

Avis sur la Conférence de Bruxelles relative à la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

Assemblée plénière du 19 mars 2015

(Adopté à l'unanimité)

1. La CNCDH a été saisie par le ministère des Affaires étrangères et du développement international (MAEDI) du projet de déclaration de la « Conférence de haut niveau sur la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, une responsabilité partagée » (ci-après « déclaration de Bruxelles »)¹. Rappelant ses avis précédents², la CNCDH se réjouit de cette consultation qui porte sur un sujet majeur pour la protection des droits de l'homme en Europe : l'avenir du système de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « Convention européenne »). Ainsi que l'a souligné la Cour elle-même en effet, l'enjeu de la Conférence réside dans l'adoption d'« *un texte politique qui donnera de l'élan et une direction au processus de réforme, pour assurer la pérennité des succès déjà obtenus, et que l'avenir à long terme de la Convention soit encore plus fermement assuré* »³.
2. La CNCDH souligne l'utilité d'associer à cette réflexion, comme au suivi de la déclaration, l'ensemble des institutions, y compris le Parlement et les diverses juridictions. L'importance des enjeux mériterait en outre que l'élaboration de la position de la France et le suivi des engagements fassent l'objet d'un débat ouvert avec la société civile⁴, au-delà des contributions communiquées directement par plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) à la présidence belge du Conseil de l'Europe⁵.

¹ Par « déclaration de Bruxelles », il faut comprendre la déclaration et le plan d'action qui l'accompagne.

² Notamment, *Avis concernant la Cour et la Commission européenne des droits de l'homme*, 20 décembre 1991, *Avis relatif à la Convention européenne des droits de l'homme*, 29 juin 2000 et *Avis sur l'avenir de l'Europe*, 23 novembre 2001, *Avis sur la diplomatie française et les droits de l'homme*, 6 février 2008. Par ailleurs, les avis sur des questions nationales abordent régulièrement l'application de la Convention européenne en France.

³ Cour européenne des droits de l'homme, *Contribution de la Cour à la Conférence de Bruxelles*, 26 janvier 2015.

⁴ A cet égard, la CNCDH observe que les autorités belges ont entendu faire précéder la négociation du projet de déclaration d'une phase de consultation, qui s'est déroulée entre septembre et décembre 2014. Celle-ci, incluant les différents organes du Conseil de l'Europe, les Etats et les représentants de la société civile, avait vocation à permettre l'identification des éléments à inclure dans le projet de déclaration. Dans cette perspective, les autorités belges ont, au niveau interne, adressé des questionnaires au Parlement fédéral, aux juridictions suprêmes et à différentes personnalités qualifiées. Elles ont, dans le même temps, veillé à ce que les associations concernées soumettent une réponse coordonnée, ce qui a été le cas sous l'égide de la Ligue belge des droits de l'homme. Il aurait été utile que la CNCDH soit consultée par le MAEDI dès cette phase.

⁵ V. notamment, *Joint NGO Statement on the draft Brussels Declaration on the "Implementation of the European Convention on Human Rights, our shared responsibility"* et Déclaration commune d'organisations actives dans la défense en justice des droits des détenus, dans la perspective de la Conférence à haut niveau organisée par la présidence belge du Comité des ministres.

3. La Conférence de Bruxelles s'inscrit dans le prolongement des conférences de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme d'Interlaken (2010), d'Izmir (2011) et de Brighton (2012). Ces conférences visaient au départ à donner des orientations d'avenir, à court et à moyen terme, à la suite de l'entrée en vigueur tardive du Protocole n°14 le 1^{er} juin 2010 *amendant le système de contrôle de la Convention*. C'est sur cette base qu'ont été élaborés le Protocole n°15 *portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, ouvert à la signature le 24 juin 2013, et le Protocole n°16 donnant compétence à la Cour européenne de formuler des avis consultatifs, ouvert à la signature le 2 octobre 2013. Alors qu'une pause avait semblé nécessaire à la suite de la Conférence de Brighton en 2012, qui fixait elle-même des échéances précises pour les réformes à mener à bien, la Conférence de Bruxelles relance le débat en se concentrant plus particulièrement sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne. La CNCDH considère la question de l'exécution comme essentielle pour l'avenir de la Cour, dans la mesure où elle met en jeu l'autorité et l'efficacité du système tout entier. Selon la Cour, « *l'exécution des arrêts fait partie intégrante du droit de recours individuel* », pierre angulaire du système, et « *les lacunes en ce domaine peuvent avoir pour effet de saper sérieusement l'exercice de ce droit* »⁶.
4. La CNCDH souhaite d'emblée souligner le fait que les principes de subsidiarité et de marge nationale d'appréciation ne sauraient être invoqués de manière pertinente lorsqu'il s'agit d'exécuter un arrêt de condamnation. Développé par la Cour européenne elle-même à travers une jurisprudence fournie, le principe de subsidiarité fait figure de principe cardinal dans l'office du juge. Il se définit par le caractère subsidiaire du mécanisme de sauvegarde instauré par la Convention européenne et signifie qu'il incombe en premier lieu au juge national d'assurer la garantie des droits de la Convention, la Cour n'intervenant qu'en cas de défaillance du juge interne. Selon le Président de la Cour européenne, « *la bonne application du principe de subsidiarité contribue à l'efficacité du système, puisque cette répartition des compétences entre le juge national et le juge européen, renforce la responsabilité première du juge national et contribue à faire de lui un des principaux acteurs du mécanisme de protection* »⁷. Le principe de subsidiarité a ainsi une double implication : dans sa dimension procédurale, il se traduit par l'exigence de l'épuisement des voies de recours internes pour qu'une personne puisse présenter une requête devant la Cour européenne ; dans sa dimension substantielle, il implique la garantie de recours effectifs internes (article 13).
5. La CNCDH soutient cette acception du principe de subsidiarité - qui inclut la reconnaissance de la responsabilité première des autorités nationales, au sens large, d'appliquer la Convention européenne - contre une lecture plus politique qui a émergé ces dernières années et qui se reflète dans l'alinéa 6 du projet de déclaration de Bruxelles⁸. Si dans certains cas, la Cour reconnaît elle-même aux Etats une certaine « marge nationale d'appréciation » en l'absence de consensus européen, c'est tout autre chose de la part des Etats parties de chercher à imposer à la Cour cette notion comme un principe d'interprétation des droits garantis. Pour la CNCDH, l'interprétation du principe de subsidiarité doit suivre celle développée par la Cour. Revendiquer l'application de ce principe dans le cadre de l'exécution représente une

⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Réponse à la demande du Comité des Ministres de formuler des observations sur le rapport du CDDH sur l'exécution*, 9 mai 2014, §5.

⁷ Cour européenne des droits de l'homme, Séminaire Subsidiarité : une médaille à deux faces ? Allocution d'ouverture, Président Dean Spielmann, Strasbourg, 30 janvier 2014.

⁸ Selon cet alinéa, la Conférence « *invite la Cour à rester attentive à respecter la marge d'appréciation des Etats parties* ».

nouvelle dérive : si les Etats doivent pouvoir disposer d'une certaine liberté dans le choix des moyens de l'exécution, conformément à l'article 41 de la Convention, ces principes jurisprudentiels ne sauraient, au risque d'être détournés de leur objet initial, s'appliquer au domaine de l'exécution des arrêts de la Cour qui s'imposent à l'Etat concerné avec l'autorité de la chose jugée, en vertu de l'article 46 de la Convention. A cet égard, la formulation retenue dans le projet de déclaration rappelant « *la liberté des Etats parties de choisir les moyens d'exécution, pour autant que ces moyens soient compatibles avec les conclusions contenues dans les arrêts de la Cour* » (déclaration (10)), marque un progrès par rapport aux formulations antérieures, ce qui doit être salué.

