce soit de manière générale ou en réponse à un arrêt spécifique, et identifier leurs compétences respectives ;

100. La nécessité de développer les synergies avec le pouvoir judiciaire n'est pas explicitement mentionnée dans la Recommandation (2008)2. L'importance de contacts étroits avec le système judiciaire national en tant que facteur clé dans le processus d'exécution a été soulignée par le CDDH dans son rapport de 2012 sur les mesures prises par les Etats membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes des Déclarations d'Interlaken et d'Izmir[35]. Le Préambule de la Déclaration de Bruxelles a plus récemment rappelé que l'exécution des arrêts peut nécessiter l'implication du pouvoir judiciaire. De nombreuses pratiques et mesures permettent de développer des synergies efficaces avec le pouvoir judiciaire tout en respectant le principe d'indépendance de ce dernier.

101. Avant de présenter les nombreuses pratiques développées dans les Etats Parties, il convient de faire référence aux mesures relatives à l'invocabilité de la Convention directement devant les juridictions internes et à son applicabilité par les plus hautes juridictions. Il a été relevé, dans le cadre des travaux pour l'élaboration de ce Guide, qu'il s'agit d'un élément crucial pour le processus d'exécution. Une présentation de la situation dans certains Etats Parties (par exemple l'*Autriche*, la *République tchèque* et les *Pays-Bas*) figure dans le rapport du CDDH sur les mesures prises pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Brighton[36], les cours constitutionnelles ayant modifié leur interprétation de la Constitution (qui inclut la Convention) suite à un arrêt de la Cour européenne.

102. Dans le cadre des travaux pour l'élaboration de ce Guide, il a été relevé que le rôle des plus hautes juridictions, y compris de la Cour constitutionnelle, en tant que garantes de l'application et de l'interprétation uniformes de la Convention, peut constituer un élément crucial pour le processus d'exécution. Cette question avait été au cœur de la Conférence de Saint Pétersbourg.[37]

---

[35] Adopté le 30 novembre 2012, doc. CDDH(2012)R76 Addendum I, § 56. Voir également les conclusions de la Table ronde de Tirana (2011); § 1e.

[36] Doc. CDDH(2016)R85 Addendum I, § 22.

[37] Voir les Actes de la Conférence internationale « Renforcer les mécanismes nationaux pour une mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme », Saint Pétersbourg, Fédération de Russie, 22-23 octobre 2015.

103. Il convient en outre de relever les possibilités, dans l'ordre juridique interne de nombreux Etats, pour le réexamen ou la réouverture d'affaires à la suite d'arrêts de la Cour. En ce qui concerne cette question, il convient de se référer à la partie III A.

104. **L'information des autorités judiciaires est cruciale pour le processus d'exécution** (voir également, à cet égard, la partie V ci-dessous). Ainsi, dès qu'un arrêt est définitif, la plupart des Etats procèdent, le cas échéant, à sa traduction puis le transmettent aux autorités judiciaires.

105. L'arrêt est très souvent consultable en ligne, que ce soit sur le site internet de l'Agent du Gouvernement (*Grèce, Pologne, Portugal* et *Espagne*) ou sur le site internet du Ministère pertinent (*Estonie, Finlande, Italie, Lettonie, Pologne*), sur le site internet de la Cour suprême (*Croatie*, *Lettonie*), et diffusé simultanément par le biais du réseau intranet judiciaire (*Lettonie, Portugal*), dans une base de données pourvue d'un moteur de recherche (*Belgique*, *République tchèque, Espagne),* ou sur un site internet dédié aux magistrats (*Roumanie*).

106. Les informations peuvent également être directement communiquées aux juridictions, parfois accompagnées d'explications complémentaires (*Estonie*) ou d'une lettre circulaire émanant du Ministre de la Justice (*République slovaque*). Cette communication peut se faire par le biais de bulletins d'informations électroniques (*Pologne*), de revues juridiques officielles (*République slovaque*), de lettres d'informations ou aperçus annuels (*Estonie, France*), ou de résumés juridiques non-officiels préparés par l'Agent du Gouvernement à l'attention de tous les tribunaux. La communication peut également se faire directement auprès de la juridiction concernée. En *Pologne*, par exemple, le ministère de la Justice informe le président de la juridiction (ainsi que le président de la juridiction supérieure) de chaque arrêt ou décision constatant une violation concernant la Pologne liée au fonctionnement de cette juridiction. L'arrêt en question (avec sa traduction) et les informations sur les normes conventionnelles applicables y sont joints. Le président de la juridiction concernée transmet ces informations à l'attention des juges de la juridiction donnée. Dans les affaires répétitives concernant davantage de juridictions et découlant d'une pratique judiciaire inadaptée, ces lettres contenant des informations et les normes sont envoyées par le Ministère de la Justice aux présidents de toutes les cours d'appel, demandant que l'ensemble des juges de la région donnée y soient sensibilisés.

107. Suite au groupe d'affaires *Saadi c. Italie*[38], la sensibilisation des autorités compétentes grâce à la publication et à la diffusion de l'arrêt de la Cour a permis aux tribunaux internes de prendre dûment en considération les principes définis par la Cour européenne. Dans une décision du 3 mai 2010, la Cour de cassation a estimé que des juges de paix devraient évaluer les risques concrets auxquels un immigrant en situation irrégulière devait faire face dans son pays d'origine avant qu'une mesure d'expulsion soit exécutée. En outre, le 27 mai 2010, le ministère de la Justice a envoyé à toutes les cours d'appel du pays une circulaire mettant l'accent sur leur obligation de se conformer aux mesures provisoires décidées par la Cour au titre de l'article 39 et d'évaluer s'il existait

[38] Req. n°37201/06, arrêt définitif le 28.02.2008, CM/ResDH(2014)215.

des obstacles à l'expulsion, notamment un risque de violation des droits énoncés à l'article 3 de la Convention dans le pays de destination.

108. **La transmission d'informations peut se faire par le biais de contacts directs,** notamment lorsque les arrêts de la Cour ont des répercussions sur le pouvoir judiciaire.

i. Aux *Pays-Bas*, le Département Droits de l'Homme du Ministère de la Sécurité et de la Justice informe activement les autorités judiciaires d'un arrêt de la Cour et formule des conseils. Il y a également des contacts intensifs entre le Ministère de la Justice et la Cour constitutionnelle de la *République slovaque*.

ii. En *Belgique*, une réunion a été organisée en juin 2015 avec des représentants des plus hautes juridictions et du ministère public afin de mieux définir les modes de collaboration avec le Bureau de l'Agent pour la gestion des requêtes et l'exécution des arrêts. Ceux-ci sont associés à l'exécution des arrêts qui les concernent notamment dans le cadre de la réflexion autour de l'identification des mesures générales.

iii. En *France*, les juridictions suprêmes sont associées à toutes les réunions organisées par le coordinateur lorsqu'un arrêt de la Cour a des conséquences sur la jurisprudence de la juridiction suprême.

iv. Au *Monténégro*, le Bureau de l'Agent du Gouvernement organise régulièrement des séminaires et réunions en coopération avec la Cour suprême et la Cour constitutionnelle.

v. Aux *Pays-Bas*, les autorités judiciaires prennent régulièrement part aux réunions des acteurs étatiques pertinents pour débattre d'un arrêt constatant une violation de la Convention dans des cas qui affectent directement le pouvoir judiciaire.

vi. En *Pologne*, l'Agent du Gouvernement et le Ministre de la Justice coopèrent avec la Cour constitutionnelle et la Cour suprême administrative ainsi qu'avec le Bureau du Procureur national dans le cadre de l'accord sur la traduction des arrêts de la Cour en ce qui concerne d'autres Etats parties. Les deux juridictions sont ainsi régulièrement impliquées dans l'analyse de la jurisprudence de la Cour, la sélection des arrêts qui sont les plus pertinents pour le système juridique polonais, leur traduction et leur diffusion.

vii. Au *Royaume-Uni*, le Lord Chief Justice, le Lord President et le Lord Chief Justice d'Irlande du Nord assument des responsabilités et des pouvoirs légaux en leur qualité de chefs de l'appareil judiciaire. Même si cet appareil n'est pas normalement appelé à intervenir dans l'exécution des arrêts, il est d'usage pour le gouvernement britannique et les gouvernements locaux de solliciter son point de vue dès lors qu'un arrêt porte soit sur des actes des membres de l'appareil judiciaire (par exemple

> une gestion défectueuse des affaires se traduisant par un retard), soit sur un domaine relevant de la responsabilité du Lord Chief Justice (ou de son homologue en Écosse ou en Irlande du Nord). Par exemple, l'arrêt rendu dans l'affaire *Bullen & Soneji c. Royaume-Uni* exige l'actualisation de la formation des magistrats, laquelle relève de la responsabilité du Lord Chief Justice en sa qualité de chef de l'appareil judiciaire. Même si, au Royaume-Uni, le pouvoir judiciaire est constitutionnellement séparé du pouvoir exécutif et législatif, ces trois branches peuvent coopérer dans des domaines relevant de leur responsabilité exclusive. Lorsqu'une affaire porte sur une question du ressort du judiciaire, mais sur laquelle ce dernier ne dispose d'aucun pouvoir, il est usage de le tenir informé – par courtoisie – des progrès de l'exécution.

