



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Contribution de la Cour à la Conférence de Bruxelles

Introduction

1. La Cour accueille avec satisfaction la convocation de la quatrième conférence de haut niveau sur la réforme de la Convention. Elle salue l'initiative des autorités belges et se félicite du thème qu'elles ont proposé, qui revêt une importance fondamentale pour le système de la Convention

2. La Conférence de Bruxelles vient à point nommé, 2015 se situant à mi-chemin de la période définie à Interlaken. Beaucoup de choses ont été accomplies depuis lors, en particulier l'adoption des Protocoles 15 et 16. La Cour a vu sa situation évoluer de manière très positive à la suite des réformes du Protocole n° 14 et des changements dans ses méthodes de travail. Le nombre des requêtes pendantes devant elle a connu une baisse forte et régulière, passant de plus de 160 000 en 2011 à 70 000 fin 2014.

3. Dans ce contexte, il est bon que le sujet de la mise en œuvre effective de la Convention soit à présent mis au cœur des discussions. En effet, si cette question apparaît dans toutes les déclarations issues des conférences précédentes, la place prééminente qui lui est accordée à cette occasion se justifie entièrement. La notion de « responsabilité partagée » des États contractants et de la Cour représentait un élément important de la déclaration d'Interlaken, dans laquelle elle était liée au principe de subsidiarité qui peut être considéré comme l'un des principes fondamentaux de la réforme du système de la Convention. Pour la Cour, le *partage* de responsabilité en matière de protection des droits de l'homme – qui ne se confond en aucun cas avec l'idée d'un *transfert* de responsabilité – laisse présager un nouvel équilibre plus stable dans le système de la Convention, de nature à renforcer le régime des droits de l'homme en Europe pour le plus grand bénéfice de tous ceux qu'il protège.

4. Pour la Cour, la mise en œuvre de la Convention peut être abordée sous deux angles principaux et interconnectés : celui de la prévention des violations, et celui de l'exécution des arrêts.

1. La prévention des violations de la Convention

5. Beaucoup a déjà été dit sur l'aspect préventif, notamment dans la partie A de la Déclaration de Brighton, qui privilégie une approche large et précise l'obligation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire de garantir le respect des normes de la Convention. La Cour souligne l'importance du rôle des autorités de tous les États relevant de la jurisprudence de la Convention. S'il est vrai qu'un arrêt de la Cour n'est formellement contraignant que pour l'État défendeur (ou les États défendeurs le cas échéant), *tous* les États, dans le souci de prévenir des violations futures des droits de l'homme, devraient s'assurer que leurs lois et leur pratiques administratives sont en conformité avec les principes qui sont développés dans la jurisprudence issue de la Convention. Le rôle de l'exécutif doit être souligné dans l'application de la Convention au niveau national et dans l'exécution des arrêts de la Cour. De plus, dès lors qu'il ressort d'un arrêt constatant une violation de la Convention que le problème sous-jacent ne se limite pas à l'affaire en cause, les États devraient s'y attaquer dès ce stade – sans attendre d'autres arrêts ou une procédure d'arrêt pilote.

6. La Cour espère que les États, lors de la conférence, encourageront une fois de plus leurs parlements nationaux à examiner avec soin tout particulier les questions de droits de l'homme qui se posent au cours de l'adoption d'une législation. On voit, semble-t-il, apparaître en Europe une pratique consistant à instaurer au sein des parlements des structures spécifiques chargées de conseiller le législateur sur les exigences découlant du droit issu de la Convention. Il s'agit là d'une évolution très positive qui devrait être étendue, ainsi que l'a dit à plusieurs reprises l'Assemblée parlementaire dans ses travaux récents sur la mise en œuvre et la réforme de la Convention. Comme le montre la jurisprudence de la Cour, l'indication dans les travaux parlementaires que les implications en matière de droits de l'homme ont fait l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de l'adoption d'une loi peut être importante dans certains types d'affaires, celles qui mettent en jeu la marge d'appréciation. Ainsi qu'il ressort de l'article 1 du Protocole n° 15, la marge d'appréciation tient en effet au fait qu'il incombe au premier chef aux États, conformément au principe de subsidiarité, de garantir le respect des droits et libertés définis dans la Convention.