6. La responsabilité première des Etats dans la mise en œuvre de la Convention ne saurait toutefois affaiblir le rôle central de la Cour européenne pour assurer la garantie collective des droits de l'homme, sur la base des recours individuels ou étatiques. Cela suppose la mobilisation des moyens financiers et humains indispensable à son bon fonctionnement, pour traiter des affaires qui lui sont soumises dans un délai raisonnable. Si la CNCDH salue l'augmentation récente du budget de la Cour⁹, elle estime que des efforts supplémentaires devraient être fournis, y compris par la France, en tant que pays hôte. A titre comparatif, il est instructif de relever que le budget de la Cour de justice de l'Union européenne, à lui seul, est plus de cinq fois supérieur à celui de la Cour européenne des droits de l'homme, ouverte à 800 millions de citoyens¹⁰.
7. La contribution de la CNCDH aux débats d'Interlaken, d'Izmir et de Brighton s'est principalement réalisée à travers le Réseau européen des institutions nationales des droits de l'homme (ENNHRI), qui dispose d'un statut d'observateur auprès des instances du Conseil de l'Europe chargées de réfléchir à la réforme du système (CDDH et organes subordonnés)¹¹. Cette contribution s'est également faite à travers des échanges réguliers avec le Quai d'Orsay, ministère pilote sur ce thème. Dans ce cadre, la CNCDH a appelé la France à prendre une part plus active et constructive dans le débat sur les réformes successives et sur l'avenir à long terme du système de la Convention, en définissant sans ambiguïtés ses priorités.
8. La CNCDH demande aujourd'hui au gouvernement d'adopter une position claire de soutien à l'indépendance et à l'effectivité de la Cour, ainsi qu'au renforcement, de manière plus générale, du système de protection des droits de l'homme tels que consacrés par la Convention européenne. Face aux attaques récurrentes de certains Etats ou de mouvements politiques¹², la France est attendue sur ce sujet pour donner une impulsion forte et exprimer son attachement résolu à la Convention européenne qu'elle a ratifiée en 1974, avant d'accepter le recours individuel en 1981. Une telle ligne doit être défendue avec détermination dans les discussions conduites dans l'enceinte du Conseil de l'Europe, mais également sur le terrain diplomatique dans le cadre de ses relations avec les autres Etats membres du Conseil de l'Europe.

⁹ Le budget de la Cour est passé de 67 650 400 euros en 2014 à 69 438 200 euros en 2015, v. [Programme et budget 2014-2015 du Conseil de l'Europe](#). Le Greffe de la Cour considère qu'une « *rallonge budgétaire de 30 millions d'euros à partir de 2015-2016 à utiliser dans un délai de huit ans* » lui permettrait de traiter l'arriéré restant, v. Groupe de rédaction 'F' sur la réforme de la Cour (GT-GDR-F), *Présentation du Greffier de la Cour européenne des droits de l'homme*, GT-GDR-F(2014)021, 21 novembre 2014.

¹⁰ Le budget de la Cour de Justice de l'Union européenne pour 2015 est de 353 millions d'euros environ. V. pour le budget de la Cour de Justice, [Projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2015](#).

¹¹ Le réseau ENNHRI a obtenu le statut d'observateur auprès du CDDH et organes subordonnés en 2004.

¹² Pour la Cour, « *dans un tel contexte, la valeur de la Convention ne saurait être assez soulignée* », Contribution de la Cour à la Conférence de Bruxelles, 26 janvier 2015.

9. Un signal fort consisterait à envoyer une délégation de haut niveau à la Conférence de Bruxelles, pour marquer l'importance que la France accorde au rôle irremplaçable de la Cour européenne pour la protection des droits de l'homme sur le plan interne comme dans le cadre européen.
10. Un autre signal fort serait de parachever nos engagements en ratifiant le Protocole n°12 à la Convention européenne relatif à l'interdiction générale de la discrimination ouvert à la signature le 4 novembre 2000. La CNCDH n'a cessé depuis lors de rappeler qu'une ratification de cet instrument était d'autant plus logique que la France met en avant le principe de non-discrimination pour récuser toute approche catégorielle, fondée sur la reconnaissance de groupes, de « communautés » ou de minorités. Dans la mesure où ce principe général est déjà reconnu sur le plan constitutionnel, dans le cadre de l'Union européenne ou dans celui des Nations unies, à travers les deux Pactes internationaux, la signature et ratification du Protocole n°12 qui ne feraient que renforcer la cohérence des engagements de la France auraient une signification politique particulièrement importante dans le contexte actuel. De même, il serait utile d'accélérer le processus de ratification des Protocoles 15 et 16 pour encourager leur entrée en vigueur rapide.
11. Avant de développer sa position, la CNCDH souhaite rappeler, qu'en tant qu'institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme (INDH), elle est amenée à jouer un rôle à de multiples égards dans le système de la Convention, de la mise en œuvre nationale jusqu'à l'exécution des arrêts de la Cour.

Le rôle particulier des INDH

12. Comme le note la contribution du réseau ENNHRI à la Conférence de Bruxelles¹³, les INDH sont directement mandatées pour conseiller leur gouvernement, en toute indépendance, sur la mise en œuvre des obligations internationales en matière de droits de l'homme. Elles sont de ce fait, régulièrement amenées à examiner la conformité de la législation aux normes de la Convention européenne.
13. Par ce biais, elles peuvent identifier les obstacles systémiques et structurels à l'application effective de la Convention. L'analyse de la conformité des législations aux articles de la Convention intègre naturellement la jurisprudence de la Cour et le suivi de l'exécution des arrêts. Les INDH ont également la possibilité de présenter une tierce intervention devant la Cour européenne¹⁴ et de transmettre des communications au Comité des ministres sur l'exécution d'un arrêt¹⁵. Leur mandat de promotion leur permet en outre de mener des activités de sensibilisation et d'éducation sur la Convention et la jurisprudence de la Cour. Certains INDH ont enfin le mandat de traiter des requêtes individuelles et peuvent dès lors constituer une voie de recours en cas de violation de la Convention.
14. La déclaration de Bruxelles s'apprête à consacrer le rôle des INDH dans le système de la Convention européenne, d'une part en rappelant qu'en application du principe de subsidiarité, le rôle premier dans la « *garantie et la protection des droits de l'homme au niveau national* » incombe aux autorités nationales qui doivent impliquer les INDH, d'autre part, en abordant les modalités de l'exécution des arrêts de la Cour (Plan d'action, B.2.a), f) et j)) et, enfin, en évoquant la mise en œuvre concrète du plan

¹³ *Submission of the European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI)*, 10 février 2015.

¹⁴ En application de l'article 36.2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

¹⁵ En application de la Règle 9 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables (*adoptées par le Comité des Ministres le 10 mai 2006, lors de la 964e réunion des Délégués des Ministres*).

d'action attendant à la déclaration de Bruxelles (Mise en œuvre du plan d'action, §5). Il conviendrait également que la déclaration de Bruxelles appelle les Etats à mettre en place des INDH pleinement conformes aux Principes de Paris *concernant le statut des institutions nationales des droits de l'homme*¹⁶. Sur ce point, la CNCDH salue l'ajout dans la dernière version du projet de déclaration de la demande faite aux Etats d'« envisager la création d'une institution nationale indépendante chargée des droits de l'homme » (Plan d'action, B.1.g)) mais recommande toutefois d'ajouter une référence aux principes de Paris. A cet égard, le rôle du Conseil de l'Europe, et plus particulièrement du Secrétaire général ou encore du Commissaire aux droits de l'homme¹⁷, dans l'appui technique à la création ou à la garantie effective de l'indépendance et du pluralisme des INDH, conformément aux principes de Paris, pourrait être renforcé.

