Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 13719
02 mars 2015

L'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme: la Déclaration de Brighton et au-delà

Rapport[1]
Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
Rapporteur: M. Yves POZZO DI BORGO, France, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme a étudié les mesures prises dans le cadre du processus de réforme du système de la Convention européenne des droits de l'homme depuis l'adoption, en avril 2012, de la Déclaration de Brighton. Elle observe que la Cour européenne des droits de l'homme a réalisé des progrès dans la liquidation de l'immense arriéré de requêtes manifestement irrecevables et s'apprête à surmonter les difficultés qui subsistent.

A la lumière de la démonstration faite par la Cour de son bon fonctionnement, la commission considère que les problèmes actuels qui menacent la durabilité du système de la Convention sont liés avant tout aux défaillances de la mise en œuvre de la Convention par les Etats Parties. En conséquence, la commission estime que l'assurance de l'efficacité à long terme du système de la Convention dépendra en tout premier lieu de l'applicabilité, dans la pratique, de la notion de subsidiarité, obtenue grâce au renforcement de la mise en œuvre des normes de la Convention à l'échelon national et à la garantie de l'exécution complète, effective et rapide des arrêts de la Cour. Elle souligne une fois encore le rôle vital que les parlements nationaux peuvent jouer en la matière.

1. Renvoi en commission: Décision du Bureau, Renvoi 3864 du 27 avril 2012.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Projet de recommandation 4
C. Exposé des motifs, par M. Pozzo di Borgo, rapporteur 5
1. Introduction 5
1.1. Procédure 5
1.2. Enjeux 5
2. Historique: la Conférence et la Déclaration de Brighton 6
3. Suite à donner à la Déclaration de Brighton 7
3.1. Réformes liées directement au fonctionnement de la Cour européenne des droits de l'homme 7
3.2. Adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme 10
3.3. Election des juges à la Cour européenne des droits de l'homme 11
3.4. Mise en œuvre de la Convention à l'échelon national 12
3.5. L'avenir à long terme du système de la Convention et le modèle choisi pour la Cour 19
4. Conclusions 21

A. Projet de résolution[2]

1. L'Assemblée parlementaire se félicite de l'initiative que les autorités du Royaume-Uni ont prise d'organiser la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, qui s'est tenue à Brighton les 19 et 20 avril 2012, et de l'adoption lors de cette conférence de la Déclaration de Brighton. Elle reconnaît que la Déclaration de Brighton a contribué à maintenir l'élan du processus de réforme initié par les conférences d'Interlaken en 2010 et d'Izmir en 2011.

2. L'Assemblée salue l'engagement renouvelé par les Etats membres dans la Déclaration de Brighton de veiller à l'efficacité à long terme du mécanisme régional de protection des droits de l'homme le plus avancé du monde et la reconnaissance par les Etats de leur responsabilité, partagée avec la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»), dans la mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme (STCE n° 5, «la Convention»).

3. L'Assemblée souligne l'extraordinaire contribution de la Cour à la protection des droits de l'homme en Europe depuis un demi-siècle. Elle félicite la Cour pour les progrès qu'elle a réalisés en réduisant l'arriéré de requêtes pendantes et en accroissant son efficacité.

4. Parallèlement, l'Assemblée déplore que ces progrès n'aient pas été accompagnés d'une évolution positive correspondante dans les Etats Parties à la Convention. Elle constate avec préoccupation que les principales difficultés auxquelles la Cour doit faire face, à commencer par le grand nombre de requêtes répétitives, ainsi que des violations des droits de l'homme persistantes d'une nature particulièrement grave, révèlent un non-respect par certaines Hautes Parties contractantes de leurs obligations nées de la Convention.

5. L'Assemblée appelle par conséquent une nouvelle fois les Etats membres à affermir le principe de subsidiarité, en incorporant plus efficacement les normes de la Convention dans leur ordre juridique interne, et en renforçant l'autorité des actes de jurisprudence de la Cour.

6. A cet égard, l'Assemblée invite instamment les parlements nationaux à utiliser leur potentiel de contrôle de la mise en œuvre des normes de la Convention, notamment en surveillant l'exécution des arrêts de la Cour à l'échelon national. Elle réitère les appels qu'elle a lancés dans la Résolution 1516 (2006) sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, la Résolution 1726 (2010) sur la mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme: le processus d'Interlaken, et la Résolution 1823 (2011) sur les parlements nationaux: garants des droits de l'homme en Europe, en demandant aux Etats membres qui ne l'ont pas encore fait de concevoir des mécanismes et des procédures spécialement destinés à vérifier la compatibilité de la législation avec les normes de la Convention et d'assurer une surveillance effective de l'exécution des arrêts de la Cour.

7. L'Assemblée encourage les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à signer et ratifier le Protocole n° 15 portant amendement à la Convention (STCE n° 213), tout en réaffirmant le point de vue qu'elle a exprimé dans son Avis 283 (2013), selon lequel la mention de la doctrine de la marge d'appréciation doit s'entendre comme devant être cohérente avec la doctrine élaborée par la Cour dans sa jurisprudence.

8. L'Assemblée invite également les Etats membres à signer et à ratifier le Protocole additionnel n° 16 à la Convention (STCE n° 214), ce qui renforcera le lien entre la Cour et les plus hautes juridictions des Etats en créant une plate-forme de dialogue juridictionnel, qui facilitera ainsi l'application de la jurisprudence de la Cour par les juridictions nationales.

9. L'Assemblée regrette que le Comité des Ministres n'ait pas, à ce jour, donné suite à l'appel qu'elle a lancé en dernier lieu dans sa Recommandation 1991 (2012) pour remédier à la situation budgétaire difficile du Conseil de l'Europe au plus haut niveau politique. Elle appelle le Secrétaire Général à faire tout ce qui est en son pouvoir à cet égard.