109. **Les échanges** peuvent également **avoir lieu de manière informelle.** En *Lettonie*, par exemple, l'Agent du Gouvernement participe à des discussions informelles avec des juges provenant de différentes instances et juridictions – l'initiative provient surtout du pouvoir judiciaire. L'objectif de ces discussions est d'avoir un échange sur les développements récents dans la jurisprudence de la Cour à l'encontre de la Lettonie en ce qui concerne des problèmes rencontrés par le pouvoir judiciaire dans son travail quotidien. Les résultats du débat ont été inestimables quant à l'identification de la portée des mesures générales dans d'autres affaires et à la présentation des propositions aux groupes d'experts nationaux. En *République slovaque*, il y a d'intenses contacts de la part du Ministère de la Justice avec la cour constitutionnelle slovaque. En *Bulgarie*, il y a des échanges informels avec la Cour de cassation.

110. **Le détachement de juges ou de représentants du pouvoir judiciaire au sein du bureau de l'Agent du Gouvernement** permet de renforcer les synergies avec l'institution judiciaire. Aux *Pays-Bas*, le bureau de l'Agent du Gouvernement bénéficie depuis dix ans du soutien apporté par un juriste expérimenté détaché par le conseil d'Etat (*Raad van State*, la plus haute cour administrative) qui a un rôle actif dans le processus d'exécution.

111. L'implication de l'institution judiciaire peut également se faire par le biais de sa **représentation au sein de comités interinstitutionnels** chargés d'exécuter les arrêts de la Cour (voir l'introduction de la partie IV). En *République tchèque*, les représentants des trois plus hautes instances juridiques, c'est à dire la cour constitutionnelle, la cour suprême, et la cour suprême administrative, sont membres du comité d'experts sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. En *Lettonie*, plusieurs membres distingués du pouvoir judiciaire sont membres du groupe d'experts permanent qui a communiqué sa vision et sa perspective en rédigeant des amendements à diverses lois procédurales. En *Pologne* également, la cour constitutionnelle, la cour suprême, la cour suprême administrative, le conseil national de la magistrature ont nommé des personnes qui participent à titre consultatif aux travaux du Comité pour les questions relevant de la Cour européenne des droits de l'homme

112. La **formation** joue également un rôle fondamental pour l'implication des juges dans le processus d'exécution des arrêts de la Cour. Ainsi, les juridictions suprêmes

françaises ont mis en place des réseaux de formateurs afin de relayer la jurisprudence de la Cour auprès des juridictions de première instance et d'appel. Dans de nombreux Etats, la Convention Européenne des Droits de l'Homme fait partie du programme de formation des magistrats.

i. En *France*, la Convention fait partie intégrante de la formation initiale comme continue des magistrats. L'Ecole nationale de la magistrature organise chaque année des sessions de formation sur la Convention et la jurisprudence de la Cour, ainsi que des stages à la Cour et au Conseil de l'Europe.

ii. En *Grèce*, par exemple, l'Ecole nationale de la Magistrature organise de manière régulière des colloques et/ou séminaires relatifs aux droits de l'homme auxquels sont invités à participer des juges en fonction, des académiciens ainsi que des juristes.

iii. En *Lettonie*, les problématiques soulevées dans l'arrêt de la Cour, en particulier la perspective du pouvoir judiciaire, est également soulignée et analysée par l'Agent du Gouvernement lorsque ce dernier est chargé d'enseigner au centre de formation judiciaire. Le bureau de l'Agent du Gouvernement a également participé à deux conférences annuelles du pouvoir judiciaire letton (un évènement soutenu par le conseil de la magistrature, la cour suprême et le Ministère de la Justice) présentant les questions actuelles identifiées par la Cour dans sa juridiction contre la Lettonie.

iv. En *Roumanie*, la Convention et la jurisprudence de la Cour sont étudiées d'un point de vue pluridisciplinaire par les auditeurs de justice, dans un objectif de renforcement de la compétence des juges à procéder à une évaluation de la conformité du droit national avec la Convention dans des affaires concrètes.

v. En *Belgique*, des stagiaires magistrats peuvent effectuer une partie de leur stage au sein du bureau de l'Agent. Le Bureau de l'Agent peut également participer à des formations ciblées à destination du monde judiciaire.

vi. En *Pologne*, le Ministère de la Justice organise des formations ciblées destinées aux juges provenant de régions dans lesquelles la Cour a constaté des violations de la Convention. Les sujets de formations sont sélectionnés sur la base de la dénommée « carte des violations » créée et mise à jour par le Ministère de la Justice sur la base de la jurisprudence de la Cour. La formation est organisée sous la forme d'ateliers au siège d'une juridiction donnée et comprend des études de cas fondées sur des situations factuelles qui ont mené à des violations constatées dans les arrêts de la Cour à l'encontre de la Pologne. L'école nationale de la justice et de la magistrature y contribue également. Elle met ainsi en œuvre un projet de formation interne sur les droits de l'homme et la Convention pour les juges de chacune des branches du droit.

vii. En *République slovaque*, l'Agent du Gouvernement et le co-Agent, en coopération avec l'Académie judiciaire et l'Association du Barreau slovaque,

organisent régulièrement des séminaires pour les juges et les procureurs sur la jurisprudence de la Cour et la pratique du Comité des Ministres.

113. De **courtes visites d'études pour les juges**, et particulièrement les présidents des juridictions nationales, au Conseil de l'Europe et à la Cour, aux cours desquelles ils assistent à une audience de la Cour, constituent un outil supplémentaire afin de sensibiliser et susciter l'intérêt du pouvoir judiciaire. Si elles s'adressent aux présidents des juridictions nationales, aux juges visiteurs, ou à des personnes en charge de la formation au sein des juridictions, de telles visites peuvent démultiplier leurs résultats. Un exemple peut être l'initiative du programme HELP d'organiser avec la Pologne trois visites d'études (en 2013, 2015, et 2016), chacune ajustée au profil d'un groupe particulier de juges y participant. Chaque année, la Cour constitutionnelle de la *République slovaque* tient dans ses locaux, à Košice, une conférence scientifique internationale intitulée « Journées constitutionnelles », en présence de juges de la Cou constitutionnelle, de l'Agent du Gouvernement, de praticiens, scientifiques ainsi que d'universitaires de la République slovaque et de la République tchèque (par exemple, le Président de la Cour constitutionnelle de la République tchèque)[39].

114. Les **initiatives émanant du pouvoir judiciaire et destinées à renforcer les synergies** doivent également être mentionnées et encouragées dans ce contexte.

i. En *France*, chaque juridiction suprême a mis en place des lettres d'information afin d'attirer l'attention des juridictions du fond sur les évolutions qu'implique la jurisprudence de la Cour.

ii. Au *Luxembourg*, plusieurs « réunions de travail » se sont tenues à haut niveau, impliquant les Présidents de la Cour Supérieure de Justice, des Cours et Tribunaux, le Procureur Général et les Procureurs d'Etat. Une réunion consacrée aux « problèmes récurrents et spécifiques luxembourgeois dans l'exécution des affaires contre le Luxembourg » a ainsi rassemblé les Ministres de la Justice et des Affaires étrangères, une délégation parlementaire, le juge luxembourgeois à la Cour, la Présidente de la Cour supérieure de justice et le membre luxembourgeois au CDDH. Cette procédure informelle a notamment permis de résoudre le problème récurrent du formalisme excessif de la Cour de Cassation, ainsi que d'amorcer la mise en œuvre d'un « plan d'informatisation » des tribunaux qui permettra d'apporter la solution adéquate aux problèmes de délais de procédure.

iii. En *Pologne*, le Conseil national judiciaire a organisé trois réunions spécifiques (en 2011, 2013 et 2015) consacrées à l'amélioration de l'exécution des arrêts en Pologne et identifiant les mesures pour une sensibilisation accrue des juges. La dernière de ces réunions a permis un échange entre les représentants des juridictions polonaises de diverses instances et des représentants du Greffe, du Service de l'exécution des arrêts, du Bureau du médiateur polonais, du Ministère de la Justice et l'Agent du Gouvernement. Le rôle des cours suprêmes est également crucial. La Cour administrative suprême prend de nombreuses

[39] En 2017, le thème était « La mise en œuvre de la décision des autorités judiciaires internationales par les les juridictions nationales et les autres autorités publiques ».

initiatives pour accroître la sensibilisation des juges administratifs à la Convention. Elle procède notamment à la traduction des arrêts de la Cour et à la diffusion d'informations sur la jurisprudence de la Cour par le biais de bases de données de jurisprudence internes conçues pour les juges.

iv. En *Fédération de Russie*, la Cour suprême, qui participe au réseau des cours supérieures (RCS, voir plus bas), fournit systématiquement des aperçus thématiques de la jurisprudence de la Cour et des organes des traités internationaux en matière de droits de l'homme, ainsi que des aperçus de la pratique de la Cour suprême tenant compte des positions juridiques de ces derniers. Les aperçus sont communiqués aux juges et agents de la Cour suprême et aux juridictions inférieures. La Cour suprême transmet également des publications périodiques aux juridictions.

