



Résolution 1581 (2007)¹

Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe – bilan et perspectives

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle d'emblée les recommandations qu'elle a formulées en 2004 dans sa [Recommandation 1640 \(2004\)](#) sur le 3e rapport annuel sur les activités du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe – dont un certain nombre restent d'actualité – et réitère sa volonté d'apporter son soutien politique au travail du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe («le commissaire»).
2. L'Assemblée salue l'évolution dynamique et engagée de l'institution du Commissaire aux Droits de l'Homme depuis sa création. Cette jeune institution peut – et doit – consolider son expérience et poursuivre cette évolution qui saura lui donner toute son importance.
3. L'Assemblée prend note des perspectives d'élargissement du mandat du commissaire, mises en avant dans le cadre du Protocole no 14 à la Convention européenne des Droits de l'Homme (STCE no 194), par le rapport Juncker «Conseil de l'Europe-Union européenne: une même ambition pour le continent européen» ou celui du Groupe de sages sur l'efficacité de la Cour européenne des Droits de l'Homme («la Cour»), lesquelles attestent de la confiance accordée à cette institution.
4. La généralité des termes du mandat du commissaire a été un atout initial incontestable. A long terme, toutefois, elle pourrait entraîner certains inconvénients, tels qu'une trop grande dispersion des efforts du commissaire, et l'empêcher de concentrer ses ressources sur certaines activités qui s'avèreraient essentielles. La question d'un réexamen des termes du mandat, pour mieux cibler ce dernier à la lumière de l'expérience acquise, pourrait alors se poser le moment venu.
5. L'Assemblée souhaite que le commissaire puisse suivre la situation des droits de l'homme dans tous les Etats membres simultanément, et l'encourage à poursuivre ses efforts pour renforcer sa présence dans lesdits Etats membres, qu'elle considère essentielle. Elle est consciente que cette tâche nécessite des moyens adéquats.
6. L'Assemblée constate avec inquiétude que les attentes considérables placées dans l'institution du commissaire ne correspondent guère aux moyens dont elle dispose, même s'ils ont été augmentés récemment. L'Assemblée dénonce fermement cet état de fait qui nuit à la viabilité et au crédit de l'institution, et demande que les moyens financiers et humains mis à la disposition du commissaire pour faire face à ses missions soient substantiellement accrus, et qu'il leur soit donné la prévisibilité et la stabilité nécessaires au bon accomplissement des tâches du commissaire. En conséquence, l'Assemblée encourage le commissaire à lui faire connaître sur une base annuelle ses projets et les moyens nécessaires pour les réaliser.
7. L'Assemblée soutient l'idée d'une éventuelle contribution financière non conditionnée de l'Union européenne au financement des actions du commissaire, dont les modalités devront être précisées, dans le respect de l'indépendance de celui-ci.

1. Discussion par l'Assemblée le 5 octobre 2007 (36e séance) (voir Doc. [Doc. 11376](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Gardetto). Texte adopté par l'Assemblée le 5 octobre 2007 (36e séance).



8. L'Assemblée souligne que l'indépendance de l'institution du commissaire en fait la force, qu'elle constitue une condition sine qua non de la réalisation de son mandat et qu'elle doit toujours être une priorité. Cette indépendance doit être protégée, et, au besoin, renforcée, de manière à toujours garantir l'impartialité du commissaire. L'Assemblée estime que l'indépendance de celui-ci pourrait être consolidée notamment par des mesures procédurales qui lui confèrent une plus grande indépendance budgétaire et en matière de gestion du personnel de ses services. Elle se félicite que le commissaire soit désormais plus impliqué dans la définition de son budget. Les Etats membres ainsi que les autres organes du Conseil de l'Europe doivent respecter non seulement l'indépendance du commissaire, mais également celle de ses partenaires, en particulier les structures nationales des droits de l'homme (SNDH), c'est-à-dire la commission ou institution nationale des droits de l'homme et l'institution indépendante du médiateur.

9. La coopération du commissaire avec des institutions en dehors du Conseil de l'Europe est au cœur de sa mission. L'Assemblée se félicite de la mise en place de bonnes relations de travail, notamment avec l'Union européenne, le Bureau du haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, et encourage le commissaire à développer ces relations de manière à mettre en œuvre des synergies communes.

10. Dans ce contexte, l'Assemblée invite l'Agence européenne des droits fondamentaux à considérer le commissaire comme un partenaire essentiel et à prendre pleinement en considération ses actions; elle encourage l'Union européenne à lui apporter son soutien, y compris en envisageant un financement de certaines des activités ou projets du bureau du commissaire.