15. Comme cela est donc préconisé, la CNCDH, INDH française, entend jouer tout son rôle dans la mise en œuvre de la déclaration de Bruxelles (voir *infra*). A ce stade, elle souhaite faire part de ses observations sur le projet de déclaration (dans sa version du 11 mars 2015) en identifiant les grandes questions, pour se concentrer ensuite sur le mécanisme national d'exécution en France.

I - Le projet de déclaration de Bruxelles : des avancées importantes à préserver, des améliorations substantielles à apporter

16. A titre liminaire, la CNCDH appelle à une vigilance certaine concernant l'emploi de termes vagues qui sembleraient s'éloigner du Statut du Conseil de l'Europe ou du préambule de la Convention européenne. Dans sa dernière version, le projet de déclaration intègre des références explicites aux articles de la Convention et aux obligations des Etats en vertu notamment des articles 34, 38 et 46 de la Convention, et 39 du Règlement de la Cour. Ces ajouts apportent une amélioration aux versions antérieures.
17. Par ailleurs, la terminologie employée ne saurait laisser planer des doutes sur l'indépendance ou l'autorité de la Cour. Or, figure encore dans le projet de déclaration un appel à « *une jurisprudence claire et cohérente* », même si cette formulation a été nuancée par le rappel de « *la compétence de la Cour pour interpréter et appliquer la Convention* » (Plan d'action, A.1.). Cette exigence de clarté et de cohérence est certes très importante, mais il ne faudrait pas qu'elle soit interprétée comme une remise en cause de la jurisprudence de la Cour, dont la grande constance dans le temps doit être reconnue.

A- La mise en œuvre effective de la Convention : le rôle des autorités nationales

18. Le projet de déclaration rappelle dès la première page que les autorités étatiques, à savoir « *les gouvernements, les tribunaux et les parlements* », ont « *le rôle premier dans la garantie et la protection des droits de l'homme au niveau national* ». C'est

¹⁶ La déclaration de Brighton demandait en particulier aux Etats d'« envisager d'établir, si elles ne l'ont pas encore fait, une institution nationale indépendante chargée des droits de l'homme », sans référence aux Principes de Paris, Conférence sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, Déclaration de Brighton, 20 avril 2012, §9.c)i).

¹⁷ Cette mission s'inscrit parfaitement dans le mandat du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe qui prévoit qu'il « Pour ses contacts avec le public, le ou la Commissaire, dans toute la mesure du possible, utilise et coopère avec les structures « droits de l'homme » dans les Etats membres. Là où de telles structures n'existent pas, le ou la Commissaire encourage leur mise en place » et « favorise l'action des médiateurs nationaux ou autres institutions similaires lorsqu'il en existe », article 3 c) et d) de la Résolution (99)50 sur le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, adoptée par le Comité des Ministres, le 7 mai 1999, lors de sa 104^{ème} session.

donc à ces trois autorités que revient la responsabilité de mettre en œuvre la Convention européenne. Cette responsabilité a plusieurs implications, qui sont pour la plupart abordées de manière concrète dans le projet de déclaration, ce qui doit être salué, mais qu'il convient de bien distinguer, au nom de la séparation des pouvoirs.

19. La mise en œuvre effective de la Convention par les autorités concernées implique notamment « *d'améliorer la vérification de la compatibilité des projets de lois, des législations existantes et des pratiques administratives internes avec la Convention, à la lumière de la jurisprudence de la Cour* » (Plan d'action, B.1.d)). Dans ce cadre, il apparaît essentiel que les études d'impact préalables aux projets comme aux propositions de loi intègrent systématiquement une analyse sérieuse de la conformité de leurs dispositions à la Convention européenne et à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne. Cette analyse devrait notamment s'inspirer, le cas échéant, de l'analyse faite par l'INDH. Concernant la France, comme le préconise un rapport du Sénat, « *les études d'impact annexées aux projets de loi tout comme les rapports législatifs des commissions [devraient consacrer] systématiquement une partie à la conformité du projet ou de la proposition de loi examinée avec les stipulations de la Convention et la jurisprudence de la Cour* »¹⁸.
20. Sur ce point, la CNCDH considère que la déclaration de Bruxelles devrait souligner l'importance de consulter systématiquement les INDH sur les projets ou propositions de loi mettant en jeu les droits de l'homme. Il s'agirait *a minima* de réitérer la Recommandation (2004)5 du Comité des ministres « *soulignant l'importance de consulter différentes instances compétentes et indépendantes, y compris les INDH [...], sur la vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec la Convention* »¹⁹.
21. La mise en œuvre effective des exigences conventionnelles implique également la désignation de « *points de contact droits de l'homme au sein des autorités exécutives, judiciaires et législatives concernées, et 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* » (Plan d'action, B.2.i). Ces points de contacts seraient chargés de favoriser l'application de la Convention et d'assurer le suivi de la jurisprudence de la Cour.
22. Il apparaît en effet primordial, pour garantir une application effective de la jurisprudence, que tant les administrations que le parlement et les juridictions (à tous les niveaux) développent en leur sein un véritable réseau d'experts du système de la Convention qui puissent diffuser, relayer, analyser et renforcer la prise en compte préventive et correctrice de la jurisprudence de la Cour. Au sein du Parlement, cette

¹⁸ Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale *sur la Cour européenne des droits de l'Homme*, par MM. Jean-Pierre Michel et Patrice Gélard, sénateurs, enregistré à la Présidence du Sénat le 25 juillet 2012. La loi n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution prévoit dans son article 8 que les études d'impact « *exposent avec précision : l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne* ».

¹⁹ Recommandation 2004(5) du Comité des ministres *sur la vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes fixées par la Convention européenne des droits de l'homme*. La circulaire du Premier ministre du 22 octobre 1999 relative à l'association de la Commission nationale consultative des droits de l'homme aux initiatives gouvernementales appelle ainsi l'attention des ministres et secrétaires d'Etat sur le fait qu'« *il paraît indispensable de consulter la commission sur les projets de loi ayant un impact dans le domaine des droits de l'homme. [...] J'ai demandé au secrétariat général du Gouvernement de s'assurer désormais que la commission sera bien saisie de tous les textes d'envergure dont le contenu entre dans son champ de compétence. De même, il convient de solliciter l'opinion de la commission lorsque des projets de conventions internationales ou de textes européens ayant un rapport étroit avec les droits de l'homme sont en cours d'élaboration* ».

expertise peut être développée dans le cadre d'une commission spécialisée²⁰ ou d'un département spécifique du secrétariat des assemblées²¹. Le projet de déclaration évoque ainsi la nécessité de « *redoubler les efforts pour sensibiliser les parlementaires* » (Plan d'action, B.1.b)).