v. En *République slovaque*, le Président de la Cour constitutionnelle organise régulièrement des réunions avec la participation du juge slovaque de la Cour, l'Agent du Gouvernement et les juges de la Cour constitutionnelle, destinées à obtenir les informations pertinentes relatives à la jurisprudence récente de la Cour et à débattre de questions problématiques. L'Agent du Gouvernement prépare à cette fin un résumé des affaires slovaques groupées selon le problème spécifique identifié par la Cour. Le résultat positif a été l'harmonisation de la pratique de la Cour constitutionnelle avec celle de la Cour dans de nombreux domaines problématiques, ce qui a été approuvé par le Comité des Ministres dans le cadre du processus d'exécution. Il convient également de relever la tenue d'une réunion, en septembre 2015, entre des juges assistants de la Cour constitutionnelle et des experts du Service de l'exécution, en présence de l'Agent du Gouvernement et dont l'un des thèmes était l'harmonisation de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle avec la jurisprudence de la Cour et son implication pour des affaires spécifiques.

vi. Suite au groupe d'affaires *Atanasovski c. l'Ex-République yougoslave de Macédoine*, le service spécial de la jurisprudence a été mis en place au sein de la Cour suprême afin d'assurer une consistance et un suivi de la jurisprudence pour permettre une application uniforme des lois par les tribunaux. Ce service a adopté un plan de surveillance de la jurisprudence et un programme de travail. Afin de prévenir toute jurisprudence divergente, plusieurs mesures ont été prises : la publication régulière par la Cour suprême de bulletins d'information et de collections de ses décisions ainsi que la tenue de réunions régulières entre les cours d'appel, durant lesquelles les questions concernant les jurisprudences divergentes sont discutées.

115. Il convient en outre de relever **le lancement par la Cour, en octobre 2015, du Réseau des cours supérieures (RCS)**. Ce réseau a pour objectif global d'enrichir le dialogue et d'améliorer la mise en œuvre de la Convention, mais aussi pour objectif opérationnel de fournir un moyen pratique et utile d'échange d'informations sur la jurisprudence relative à la Convention et les sujets connexes. Le réseau est doté d'un outil

propre à faciliter les échanges et d'un site web dédié offrant un accès restreint à la Cour et aux juridictions supérieures membres.

D. Avec les structures nationales des droits de l'homme et les ONG

Recommandation (2008)2 :

5. de favoriser l'adoption de toute mesure utile pour développer des synergies efficaces entre les acteurs pertinents du processus d'exécution au niveau national, que ce soit de manière générale ou en réponse à un arrêt spécifique, et identifier leurs compétences respectives ;

116. Comme c'est le cas également en ce qui concerne le pouvoir judiciaire, la recommandation (2008)2 ne se réfère pas explicitement au rôle des structures nationales des droits de l'homme (SNDH)[40] et des ONG dans le processus d'exécution. Depuis l'adoption de la recommandation, leur rôle à cet effet et le besoin de synergies renforcées avec le pouvoir exécutif ont été soulignés à de nombreuses occasions, de la Table ronde de Tirana en 2011 à la Déclaration de Bruxelles en 2015. Plus récemment, le rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme a réitéré que les structures nationales des droits de l'homme « peuvent contribuer, de manière significative, à faire face aux défis relatifs à la mise en œuvre au niveau national (en particulier en donnant des avis d'experts sur la compatibilité des projets de lois et de la pratique administrative avec les normes de la Convention, et en ce qui concerne l'exécution des arrêts de la Cour, en faisant rapport auprès des parlements sur la conformité avec la Convention au niveau national et en formant aux droits de l'homme le grand public et les professionnels) ».

117. Le rôle des structures nationales des droits de l'homme et de la société civile est également reconnu dans le cadre du processus de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour par le Comité des Ministres. Celles-ci peuvent, par le biais de leurs communications en vertu de la Règle 9 des Règles du Comité des Ministres[41], contribuer

[40] Voir la définition du rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme, doc. CDDH(2015)R84, Addendum I, § 58 : Les structures nationales des droits de l'homme comprennent les institutions nationales des droits de l'homme (« INDH »), qui sont liées par les Principes de Paris (Résolution 48/134 de l'Assemblée générale des Nations Unies sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme)[40], et les autres organes et services œuvrant en faveur des droits de l'homme au niveau national. Les structures nationales des droits de l'homme comprennent les médiateurs, qui peuvent aussi être des INDH selon leurs prérogatives et fonctions.

[41] Aux termes de la Règle 9 du Comité des Ministres, telle qu'amendée le 18 janvier 2017, lors de la 1275ème réunion des Délégués des Ministres : « 1. Le Comité des Ministres doit prendre en considération toute communication transmise par la partie lésée concernant le paiement de la satisfaction équitable ou l'exécution de mesures individuelles.
2. Le Comité des Ministres est en droit de prendre en considération toute communication transmise par des organisations non gouvernementales, ainsi que par des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, concernant l'exécution des arrêts conformément à l'article 46, paragraphe 2, de la Convention.

à l'identification de la nature complexe et répétitive d'un problème dans un arrêt surveillé par le Comité des Ministres même si cela n'a pas encore été détecté par la Cour dans un arrêt, ainsi qu'à l'identification des mesures d'exécution puis à l'évaluation, sur le terrain, de leur impact. Cette contribution constitue une réelle valeur ajoutée pour le processus d'exécution des arrêts de la Cour, à la condition toutefois que les acteurs concernés soient formés au système de la Convention et informés de manière appropriée de la jurisprudence de la Cour et du processus d'exécution des arrêts qui s'ensuit. Les possibilités offertes aux organisations ou institutions internationales de soumettre des communications n'ont pour l'instant pas été beaucoup utilisées, mais la consécration de leur droit de faire de telles soumissions est un signal qui manifeste la disponibilité du Comité des Ministres d'engager le dialogue.

118. En ce qui concerne l'information fournie par les autorités aux structures nationales des droits de l'homme et à la société civile, les pratiques qui suivent peuvent être notées.

i. En *France*, les structures nationales des droits de l'homme reçoivent la lettre annuelle de jurisprudence de la Cour concernant la France rédigée par le coordinateur.

ii. En *Grèce*, le Conseil Juridique de l'Etat collabore avec la Commission Nationale des Droits de l'Homme, fournissant des informations pour l'élaboration du rapport annuel de cette dernière. Récemment, dans un sens de coopération entre ces deux acteurs, la Commission Nationale a pris en charge les traductions de résumés des arrêts principaux indiqués par le Greffe de la Cour.

iii. En *Belgique*, le bureau de l'agent transmet à une plateforme réunissant les institutions indépendantes œuvrant dans le domaine des droits de l'homme, les

---

3. Le Comité des Ministres est également en droit de prendre en considération toute communication transmise par une organisation internationale intergouvernementale ou ses organes ou agences dont les buts et activités comprennent la protection ou la promotion des droits de l'homme, tels que définis par la Déclaration universelle des droits de l'homme, concernant les questions relatives à l'exécution des arrêts en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention, qui relèvent de leur compétence.
4. Le Comité des Ministres est de même en droit de prendre en considération toute communication transmise par une institution ou instance autorisée à intervenir dans le cadre de la procédure devant la Cour, soit de droit ou suite à une invitation spéciale de la Cour, concernant l'exécution de l'arrêt, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention, dans toute affaire (s'agissant du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe) ou dans toutes celles visées par l'autorisation de la Cour (s'agissant de toute autre institution ou instance)
5. Le Secrétariat porte, selon des modalités appropriées, toutes communications reçues auxquelles il est fait référence au paragraphe 1 de cette Règle, à la connaissance du Comité des Ministres.
6. Le Secrétariat porte toutes communications reçues en vertu des paragraphes 2, 3 ou 4 de cette Règle à la connaissance de l'Etat concerné. Lorsque l'Etat présente une réponse dans un délai de cinq jours ouvrables, la communication et la réponse seront transmises au Comité des Ministres et publiées. A défaut de réponse dans ce délai, la communication sera transmise au Comité des Ministres, mais ne sera pas publiée. Elle sera publiée après un délai de dix jours ouvrables suivant la notification, accompagnée de toute réponse reçue dans ce délai. Une réponse de l'Etat concerné reçue après ce délai de dix jours ouvrables sera diffusée et publiée séparément après réception. »

arrêts définitifs ainsi que les plans et bilans d'action, dès leur publication par la Cour ou le Conseil de l'Europe.

119. **L'information relative à la jurisprudence de la Cour et au processus d'exécution de ses arrêts peut également se transmettre par le biais de conférences ou séminaires**. En *Lettonie*, du point de vue de la société civile, l'Agent du Gouvernement participe en tant qu'orateur à la conférence annuelle des droits de l'homme tenue par l'Ecole Supérieure de la Magistrature de Riga, portant sur la jurisprudence actuelle de la Cour contre la Lettonie. Récemment, la question liée à l'exécution ainsi qu'à l'application des jugements de la Cour est devenu un des sujets des débats. L'Agent du Gouvernement participe aussi à la conférence annuelle tenue par le bureau de l'Ombudsman. Ceci peut également être effectué par le biais de publications. Au Monténégro, le centre AIRE (Conseil sur les droits individuels en Europe) a préparé avec le bureau de l'Agent du Gouvernement la « publication » contenant toute la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant le Monténégro jusqu'à la fin 2015.