10. L'Assemblée souscrit pleinement aux conclusions de la Déclaration de Brighton, dans laquelle les Etats membres ont réaffirmé leur engagement à maintenir le droit de saisir la Cour d'une requête individuelle et à respecter leur obligation de se conformer à ses arrêts. Elle décide de continuer à suivre attentivement les mesures prises et les progrès réalisés en vue de garantir la viabilité à long terme du système de la Convention.

---

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 10 décembre 2014.

B. Projet de recommandation[3]

1. L'Assemblée parlementaire, se référant à sa Résolution … (2015) sur l'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme: la Déclaration de Brighton et au-delà, invite instamment le Comité des Ministres:

1.1. à renforcer et améliorer tous les moyens dont il dispose pour accélérer l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme;

1.2. à prendre des mesures plus résolues en cas de non-respect dilatoire, continu ou répétitif des arrêts de la Cour et, ce faisant, à œuvrer en faveur du renforcement des synergies avec l'Assemblée parlementaire et la société civile;

1.3. à remédier de toute urgence à la situation budgétaire difficile du Conseil de l'Europe et réfléchir à l'octroi à la Cour d'un budget extraordinaire temporaire, afin de lui permettre de liquider l'arriéré de requêtes fondées.

2. L'Assemblée réitère également l'appel lancé dans sa Recommandation 1991 (2012) «Garantir l'autorité et l'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme» au Comité des Ministres pour qu'il adresse une recommandation aux Etats membres, afin qu'ils renforcent l'autorité de chose interprétée des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 10 décembre 2014.

C. Exposé des motifs, par M. Pozzo di Borgo, rapporteur

1. Introduction

1.1. Procédure

1. Le 27 avril 2012, l'Assemblée parlementaire a renvoyé le sujet «L'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme et la Déclaration de Brighton» à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme pour rapport[4], en la chargeant du suivi de la mise en œuvre de la Déclaration adoptée à l'occasion de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»), organisée par la présidence britannique du Comité des Ministres à Brighton, les 19 et 20 avril 2012. Lors de sa réunion du 21 mai 2012, la commission m'a désigné rapporteur.

2. Le 11 décembre 2012, la commission a examiné une note de fond préparée par le Secrétariat sur mes instructions. A ma demande, la commission a accepté de modifier l'intitulé du rapport en «L'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme: la Déclaration de Brighton et au-delà», qui met en avant le fait que la viabilité du système de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») dépend non seulement du fonctionnement de la Cour européenne des droits de l'homme, mais du mécanisme de la Convention dans son ensemble.

3. Avec l'accord de la commission, j'ai organisé deux auditions sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme. Le 28 mai 2013, la commission a procédé à un échange de vues auquel ont participé M^me^ Nina Vajić, professeur de droit international à l'université de Zagreb, Croatie, et ancienne juge et présidente de section de la Cour européenne des droits de l'homme, et M. Vít Schorm, qui était alors président du Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR) et agent du Gouvernement de la République tchèque auprès de la Cour européenne des droits de l'homme. Le deuxième échange de vues, auquel a également participé M. Vít Schorm, à l'époque président du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), et M. Morten Ruud, président du DH-GDR et conseiller principal auprès du ministère norvégien de la Justice, a eu lieu le 25 juin 2014. Ces experts ont formulé des observations précieuses et m'ont permis de cerner les défis les plus pertinents qui devront être relevés à l'avenir pour consolider et renforcer l'efficacité du mécanisme de la Convention. J'ai également tiré un certain nombre d'éléments d'orientation des réponses données à l'«appel ouvert à informations, propositions et avis» sur la question de la réforme à plus long terme du système de la Convention, lancé par le DH-GDR, qui, selon moi, donnent un aperçu très vaste et nuancé des défis auxquels le système de la Convention est susceptible d'être confronté dans les années à venir, voire dans les prochaines décennies, selon la perception qu'en ont divers acteurs de la société civile et universitaires de toute l'Europe.

1.2. Enjeux

4. J'aimerais tout d'abord faire remarquer que je déplore profondément que le débat actuel sur la réforme, que ce soit à l'échelon national ou européen, tourne encore largement autour de l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme. Compte tenu, surtout, des critiques dont la Cour fait à l'heure actuelle l'objet, cette optique laisse entendre, de façon dangereusement erronée, que la responsabilité des principaux problèmes peut être attribuée, avant tout, à la Cour elle-même.

5. Rappelons que le système de la Convention repose sur le principe d'une responsabilité partagée entre les institutions du Conseil de l'Europe et les Hautes Parties contractantes pour garantir la viabilité de ses mécanismes, comme cela a été réaffirmé dans la Déclaration de Brighton (paragraphe 4). La garantie de l'autorité et de l'efficacité à long terme du système devra naturellement être le fait d'une entreprise conjointe des organes exécutifs, législatifs et judiciaires, à l'échelon à la fois national et européen.

6. Pour ce qui est du champ du présent rapport, rappelons que le CDDH devrait soumettre au Comité des Ministres son rapport, qui comportera des avis et d'éventuelles propositions à propos de l'avenir à plus long terme du système de la Convention et de la Cour, conformément aux paragraphes 35(c) à (f) de la Déclaration de Brighton, d'ici à la fin 2015. En attendant les propositions définitives formulées à l'échelon intergouvernemental[5], j'ai l'intention de donner dans le présent rapport une évaluation provisoire des mesures

---

4. Renvoi 3864 du 27 avril 2012.

5. Au cours de son échange de vues en juin 2014, Morten Ruud a indiqué à la commission que des travaux étaient actuellement menés par des groupes de travail sous les auspices du Comité d'experts sur la réforme de la Cour (DH-GDR). Il a évoqué, notamment, le Groupe de rédaction F (GT-GDR-F), chargé de présenter des propositions sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention.

de suivi prises à la suite de la Déclaration de Brighton du 20 avril 2012. J'ai également recensé les domaines qui exigent, selon moi, que des mesures supplémentaires soient prises par les institutions du Conseil de l'Europe et les Etats membres.