23. Cette préconisation de la déclaration de Bruxelles concernant les points de contact devrait être l'occasion de rendre plus visibles les pratiques des différentes juridictions et des administrations, ainsi que des parlements, en la matière²². Cela permettrait un échange de bonnes pratiques sur la meilleure façon d'intégrer la Convention et la jurisprudence de la Cour dans le travail quotidien des différentes autorités et instances concernées.
24. Un travail de recensement des dispositifs internes assurant un examen de compatibilité avait été réalisé au moment de l'élaboration de la *Recommandation 2004(5) du Comité des ministres sur la vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes fixées par la Convention européenne des droits de l'homme*. Il mériterait d'être actualisé et étendu à la question des points de contact, à la lumière de pratiques récentes développées dans les Etats, éventuellement avec le soutien du Secrétaire général du Conseil de l'Europe. Cela pourrait constituer une recommandation concrète de la déclaration de Bruxelles.
25. La CNCDH appelle également la déclaration de Bruxelles à reconnaître la nécessité pour un Etat partie de prendre en compte, au-delà des seuls arrêts le concernant directement, les arrêts pris contre d'autres Etats et révélant un problème structurel. S'il n'existe pas en tant que tel d'effet juridique contraignant des arrêts de la Cour à l'égard de tous les Etats, il est néanmoins admis que les principes dégagés par la jurisprudence de la Cour valent pour l'ensemble des Etats parties²³. A cet égard, l'arrêt *Fabris c. France* du 7 février 2013 est clair : l'obligation des Etats parties à la Convention de reconnaître aux personnes relevant de leur juridiction les droits et libertés de la Convention implique qu'ils doivent tirer les conséquences d'un arrêt de la Cour qui concerne un autre Etat « *lorsque son ordre juridique comporte le même problème* ». La Grande chambre a ainsi souligné que « *si le caractère essentiellement déclaratoire des arrêts de la Cour laisse à l'Etat le choix des moyens pour effacer les conséquences de la violation [...], il y a lieu de rappeler en même temps que l'adoption de mesures générales implique pour l'Etat l'obligation de prévenir, avec diligence, de nouvelles violations semblables à celles constatées dans les arrêts de la Cour [...]. Cela entraîne l'obligation pour le juge national d'assurer, conformément à son ordre constitutionnel et dans le respect du principe de sécurité juridique, le plein effet des normes de la Convention, telles qu'interprétées par la Cour* »²⁴. Des arrêts récents des

²⁰ Pour ce qui concerne la France, la CNCDH recommandait en 2008 « *la création d'un Comité des droits de l'homme au sein de chacune des deux assemblées* », CNCDH, *Avis sur la diplomatie française et les droits de l'homme*, 6 février 2008, recommandation n° 65. Cette recommandation n'a à ce jour pas été mise en œuvre.

²¹ Voir également, Résolution 1823(2011) adoptée par l'APCE le 23 juin 2011, *Parlements nationaux garants des droits de l'homme*, point 6.4 : l'Assemblée « *invite tous les Etats membres à prévoir une procédure parlementaire adéquate destinée à vérifier systématiquement la compatibilité des projets de loi avec les normes de la Convention et à éviter de futures violations de la Convention, y compris par le suivi régulier de l'ensemble des arrêts susceptibles d'avoir une incidence sur les ordres juridiques concernés* ».

²² Sur ce dernier point, voir Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Le rôle des parlements dans la mise en œuvre des standards de la CEDH : vue d'ensemble des structures et des mécanismes existants*, Note de fond établie par le secrétariat, PPSD (201)22, 21 octobre 2014.

²³ Audition par la CNCDH de Vincent Berger, ancien juriste de la Cour européenne des droits de l'homme, 14 mars 2014.

²⁴ Arrêt *Fabris c. France*, requête n° [16574/08](#), 7 février 2013, §75. Dans son « *Mémoire aux Etats en vue de la Conférence d'Interlaken* », en date du 3 juillet 2009, le président de la Cour de l'époque avait lui-même souligné cette idée : « *Il n'est plus acceptable qu'un Etat ne tire pas le plus tôt possible les conséquences d'un arrêt concluant à une violation de la Convention par un autre Etat lorsque son ordre juridique comporte le même problème. L'autorité de la chose interprétée par la Cour va au-delà de la res judicata au sens strict.*

juridictions suprêmes françaises ont d'ailleurs également admis cette idée²⁵, qui doit logiquement s'accompagner d'une veille systématique de la jurisprudence de la Cour, afin de prévenir d'éventuelles violations.

26. Par ailleurs, il convient de souligner, pour le saluer, que de nombreuses mesures prises par la Cour permettent déjà de renforcer la connaissance de son existence, de son fonctionnement et de sa jurisprudence (traduction, diffusion, détachement auprès du greffe de la Cour, actions de formation, guide pratique sur la recevabilité, guides de jurisprudence, fiches thématiques etc.)²⁶. Mais des efforts de diffusion et de formation devraient également être faits par les Etats, à qui incombe la responsabilité première d'appliquer la Convention. Ainsi, les programmes de formation initiale et continue à destination notamment des magistrats devraient être renforcés, comme le suggère d'ailleurs le projet de déclaration (Plan d'action, B.1.b)). Cela passe notamment, mais pas exclusivement, par les visites, les stages et les détachements de juristes nationaux auprès de la Cour « *afin d'accroître leur connaissance du système de la Convention* » (Plan d'action, B.1.c)).
27. Par ailleurs, la France doit rester particulièrement vigilante au maintien effectif des deux langues officielles, anglais et français, au sein du Conseil de l'Europe. Cela implique de faire toute sa place à l'exigence de bilinguisme dans l'élection des juges et le recrutement du personnel de la Cour. Il en va du pluralisme juridique au sein de la juridiction et de la diffusion internationale de la jurisprudence.

B - Le traitement des affaires : le rôle de la Cour

28. La CNCDH salue les nombreuses initiatives prises par la Cour pour améliorer sa capacité de traitement des requêtes, avec un succès confirmé, ce dont se félicite la déclaration de Bruxelles dès ses premiers paragraphes²⁷. Ainsi, le nombre de requêtes pendantes a chuté de plus de 50% passant de 160 000 en 2011 à 70 000 fin 2014²⁸.
29. Malgré tout, les Etats considèrent que des améliorations supplémentaires pourraient être apportées pour poursuivre le travail de résorption de l'arriéré. La CNCDH met en garde contre toute ingérence des Etats dans le fonctionnement de la Cour. Si les Etats peuvent éventuellement suggérer des pistes de réflexion, ils ne peuvent en aucun cas exiger ou demander à la Cour de modifier ses méthodes de travail. De plus, le souci purement quantitatif de productivité ne doit pas aller à l'encontre de l'accès effectif de la Cour aux justiciables qui doit rester l'une des bases du système.
30. La déclaration de Bruxelles « *salue l'intention exprimée par la Cour de motiver de manière brève, ses décisions d'irrecevabilité de juge unique, et invite la Cour à le faire à partir de janvier 2016* » et l'invite à « *envisager à motiver également, de*

Une telle évolution ira de pair avec l'« effet direct » de la Convention en droit interne et avec son appropriation par les Etats », Mémoire du président de la Cour européenne des droits de l'homme aux Etats en vue de la Conférence d'Interlaken, 3 juillet 2009, p.6.

²⁵ V. notamment l'arrêt de l'assemblée plénière de la Cour de cassation du 15 avril 2011 relatif à la garde à vue, aux termes duquel « *les Etats adhérents à la Convention européenne sont tenus de respecter les décisions de la Cour européenne sans attendre d'être attaqués devant elle ni d'avoir modifié leur législation* », ce qui revient à reconnaître l'autorité interprétative des arrêts de la Cour européenne rendus à l'égard d'autres Etats - Arrêt n° 589 du 15 avril 2011 (10-17.049), Cour de cassation, Assemblée plénière.

²⁶ V. à ce sujet, Cour européenne des droits de l'homme, *Le processus d'Interlaken et la Cour (rapport 2014)*, Doc n° 5001429, 28 janvier 2015.

²⁷ La Conférence de haut niveau « *Salue tout particulièrement les efforts de la Cour dans la mise en œuvre rapide du Protocole n° 14 à la Convention, entré en vigueur le 1^{er} juin 2010, la résorption de l'arriéré des affaires manifestement irrecevables se dessinant à l'horizon 2015* », lignes 24-26, p.1.