120. **Le dialogue peut également être engagé par le biais de réunions formelles ou informelles.**

i. En *France*, par exemple, des réunions sont organisées afin d'échanger sur certaines affaires de la Cour entre les structures nationales des droits de l'homme et le coordinateur.

ii. En *République slovaque*, même s'il n'y a pas de processus formel d'implication des INDH dans le processus d'exécution des arrêts, le Centre National slovaque pour les Droits de l'Homme a entamé des négociations avec le Ministère de la Justice (particulièrement avec le Représentant de la République slovaque devant la Cour européenne des droits de l'homme) et a été impliqué dans un dialogue informel constructif concernant le processus.

iii. Dans le cadre des fonctions statutaires de la Commission Irlandaise des droits de l'homme et de l'égalité, cette dernière est mandatée pour examiner et faire rapport sur les propositions législatives ayant des implications au niveau des droits de l'homme et de l'égalité. La Commission collabore régulièrement avec les commissions parlementaires concernant le processus législatif en Irlande aussi bien que dans le cadre de consultations spécifiques sur des problématiques en matière de droits de l'homme et d'égalité. Dans les observations publiées par la Commission sur les projets de loi et sa participation ultérieure à des lois à travers les étapes du débat parlementaire, la Commission conseille l'Etat Irlandais sur les mesures législatives qu'elle estime nécessaires afin de garantir la conformité avec les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et lui fait également prêter attention à la jurisprudence récente de la Cour.

iv. La nouvelle Institution Nationale des Droits de l'Homme en *Norvège,* établie en 2015 et organisée en tant qu'organe indépendant auprès du Parlement, peut avoir un rôle positif à jouer à cet égard, son mandat

prévoyant un rôle de conseil au Gouvernement et au Parlement pour la mise en œuvre des droits de l'homme.

v. En *Irlande du Nord*, le NIHRC participe à une série de pratiques informelles afin de promouvoir la conformité avec les arrêts de la Cour. La NIHRC a été particulièrement active en conseillant le gouvernement du Royaume-Uni à prendre des mesures visant à se conformer avec les mesures générales liées aux groupe d'affaires *McKerr*, un groupe de cas historiques d'Irlande du Nord concernant l'insuffisance de l'enquête sur l'usage de la force létale par des agents de l'Etat. La Commission a soumis plusieurs requêtes au Comité des Ministres selon la règle 9 et maintient un contact régulier avec des représentants du Conseil de l'Europe afin de les garder informés des développements actuels. Le NIHRC rencontre également des représentants du pouvoir exécutif nord-irlandais, du gouvernement du Royaume-Uni, de l'assemblée nord-irlandaise, ainsi que du parlement du Royaume-Uni afin de conseiller ces derniers sur les mesures à prendre afin de garantir la conformité avec les mesures générales.

vi. En *Fédération de Russie*, le Haut-Commissaire aux droits de l'homme, établi conformément à la Constitution (article 103) et à une loi constitutionnelle fédérale spéciale « sur le Haut-Commissaire aux droits de l'homme de la Fédération de Russie », est l'un des éléments les plus importants du mécanisme constitutionnel pour la protection des droits de l'homme et la mise en œuvre de la Convention. Le Haut-Commissaire ne fait rapport à aucune autorité publique et fonde ses activités sur la Constitution, les lois et les principes et normes reconnus du droit international et des traités internationaux de la Fédération de Russie.

121. Certains Etats vont plus loin en associant les structures nationales des droits de l'homme (SNDH) à l'élaboration des plans et bilans d'action. C'est le cas en *France* où les structures nationales des droits de l'homme peuvent désormais faire part au coordinateur, un mois avant la date à laquelle le plan ou le bilan d'action sera rendu, des mesures qu'implique, selon elles, l'exécution de l'arrêt de la Cour. **Les observations des SNDH** sont portées à la connaissance des ministères contributeurs et peuvent être, en tant que de besoin, intégrées dans le plan d'action ou à la réflexion plus générale sur les mesures nécessaires à l'exécution d'un arrêt donné. En tout état de cause, les structures nationales des droits de l'homme sont destinataires des plans et bilans d'action dans leur version définitive, tels qu'ils ont été transmis au Service de l'exécution des arrêts. Au Royaume-Uni, les plans et bilans d'action sont régulièrement partagés avec la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme.

122. Enfin, quelques exemples de mesures prises par des structures nationales des droits de l'homme dans le cadre du processus d'exécution d'un arrêt spécifique peuvent être relevés :

i. Suite à l'affaire *Kummer c. République tchèque*[42], relative au traitement dégradant en garde à vue en raison de l'usage injustifié de mesures de contrainte et à l'absence d'enquête effective à cet égard, un séminaire pour les officiers de police de la région de la Moravie du Sud, concernant les normes pertinentes du CPT et la jurisprudence de la Cour européenne concernant le traitement des détenus dans les cellules policières, a été organisé en octobre 2014 par le Bureau du Défenseur public des droits.

ii. Suite au groupe d'affaires *Kirakosyan c. Arménie*[43], relatif aux mauvaises conditions de détention administrative sans le temps et les moyens nécessaires à la préparation d'une défense et sans le droit de faire appel, des mécanismes de contrôle ont été mis en place dans le cadre d'un Mécanisme National de Prévention (NPM) impliquant des représentants de la société civile et des institutions nationales de défense des droits de l'homme. Un contrôle public des institutions pénitentiaires et des centres de détention est mené par le Bureau du Défenseur des droits de l'homme et d'autres groupes. Ils sont habilités à avoir accès à toutes ces institutions et centres afin d'examiner le contenu de documents, l'état de l'institution et à rencontrer les détenus en privé. Ils ont également la possibilité de résoudre les problèmes soulevés par le biais d'une coopération directe avec l'administration des lieux de privation de liberté.

V. GARANTIR LA VISIBILITÉ ET LA SENSIBILISATION AU PROCESSUS D'EXÉCUTION

Recommandation (2008)2 :

3. de prendre les mesures nécessaires pour garantir que tout arrêt à exécuter, ainsi que toutes les décisions et/ou résolutions du Comité des Ministres pertinentes relatives à l'arrêt, soient dûment et rapidement diffusés, y compris si nécessaire par le bais de traductions, aux acteurs pertinents du processus de l'exécution ;

7. de prendre les mesures nécessaires pour garantir que les acteurs pertinents du processus d'exécution soient suffisamment familiarisés avec la jurisprudence de la Cour, ainsi qu'avec les recommandations et la pratique pertinentes du Comité des Ministres ;

8. de diffuser le vade-mecum du Conseil de l'Europe sur le processus d'exécution auprès des acteurs pertinents et encourager son utilisation, tout comme celle de la base de données du Conseil de l'Europe contenant des informations sur l'état d'exécution de toutes les affaires pendantes devant le Comité des Ministres ;

Connaissance suffisante de la jurisprudence de la Cour

[42] Req. n°32133/11, arrêt du 25.10.2013, CM/ResDH(2015)227.
[43] Req. n°31237/03, arrêt du 04.05.2009, CM/ResDH(2015)169.

123. L'importance de la connaissance suffisante de la jurisprudence de la Cour pertinente pour le processus d'exécution a été soulignée à toutes les étapes du processus d'Interlaken[44]. Plus récemment, la Déclaration de Bruxelles a appelé les Etats parties à « favoriser l'accès aux arrêts de la Cour […] en développant leur publication et leur diffusion aux acteurs concernés […] et en traduisant ou résumant les documents pertinents, y compris les arrêts significatifs de la Cour, autant que de besoin » (partie B.2 f).[45] Les efforts significatifs entrepris, très souvent à l'initiative des coordinateurs, ont récemment été exposés dans le rapport du CDDH sur les mesures prises par les Etats membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Brighton.[46]

- La traduction et diffusion des arrêts/d'extraits ou de résumés auprès de toutes les instances et autorités pertinentes[47], des juridictions civiles et/ou administratives et plus hautes juridictions[48], des arrêts pertinents de la Cour, de communiqués de presse de la Cour[49], de circulaires ou revues sur la jurisprudence récente de la Cour[50] ou de publications (analyses, commentaires, manuels)[51], et des décisions de la Cour concernant les règlements amiables ou déclarations unilatérales accompagnées d'informations sur les manquements constatés et la norme pertinente de la Convention[52].
- La publication de rapports annuels sur la jurisprudence de la Cour et/ou l'exécution des arrêts rendus à l'encontre de l'Etat concerné, et/ou de rapports annuels sur les décisions de la Cour rendus à l'encontre d'autres Etats ; et leur large diffusion, y compris par voie électronique, auprès de toutes les autorités pertinentes et juridictions supérieures, auprès des universités, des associations des barreaux, des institutions chargées des droits de l'homme et des organisations non gouvernementales[53] ;
- Outre les sites Internet officiels des autorités consacrés au système de la Convention et accessibles à tous, les bases de données auxquelles ont accès notamment les magistrats, dans lesquelles figure la jurisprudence de la Cour européenne traduite, le cas échéant, dans la langue nationale[54], parfois dotées d'un moteur de recherche permettant de sélectionner la jurisprudence des juridictions