7. L'Assemblée a affirmé à plusieurs reprises sa volonté de garantir l'autorité et l'efficacité à long terme du mécanisme de protection des droits de l'homme de Strasbourg. Le processus de réforme en cours occupe une place importante dans l'actualité de l'Assemblée depuis plusieurs années et la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a examiné toute une série de questions relatives à la sauvegarde de l'efficacité du système de la Convention, comme l'efficacité de la Convention à l'échelon national et l'exécution des arrêts de la Cour par les Parties contractantes. Les travaux de la commission ont notamment abouti à l'adoption, par l'Assemblée, de la Résolution 1856 (2012) et de la Recommandation 1991 (2012) «Garantir l'autorité et l'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme»[6], de la Résolution 1982 (2014) et de la Recommandation 2039 (2014) «La Convention européenne des droits de l'homme: le besoin de renforcer la formation des professionnels du droit»[7], ainsi que de la Résolution 2009 (2014) et de la Recommandation 2051 (2014) sur le renforcement de l'indépendance de la Cour européenne des droits de l'homme[8]. J'ai donc pu, en élaborant le présent rapport, m'inspirer de manière approfondie des travaux de plusieurs de mes collègues.

8. Afin de remédier aux principales préoccupations évoquées lors de la Conférence de Brighton, le rapport portera sur deux questions qui me paraissent être les plus pertinentes lorsqu'on traite de l'avenir à long terme du système de la Convention: premièrement, la nécessité de renforcer la mise en œuvre des normes de la Convention à l'échelon national et, deuxièmement, les voies et moyens de favoriser l'exécution complète, effective et rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

2. Historique: la Conférence et la Déclaration de Brighton

9. Rappelons que la Conférence de haut niveau de Brighton sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme de 2012 s'inscrivait dans la poursuite du processus de réforme enclenché par l'adoption du Protocole n° 14 à la Convention (STE n° 194) en 2004 et par le Rapport du Groupe des Sages remis au Comité des Ministres en 2006, qui a été suivi à son tour par les conférences de haut niveau d'Interlaken (2010) et d'Izmir (2011). Dans la Déclaration d'Interlaken et la Déclaration d'Izmir, les Etats membres ont réaffirmé leur engagement en faveur du système de la Convention et leur intention de donner un nouvel élan au processus de réforme.

10. A cet égard, je partage la réaction exprimée par de nombreuses personnes – parmi lesquelles notre ancienne présidente de la commission, M^me^ Herta Däubler-Gmelin, dans ses conclusions de la réunion de la commission tenue à Paris en décembre 2009, auxquelles Morten Ruud a fait écho lors de l'échange de vues de la commission en juin 2014 – à l'égard du caractère trompeur de l'intitulé de ces conférences, qui laisse croire que les difficultés actuellement rencontrées par le mécanisme de la Convention peuvent être surmontées par une simple réforme de la Cour.

11. La Déclaration de Brighton réaffirmait le rôle prééminent joué par la Cour dans la protection des droits de l'homme en Europe, tout en soulignant la responsabilité de chaque Etat dans la mise en œuvre effective de la Convention à l'échelon national et l'action subsidiaire de la Cour dans les affaires où aucun remède n'est apporté au niveau national à une violation. Elle porte sur diverses questions, considérées comme autant de conditions préalables du fonctionnement efficace du mécanisme de la Convention; celles-ci vont de la mise en œuvre de la Convention à l'échelon national et de l'exécution des arrêts de la Cour à l'interaction entre la Cour et les autorités nationales, ou de l'introduction et du traitement des requêtes individuelles devant la Cour et des questions relatives aux juges et à la jurisprudence, à l'avenir à long terme du système de la Convention.

---

6. Voir également le rapport de M^me^ Marie-Louise Bemelmans-Videc (Pays-Bas, PPE/DC), Doc. 12811, 3 janvier 2012.
7. Voir également le rapport de M. Jean-Pierre Michel (France, SOC), Doc. 13429, 9 mars 2012.
8. Voir également le rapport de M. Boriss Cilevičs (Lettonie, SOC), Doc. 13524, 5 juin 2014.

3. Suite à donner à la Déclaration de Brighton

3.1. Réformes liées directement au fonctionnement de la Cour européenne des droits de l'homme

12. Il est évident que les réformes mises en place en vertu du Protocole n° 14 à la Convention (déjà entré en vigueur avant la Conférence de Brighton), notamment le mécanisme du juge unique et la création, par la Cour, d'une section spéciale de filtrage au sein du Greffe pour tirer pleinement parti de ce mécanisme[9], continuent de produire des effets positifs. Le nombre d'affaires pendantes a diminué fortement, puisqu'il est passé de 151 600 au 1er janvier 2012 à 78 000 au 1er novembre 2014.

13. Ces procédures ont conduit à un filtrage plus efficace des demandes entrantes et à une meilleure répartition des cas méritoires. En outre, la prioritisation des affaires par la Cour et son recours de plus en plus fréquent à la procédure des arrêts pilotes – deux réformes internes antérieures à la Conférence d'Interlaken – continuent tout autant à produire des effets positifs. Certains arrêts pilotes ont conduit à la création de nouveaux recours effectifs dans un certain nombre d'Etats membres[10]. La Cour a fait des progrès dans l'amélioration de la diffusion de sa jurisprudence et il convient de la féliciter pour le développement constant de sa politique d'information. Ses rapports annuels mettent en avant les arrêts et décisions qui établissent de nouveaux principes, apportent des éclaircissements sur des principes déjà existants ou soulèvent des questions d'intérêt général sur lesquelles la Cour n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer. La Cour maintient son usage de publication régulière de fiches thématiques et de fiches spécifiques à chaque pays mises à jour, et propose depuis quelque temps une version en turc et en russe de sa base de données HUDOC sur sa jurisprudence. Cette dernière comporte désormais plus de 10 000 traductions en 27 langues. Enfin et surtout, la Cour a également veillé à ce que les informations à l'intention des personnes qui souhaitent s'adresser à elle soient à présent disponibles en ligne dans l'ensemble des langues officielles des Etats Parties à la Convention.