²⁸ Cour européenne des droits de l'homme, *Contribution de la Cour à la Conférence de Bruxelles*, 26 janvier 2015.

manière brève, ses décisions indiquant des mesures provisoires et les décisions de son collège de cinq juges rejetant des demandes de renvoi » (Plan d'action, A.1.c) et d)). La CNCDH prend acte de cette demande, qui peut présenter un intérêt pour les Etats comme pour les requérants et leurs conseils et améliorer la compréhension de la jurisprudence de la Cour tant sur la recevabilité que sur le fond. Il convient toutefois de différencier les décisions en cause en tenant compte de leurs spécificités procédurales, comme les mesures provisoires. Il conviendrait surtout d'ajuster les moyens humains à cette nouvelle exigence, cette obligation de motivation, pour légitime qu'elle soit, induit une charge de travail non négligeable dès lors qu'on souhaite lui donner un sens pratique et faire en sorte qu'elle éclaire utilement les destinataires des décisions, quelle que soit leur nature.

31. Elle constate par ailleurs avec soulagement la suppression dans la dernière version du texte de l'exigence de majorité qualifiée dans le cas d'un arrêt « *qui aurait pour effet de remettre en cause une jurisprudence nationale bien établie ou une législation nationale reflétant un consensus national sur une question sociétale de principe* ». Au-delà de fortes objections de principe, fondées sur l'absence de précédents et sur son caractère difficilement praticable eu égard à la grande subjectivité qu'elle comporte, cette proposition aurait pour effet de remettre en cause la nature juridique de la Cour d'introduire une distinction pernicieuse entre les arrêts pris à l'unanimité ou à la majorité qualifiée et ceux adoptés à la majorité simple.
32. De plus, la déclaration de Bruxelles appelle les Etats parties à « *veiller à ce que les requérants potentiels aient accès à des informations sur la Convention et la Cour, en particulier sur la portée et les limites de la protection de la Convention, la compétence de la Cour et les critères de recevabilité* ». Il convient de laisser le soin à la Cour de déterminer seule les limites de la protection de la Convention. Elle a, à ce sujet, développé des outils utiles sur la recevabilité²⁹. Il appartient dès lors aux Etats d'assurer une bonne diffusion de ces outils, ce qui passe par leur traduction, sans qu'il apparaisse opportun que les Etats se dotent d'outils supplémentaires inutiles et potentiellement sources de confusion.
33. La CNCDH appuie par ailleurs la suppression de la mention du caractère « *chronophage* » de l'examen de l'exécution de certaines affaires, en faisant expressément référence aux affaires interétatiques, qui figurait dans les versions antérieures du projet de déclaration. La CNCDH considère que les affaires interétatiques font partie intégrante du système de protection, en instaurant une forme essentielle de la garantie collective des droits de l'homme en Europe et reflètent le plus souvent des violations massives des droits de l'homme qui devraient faire l'objet d'une vigilance toute particulière du Comité des ministres, garant de l'ordre public européen. Elles ne devraient donc en aucun cas être marginalisées dans la déclaration de Bruxelles ou de manière plus générale.

C - L'exécution des arrêts de la Cour

34. L'exécution des arrêts de la Cour européenne constitue le point central de la Conférence de Bruxelles, ce qui se justifie par le rôle majeur de l'exécution dans le système de protection de la Convention européenne. Une bonne exécution, rapide et complète, est gage de diminution des violations de la Convention et des requêtes devant la Cour. Cette dimension est donc garante de la pérennité et de l'effectivité du

²⁹ V. notamment Guide pratique sur la recevabilité, 2014 ou encore Clip sur les conditions de recevabilité, 25 janvier 2015, disponible sur YouTube.

système. Or de ce point de vue, comme l'a souligné la Cour, « *le stade de l'exécution des arrêts a manifestement besoin d'être amélioré* »³⁰.

35. En particulier, si la réforme du suivi de l'exécution en 2011 a permis des améliorations notables du système³¹, ce que le projet de déclaration souligne d'ailleurs³², il convient de noter que le nombre d'affaires répétitives devant la Cour est illustratif d'un défaut d'exécution par nombre d'Etats, ce que le projet de déclaration admet à demi-mot³³. Selon les chiffres disponibles, 50% des requêtes pendantes, soit 35 000 requêtes, concernent des affaires répétitives³⁴. Il apparaît même que le nombre de requêtes répétitives représente une part de plus en plus importante du nombre total de requêtes pendantes devant la Cour³⁵.
36. Afin de répondre à l'inexécution de certains arrêts, le projet de déclaration évoque plusieurs propositions intéressantes du dialogue interinstitutionnel jusqu'au recours graduel aux procédures prévues à l'article 46.3 (saisine de la Cour sur une question d'interprétation) et 46.4 (recours en manquement). Sur le premier aspect, un rôle accru de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dans le processus de l'exécution pourrait également être envisagé.
37. Pour la Cour, même si elle parvient à maîtriser l'arriéré d'affaires répétitives, il n'en demeure pas moins que « *le phénomène sous-jacent n'en disparaîtra pas pour autant* ». Par phénomène sous-jacent, elle entend l'absence d'exécution des arrêts. La Cour insiste sur le fait que « *ce problème, qui grève de manière excessive et préjudiciable le mécanisme européen, doit être réglé par les Etats directement concernés et par le Comité des ministres dans le cadre de sa surveillance* »³⁶. Or, lorsque le projet de déclaration rappelle, concernant la Cour, « *les défis qui demeurent, notamment les affaires répétitives* » (Plan d'action, A.2.) ou qu'il « *souligne la nécessité de trouver, tant au niveau de la Cour que dans le cadre de l'exécution des arrêts, des solutions efficaces pour traiter les affaires répétitives* » (déclaration, (7)), il laisse supposer que la Cour est responsable du nombre d'affaires répétitives et qu'elle doit mettre en place des méthodes pour y remédier. C'est oublier le fait que l'origine de ces affaires réside dans l'absence d'exécution satisfaisante des arrêts de la Cour par les Etats.
38. Pour remédier aux lacunes dans l'exécution, plusieurs évolutions pourraient apparaître nécessaires. La Cour a déjà mis en place des procédures intéressantes, à l'instar de la procédure des arrêts pilotes qui a précisément pour objet d'éviter la multiplication de requêtes similaires soulevant « *un problème structurel ou systémique ou un autre*

³⁰ Cour européenne des droits de l'homme, *Contribution de la Cour à la Conférence de Bruxelles*, 27 janvier 2015, §12

³¹ La surveillance de l'adoption et de la mise en œuvre des plans d'action suit depuis janvier 2011 une nouvelle procédure à deux axes. La plupart des affaires suivent la procédure standard. Une procédure soutenue est quant à elle utilisée dans les affaires qui requièrent des mesures de caractère individuel urgentes ou qui révèlent des problèmes structurels importants (en particulier les arrêts pilotes) et dans les affaires interétatiques. V. [site](#) du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, rubrique affaires pendantes : état d'exécution.

³² V. lignes 27-29, p.1.

³³ V. lignes 50-51, p.2.

³⁴ Cour européenne des droits de l'homme, *Le processus d'Interlaken et la Cour (rapport 2014)*, Doc n° 5001429, 28 janvier 2015, p.3.