[44] Voir également les conclusions de la Table ronde de Tirana (§2 b-e) en particulier e.
[45] Voir également les conclusions de la Table ronde de Tirana (§2 b-e), en particulier e.
[46] Document CDDH(2016)R85 Addendum I, para. 23.
[47] Comme, par exemple, en Bulgarie, Croatie, Estonie, Finlande, Allemagne, République de Moldova, Pologne, au Portugal, en Roumanie, Fédération de Russie, République slovaque, Espagne, Suède, Turquie et Ukraine.
[48] Comme, par exemple, en Autriche, Estonie, Allemagne, Grèce, Lettonie, République de Moldova, Pologne, Fédération de Russie, République slovaque, Espagne, Suède, Turquie, Ukraine.
[49] Comme, par exemple, à Chypre et en République de Moldova.
[50] Comme, par exemple, en Arménie, Autriche, Croatie, République tchèque, Danemark, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, République slovaque, en Suisse et en Ukraine.
[51] Par exemple en Pologne.
[52] Par exemple en Estonie et en Pologne.
[53] En Belgique, Allemagne, Pologne.
[54] Comme, par exemple, en Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, République tchèque, Allemagne, Monaco, Pologne, République slovaque et Espagne.

nationales faisant référence à la Convention et constituant des exemples concrets d'application directe de la Convention[55] ;
- La publication et la diffusion de la jurisprudence de la Cour, notamment par le biais de la société civile,[56] y compris des professions juridiques, dans certaines revues ou ouvrages spécialisés, parfois avec le concours financier des autorités[57] ;
- En *Estonie*, le Ministère de la Justice publie également des aperçus périodiques des arrêts de la Cour concernant d'autres Etats (en estonien) dans une gazette officielle de publications en ligne. Des résumés et des aperçus des arrêts de la Cour peuvent y être recherchés par le biais de différentes requêtes ou trouvés avec l'aide d'un classement systématique. Le classement des résumés est basé sur les dispositions de la Convention ainsi que sur des mots clés pertinents. Les résumés des arrêts concernant l'Estonie sont inclus sous un mot clé distinct. Il est en outre possible de s'inscrire à des notifications par mail des publications des résumés ;
- Les actions de sensibilisation à destination des professionnels du droit (*Pologne*), les avocats pouvant jouer un rôle en attirant l'attention de leurs clients et les juridictions internes sur la jurisprudence de la Cour.

124. La traduction rapide des arrêts de la Cour, autant que de besoin, est essentielle pour leur exécution. Ainsi, certains Etats membres commencent à traduire les arrêts avant même qu'ils ne soient définitifs (par exemple l'*Espagne,* la *Pologne*) et d'autres envisagent de le faire (par exemple la *Grèce,* la *Pologne*). En outre, afin de garantir l'utilisation juste et adéquate de la terminologie utilisée par la Cour, les bureaux des Agents des Gouvernements procèdent à la relecture et révision de toutes les traductions (en *Lettonie, Roumanie*). Dans le cadre de son rapport précité sur les mesures prises par les Etats membres pour mettre en œuvre les parties pertinentes de la Déclaration de Brighton, le CDDH a relevé que les Etats membres pourraient, le cas échéant, envisager la mise en place de partenariats linguistiques avec d'autres Etats membres. Il a également relevé que la possibilité d'accords entre la Cour et des universités en ce qui concerne la traduction d'arrêts de la Cour pourrait également être explorée. Il pourrait être très motivant pour les étudiants de présenter des traductions de la jurisprudence de la Cour dans le cadre de leur évaluation. Les universités pourraient également considérer intéressant de s'engager dans un partenariat destiné à renforcer la protection des droits de l'homme. Après un contrôle qualité approfondi, les traductions pourraient être transmises dans la base de données HUDOC et publiées, tout en étant notifiées au Bureau de l'Agent du Gouvernement afin d'en accroître la diffusion. Cela pourrait s'avérer être un moyen efficace de diffuser la connaissance de la jurisprudence de la Cour.

125. Les bases de données sont des outils essentiels pour l'accessibilité des arrêts de la Cour. La base de données tchèque de la juridiction de la Cour a un moteur de recherche avancé avec des mots clés ajustés au système judiciaire tchèque et est librement accessible sur un site internet désigné. [58] Elle contient notamment tous les arrêts et décisions rendues à l'encontre de la *République tchèque*. En *Finlande*, les arrêts en

[55] Par exemple en France, Pologne.
[56] Par exemple en Arménie, Autriche, France et Pologne.
[57] Par exemple en Belgique, Allemagne, au Portugal.
[58] Disponible à: http://eslp.justice.cz

anglais ainsi que des résumés des arrêts en finlandais sont également publiés dans la base de données *Finlex*[59], qui est une base de données sur la législation, les traités internationaux, la jurispudence et les décrets finlandais. De manière similaire, en *Norvège*, des résumés en norvégien de tous les arrêts de la Cour de catégorie 1 et tous les arrêts à l'encontre de la Norvège sont publiés dans la base de données Lovdata[60]. Les arrêts de la Cour ont également été mis à disposition dans différentes langues des Balkans dans la base de données européenne des droits de l'homme.[61] Cette dernière inclus les arrêts pertinents pour la région dans les langues locales. En *Espagne*, le Ministre de la Justice a consacré une page web[62], sous l'autorité de l'Agent, pour la diffusion de matériels relatifs à la Convention en espagnol (documents juridiques, fiches, manuels, arrêts) et a fourni l'intranet judiciaire avec une base de données complète de la jurisprudence de la Cour en espagnol. L'ensemble des arrêts contre la Grèce ainsi que certains des arrêts principaux contre différents pays sont traduits dans leur totalité en grec et publiés, ensuite, sur le site du Conseil juridique de l'Etat à accès libre. Récemment, l'Agent du gouvernement a accordé une permission de publier également ces traductions sur HUDOC.

126. Il convient enfin de relever l'importance d'une diffusion ciblée de l'arrêt, auprès des autorités concernées. A titre d'exemple, l'on peut mentionner l'affaire *Kummer c. République tchèque*[63], relative au traitement dégradant en garde à vue en raison de l'usage injustifié de mesures de contrainte et à l'absence d'enquête effective à cet égard, à la suite de laquelle l'arrêt traduit et son résumé ont été incorporés dans les programmes d'éducation policière et publiés sur le site internet privé de la Police.

Connaissance suffisante du processus de surveillance

127. Le Secrétariat du Comité des Ministres et le Service de l'exécution des arrêts ont amélioré l'accès aux informations permettant de suivre le processus de surveillance. Les deux Services ont ainsi développé les sites Internet, lesquels incluent des moteurs de recherche puissants. Celui du Comité des Ministres est plus axé sur les résultats des réunions, alors que celui du Service de l'exécution des arrêts – HUDOC EXEC – est plus axé sur l'information disponible dans chaque affaire. Le Service de l'exécution a en outre développé une série de « fiches pays » contenant les informations essentielles relatives à l'exécution des arrêts dans chaque Etat membre.

La diffusion des décisions et résolutions du Comité des Ministres

128. Le besoin d'acquérir une connaissance suffisante des décisions du Comité des Ministres pertinentes au processus d'exécution a été mis en avant lors du tour de table de

[59] Disponible à www.finlex.fi.
[60] Disponible à www.lovdata.no.
[61] Disponible à: www.ehrdatabase.org
[62] Disponible à : http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/es/areas-tematicas/area-internacional/tribunal-europeo-derechos
[63] Req. n°32133/11, arrêt du 25.10.2013, CM/ResDH(2015)227.

Tirana et réitéré plus récemment dans la déclaration de Bruxelles (partie B.2.f). Certains Etats parties ont pris des mesures spécifiques à cette fin :

i. En *Croatie*, les membres du conseil des experts croate sont régulièrement informés des recommandations et pratiques pertinentes du Comité des Ministres. Leur traduction est disponible sur le site du bureau de l'Agent. En outre, le bureau de l'Agent a assuré la traduction d'un certain nombre de conclusions adoptées lors de tables rondes organisées par le Conseil de l'Europe qui ont été publiées sur le site internet de l'Agent, quelques une d'entre elles ayant également été publiées sur le site internet du Conseil de l'Europe.

ii. A *Chypre*, les résolutions du Comité des Ministres sont traduites en Grec et publiées dans le *Cyprus Law Journal*.

iii. En *France*, les résolutions finales du Comité des Ministres sont transmises aux différentes structures concernées dès qu'elles sont notifiées au coordinateur.

iv. En *Lettonie*, des déclarations distinctes sont publiées lorsque le Comité des Ministres adopte des résolutions ou des décisions finales.

v. En *Pologne*, les décisions adoptées par le Comité des Ministres sont reprises dans le rapport annuel sur l'état d'exécution des arrêts. Les rapports annuels peuvent être téléchargés sur le site internet du Ministère des Affaires Etrangères et sont également diffusés en tant que publication imprimée auprès des parties prenantes.

vi. Au *Royaume-Uni*, la délégation au Conseil de l'Europe et le Ministère de la Justice s'assurent que les décisions du Comité des Ministres concernant des affaires spécifiques sont transmises au service chargé de la mise en œuvre, ainsi qu'aux autres agences ou équipes impliquées, dans le but d'obtenir en réponse des bilans réguliers des progrès accomplis. Le classement des affaires sera également communiqué aux équipes impliquées, ainsi que plus largement, par le biais des rapports gouvernementaux au parlement.