14. Le fait que la Cour ait démontré sa capacité à maintenir une grande qualité de raisonnement juridique, tout en diminuant considérablement l'arriéré des requêtes irrecevables, témoigne de l'efficacité de ses méthodes de travail. Les auditeurs externes ont souligné que «la Cour [était] l'un des organes les plus performants que leurs services aient jamais audités»[11] et le sentiment général lors d'une récente conférence consacrée à l'avenir à plus long terme du système de la Convention, qui s'est tenue à Oslo les 7 et 8 avril 2014 (Conférence d'Oslo), était qu'il ne restait plus qu'à «affiner» les méthodes de travail de la Cour[12]. Cette évolution devrait se poursuivre et l'arriéré d'affaires manifestement irrecevables pendantes devant les formations de juge unique devrait disparaître d'ici à la fin 2015[13]. Les attributions plus étendues désormais confiées à la section de filtrage[14] permettent d'envisager avec confiance (comme cela a été dit lors de l'échange de vues de la commission en juin 2014) la possibilité de parvenir à un équilibre entre les requêtes introduites et les affaires dont le traitement est clos; la Cour pourra ainsi diminuer encore le délai nécessaire jusqu'au prononcé des arrêts, sans compromettre la qualité de ses motifs. Dans ce contexte, il n'est guère surprenant que le greffier de la Cour, Erik Fribergh, ait estimé que la Cour pouvait continuer à travailler efficacement pendant de nombreuses années dans une configuration plus ou moins analogue à celle qui est la sienne actuellement[15].

---

9. Voir le discours prononcé par Dean Spielmann, président de la Cour européenne des droits de l'homme, lors de la conférence de presse annuelle de la Cour (30 janvier 2014).
10. Au cours de la Conférence d'Oslo, Dean Spielmann a souligné l'exemple positif de l'Italie, qui a adopté des mesures générales appropriées pour remédier au problème systémique de la surpopulation carcérale à la suite de l'arrêt pilote rendu par la Cour dans l'affaire *Torreggiani et autres* (Requêtes nos 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 et 37818/10, arrêt du 8 janvier 2013), voir les Actes de la conférence, p. 43.
11. Allocution prononcée devant les agents du Greffe par le greffier, Erik Fribergh, en juillet 2012 (dossier disponible auprès du Secrétariat).
12. Voir l'intervention de Martin Kuijer, conseiller juridique principal sur le droit relatif aux droits de l'homme du ministère de la Sécurité et de la Justice des Pays-Bas et président du Groupe de rédaction F sur la réforme de la Cour (GT-GDR-F), *ibid*., p. 34.
13. Voir le discours prononcé par le président Dean Spielmann lors de son échange de vues avec le Comité des Ministres au cours de la 1204e réunion des Délégués des Ministres, 2 juillet 2014, p. 2.
14. *Ibid*.
15. Voir Groupe de rédaction F sur la réforme de la Cour, «Presentation to the 3rd meeting by the Registrar of the European Court of Human Rights», document GT-GDR-F(2014)021, 24 septembre 2014, p. 1. Voir également Alice Donald, «The remarkable shrinking backlog at the European Court of Human Rights», Blog britannique des droits de l'homme (1er octobre 2014).

15. Peut-on considérer ces réalisations et les mesures entreprises à ce jour comme une assurance supplémentaire de la capacité de la Cour à surmonter efficacement les difficultés auxquelles elle reste confrontée? Comme cela a été souligné lors de la Conférence d'Oslo[16], parmi ces difficultés figurent le long délai écoulé entre l'introduction d'une requête devant la Cour et le prononcé d'un arrêt (ces affaires constituant ce qu'on appelle habituellement «l'arriéré de Brighton»)[17], l'absence de motifs, notamment dans les décisions d'irrecevabilité, et le manque d'exécution effective de certains arrêts de la Cour et mesures provisoires.

16. Mais, ce qui est le plus important est l'arriéré considérable de requêtes recevables et éventuellement fondées qui continue à poser un problème, comme l'a reconnu le Comité des Ministres[18]. Les statistiques 2013 de la Cour laissent penser que le nombre impressionnant de décisions rendues par les juges uniques (plus de 160 000 ces deux dernières années[19]) a uniquement pu être obtenu au détriment du traitement des affaires examinées en chambre[20]: alors qu'en 2010, 1 499 arrêts ont été rendus en chambre, ce chiffre est tombé à 916 en 2013. L'arriéré est particulièrement inquiétant pour les affaires fondées non répétitives moins prioritaires et les affaires répétitives[21].

17. S'agissant de ces dernières, j'observe toutefois avec satisfaction que la Cour commence à s'attaquer en amont à son arriéré croissant d'affaires répétitives, après avoir mis au point une procédure plus rapide de communication au gouvernement des affaires qui correspondent à une jurisprudence bien établie et qui peuvent être closes par un règlement amiable. Je crois également comprendre que la Cour élabore en ce moment une procédure pour le traitement simplifié des affaires répétitives, grâce à l'utilisation d'outils informatiques, et qu'elle a déjà mis en place une méthode de spécialisation au sein du Greffe, qui permet un traitement plus rapide de certains groupes d'affaires. Le greffier de la Cour a confirmé que cette dernière sera en mesure de faire face à l'afflux annuel d'affaires et de respecter les délais fixés par la Déclaration de Brighton lorsque l'arriéré aura été supprimé[22]. Cet élément peut être considéré comme une confirmation supplémentaire (si besoin était) que la Cour se montre à la hauteur de ses responsabilités: elle s'applique à améliorer l'efficacité de ses méthodes de travail et à affecter ses ressources limitées de manière à remédier efficacement aux problèmes généraux les plus pressants, sans négliger pour autant les autres affaires.