³⁵ En 2010, il y avait au total 119 300 requêtes pendantes devant la Cour, dont 19 859 (17 %) étaient des requêtes répétitives. En avril 2012, ces chiffres étaient respectivement de 149 450 et 36 060 (24 %). Le 1er avril 2014, il y avait 96 050 requêtes pendantes, dont 41 375 requêtes répétitives (43%), v. Cour européenne des droits de l'homme, *Réponse à la demande du Comité des Ministres de formuler des observations sur le rapport du CDDH sur l'exécution*, 9 mai 2014, §6.

³⁶ Cour européenne des droits de l'homme, *Le processus d'Interlaken et la Cour (rapport 2014)*, Doc n° 5001429, 28 janvier 2015, p.11.

dysfonctionnement similaire »³⁷, en demandant à l'Etat de remédier dans un délai déterminé au problème constaté. Il serait aujourd'hui utile que la Cour intègre davantage la dimension de l'exécution dans ses arrêts³⁸, en donnant quelques orientations sur les implications concrètes de l'arrêt pour le dispositif législatif, réglementaire ou administratif national. Il peut également être intéressant que la Cour indique clairement lorsqu'un arrêt ne requiert pas de mesure générale, permettant ainsi un traitement plus efficace de l'exécution. Pour la CNCDH, cette évolution de la pratique est souhaitable et doit être encouragée en ce qu'elle est de nature à faciliter l'exécution des arrêts. Elle s'inscrit pleinement dans la fonction juridictionnelle de la Cour et apparaît également comme le corollaire logique de la motivation des arrêts. La CNCDH appuie ce mouvement, déjà initié par la Cour, et regrette que la dernière version du projet de déclaration ne retienne pas cette piste d'évolution comme souhaitable. La formulation retenue dans l'actuel projet ne fait référence qu'à la délivrance par la Cour d'informations sur l'état d'avancement des procédures, afin que les Etats puissent « *en tirer les éventuelles conséquences au regard des requêtes pendantes et de toutes mesures d'exécution à prendre* », sans aborder le contenu même de ces modifications qui pourrait être suggéré par la Cour (Plan d'action, A.2.c)).

39. La CNCDH considère, s'agissant de la possibilité qui serait donnée aux parties « *de faire des commentaires sur la pertinence des moyens d'exécution identifiés* » que l'instauration d'un tel mécanisme ne saurait se faire au détriment de la durée de la procédure devant la Cour. Il apparaît en outre souhaitable que le dialogue se renforce entre la Cour, le Comité des ministres et le Service de l'exécution. La Cour se dit d'ailleurs « *favorable à l'idée de tenir des discussions avec les représentants du service de l'exécution sur une base régulière* »³⁹ au sujet de questions actuelles concernant l'exécution des arrêts.
40. En outre, le projet de déclaration de Bruxelles demande aux Etats de « *mettre en place en temps opportun des recours effectifs au niveau national pour réparer les violations de la Convention constatées par la Cour, y compris, le cas échéant, d'assurer une réparation intégrale aux requérants* » (Plan d'action, B.2.b)). La CNCDH rappelle qu'une procédure de réouverture existe en France depuis 2000 en matière pénale et a été récemment réformée par la *loi n° 2014-640 du 20 juin 2014 relative à la réforme des procédures de révision et de réexamen d'une condamnation pénale définitive*. Dans ce cadre, à la lumière de cette expérience positive concernant les affaires pénales, la CNCDH peut appuyer la proposition de faire de la procédure de réouverture (ou de réexamen) un principe général d'exécution, avec les aménagements qui sont nécessaires pour les affaires civiles afin de tenir compte du respect des droits et intérêts des tiers.
41. S'agissant du Comité des ministres, la CNCDH approuve les modifications proposées en ce qui concerne son organisation et son fonctionnement, tant il apparaît que ceux-ci ne permettent pas une surveillance prompte et efficace des mesures prises pour l'exécution des arrêts et de leurs incidences. Qu'il s'agisse de « *réfléchir à de nouveaux moyens permettant d'accroître l'efficacité de ses réunions Droits de l'homme, y compris sur la question de la présidence et sur celle de la fréquence et de la durée des réunions* » (Plan d'action, C.1.d)), de permettre la participation de représentants d'autres organes de suivi ou consultatif (Plan d'action, C.1.h)),

³⁷ Article 61 du Règlement de la Cour sur la procédure de l'arrêt pilote.

³⁸ Il y a aujourd'hui environ 150 affaires dans lesquelles des suggestions d'ordre général destinées à guider le gouvernement sur les mesures d'exécution possibles ou parfois des directives spécifiques contraignantes pour l'Etat défendeur sont indiquées par la Cour, v. Cour européenne des droits de l'homme, *Réponse à la demande du Comité des Ministres de formuler des observations sur le rapport du CDDH sur l'exécution*, 9 mai 2014, §12.

³⁹ Cour européenne des droits de l'homme, *Contribution de la Cour à la Conférence de Bruxelles*, 26 janvier 2015, §19.

d'augmenter la transparence du processus d'exécution (Plan d'action, C.1.i)) et de favoriser les synergies entre les différents organes concernés du Conseil de l'Europe (Plan d'action, C.1.c)), le texte comporte une série d'innovations de nature à contribuer à une meilleure prise en compte des effets concrets des mesures générales prises par les Etats, en exécution d'un ou de plusieurs arrêts.

42. Le projet de déclaration prévoit également une modification du *Règlement du Comité des ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables* « de manière à inclure les communications écrites des organisations ou des instances internationales identifiées par le Comité des Ministres » (Plan d'action, C.1.e.). La règle 9 permet déjà au Comité des ministres de « prendre en considération » toute communication transmise par des INDH et des ONG sur l'exécution d'un arrêt⁴⁰. Au-delà de cette simple possibilité de prise en compte, il serait opportun et utile d'inscrire clairement que le Service de l'exécution des arrêts devrait pouvoir être en mesure de solliciter directement l'avis de sources extérieures, telles que les INDH ou les ONG. En outre, la procédure devrait formaliser les modalités de prise en compte de telles communications. A cet égard, la CNCDH regrette la suppression, dans le cours des négociations, de l'invitation initialement faite par le projet de déclaration au Comité des ministres de mentionner dans ses décisions et résolutions les communications transmises.
43. L'intervention du Service de l'exécution des arrêts, que ce soit dans sa dimension de surveillance ou de coopération bilatérale, constitue assurément un élément clé pour la mise en œuvre des mesures propres à corriger les violations constatées par la Cour. Compte tenu des ressources très faibles dont le Service dispose, il apparaît déterminant que la Conférence aboutisse à des mesures concrètes pour remédier à cet état de fait. Aussi, la déclaration devrait recourir à une formulation plus précise et plus ferme que celle retenue dans le projet qui encourage le Comité des ministres à « soutenir une augmentation des ressources du Service de l'exécution des arrêts, afin de lui permettre de remplir ses fonctions de conseil et d'augmenter ses activités de coopération et de dialogue bilatéral avec les Etats parties, en prévoyant davantage de personnel permanent dont l'expertise couvre les systèmes juridiques nationaux, ainsi qu'en encourageant les Etats à envisager des détachements de juges ou de fonctionnaires ou de magistrats nationaux » (Plan d'action, C.1.k)). De même, une réflexion devrait être engagée sur les dispositions statutaires régissant ce service⁴¹.