La visibilité des plans et bilans d'action : traduction et diffusion

129. Le besoin d'assurer la visibilité des plans et bilans d'action ne figure pas dans la Recommandation (2008)2 car les plans et bilans d'action n'étaient pas alors l'outil principal pour l'exécution des arrêts. Depuis leur introduction formelle en janvier 2011 en tant que fondements de la procédure de surveillance à deux axes, le besoin d'assurer leur visibilité au niveau national a été souligné.[64] La traduction et la diffusion des plans et bilans d'action facilite la sensibilisation concernant l'exécution des arrêts à l'échelle nationale et est également un moyen d'échanger des informations entre Etats parties. La

[64] Voir la Table ronde sur « les plans et bilans d'action dans la procédure de surveillance à deux axes », organisée par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour, 13-14 Octobre 2014.

déclaration de Bruxelles a appelé ces derniers à promouvoir l'accessibilité des plans et bilans d'action (partie B.2.f). Diverses mesures ont été prises :

i. En *Arménie*, ils sont publiés sur le nouveau site internet officiel de l'Agent du Gouvernement.

ii. En *France*, les plans et bilans d'action sont transmis, indépendamment des ministères concernés qui contribuent à leur rédaction, aux Assemblées, aux juridictions suprêmes, à l'INDH (CNCDH) et autres structures intervenant dans le domaine des droits de l'homme.

iii. En *Lituanie*, les mesures prévues dans les plans d'action pour l'exécution des arrêts de la Cour sont disponibles publiquement dans les rapports annuels de l'Agent du Gouvernement. De la même manière, en *Pologne*, le rapport annuel sur l'état de l'exécution des arrêts de la Cour auquel il est fait référence ci-dessus présente tous les plans et bilans d'action soumis par la Pologne au Comité des Ministres au cours de l'année de référence assemblés avec des comptes rendus sur la violation de la Convention en question ainsi qu'une annexe avec les textes complets de ces plans et bilans d'action traduits en polonais.

130. Certains Etats ont noté qu'ils n'ont pas besoin de traduire les plans et bilans d'action dans la mesure où les acteurs concernés sont en mesure de lire les documents pertinents dans les langues officielles de la Cour. Dans d'autres Etats, il est envisagé de les traduire selon la disponibilité des ressources financières (*Grèce*) ou quand lesdits documents relèvent d'affaires d'intérêt général ou d'affaires suivies selon la procédure de surveillance renforcée (*Portugal*).

131. La traduction du Guide pour la rédaction des plans et bilans d'action pour l'exécution des arrêts de la Cour Européenne à laquelle il est fait référence dans la partie III B peut donner une aide supplémentaire pour la familiarisation avec le processus d'exécution au niveau national. La *Croatie* a procédé à la première traduction du guide.

VI. LA COOPÉRATION AVEC LE COMITÉ DES MINISTRES ET LE SERVICE DE L'EXÉCUTION DES ARRÊTS DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Recommandation (2008)2 :

2. de veiller à la mise en place de mécanismes efficaces de dialogue et de transmission des informations pertinentes entre le coordinateur et le Comité des Ministres, que ce soit par l'intermédiaire de la Représentation Permanente ou d'une autre manière ;

132. Dans le cadre de la Table ronde de Tirana de 2011, il a été conclu qu'une coopération effective entre les autorités internes et le Conseil de l'Europe pourrait contribuer au renforcement des capacités internes, préconisant :

- un flux d'informations rapide et efficace entre le Comité des Ministres et les autorités internes par le biais des représentations permanentes auprès du Conseil de l'Europe et/ou des coordinateurs ;
- la participation des coordinateurs aux réunions (DH) du Comité des Ministres ;
- les consultations entre les autorités internes et le Service de l'exécution étant donné que ces consultations donnent l'occasion de discuter des problèmes auxquels les autorités internes sont confrontées et d'examiner les attentes en matière de mesures d'exécution éventuelles ;
- des visites à Strasbourg des autorités internes compétentes, en particulier les hautes autorités judiciaires et les procureurs en chef pour des échanges de vues sur le processus de surveillance du Comité des Ministres et sur les procédures d'exécution.

Les acteurs de la coopération

133. La coopération avec le Comité des Ministres et le Service de l'exécution des arrêts de la Cour se fait, en ce qui concerne la plupart des Etats, avec le coordinateur et/ou l'équipe du coordinateur au niveau national et/ou la Représentation permanente auprès du Conseil de l'Europe qui connait bien les rouages du processus de surveillance devant le Comité des Ministres.

134. Dans certains Etats, tels que la *France*, la *Suisse*, ou le *Royaume-Uni*, la Représentation permanente auprès du Conseil de l'Europe constitue l'interlocuteur principal, voire unique, du Service de l'exécution. A ce titre, elle transmet au Service de l'exécution des arrêts les attestations de paiement, les plans et bilans d'action, les réponses du Gouvernement aux communications présentées en application de la Règle 9. En sens inverse, la Représentation permanente communique au coordinateur les communications transmises au Service de l'exécution sur le fondement de la Règle 9, ainsi que les demandes de réponses complémentaires de ce-dernier sur les plans et bilans d'action du Gouvernement. La représentation permanente peut également travailler en étroite collaboration avec le Service pour organiser ses missions techniques. Les autorités françaises envisagent d'organiser deux réunions annuelles entre le Service de l'exécution

des arrêts et la sous-direction des droits de l'homme, en lien avec la Représentation permanente, afin de mieux identifier les attentes du Service de l'exécution et de communiquer tous les documents ou informations manquants sur les affaires prioritaires.

135. En ce qui concerne la tenue des réunions Droits de l'Homme du Comité des Ministres, il appartient le plus souvent à la Représentation permanente d'y prendre part, après avoir été préalablement informée quant à l'avancement du processus d'exécution des affaires par le Bureau de l'Agent du Gouvernement. Ainsi que l'avaient relevé les conclusions précitées de la Conférence de Tirana, il peut néanmoins s'avérer très utile que le coordinateur assiste également à ces réunions afin de prendre pleinement part au processus de surveillance de l'exécution des arrêts. Dans le même ordre d'idées, la Déclaration de Bruxelles a encouragé le Comité des Ministres à favoriser, en tant que besoin, la présence à ses réunion Droits de l'Homme de représentants des autorités nationales bénéficiant d'une compétence, d'une autorité et d'une expertise sur les sujets débattus (partie C.1.f). Il s'agit d'une pratique qui tend à se développer et qui représente une valeur ajoutée dans la mesure où il y a une sensibilisation plus forte des autorités qui entendent les réactions du comité et ses éventuelles questions et peuvent ainsi directement prendre part aux échanges. A titre d'exemple, la délégation britannique coordonne la contribution pour la surveillance d'affaires à l'encontre d'autres Etats membres aux réunions CM-DH trimestrielles. Cela implique souvent que des experts venant de Londres et d'ambassades britanniques à l'étranger participent aux réunions aux côtés de la délégation pour fournir des informations complémentaires sur la situation des droits de l'homme dans le pays concerné.

136. La pratique des détachements de membres du Bureau de l'Agent du Gouvernement auprès de la Représentation permanente ou du Service de l'exécution permet d'accroître l'expérience des acteurs nationaux quant à l'exécution des arrêts de la Cour et contribue ainsi à un dialogue et une coopération renforcés. En Fédération de Russie, une délégation de quatre personnes a été envoyée à Strasbourg afin de renforcer la coopération de l'Agent (questions techniques et juridiques) avec la représentation permanente. Il convient également de relever la pratique du détachement d'un membre du Bureau de l'Agent du Gouvernement auprès du Service de l'exécution (Bulgarie). Cela contribue notamment à la coopération plus étroite avec les instances pertinentes du Conseil de l'Europe, y compris le Service de l'exécution des arrêts.

Les activités de coopération avec le Service de l'exécution des arrêts de la Cour

137. Le potentiel de la coopération bilatérale entre le Service de l'exécution des arrêts et les bureaux des agents de Gouvernement n'est plus à démontrer. Cette pratique a permis d'identifier tous les problèmes éventuels et d'y remédier au plus tôt. Elle peut se faire par le biais de visites auprès des services concernés ou d'autres activités bilatérales.[65] Dans le cadre de la Table ronde de Strasbourg sur « les plans et bilans d'action dans la procédure de surveillance à deux axes », en 2014, « les interactions importantes qui peuvent exister ou être mises en place entre les programmes de coopération et l'exécution » ont été relevées avec intérêt, en soulignant « le rôle

[65] Ainsi, en *Turquie*, un Groupe de travail informel a été établi en 2014.

important qu'un plan d'action clair et convaincant peut jouer dans ce contexte pour faire avancer les mesures identifiées par les autorités, voire – en présence de questions complexes – pour l'élaboration même du plan d'action, puisque les programmes de coopération mettent à la disposition des autorités une expertise et une variété de suggestions qui leur permettront d'exercer au mieux la marge d'appréciation dont ils disposent dans le choix des moyens ».

138. La Déclaration de Bruxelles a encouragé le Secrétaire Général et, par son intermédiaire, le Service de l'exécution des arrêts à « intensifier, lorsque cela s'avère nécessaire, le dialogue bilatéral avec les Etats parties, en particulier par le biais d'évaluations précoces des plans ou bilans d'action et au moyen de réunions de travail associant tous les acteurs nationaux concernés pour favoriser, dans le plein respect du principe de la subsidiarité, une lecture commune des arrêts quant aux mesures requises pour s'y conformer » (Partie C. 2. d)).