18. En outre, l'arriéré des requêtes fondées pourrait être provisoire. Le greffier de la Cour a présenté une stratégie qui lui permettrait de supprimer rapidement cet arriéré. Il soutient que l'allocation à la Cour d'un budget extraordinaire temporaire d'un montant total de 30 millions euros à partir de 2015-2016, qui financerait une quarantaine de juristes supplémentaires pendant huit ans, permettrait de liquider une part substantielle de l'arriéré restant. Le greffier a démontré de manière convaincante la nécessité de ces ressources supplémentaires. Je souscris totalement à sa proposition et j'espère que l'Assemblée appelle le Comité des Ministres à veiller à ce que le montant mentionné soit mis à disposition de la Cour. Les Etats membres ont réaffirmé à plusieurs reprises leur volonté de renforcer l'efficacité du fonctionnement de la Cour; ils ont ainsi l'occasion de passer de la théorie à la pratique, en exerçant les prérogatives que leur confère la Convention.

19. Une autre solution serait l'appel à une interprétation plus stricte des critères de recevabilité existants et l'idée que les modifications apportées au Règlement de la Cour devraient être soumises à l'approbation des gouvernements. Mais cette question relève totalement de la compétence de la Cour, qui conçoit ses propres procédures en fonction de ses besoins, de manière à pouvoir relever les défis auxquels elle est confrontée. Je

---

16. Voir les Actes de la conférence, p. 29.
17. Le paragraphe 20(h) de la Déclaration de Brighton fixe des délais précis pour le traitement des affaires, en établissant que les requêtes devraient être communiquées au gouvernement dans un délai d'un an à compter de leur introduction, puis traitées au moyen d'une décision ou d'un arrêt dans un délai de deux ans à compter de la date de leur communication. Les requêtes qui ne satisfont pas à ces exigences forment ce que l'on appelle «l'arriéré de Brighton». Le 1er juillet 2014, l'arriéré de Brighton comptait 54 465 affaires.
18. Rapport sur le suivi de la Déclaration de Brighton, adopté par les Délégués des Ministres à Vienne, les 5 et 6 mai 2014, lors de la 124e session du Comité des Ministres, CM document CM(2014)39, 30 avril 2014.
19. Les formations de juge unique ont rendu 80 583 décisions en 2013 et 81 764 décisions en 2012.
20. Cette impression était partagée par Frank Schürmann, agent du Gouvernement, Office fédéral de la Justice, Suisse, à la Conférence d'Oslo (voir les Actes de la conférence, p. 103).
21. Voir les interventions du professeur Luzius Wildhaber, ancien président de la Cour, et de Frank Schürmann, agent du Gouvernement, Office fédéral de la Justice, Suisse, à la Conférence d'Oslo (voir les Actes de la conférence, respectivement p. 93 et 103). Voir également Institut de droit européen, «Statement on Case-Overload at the European Court of Human Rights», 6 juillet 2012; Paul Mahoney, «The European Court of Human Rights and its ever-growing caseload: Preserving the mission of the Court while ensuring the viability of the individual petition system», in Spyridon Flogaitis et autres (sous la direction de), *The European Court of Human Rights and its Discontents*, 2013, 18-26; et Luzius Wildhaber, «Criticism and case-overload: Comments on the future of the European Court of Human Rights», *ibid*., 9-17.
22. Voir Groupe de rédaction F sur la réforme de la Cour, «Presentation to the 3rd meeting by the Registrar of the European Court of Human Rights», document GT-GDR-F(2014)021, 24 septembre 2014, p. 5 et 10-11.

considère, comme le professeur Føllesdal, que «[p]our que la Cour puisse conserver son autorité en poursuivant ses objectifs, elle doit être indépendante des divers Etats et jouir d'une marge d'appréciation importante»[23].

20. En outre, l'examen des questions pendantes les plus urgentes énumérées ci-dessus révèle qu'il appartient avant tout aux Etats membres du Conseil de l'Europe, et non à la Cour, de remédier à ces problèmes[24]. Les difficultés découlent pour une bonne part de l'afflux, devant la Cour, d'affaires répétitives qui proviennent de certains Etats membres présentant des problèmes systémiques. Ces Etats Parties, principalement l'Italie, l'Ukraine, la Turquie, la Fédération de Russie, la Serbie, la Roumanie et le Royaume-Uni (qui ont tous plus de 1 000 affaires répétitives pendantes devant la Cour)[25], sont les principaux responsables de cette situation inadmissible[26]. Je partage l'avis de la Cour: il n'est pas possible qu'elle consacre une part significative de ses ressources limitées au traitement de requêtes répétitives[27].

21. Mais ces requêtes répétitives ne sont pas les seules sources de préoccupation. La lecture attentive de la base de données HUDOC sur la jurisprudence de la Cour montre, par exemple, que sur une période d'un an (octobre 2013 – octobre 2014) la Cour a constaté d'importantes violations des droits de l'homme – c'est-à-dire des violations substantielles et des vices de forme au regard des articles 2 (droit à la vie) et 3 (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants) de la Convention – au titre de 23 Etats contractants, principalement la Russie (130), la Turquie (82), la Roumanie (68), l'Ukraine (43), la République de Moldova (42), la Bulgarie (35) et la Grèce (30)[28].

22. En d'autres termes, pour que le processus de réforme en cours soit un succès, «les améliorations obtenues à Strasbourg doivent se traduire par des améliorations à l'échelon national, grâce à un meilleur respect de la Convention et à l'existence de recours internes effectifs en cas de violation», comme l'a fait remarquer à juste titre le Président de la Cour, Dean Spielmann, dans une allocution prononcée en mai 2014. Il est primordial de privilégier désormais la responsabilité des Etats membres, conformément au principe de subsidiarité sur lequel repose le système de la Convention. C'est d'autant plus vrai que seul un petit nombre d'Etats membres surcharge la Cour avec un volume de requêtes qui représente 67,5 % de l'ensemble des requêtes; il s'agissait en 2013 de la Russie, de l'Ukraine, de l'Italie, de la Serbie et de la Turquie[29]. Il convient d'agir pour remédier à cette situation.