11. Pour assurer la pérennité et l'efficacité du système de contrôle de la Convention européenne des Droits de l'Homme («la Convention»), il est nécessaire de décongestionner la Cour. L'Assemblée estime que le commissaire, en synergie avec les SNDH, doit jouer un rôle clé en la matière en identifiant et en contribuant à éliminer toute pratique risquant de provoquer des actions en justice devant les tribunaux nationaux et, éventuellement, devant la Cour de Strasbourg. L'Assemblée encourage le commissaire dans ses efforts pour s'attaquer aux sources des violations des droits de l'homme et pour développer des moyens alternatifs ou complémentaires à la solution juridictionnelle pour la protection desdits droits. Elle incite notamment le commissaire à faciliter la mise en œuvre dans chaque Etat membre de systèmes de médiation indépendants, conformes aux principes de la Convention.

12. Dans ce contexte, l'Assemblée salue l'engagement du commissaire à rendre publics, sans attendre l'entrée en vigueur du Protocole no 14 à la Convention, les critères qui guideront ses interventions devant la Cour dans le cadre de ses nouvelles prérogatives telles que définies dans ledit protocole. Elle l'encourage à n'en faire usage que dans les cas dans lesquels des problèmes systémiques sont en jeu et dans lesquels des mesures d'ordre général devraient être adoptées par les Etats membres.

13. L'Assemblée constate par ailleurs qu'en matière de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, le commissaire et les SNDH sont bien placés pour informer la Cour et le Comité des Ministres de la persistance ou de la cessation des pratiques ou des situations ayant été déclarées contraires à la Convention par la Cour, et les invite à agir en ce sens. L'Assemblée se félicite de l'intention du commissaire d'inclure les problèmes structurels mis en évidence par la Cour parmi les thèmes prioritaires de son dialogue avec les autorités des Etats membres.

14. L'Assemblée note avec intérêt la proposition faite par le commissaire d'étendre ses activités en matière de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, y compris en multipliant les efforts pour vérifier la compatibilité des législations, des projets et propositions de loi, et des pratiques administratives nationales avec la Convention. L'Assemblée encourage le commissaire à poursuivre dans cette voie et l'incite à coopérer avec elle dans ce domaine.

15. L'Assemblée salue également le fait que le commissaire se soit déclaré prêt à apporter son soutien à la surveillance de la mise en œuvre des «arrêts pilotes» de la Cour et encourage cette initiative.

16. Dans le contexte du rôle renforcé que le commissaire sera amené à jouer dans le contrôle du respect de la Convention, l'Assemblée considère indispensable que des mécanismes concrets de coopération soient développés, comme indiqué en particulier dans l'exposé des motifs, d'une part, pour que la Cour identifie les problèmes structurels sous-jacents à l'occasion des arrêts qu'elle rend et les porte à la connaissance des Etats membres, du Comité des Ministres, du commissaire et de l'Assemblée, et des organes compétents du Conseil de l'Europe, et, d'autre part, afin de garantir une synergie porteuse de valeur ajoutée entre la Cour, l'Assemblée, notamment sa commission de suivi, le Comité des Ministres, la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou

dégradants (CPT), le Comité européen des Droits sociaux (CEDS), les autres organes compétents du Conseil de l'Europe et le commissaire. Les modalités de tels mécanismes pourraient être envisagées à l'occasion de la réunion annuelle tripartite entre les représentants du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire et du commissaire.

17. L'Assemblée estime que dans le cadre de cette interaction le commissaire et la Cour doivent collaborer pour définir les domaines des «arrêts pilotes» et obtenir une meilleure exécution des arrêts de la Cour, comme recommandé dans la déclaration du 19 mai 2006 du Comité des Ministres.

18. L'Assemblée rappelle que, dans un souci de cohérence et afin de faire le meilleur usage des ressources, malheureusement trop limitées, du Conseil de l'Europe, le commissaire a l'obligation statutaire prévue à l'article 1, paragraphe 2, de la [Résolution 99 \(50\)](#) du Comité des Ministres de veiller à ne pas dupliquer les travaux des autres secteurs de l'Organisation. Un effort de rationalisation et de coordination des activités du Conseil de l'Europe, un échange régulier d'informations, ainsi qu'un renforcement de la communication et de la coopération entre ses organes devraient donc être mis en œuvre par l'Organisation dans son ensemble, de manière à mieux coordonner ses travaux, qui doivent privilégier les domaines qui sont sa raison d'être et dans lesquels elle excelle, à savoir les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit.

19. L'Assemblée considère par ailleurs qu'il est impératif que chaque Etat membre possède une institution indépendante de type «médiateur», ayant compétence en matière de droits de l'homme et qui soit en mesure d'exercer efficacement ses fonctions. L'Assemblée estime qu'une bonne coopération entre l'institution du médiateur et les structures nationales des droits de l'homme est de nature à renforcer l'efficacité de la protection desdits droits. C'est pourquoi elle soutient la décision du commissaire et du haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme d'intensifier leurs efforts en vue de promouvoir la création d'institutions nationales des droits de l'homme conformes aux exigences des Principes de Paris de 1992 dans les Etats du Conseil de l'Europe n'en disposant pas encore, dans le cadre du projet pilote d'assistance technique JOIN (Joint Operations for Independent National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights). En outre, l'Assemblée estime opportun qu'en fonction des besoins soient institués dans chaque Etat membre des médiateurs spécialisés, par exemple en matière de droits des enfants, tel que cela a déjà été préconisé par l'Assemblée dans sa [Résolution 1530 \(2007\)](#) «Enfants victimes: éradiquons toutes les formes de violence, d'exploitation et d'abus».