139. Depuis 2006, le Comité des Ministres apporte un soutien particulier au Service pour le développement d'activités de coopération ciblées, comprenant des expertises juridiques, des tables rondes[66], des échanges de vues entre Etats intéressés et des programmes de formation. Chaque année de nombreuses activités ont lieu, souvent sous forme de réunions de travail confidentielles avec les décideurs nationaux ou d'expertise de différents types. Certaines activités prennent aussi des formes plus publiques. Le partage de bonnes pratiques est toujours un composant important.

140. Ces activités sont complétées par des visites régulières et ad hoc à Strasbourg d'agents de Gouvernements, d'autres fonctionnaires et/ou juges, en vue de participer à différents événements liés à la surveillance par le Comité des Ministres de l'exécution des arrêts et/ou se rapportant à des questions et enjeux spécifiques à l'exécution. Les actions concrètes ont été renforcées pour tenir compte des problèmes structurels identifiés par les arrêts de la Cour. C'est pourquoi certains plans d'action nationaux y font référence. En 2016, les Plans d'action entre le Conseil de l'Europe et l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la République de Moldova et l'Ukraine contenaient tous nombre d'activités spécifiquement conçues pour soutenir l'exécution d'arrêts ayant révélé des problèmes structurels importants et nécessitant des efforts soutenus à long-terme.

141. Un effort particulier a également été fourni ces dernières années pour identifier rapidement, en sus des efforts fournis dans le cadre des plans d'actions généraux, des questions ciblées pouvant profiter de la mise en place rapide d'activités d'assistance. Le financement est ici souvent fourni par le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme[67], l'Union européenne, des États et certaines organisations.

---

[66] Voir : http://www.coe.int/fr/web/execution/round-tables-conferences-missions.

[67] Une liste complète des projets soutenus se trouve sur son site web (www.coe.int/t/dghl/humanrightstrustfund). Entre 2009 et 2015, le Service de l'exécution des arrêts a mis en œuvre un certain nombre de programmes spéciaux de coopération spécifiquement ciblés sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne – voir par exemple le RA 2014. Les conclusions des séminaires et des conférences (et autres documents pertinents) organisés dans ce contexte sont disponibles sur le site Web du Service de l'exécution des arrêts de la Cour.

VII. MOYENS POUR PREVENIR OU RESOUDRE LES CAS DE PROBLÈMES SUBSTANTIELS ET PERSISTANTS DANS LE PROCESSUS D'EXÉCUTION

Recommandation (2008)2 :

10. si un problème substantiel et persistant dans le processus d'exécution l'impose, d'assurer que toute action utile soit entreprise à haut niveau, politique si nécessaire, pour y remédier.

142. En se référant au rapport du CDDH sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme, « la mise en œuvre de certaines affaires est problématique pour des raisons davantage de nature politique, tandis que la mise en œuvre de certaines autres affaires est problématique pour des raisons davantage de nature technique notamment dues à la complexité des mesures d'exécution ou aux implications financières des arrêts »[68].

143. Aux termes du 10e rapport annuel du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour (2016), les processus d'exécution actuellement sous la surveillance du Comité des Ministres font notamment état de défis liés à :

- une exécution lente ou bloquée en raison de désaccords entre institutions nationales, ou entre partis politiques, au sujet de la substance des réformes exigées et/ou de la procédure à suivre ;
- un refus d'adopter, nonobstant une forte insistance de la part du Comité des Ministres, les mesures individuelles requises ou de payer la satisfaction équitable – des situations qui dissimulent souvent des désaccords plus fondamentaux avec les conclusions de la Cour ou les exigences de l'exécution.[69]

Contacts et engagement à haut niveau

144. Des contacts à haut niveau sont souvent une composante essentielle de la recherche d'une solution. L'Agent du Gouvernement a un rôle moteur pour solliciter les appuis nécessaires à un niveau ministériel ou plus élevé, d'où l'importance que ce-dernier bénéficie d'un statut et d'une autorité lui permettant d'engager un dialogue à très haut niveau.

145. L'engagement d'une personnalité de haut rang, au niveau national, peut être décisif pour une affaire qui soulève un problème persistant d'exécution. Au cours des discussions pour l'élaboration de ce Guide, certains exemples ont été relevés dans lesquels des ministres ont personnellement exprimé leur soutien pour la mesure envisagée, mettant ainsi fin à toutes les controverses, ou dans lequel un ministre a

[68] Document CDDH(2015)R84, Addendum I, para. 169 i).
[69] Voir le 10e rapport annuel, page 13.

directement pris des initiatives pour l'exécution au moyen de contacts personnels avec d'autres ministres.

146. Cet engagement à haut niveau peut également se manifester par la présence de personnalités lors des réunions Droits de l'Homme du Comité des Ministres, saluée dans les décisions de ce dernier. Cela donne du volume au débat et aux échanges au sein du Comité des Ministres et est toujours perçu comme un signe d'engagement et de volonté politique de la part des autorités nationales. Tel que souligné par le Directeur général de la Direction générale Droits de l'homme et Etat de droit dans le 9e rapport annuel du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour, «l'une des conditions fondamentales pour faire progresser l'exécution d'arrêts controversés, ou politiquement sensibles, est sans aucun doute l'établissement d'un dialogue avec les interlocuteurs clés. Ce dialogue doit notamment tendre à créer une compréhension commune des exigences de l'exécution et des différentes conséquences qui devraient en découler. Le Comité des Ministres a consacré beaucoup de temps et d'énergie à ce dialogue au cours de l'année sous revue. Il a salué à plusieurs reprises la présence de ministres et vice-ministres à ses travaux pour discuter de l'avancement de l'exécution dans des affaires concernant leur pays ». Il a en outre été relevé que « les dialogues à haut niveau, hors de l'enceinte du Comité des Ministres, peuvent également s'avérer fort utiles dans la mesure où ils peuvent dépasser le cadre strict de l'exécution, et aborder d'autres questions sous-jacentes à cette dernière, contribuant ainsi à faciliter le processus d'exécution. Il en va ainsi, par exemple, dans le cadre de l'élaboration des plans d'action du Conseil de l'Europe pour les Etats membres (notamment l'Albanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la République de Moldova et l'Ukraine). Il en va de même, mais de manière souvent moins visible, lors de la mise en œuvre de différents programmes de coopération plus ponctuels.

147. En *Belgique*, en *Grèce* et en *Espagne*, outre les contacts formels, le coordinateur peut toujours contacter les services impliqués de manière informelle (par courriel, téléphone, ou par le biais de rencontres). L'organisation d'une réunion ou des contacts formels à haut niveau peuvent toutefois être encore entrepris si le processus d'exécution semble bloqué.

148. En *Belgique*, par exemple, des mesures prises pour débloquer un dossier relatif à l'internement révélant des difficultés structurelles ont consisté, en premier lieu, en l'envoi de courriers à tous les ministres compétents pour solliciter que soit désignés, pour chacun d'entre eux, un représentant politique et un représentant administratif, puis la mise à l'ordre du jour du Conseil des Ministres. Un groupe de réflexion a par ailleurs été constitué par le Département de la Santé publique, « la santé et détention » avec des représentants des administrations mais aussi des universitaires, des acteurs de terrains, assistants, sociaux, médecins, magistrats et avocats. Cela a abouti à un mémorandum contenant des recommandations à destination des gouvernements, qui aborde notamment les problèmes pointés par la Cour dans les arrêts relatif à l'internement en Belgique.

Mécanismes destinés à surmonter les désaccords

149. Certains Etats membres ont mis en place des mécanismes destinés à surmonter des désaccords, au niveau interne, en ce qui concerne l'identification des mesures

d'exécution. De tels mécanismes pourraient potentiellement débloquer des problèmes substantiels et persistants. En *République tchèque*, selon le Statut de l'Agent du Gouvernement, si l'Agent du Gouvernement et les autorités nationales concernées n'atteignent pas de consensus en ce qui concerne les mesures qui doivent être prises afin d'exécuter l'arrêt de la Cour, la question peut être soumise à l'attention du Gouvernement, sur proposition du Ministre de la Justice, afin de décider des autres mesures à prendre. Cette procédure n'a jusqu'à présent jamais été activée. La même approche s'applique en *Estonie*, pour les affaires les plus complexes dans lesquelles les instances impliquées sont en désaccord quant aux mesures à prendre, des réunions entre les autorités responsables sont organisées par l'Agent du Gouvernement et les solutions doivent parfois être décidées à un niveau ministériel. Il appartient alors à l'Agent du Gouvernement d'expliquer l'affaire.

150. Tel que cela est mentionné dans la partie relative aux synergies nationales, dans certains Etats membres, des forums existants, plus particulièrement des comités interministériels, qui traitent de politiques et questions juridiques plus larges allant au-delà de l'exécution des arrêts de la Cour, se penchent également sur des arrêts de la Cour dans le cadre de leurs travaux. Cela est le cas lorsque cela est particulièrement controversé ou sensible.