II -Mécanisme national d'exécution des arrêts : des pistes à creuser dans le cadre d'une réflexion large et inclusive

44. Le projet de déclaration appelle à un dialogue renforcé avec les parlements, les INDH et les représentants de la société civile en matière d'exécution des arrêts. Cette préconisation traduit la volonté d'ouvrir le processus national d'exécution ainsi que de le rendre plus transparent. Ce rôle accru des parlements, des INDH et de la société civile dans le suivi de l'exécution passerait notamment par une meilleure accessibilité aux informations : arrêts, plans et bilans d'action, décisions et résolutions du Comité des Ministres (Plan d'action, B.2.f)) ainsi que par la tenue de débats réguliers au niveau national sur l'exécution des arrêts (Plan d'action, B.2.j)). La contribution d'ENNHRI, que la CNCDH fait sienne, recommande également que les projets de plan d'action du

⁴⁰ Règle 9 des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables (adoptées par le Comité des Ministres le 10 mai 2006, lors de la 964^e réunion des Délégués des Ministres).

⁴¹ A cet égard, voir les commentaires du Greffier de la Cour sur la nécessaire évolution du statut de ce service, in *Pilot judgments from the Court's Perspective*, Conférence de Stockholm, H/Inf(2008)/11.

gouvernement sur l'exécution d'un arrêt soient soumis à l'INDH pour consultation, avant transmission au Comité des ministres⁴².

45. La CNCDH observe que le texte issu des négociations ne fait plus référence à la mise en place d'un mécanisme de surveillance de l'exécution des arrêts associant les INDH et constituant, au niveau national, un « *relais* » du Comité des Ministres, alors que celle-ci figurait dans le projet initial (anciennement B.2.h⁴³). Elle considère que la déclaration pourrait utilement inviter les Etats à engager une réflexion au niveau national, en liaison avec les INDH, sur l'opportunité d'un tel mécanisme. Quarante-quatre organisations, ONG et instances représentatives des avocats appellent d'ailleurs les Etats à « *organiser rapidement, sous l'égide de leurs INDH respectives, des Etats généraux sur l'application de la Convention à l'échelon interne* », qui aborderait la question de l'exécution effective des arrêts de la Cour⁴⁴.
46. Ces propositions complètent utilement la possibilité ouverte par la règle 9 susmentionnée qui, elle, instaure un dialogue avec l'instance compétente du Conseil de l'Europe. La CNCDH qui a l'expérience de la règle 9, a toujours au préalable favorisé un dialogue en amont de l'envoi d'une communication avec le MAEDI, ministère responsable de l'exécution des arrêts en France. La circulaire du Premier ministre relative à *l'exécution des arrêts de la Cour européenne* souligne d'ailleurs l'importance de ces échanges⁴⁵. Elle a pu constater que, dans les pays où les relations entre l'INDH et l'exécutif le permettent, comme c'est le cas dans la très grande majorité des Etats du Conseil de l'Europe, ces échanges sur les implications de l'exécution des arrêts et le partage d'informations sur les mesures envisagées sont toujours instructifs et de nature à permettre une mise en œuvre plus appropriée.
47. Dans la droite ligne des recommandations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, de la déclaration de Brighton qui encourage les Etats « *à faciliter le rôle important joué par les parlements nationaux dans l'examen de l'efficacité de la mise en œuvre des mesures prises* »⁴⁶ et des pratiques développées de plusieurs parlements nationaux qui ont mis en place des structures chargées spécifiquement du suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne⁴⁷, il devrait également être envisagé d'associer davantage le Parlement à l'exécution des arrêts de la Cour. Cette implication, que le Sénat français appelle de ses vœux⁴⁸, pourrait se matérialiser par le

⁴² *Submission of the European Network of National Human Rights Institutions (ENNHRI)*, 10 février 2015, p.5.

⁴³ « *Encourager, en vertu du principe de subsidiarité, la mise en place d'un mécanisme de surveillance de l'exécution des arrêts qui pourrait constituer, au niveau national, un « relais » du Comité des Ministres, impliquant les autorités exécutives, juridictionnelles et parlementaires et associant, le cas échéant, des représentants de la société civile et des Institutions nationales des droits de l'homme, permettant de la sorte de renforcer les synergies nationales* », Conférence de haut niveau sur la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, une responsabilité partagée, Déclaration de Bruxelles, version du 20 janvier 2015.

⁴⁴ Déclaration commune d'organisations actives dans la défense en justice des droits des détenus, dans la perspective de la Conférence à haut niveau organisée par la présidence belge du Comité des ministres.

⁴⁵ Circulaire du Premier ministre n°5464/SG relative à *l'exécution des arrêts de la Cour européenne*, 23 avril 2010, annexe 1 : le circuit de l'exécution.

⁴⁶ Conférence sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, Déclaration de Brighton, 20 avril 2012, §29.a)iii).

⁴⁷ Voir à ce sujet : Résolution 1823(2011) adoptée par l'APCE le 23 juin 2011, *Parlements nationaux garants des droits de l'homme* ; Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Le rôle des parlements dans la mise en œuvre des standards de la CEDH : vue d'ensemble des structures et des mécanismes existants*, Note de fond établie par le secrétariat, PPSD (201)22, 21 octobre 2014.

⁴⁸ Le rapport d'information du Sénat précédemment mentionné souligne ainsi « La nécessité d'une implication plus forte du Parlement. [...] un meilleur respect de la Convention européenne des droits de l'homme par notre pays passe nécessairement par une implication plus forte du Parlement. Plusieurs condamnations récentes - concernant la garde à vue ou le droit d'asile par exemple - ont en effet trouvé leur source dans des lois qui ne respectaient pas les prescriptions édictées dans la Convention », v. Rapport d'information fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration

biais par exemple d'un rapport annuel au Parlement sur l'exécution, ou encore d'auditions régulières par les commissions concernées par l'exécution des arrêts, notamment lorsque ceux-ci appellent l'adoption de mesures législatives. Les parlements pourraient également être destinataires des plans ou bilans d'action afin qu'ils puissent les étudier de manière approfondie, lorsque cela s'avère nécessaire⁴⁹. La CNCDH partage pleinement l'avis de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe qui rappelle que les parlements nationaux sont « *exceptionnellement bien placés pour demander aux gouvernements des comptes sur l'exécution rapide et effective des arrêts de la Cour, ainsi que pour adopter rapidement les amendements législatifs nécessaires* »⁵⁰.

48. Au niveau interministériel, l'idée d'un réseau structuré de personnes de contact pour l'exécution « *suffisamment familiarisés avec la jurisprudence de la Cour, ainsi qu'avec les recommandations et la pratique pertinente du Comité des ministres* »⁵¹ devrait être approfondie dans le prolongement de la concertation interministérielle qui existe déjà en amont lorsqu'il s'agit de définir la position de la France comme défendeur, y compris en matière de règlement amiable. La CNCDH est d'avis qu'un dispositif interministériel centralisé et structuré, disposant de l'autorité et de l'expertise requises - le projet de déclaration évoquant lui « *les moyens et l'autorité appropriés* » (Plan d'action, B.2.c) -, est le mieux à même d'assurer une exécution rapide et effective des arrêts de la Cour européenne.

49. Il s'agit ici de pistes que la CNCDH se propose d'approfondir dans le cadre de la mise en œuvre de la déclaration de Bruxelles, qui confie un rôle précis aux INDH en appelant les Etats à les « *impliquer [...] dans la mise en œuvre du plan d'action* » (Mise en œuvre du plan d'action (5)). La France est certes loin d'être la moins bonne élève en la matière⁵², mais malgré tout, des points de blocage persistent dans certains domaines⁵³, et des problèmes endémiques sous-jacents à des violations constatées par la Cour dans des arrêts demeurent entiers⁵⁴. De surcroît, dans un souci d'exemplarité envers les Etats plus défaillants, il est important que la France se dote d'un mécanisme irréprochable. La CNCDH souhaite ainsi prochainement mener une réflexion assortie de propositions concrètes sur le mécanisme national d'exécution en France, sur la manière dont il devrait être structuré, ainsi que sur la manière dont il pourrait à l'avenir

générale sur la Cour européenne des droits de l'Homme, par MM. Jean-Pierre Michel et Patrice Gélard, sénateurs, enregistré à la Présidence du Sénat le 25 juillet 2012.