23. La Déclaration de Brighton appelait également à apporter un certain nombre de modifications précises à la Convention. Elles transparaissent dans les Protocoles n^{os} 15 et 16 à la Convention, qui ont été ouverts à la ratification en 2013.

24. En vertu du Protocole n° 15[30] (STCE n° 213) portant amendement à la Convention, le principe de subsidiarité et la doctrine de la marge d'appréciation seront expressément mentionnés dans le préambule de la Convention. Rappelons, à cet égard, les réserves exprimées par la Cour et admises par l'Assemblée dans son Avis 283 (2013) sur le projet de Protocole n° 15 portant amendement à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales au sujet du libellé du nouveau préambule. La référence à la

---

23. Intervention d'Andreas Føllesdal, professeur, directeur de PluriCourts (université d'Oslo, Norvège) à la Conférence d'Oslo, voir les Actes de la conférence, p. 80.
24. C'est ce qu'ont souligné un certain nombre d'orateurs de la Conférence d'Oslo, parmi lesquels Anders Anundsen, ministre norvégien de la Justice (voir les Actes de la conférence, p. 14), Philippe Boillat (*ibid*., p. 15-16) et Andreas Føllesdal (*ibid*., p. 81-82), tout comme Morten Ruud à l'occasion de l'échange de vues de la commission en juin 2014.
25. Le 1er juillet 2014, les chiffres des requêtes pendantes de la catégorie V (répétitives) étaient les suivants: 11 639 (Italie), 11 558 (Ukraine), 5 871 (Turquie), 2 551 (Fédération de Russie), 1 702 (Serbie), 1 633 (Roumanie) et 1 047 (Royaume-Uni). Voir les statistiques fournies dans le document «Written presentation by the Registrar of the European Court of Human Rights» au Groupe de rédaction F sur la réforme de la Cour, document GT-GDR-F(2-14)015, 16 septembre 2014, Annexe, tableau 1.
26. Voir, à ce propos, les interventions de Philippe Boillat, directeur général, Direction générale Droits de l'Homme et Etat de droit, Conseil de l'Europe, à la Conférence d'Oslo (voir les Actes de la conférence, p. 16) et de Morten Ruud à l'occasion de l'échange de vues de la commission en juin 2014.
27. Voir la «Réponse de la Cour européenne des droits de l'homme à la demande du Comité des Ministres de formuler des observations sur le rapport du CDDH sur l'exécution», 21 mai 2014, document DD(2014)650, paragraphe 9.
28. Les autres affaires concernent l'Irlande (20), la Slovénie (16), l'Italie (11), la Lettonie (11), l'Azerbaïdjan (10), la France (10), la Belgique (6), la Pologne (6), la Serbie (6), la Croatie (4), l'Estonie (4), l'Espagne (4) et la République tchèque (2).
29. Voir Cour européenne des droits de l'homme, Analyse statistique 2013, graphique 3, p. 8.
30. A ce jour, le Protocole n° 15 a été signé par 29 Etats membres et ratifié par 10 Etats membres. Il entrera en vigueur après sa ratification par l'ensemble des Etats Parties à la Convention.

doctrine de la marge d'appréciation doit s'entendre comme étant «cohérent[e] avec la doctrine de la marge d'appréciation telle que développée par la Cour dans sa jurisprudence», comme le souligne le rapport explicatif du Protocole n° 15 (paragraphe 7).

25. Les autres modifications mises en place par le Protocole n° 15[31] concernent l'extension de la limite d'âge des juges, les critères de recevabilité et les objections à une décision de dessaisissement de l'affaire en faveur de la Grande Chambre. Je souscris au point de vue exprimé par l'Assemblée dans son avis 283 (2013) susmentionné, selon lequel les modifications apportées à la Convention auront une incidence positive sur la charge de travail de la Cour et contribueront à renforcer encore la qualité et l'indépendance des (candidats aux postes de) juges à la Cour. J'encourage par conséquent l'ensemble des Hautes Parties contractantes à signer et ratifier rapidement ce Protocole.

26. Le Protocole additionnel n° 16[32] (STCE n° 214) à la Convention donne aux juridictions nationales suprêmes la possibilité de demander à la Cour de rendre un avis consultatif non contraignant[33] sur une question de principe liée à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles. Comme l'a déclaré à juste titre l'Assemblée dans son avis 285 (2013) sur le «Projet de protocole n° 16 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales», l'entrée en vigueur du Protocole n° 16 offrira de nouvelles possibilités de dialogue juridictionnel entre la Cour de Strasbourg et les plus hautes juridictions nationales des Etats qui ont choisi de le ratifier, outre le fait de statuer sur les requêtes individuelles et interétatiques[34]. Le protocole permettra à la Cour de préciser *ex ante* certains droits de la Convention, de préciser sa propre jurisprudence[35] et de se prononcer sur des problèmes qui surviennent de manière récurrente dans une procédure non contradictoire. Ce faisant, il permettra d'améliorer à la fois la qualité des décisions de justice nationale et l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, comme l'a fait remarquer Julia Laffranque, juge à la Cour au titre de l'Estonie[36]. Enfin et surtout, l'interaction dynamique entre les juridictions[37] garantira la marge d'appréciation, tout en évitant qu'elle soit excessivement étendue. Il répond aux demandes répétées de renforcement de la notion de subsidiarité. Je considère par conséquent que l'entrée en vigueur du Protocole n° 16 favorisera les sentiments positifs à l'égard de la Cour et amènera les juridictions nationales à «s'approprier» la Convention, car elle offrira aux autorités nationales une autre tribune qui leur permettra d'expliquer les particularités de leur ordre juridique interne dont la Cour devrait tenir compte, tout en leur laissant le choix des moyens nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par cette dernière. C'est la raison pour laquelle j'attire l'attention sur l'appel lancé par l'Assemblée aux Etats Parties en faveur de la signature et de la ratification rapides de ce protocole additionnel.