Activités de coopération

151. Les activités de coopération, notamment avec le Service de l'exécution des arrêts au moyen de visites dans les Etats membres, ont également été considérées des pratiques contribuant à la résolution des problèmes persistants. Il convient de se référer à cet égard à la partie VI. Le partage d'expériences entre pairs est un autre moyen de faciliter la résolution de problèmes persistants. Il convient de mentionner à cet égard plus particulièrement les échanges de vues relatifs à l'exécution des arrêts organisés au sein du Comité d'experts sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme (DH-SYSC) conformément à son mandat ou les tables rondes organisées par le Service de l'exécution des arrêts.

152. La Déclaration de Bruxelles a encouragé « l'ensemble des acteurs pertinents du Conseil de l'Europe à prendre en compte dans une plus large mesure les problématiques relatives à l'exécution d'arrêts dans leurs programmes et activités de coopération et, à cette fin, à établir les liens appropriés avec le Service de l'exécution des arrêts » (Partie C. 3. a)). Tel que souligné par le Directeur général de la Direction générale Droits de l'homme et Etat de droit dans le 9e rapport annuel du Comité des Ministres[70], nombre d'instances du Conseil de l'Europe ont vocation à engager et à participer à ces dialogues, chacune avec sa spécificité et son expertise. Il s'agit en particulier de la Commission de Venise, du CPT, de la CEPEJ, du CCJE et CCPE, du Commissaire aux droits de l'homme, de l'Assemblée parlementaire, et de différents comités d'experts. Les Etats devraient davantage faire usage de ces travaux. Il convient également de relever que le Comité des Ministres a eu l'occasion d'inviter formellement, à plusieurs reprises, le Secrétaire Général afin qu'il intervienne personnellement, notamment pour qu'ils

[70] Voir page 11.

transmettent certains messages ou soulève des questions d'exécution lors de ses contacts avec les autorités. Il est en effet primordial de préserver la voie du dialogue dans certaines affaires sensibles et complexes.

Annexe I

Recommandation CM/Rec(2008)2 du Comité des Ministres 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

(adoptée par le Comité des Ministres le 6 février 2008, lors de la 1017e réunion des Délégués des Ministres)

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.*b* du Statut du Conseil de l'Europe,

a. Soulignant l'obligation juridique des Hautes Parties contractantes au regard de l'article 46 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après « la Convention ») de se conformer à tous les arrêts définitifs de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après « la Cour ») dans les litiges auxquels elles sont parties ;

b. Réitérant le fait que les arrêts dans lesquels la Cour a constaté une violation imposent aux Hautes Parties contractantes une obligation de :

- verser toute somme octroyée par la Cour au titre de la satisfaction équitable ;
- adopter, le cas échéant, des mesures de caractère individuel pour mettre un terme à la violation constatée par la Cour et pour, autant que faire se peut, en réparer les effets ;
- adopter, le cas échéant, les mesures de caractère général nécessaires pour mettre un terme aux violations similaires ou les prévenir.

c. Rappelant également que, sous la surveillance du Comité des Ministres, l'Etat défendeur demeure libre de choisir les moyens par lesquels il s'acquittera de son obligation juridique au titre de l'article 46 de la Convention afin de se conformer aux arrêts définitifs de la Cour ;

d. Convaincu qu'une 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'homme ;

e. Notant que la pleine mise en œuvre de l'ensemble des mesures cohérentes évoquées dans la Déclaration « Assurer l'efficacité de la mise en œuvre de la Convention européenne des Droits de l'Homme aux niveaux national et européen », adoptée par le Comité des Ministres lors de sa 114e Session (12 mai 2004), vise, entre autres, à faciliter le respect de l'obligation juridique d'exécuter les arrêts de la Cour ;

f. Rappelant que les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe ont souligné en mai 2005 à Varsovie la nécessité d'une exécution rapide et complète des arrêts de la Cour ;

g. Notant qu'à cet effet il convient de renforcer les moyens internes d'exécution des arrêts de la Cour ;

h. Soulignant l'importance de l'information précoce et de la coordination efficace de tous les acteurs étatiques impliqués dans le processus d'exécution et notant également l'importance d'assurer au sein des systèmes nationaux, si nécessaire à haut niveau, l'efficacité du processus d'exécution interne ;

i. Notant que l'Assemblée parlementaire a recommandé au Comité des Ministres d'inciter les Etats membres à améliorer ou, si nécessaire, à créer les mécanismes et les procédures internes – aux niveaux tant des gouvernements que des parlements – permettant de garantir une mise en œuvre rapide et effective des arrêts de la Cour, grâce à l'action concertée de tous les acteurs nationaux concernés et avec le soutien nécessaire au plus haut niveau politique[71];

j. Notant que les dispositions de cette recommandation sont applicables *mutatis mutandis* à l'exécution de toutes les décisions[72] ou arrêts de la Cour entérinant les termes d'un règlement amiable ou clôturant une affaire sur la base d'une déclaration unilatérale de l'Etat *;*

RECOMMANDE aux Etats membres :

1. de désigner un coordinateur – personne physique ou instance – de l'exécution des arrêts au niveau national, avec des personnes de contact identifiées au sein des autorités nationales impliquées dans le processus d'exécution des arrêts. Ce coordinateur devrait se voir confier les pouvoirs et l'autorité nécessaires pour :

- obtenir les informations pertinentes ;
- se concerter avec les personnes ou entités responsables au plan interne des décisions concernant les mesures à prendre pour exécuter un arrêt ; et
- le cas échéant, prendre ou initier les mesures pertinentes pour accélérer ledit processus ;

2. de veiller à la mise en place de mécanismes efficaces de dialogue et de transmission des informations pertinentes entre le coordinateur et le Comité des Ministres, que ce soit par l'intermédiaire de la Représentation Permanente ou d'une autre manière ;

3. de prendre les mesures nécessaires pour garantir que tout arrêt à exécuter, ainsi que toutes les décisions et/ou résolutions du Comité des Ministres pertinentes relatives à l'arrêt, soient dûment et rapidement diffusés, y compris si nécessaire par le bais de traductions, aux acteurs pertinents du processus de l'exécution ;

---

[71] Recommandation 1764 (2006) de l'Assemblée parlementaire – « Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme ».
[72] Lorsque le Protocole n° 14 à la CEDH sera en vigueur.

4. d'identifier à un stade aussi précoce que possible les mesures qui peuvent s'avérer nécessaires pour garantir une exécution rapide ;

5. de favoriser l'adoption de toute mesure utile pour développer des synergies efficaces entre les acteurs pertinents du processus d'exécution au niveau national, que ce soit de manière générale ou en réponse à un arrêt spécifique, et identifier leurs compétences respectives ;

6. de préparer rapidement, le cas échéant, des plans d'action sur les mesures envisagées pour exécuter les arrêts, assortis si possible d'un calendrier indicatif ;

7. de prendre les mesures nécessaires pour garantir que les acteurs pertinents du processus d'exécution soient suffisamment familiarisés avec la jurisprudence de la Cour, ainsi qu'avec les recommandations et la pratique pertinentes du Comité des Ministres ;

8. de diffuser le vade-mecum du Conseil de l'Europe sur le processus d'exécution auprès des acteurs pertinents et encourager son utilisation, tout comme celle de la base de données du Conseil de l'Europe contenant des informations sur l'état d'exécution de toutes les affaires pendantes devant le Comité des Ministres ;

9. de tenir, le cas échéant, leurs parlements informés de la situation relative à l'exécution des arrêts et des mesures prises et à prendre à cet égard ;

10. si un problème substantiel et persistant dans le processus d'exécution l'impose, d'assurer que toute action utile soit entreprise à haut niveau, politique si nécessaire, pour y remédier.

Annexe II

Liste de sources

- Actes de la Conférence de haut niveau sur la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée (Bruxelles, 26-27 mars 2015)

- Impact de la Convention européenne des droits de l'homme dans les Etats parties : sélection d'exemples (document d'information de l'Assemblée parlementaire AS/Jur/Inf (2016) 04)

- 10e rapport annuel du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, 2016

- 9e rapport annuel du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, 2015

- Actes de la Conférence internationale « Renforcer les mécanismes nationaux pour une mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme » (Saint Pétersbourg, 22-23 octobre 2015)

- Table ronde sur «les plans et bilans d'action dans la procédure de surveillance à deux axes » (Strasbourg, 13-14 octobre 2014)

- Table ronde sur « des capacités internes pour une exécution rapide des arrêts de la Cour » (Tirana, 15-16 décembre 2011)

- Séminaire sur le rôle des agents de gouvernements dans la protection effective des droits de l'homme (Bratislava, 3-4 avril 2008)

Travaux intergouvernementaux pour l'élaboration du Guide

- Rapport de la 3e réunion du DH-SYSC (10-12 mai 2017) DH-SYSC(2017)R3
- Rapport de la 2nde réunion du DH-SYSC-REC (6-8 mars 2017) DH-SYSC-REC(2017)R2
- Rapport de la 86e réunion du CDDH (6-8 décembre 2016) CDDH(2016)R86
- Rapport de la 2e réunion du DH-SYSC (8-10 novembre 2016) DH-SYSC(2016)R2
- Rapport de la 1e réunion du DH-SYSC-REC (23-25 mai 2016) DH-SYSC-REC(2016)R1
- Rapport de la 1ère réunion du DH-SYSC (25-27 avril 2016) DH-SYSC(2016)R1