7. Les juridictions nationales joueront toujours un rôle vital s'agissant de garantir le respect des droits de l'homme. Certaines mesures concrètes doivent être prises pour que ces juridictions soient en mesure de s'acquitter du rôle qui leur est dévolu en vertu de la Convention. La Cour souligne qu'il est important de continuer à traduire la jurisprudence de la Cour dans les langues nationales. Des efforts et des ressources financières considérables ont été consacrés depuis 2010 à ce travail de traduction, avec des résultats impressionnants. Toutefois, la majeure partie des ressources finançant ce programme, qui proviennent du Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme, ne seront plus disponibles à partir d'avril 2015. La Conférence de Bruxelles devrait garantir que cet important travail de traduction puisse se poursuivre, et même se développer, au-delà de cette date. En définitive, ce sont les États membres qui devraient eux-mêmes assurer la traduction de la jurisprudence.

8. Pour sa part, la Cour renvoie aux mesures qu'elle a prises ces dernières années pour améliorer l'accès et l'information sur la jurisprudence issue de la Convention. Elle a publié

différents types de documents, tels que des guides de jurisprudence, le guide sur la recevabilité et de nombreuses fiches thématiques. Ces documents ont été élaborés à destination de différentes catégories de lecteurs – juges et professionnels du droit, requérants potentiels et leurs conseillers juridiques, médias et grand public. La Cour continuera à développer ces outils et ces ressources à l'avenir et invite les États à les rendre plus accessibles en les faisant traduire dans leurs langues nationales. Par ailleurs, la Cour assure et continuera d'assurer un programme dynamique de formation pour des juges et des juristes qui viennent de toute l'Europe prendre part aux sessions de formation et d'étude organisées à la Cour par des juges et des juristes du greffe. Les efforts faits à Strasbourg doivent être amplifiés par un renforcement des actions éducatives et des programmes de formation en matière de droits de l'homme au niveau national.

9. À la lumière des discussions qu'elle a récemment tenues avec les juges nationaux, la Cour a identifié un domaine dans lequel elle peut apporter une aide directe aux juridictions nationales, à savoir par la coopération dans le domaine de la recherche juridique. À cet égard, elle a l'intention de créer en 2015 un réseau ayant pour but l'échange d'informations sur la jurisprudence, sous la responsabilité de son Jurisconsulte. Ce réseau sera ouvert aux juridictions suprêmes des États membres pour garantir le transfert d'informations sur la jurisprudence issue de la Convention et apporter ainsi une assistance très concrète aux juridictions nationales s'agissant d'appliquer la Convention. En même temps, ce réseau fournira des informations à la Cour sur l'application de la Convention au sein des ordres juridiques internes. La Cour poursuivra également son dialogue vital avec ses interlocuteurs judiciaires au niveau national, dialogue qui pourrait se traduire et se trouver consolidé par une référence spécifique dans la Déclaration de la Conférence.

10. Un autre point concernant le rôle des juridictions nationales est la procédure d'avis consultatif instituée par le Protocole n° 16. La Cour souligne le potentiel offert par cette procédure pour assister les tribunaux nationaux dans leur examen des questions relevant de la Convention afin que les problèmes soient résolus au niveau national, et espère qu'elle prendra effet prochainement. Or, à ce jour, le Protocole n° 16 n'a été ratifié par aucun État. La Conférence de Bruxelles devrait soutenir le Protocole en appelant les États signataires à aller au bout du processus de ratification, et en invitant d'autres États à l'adopter.

II. L'exécution des arrêts

11. Le second angle d'examen de la mise en œuvre de la Convention est l'exécution des arrêts de la Cour. La Cour a récemment évoqué ce sujet à la demande du Comité des Ministres, et renvoie au contenu de la réponse qu'elle a donnée à cette occasion¹.