20. D'une manière générale, d'une part, un meilleur suivi de la mise en œuvre effective des recommandations du commissaire devrait être assuré, avec l'aide des autres organes du Conseil de l'Europe, en particulier de l'Assemblée parlementaire, et, d'autre part, le commissaire devrait contrôler, notamment pendant ses visites dans les Etats membres, les suites données par ces derniers aux résolutions et recommandations de l'Assemblée parlementaire concernant les droits de l'homme.

21. L'Assemblée encourage et soutient par conséquent le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe dans ses démarches visant:

21.1. à définir et à rendre publiques les modalités de son intervention devant la Cour, de manière compatible avec la prohibition explicite de tout rôle judiciaire énoncée dans la résolution qui crée l'institution de Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe ([Résolution \(99\) 50](#)), et l'invite, ainsi que la Cour, à assurer l'échange des informations pertinentes entre ces deux institutions;

21.2. à renforcer sa coopération avec les SNDH et les autres secteurs concernés du Conseil de l'Europe en matière de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour et notamment à traiter avec une attention particulière les problèmes structurels, mis en évidence par la Cour, dans le cadre du dialogue du commissaire avec les autorités des Etats membres;

21.3. à envisager l'opportunité et la façon de renforcer sa présence sur le terrain dans les Etats membres;

21.4. à veiller constamment aux synergies et à la meilleure coordination possible avec les autres secteurs du Conseil de l'Europe.

22. L'Assemblée invite le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe:

22.1. à continuer de réagir rapidement et avec flexibilité à des questions d'actualité, notamment en formulant plus fréquemment des recommandations ad hoc et en préparant des rapports thématiques;

22.2. à faire rapport à intervalle régulier sur le suivi réservé à ses recommandations, à identifier les obstacles à leur mise en œuvre et à rendre ces rapports publics;

- 22.3. à inviter, sur des thèmes d'intérêt commun, des membres des secrétariats des autres secteurs concernés du Conseil de l'Europe à se joindre à la délégation de son bureau lors de ses visites dans les Etats membres, sur une base de réciprocité;
 - 22.4. à examiner, lors de ses visites dans les Etats membres, le suivi des résolutions et des recommandations pertinentes de l'Assemblée;
 - 22.5. à évaluer également dans ses travaux l'état des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas ou plus soumis à la procédure de suivi de l'Assemblée;
 - 22.6. à contrôler la mise en œuvre par les Etats membres de leur devoir de coopération avec la Cour et à leur apporter l'aide nécessaire pour remplir cet objectif;
 - 22.7. à étendre et à renforcer sa coopération avec les SNDH, notamment sur la base des 11 propositions formulées lors de la 10e Table ronde des médiateurs européens et du Commissaire aux Droits de l'Homme, tenue à Athènes les 12 et 13 avril 2007, et à étudier la création d'un mécanisme d'intervention pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, en particulier dans les cas d'urgence.
23. L'Assemblée invite également les autorités compétentes de tous les Etats membres:
- 23.1. à coopérer sans réserve avec le commissaire aux droits de l'homme;
 - 23.2. à mettre rapidement et pleinement en œuvre ses recommandations;
 - 23.3. à instaurer, lorsque de telles structures n'existent pas encore, des médiateurs indépendants et des SNDH compétentes en matière de droits de l'homme;
 - 23.4. à doter les SNDH des ressources adéquates, tant humaines que financières, et à assurer leur indépendance;
 - 23.5. à élaborer, s'ils ne l'ont pas encore fait, des plans d'action nationaux pour les droits de l'homme, en coopération avec le commissaire.
24. L'Assemblée décide de se référer plus régulièrement dans ses travaux aux recommandations pertinentes du commissaire. Elle se déclare disposée à répondre promptement aux éventuelles demandes du commissaire afin de le soutenir dans la mise en œuvre de ses recommandations, en particulier lorsque les Etats membres persistent à les ignorer, notamment en intervenant auprès des parlements nationaux concernés.
25. L'Assemblée décide d'établir une réponse au rapport annuel du commissaire en faisant connaître son point de vue et en examinant les activités faisant l'objet d'une coopération avec celui-ci.
26. L'Assemblée invite sa commission de suivi à inclure dans ses contrôles et à rappeler systématiquement aux Etats membres les recommandations formulées par le commissaire à l'encontre d'Etats faisant l'objet d'une procédure de suivi ou de postsuivi sur le respect de leurs obligations et à leur demander de mettre en œuvre les recommandations du commissaire qui n'auraient pas été suivies d'effet dans un délai raisonnable.