⁴⁹ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, *Le rôle des parlements dans la mise en œuvre des standards de la CEDH : vue d'ensemble des structures et des mécanismes existants*, Note de fond établie par le secrétariat, PPSD (201)22, 21 octobre 2014, p.8.

⁵⁰ Résolution 1823(2011) adoptée par l'APCE le 23 juin 2011, *Parlements nationaux garants des droits de l'homme*.

⁵¹ Recommandation CM/Rec(2008)2 du Comité des Ministres aux Etats membres sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme

⁵² 52 arrêts contre la France sont actuellement en phase d'exécution, 4 en procédure soutenue, 5 nouvelles affaires, 43 en procédure standard. A titre comparatif, l'Allemagne a 18 arrêts en cours d'exécution, le Royaume Uni en a 24, l'Espagne 29, le Portugal 115, l'Italie 2621, la Turquie 1543, la Russie 1463. Ces informations sont disponibles sur le [site](#) du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, rubrique affaires pendantes : état d'exécution.

⁵³ En ce qui concerne par exemple la mise en œuvre, en pratique, du droit à un recours effectif en matière de mesures d'éloignement, après l'arrêt de Grande chambre *De Souza Ribeiro c. France*, requête n° [22689/07](#) du 13 décembre 2012. L'arrêt *Winterstein c. France* du 17 octobre 2013, requête n° [27013/07](#), pose lui aussi des questions de fond non réglées quant à ses implications sur les plans législatif et jurisprudentiel, comme le démontre la [communication](#) déposée par ATD-Quart Monde au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe du 20 janvier 2015 et la [réponse](#) des autorités françaises du 28 janvier 2015.

⁵⁴ En particulier, la CNCDH a récemment formé, aux côtés du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, une tierce intervention soulignant le caractère structurel des violations de l'article 3 de la Convention à raison de la surpopulation en maison d'arrêt, dans l'affaire *Yengo c. France*, n° 50494/12, communiquée le 4 juin 2013.

l'associer, de même que les autorités indépendantes concernées, comme le Défenseur des droits ou le Contrôleur général des lieux de privation de liberté, et le Parlement.

Recommandations de la CNCDH

Dans le cadre de la Conférence de Bruxelles des 26 et 27 mars 2015, la CNCDH demande au gouvernement :

1. De défendre une position claire de soutien à l'indépendance et à l'effectivité de la Cour européenne, ainsi qu'au renforcement, de manière plus générale, du système de protection des droits de l'homme tels que consacrés par la Convention européenne.
2. De défendre une interprétation du principe de subsidiarité conforme à celle de la Cour européenne qui considère qu'en vertu de ce principe, il incombe en premier lieu au juge national d'assurer la garantie des droits de la Convention, la Cour n'intervenant qu'en cas de défaillance du juge interne. Au sens large, ce principe implique également la reconnaissance de la responsabilité première des autorités nationales d'appliquer la Convention européenne telle qu'interprétée par la Cour européenne.
3. De plaider pour la suppression d'un langage dans le texte de déclaration qui apparaîtrait comme une remise en cause de la cohérence de la jurisprudence de la Cour, dont la grande constance dans le temps doit être reconnue.
4. De soutenir la suppression dans le texte de la déclaration de toute formulation laissant entendre que le nombre considérable (+50%) des requêtes répétitives devant la Cour est un défi posé à la Cour exclusivement, et non aux Etats, alors même que ces requêtes illustrent l'absence d'exécution suffisante des arrêts de la Cour.
5. De soutenir une formulation dans le texte de la déclaration qui reconnaisse explicitement la nécessité impérieuse pour un Etat partie de prendre en compte, au-delà des seuls arrêts le concernant nommément, les arrêts pris contre d'autres Etats et révélant un problème structurel.
6. De veiller à ce qu'il soit prévu dans le texte du plan d'action attenant à la déclaration qu'un travail de recensement et d'échanges de bonnes pratiques soit réalisé au niveau du Conseil de l'Europe sur les dispositifs internes assurant un examen de compatibilité des normes et pratiques à la Convention européenne et à la jurisprudence de la Cour, y compris par la désignation de points de contact.
7. De soutenir la pratique déjà existante de la Cour de fournir à l'Etat condamné des orientations précises sur les implications concrètes de l'arrêt et ainsi, faciliter son exécution rapide et effective.
8. D'appeler au renforcement du dialogue entre la Cour, le Comité des ministres et le Service de l'exécution des arrêts de la Cour.
9. D'appeler à la réforme des procédures et des méthodes de travail du Comité des ministres dans sa fonction de surveillance de l'exécution des arrêts, dans le sens de l'efficacité, de l'objectivité et de la transparence.
10. De soutenir l'inscription dans le texte de la déclaration de la possibilité pour le Service de l'exécution des arrêts de solliciter directement l'avis de sources extérieures, telles que les INDH ou les ONG.

11. D'appuyer le lancement d'une réflexion sur le renforcement des moyens et des statuts du Service de l'exécution des arrêts de la Cour dans le mécanisme de la Convention.
12. D'appuyer une augmentation substantielle du budget de la Cour européenne.
13. De veiller à ce que la déclaration de Bruxelles formule une invitation aux Etats d'engager une réflexion au niveau national, en liaison avec les INDH le cas échéant, sur leur mécanisme national d'exécution, et de présenter dans un certain délai les résultats de cette réflexion au Comité des ministres.

Sur le rôle des INDH

14. De soutenir le texte de la déclaration en ce qu'il reconnaît le rôle multi-facettes joué par les INDH dans le système de la Convention européenne.
15. De veiller à ce que soit ajoutée mention de l'importance de consulter systématiquement les INDH sur les projets ou propositions de loi mettant en jeu la Convention européenne.
16. De soutenir l'inclusion dans le texte de la déclaration de l'importance pour les Etats membres du Conseil de l'Europe de mettre en place des INDH pleinement conformes aux Principes de Paris et de renforcer le rôle du Conseil de l'Europe à cet égard.

Au niveau interne, dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, la CNCDH recommande au gouvernement :

17. De signer et de soumettre à ratification le Protocole n° 12 à la Convention européenne relatif à l'interdiction générale de la discrimination du 4 novembre 2000
18. De mener à son terme le processus de ratification du Protocole 15 du 24 juin 2013 *portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* et du Protocole 16 du 2 octobre 2013 *donnant compétence à la Cour européenne de donner des avis consultatifs* respectivement signés par la France.
19. De s'assurer que les études d'impact préalables aux projets de loi intègrent systématiquement une analyse sérieuse de la conformité de leurs dispositions à la Convention européenne et à la jurisprudence pertinente de la Cour européenne.
20. D'amplifier la diffusion des outils de la Cour sur les critères de recevabilité et les grands principes de sa jurisprudence.
21. D'encourager l'engagement d'une réflexion large et inclusive sur le mécanisme d'exécution des arrêts de la Cour européenne en France, en associant à cette réflexion le Parlement, les services concernés de l'Etat, les juridictions ainsi que la CNCDH, les autres autorités indépendantes concernées et la société civile.

De manière générale, la CNCDH appelle le gouvernement à rester vigilant quant au maintien effectif des deux langues officielles, anglais et français, au sein du Conseil de l'Europe, ce qui implique de faire toute sa place à l'exigence de bilinguisme dans l'élection des juges et le recrutement du personnel de la Cour européenne et du Conseil de l'Europe.