3.2. Adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme

27. Comme l'a déclaré l'Assemblée dans sa Résolution 1610 (2008), «L'adhésion de l'Union européenne/ Communauté européenne à la Convention européenne des Droits de l'Homme», dont la Recommandation 1834 (2008) est le reflet, la protection des droits de l'homme en Europe sera encore renforcée par la

---

31. Voir le paragraphe 5 de la note de fond.
32. Le Protocole n° 16 entrera en vigueur après le dépôt de 10 ratifications. A ce jour, il a été signé par 15 Etats Parties et ratifié par un (Saint-Marin).
33. Le Rapport explicatif du Protocole n° 16 à la Convention précise, dans son paragraphe 27: «Les avis consultatifs en vertu du présent protocole n'ont aucun effet direct sur d'autres requêtes ultérieures. Ils s'insèrent toutefois dans la jurisprudence de la Cour, aux côtés de ses arrêts et décisions. L'interprétation de la Convention et de ses protocoles contenue dans ces avis consultatifs est analogue dans ses effets aux éléments interprétatifs établis par la Cour dans ses arrêts et décisions.»
34. Le juge Julia Laffranque a indiqué que le potentiel d'intensification du dialogue pourrait être particulièrement bien exploité si les juridictions nationales demandaient l'avis de la Cour sur une question en proposant elles-mêmes une solution possible. Voir les Actes de la Conférence d'Oslo, p. 77.
35. Voir également David Harris, Michael O'Boyle, Ed Bates et Carla Buckley, «UK withdrawal from the Convention? A broader view», Blog de l'Association britannique de droit constitutionnel, 24 juillet 2014.
36. Voir les Actes de la Conférence d'Oslo, p. 74. La possible efficacité de ce mécanisme a été soulignée également par Jean-Paul Jaqué, «Le renvoi préjudiciel devant la Cour européenne des droits de l'homme», in Cour européenne de l'homme: Dialogue entre juges, Comment assurer une plus grande implication des juridictions nationales dans le système de la Convention? (2012), p. 17-23, ici p. 20.
37. Le président du *Bundesverfassungsgericht* allemand, Andreas Voßkuhle, a comparé la relation entre la Cour de Strasbourg et les juridictions nationales à un mobile où le mouvement d'un élément entraîne la réaction des autres et inversement, donnant ainsi naissance à un besoin de rééquilibrage constant. Voir Andreas Voßkuhle, «Une pyramide ou un mobile? La protection des droits de l'homme par les cours constitutionnelles européennes», discours prononcé à l'occasion de l'ouverture de l'année judiciaire 2014, voir Dialogue entre juges 2014, Cour européenne des droits de l'homme, Conseil de l'Europe, 2014, p. 36-40.

prochaine adhésion de l'Union européenne à la Convention. L'Assemblée a admis à plusieurs reprises que le partenariat intensifié entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne renforcera l'application cohérente des droits de l'homme en Europe et «devrait aboutir à terme à la création d'un espace commun de protection des droits de l'homme sur l'ensemble du continent, dans l'intérêt de tous les citoyens européens»[38].

28. La commission des questions politiques et de la démocratie procède actuellement au suivi de ces questions et présentera son texte sur «Le Mémorandum d'accord entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne: évaluation 5 ans après»[39] à l'Assemblée au cours de sa première partie de session de 2015. Pour la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, mon collègue M. Jordi Xuclà (Espagne, ADLE) élaborera, le moment venu un rapport sur «L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme: élection des juges»[40] et mon collègue M. Michael McNamara (Irlande, SOC) prépare un rapport sur «Les institutions européennes et les droits de l'homme en Europe»[41]. Afin de ne pas préjuger de l'issue des travaux en cours, je me limiterai, dans mes observations sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention, à rappeler l'état actuel de la procédure d'adhésion.

29. Le projet d'accord d'adhésion, qui conclut de longues négociations, a été finalisé en avril 2013. Son adoption exige la clôture des procédures internes des 47 Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, d'une part, et du Conseil de l'Europe, d'autre part. S'agissant de l'Union européenne, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a été saisie par la Commission européenne d'une demande d'avis sur le projet de texte, qui devrait être remis avant la fin de 2014. Sous réserve que la Cour de Luxembourg juge le projet d'accord d'adhésion compatible avec le droit de l'Union européenne, le Parlement européen devra alors donner son consentement et le Conseil de l'Union européenne devra adopter à l'unanimité la décision autorisant la signature de l'accord d'adhésion. Tous les Etats membres de l'Union européenne et l'Union européenne elle-même devront ratifier l'accord. Pour ce qui est du Conseil de l'Europe, l'accord d'adhésion devra être adopté par le Comité des Ministres et être ouvert à la signature et à la ratification par les 47 Etats membres après réception des avis officiels sur le(s) texte(s) de la Cour de Strasbourg et de l'Assemblée parlementaire[42].

3.3. Election des juges à la Cour européenne des droits de l'homme

30. En réponse à l'invitation, faite dans la partie E de la Déclaration de Brighton à l'Assemblée et au Comité des Ministres pour qu'ils réfléchissent aux améliorations qui pourraient être apportées à la procédure d'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, l'Assemblée a adopté à l'unanimité la Résolution 2009 (2014) et la Recommandation 2051 (2014) sur le renforcement de l'indépendance de la Cour européenne des droits de l'homme[43] dans laquelle elle avait affirmé que «[l]'autorité et l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme sont fondées sur l'indépendance et sur l'impartialité véritables de ses juges (...)» (paragraphe 1).

31. Il est important, dans les circonstances présentes où la Cour fait l'objet de critiques que les Etats Parties fassent tout leur possible pour améliorer, si besoin est, leur procédure nationale de sélection pour l'examen des candidatures à l'élection des juges à la Cour. En 2015, 15 nouveaux juges devront être élus à la Cour: voir à cet égard le site Web de l'Assemblée, qui présente un «Tableau de bord» de la procédure d'élection dans chaque pays.