12. Pour la Cour, le stade de l'exécution des arrêts a manifestement besoin d'être amélioré. Cela ressort clairement du grand nombre d'affaires répétitives pendantes devant elle. Le nombre de ces affaires a globalement baissé l'année passée, pour une large part en raison de l'introduction de nouveaux recours par certains États. Néanmoins, cette catégorie représente toujours la moitié des requêtes pendantes devant la Cour, et constitue pour

¹ « Réponse à la demande du Comité des Ministres de formuler des observations sur le rapport du CDDH sur l'exécution », 9 mai 2014, publiée à l'adresse suivante : http://www.echr.coe.int/Documents/2014_Commentaires_sur_rapport_CDDH_sur_ex%C3%A9cution.pdf

celle-ci une lourde charge². Même si la Cour a l'intention de traiter ces affaires aussi vite que possible pour faire en sorte que, dans les deux prochaines années, l'arriéré d'affaires répétitives soit sous contrôle, le phénomène sous-jacent n'en disparaîtra pas pour autant. Au contraire, dans les conditions actuelles, ces affaires s'ajouteront à la liste du Comité des Ministres, qui, malgré une certaine amélioration l'année dernière, demeure excessivement longue. Cette charge ne pourra véritablement être allégée que si l'on apporte des améliorations au processus d'exécution des arrêts. À cet égard, la Cour souscrit à la position de l'Assemblée parlementaire sur le rôle important des parlements nationaux dans ce domaine, par l'exercice de leurs pouvoirs législatif et de supervision, pour assurer le respect par l'État des exigences de la Convention.

13. L'exécution des arrêts relève essentiellement des autorités nationales et du Comité des Ministres. Toutefois, la Cour a tenté d'y contribuer en incluant un passage dans le raisonnement sur le type de mesures requises pour mettre en œuvre son arrêt. Avec le CDDH, la Cour estime que la Conférence devrait être l'occasion de faire le point sur la manière dont les institutions de la Convention et les autorités nationales s'acquittent de leurs rôles respectifs une fois que la Cour a établi une violation des droits de l'homme, le mot-clé étant l'interaction entre elles³. La Cour invite dès lors à une discussion ouverte avec les États et d'autres parties sur ce sujet. Un élément important à cet égard, comme l'a mentionné le CDDH, est la procédure d'arrêt pilote, qui est devenue une caractéristique de plus en plus courante des instances conduites en vertu de la Convention. La Cour est en train de mener une étude sur les résultats de cette procédure d'arrêt pilote sur les dix dernières années. Elle est toute disposée à apporter au débat les conclusions de cette étude.

14. La Cour rappelle qu'en donnant des indications en vertu de l'article 46 de la Convention elle a pour but d'aider ou d'encourager les autorités nationales à prendre les mesures requises pour exécuter un de ses arrêts, tout en respectant les limites de la fonction judiciaire. Elle est prête à examiner avec les États et avec d'autres parties des améliorations possibles de cette pratique. Pour donner un exemple de piste de réflexion, on pourrait envisager que, dans certains types d'affaires, les parties soient invitées à formuler des observations sur l'efficacité de l'identification de mesures de redressement spécifiques dans l'arrêt de la Cour. Dans des cas exceptionnels, cela pourrait même faire l'objet d'une phase distincte de la procédure devant la Cour, qui viendrait après l'arrêt au principal, selon des modalités comparables à la pratique actuelle et occasionnelle de réserver l'application de l'article 41.

15. À cet égard, un point important est la possibilité pour un requérant de demander la réouverture de la procédure interne une fois que la Cour a conclu que la procédure initiale était contraire à la Convention. Alors que le contentieux civil pose la question des droits des tiers, pour ce qui concerne les affaires pénales et administratives, la réouverture des procédures est susceptible d'offrir au requérant la réparation la plus complète pour la violation de ses droits fondamentaux en le rétablissant dans ses droits autant que faire se peut.

² plus de 35 000 au 1^{er} janvier 2015.

³ Voir la contribution du CDDH à la Conférence, CDDH (2014) R82 Addendum II, paragraphe 10.

16. L'interaction entre les organes de la Convention concerne également les procédures jusqu'ici inutilisées introduites par le Protocole n° 14 dans l'article 46 de la Convention. La possibilité offerte à l'article 46 §§ 4 et 5 d'impliquer formellement la Cour au stade de l'exécution, ainsi que le type de circonstances dans lesquelles il serait opportun de recourir à cette procédure, méritent une réflexion approfondie.

17. Quant à l'article 46 § 3, il faut espérer qu'on y aura recours seulement à très rares occasions. Même dans ce cas, plus de dix ans après l'adoption de cette disposition par les États contractants et près de cinq ans après son entrée en vigueur, la capacité de cette disposition à aider au processus d'exécution mériterait d'être de nouveau examinée. À cet égard, la Cour relève que dans le dialogue qu'elle entretient avec les juridictions suprêmes, il a été observé qu'étant donné que les juridictions nationales peuvent être amenées à garantir l'exécution des arrêts, ce processus pourrait être entravé dans les cas où celles-ci auraient des doutes concernant les implications précises de l'arrêt. Dès lors, il serait bon de réfléchir à des moyens possibles de surmonter ces difficultés lorsqu'elles surviennent. Les tribunaux internes peuvent également avoir des interrogations sur les ramifications plus larges d'un arrêt concernant des faits spécifiques ou traitant seulement d'une partie d'un domaine juridique plus large. Dans ce contexte, le Protocole n° 16 peut avoir un rôle à jouer, en soulignant l'importance de cette nouvelle procédure.

18. Parallèlement à cela, dans l'optique d'introduire plus de clarté au stade de l'exécution de la procédure, il serait possible, dans les affaires appropriées, d'indiquer expressément dans l'arrêt qu'outre le paiement de toute satisfaction équitable pouvant être accordée, aucune autre mesure, individuelle ou générale, n'est requise.

19. La Cour estime qu'elle pourrait contribuer à la supervision de l'exécution de ses arrêts en développant ses relations avec le Service de l'Exécution du Conseil de l'Europe. Parallèlement aux contacts réguliers entre les membres du greffe et leurs homologues au Service de l'exécution, des représentants du Service de l'Exécution ont été invités en 2014 à rencontrer certaines des sections de la Cour afin de discuter avec les juges d'un certain nombre de questions actuelles concernant l'exécution des arrêts. Ces discussions ont été très utiles, et ont permis un échange d'informations et de points de vue. La Cour est favorable à l'idée de tenir de telles discussions sur une base régulière.

20. La diversité entre les États est tellement grande qu'aucune disposition institutionnelle unique ne peut être envisagée s'agissant de l'exécution des arrêts. En fonction de la nature exacte de la violation, des acteurs nationaux très différents peuvent être concernés. Néanmoins, la Cour juge intéressant d'examiner l'idée d'avoir dans chaque pays une autorité désignée ayant la responsabilité générale de garantir que les mesures nécessaires soient prises en réponse à un arrêt constatant une violation de la Convention. Le point clé est de « centraliser » le processus de sorte qu'il soit conduit avec diligence et en temps utile. Pareille approche favoriserait la prévention des violations des droits de l'homme.

III. Conclusion

21. L'Europe des droits fondamentaux doit affronter aujourd'hui des défis difficiles et de nombreuses menaces. Dans un tel contexte, la valeur de la Convention ne saurait être assez

soulignée. La Cour espère que la Conférence de Bruxelles sera pour les États européens une nouvelle occasion de réaffirmer leur engagement fort, présent et à venir, en faveur de la protection des droits de l'homme et du respect de l'état de droit. La Cour espère que la Conférence donnera lieu à 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.