32. Par ailleurs, comme il ne fait aucun doute qu'il importe de veiller à ce que les candidats soient de la plus haute stature pour préserver la qualité, la clarté et la cohérence de la jurisprudence de la Cour, ainsi que l'autorité de cette dernière, il y a lieu de se féliciter de la décision, prise par l'Assemblée, de créer une nouvelle commission générale sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme[44], qui remplacera l'actuelle sous-commission sur l'élection des juges. La commission, qui exercera ses fonctions à partir de la fin janvier 2015 et sera composée de parlementaires possédant des connaissances et une

---

38. Résolution 1836 (2011) sur l'impact du Traité de Lisbonne sur le Conseil de l'Europe», paragraphe 4.
39. Doc. 13655 (rapporteure: Mme Kerstin Lundgren, Suède, ADLE). [Voir également les Résolution 2029 (2015) et Recommandation 2060 (2015)), adoptées le 27 janvier 2015.]
40. Renvoi 3700 du 4 octobre 2010.
41. Doc. 13714.
42. Pour une vue d'ensemble complète, voir Andrew Drzemczewski, «EU Accession to the ECHR: The Negotiation Process», in Vasiliki Kosta et autres (sous la direction de), *The EU Accession to the ECHR* (Oxford: Hart Publishing, 2014), p. 17-28, p. 26-27. Voir également Johan Callewart, «Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights», Conseil de l'Europe, 2014.
43. Voir également l'exposé des motifs de M. Boriss Cilevičs (Lettonie, SOC), Doc. 13524.
44. Voir Résolution 2002 (2014) sur l'évaluation de la mise en œuvre de la réforme de l'Assemblée parlementaire, paragraphes 9 et 10, ainsi que l'annexe de la résolution.

expérience en droit probantes, sera chargée d'évaluer les qualifications des candidats au poste de juge et de mener les entretiens avec eux. Je ne doute pas qu'en accomplissant cette mission la nouvelle commission procédera à un examen aussi approfondi des candidatures que l'actuelle sous-commission et n'hésitera pas à rejeter une liste présentée au titre d'un Etat donné – s'il le faut, à plusieurs reprises – si elle juge que les personnes inscrites sur cette liste ne satisfont pas aux critères fixés à l'article 21.1 de la Convention.

3.4. Mise en œuvre de la Convention à l'échelon national

33. Comme nous l'avons souligné plus haut, le renforcement de l'efficacité de la Convention dépendra avant tout de l'engagement des Etats membres à rendre les droits consacrés par la Convention «concrets et effectifs» dans leur ordre juridique interne. Il est universellement admis que le système de la Convention repose sur la notion de subsidiarité. L'article 1er de la Convention attribue aux Etats Parties la responsabilité première de garantir les droits et libertés fondamentaux à toute personne relevant de leur juridiction. Comme l'a fait remarquer notre ancienne collègue, Marie-Louise Bemelmans-Videc, «le principe de subsidiarité présente un double aspect: le premier est procédural et exige des justiciables qu'ils aillent au bout de toutes les procédures pertinentes de leur pays avant de saisir la Cour; le second est d'ordre substantiel et repose sur le postulat que les Etats Parties sont en principe les mieux placés pour apprécier la nécessité et la proportionnalité des mesures spécifiques qu'ils sont amenés à prendre»[45]. Les Etats disposent d'une marge d'appréciation dans l'interprétation et l'application de la Convention, ainsi que dans le choix des mesures de mise en œuvre des arrêts défavorables prononcés contre eux par la Cour. Mais, élément capital, il appartient à la Cour de donner une interprétation définitive faisant autorité à la Convention et de l'appliquer dans toutes les affaires dont elle est saisie.

34. Le principe de subsidiarité trouve une expression supplémentaire dans l'obligation faite aux requérants d'épuiser les voies de recours internes; au cours du processus de réforme, l'accent a été mis de façon appuyée sur les améliorations à apporter à cet égard. Pour atteindre cet objectif, le Comité des Ministres a adopté, en septembre 2013, un Guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes et une recommandation (Recommandation CM/Rec(2010)3) sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures. Lors de sa 124e session, qui s'est tenue à Vienne les 5 et 6 mai 2014, le Comité des Ministres a constaté que des progrès significatifs avaient été réalisés dans l'exécution des arrêts (y compris les arrêts pilotes) à l'égard d'importants problèmes structurels ou systémiques. La Turquie offre un exemple positif notable à l'appui de cette observation: ce pays, qui occupait depuis longtemps la deuxième place dans le classement du nombre de requêtes pendantes devant la Cour, se situe désormais au cinquième rang. Ce qui s'est révélé particulièrement efficace pour réduire le nombre d'affaires pendantes – en plus de la création d'une Commission des indemnisations à l'égard de la situation à Chypre, qui a permis le «rapatriement» des affaires – était la mise en place d'une procédure de recours individuel devant la Cour constitutionnelle[46]. Bien que les Etats soient naturellement libres de choisir parmi les divers moyens possibles de se conformer à leur obligation née de l'article 13 de la Convention, cet exemple corrobore, en s'appuyant sur l'expérience concrète acquise par un certain nombre d'Etats membres, l'idée que le fait de reconnaître aux personnes un droit de recours devant la juridiction constitutionnelle nationale peut se révéler un moyen efficace de résoudre des problèmes structurels qui continueraient, dans le cas contraire, à produire un grand nombre de requêtes répétitives introduites devant la Cour de Strasbourg[47].

35. Pourtant, comme nous l'avons déjà indiqué plus haut (voir les paragraphes 20-22), d'importants problèmes doivent être réglés à l'échelon national. A cet égard, je prends acte avec intérêt des observations formulées par le rapporteur de la commission sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour, M. Klaas de Vries, qui a souligné que son mandat se limitait à certains Etats (Bulgarie, Grèce, Italie, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Turquie et Ukraine), ce qui l'a empêché de procéder au suivi de questions similaires émergentes dans un nombre considérable d'autres Etats, qui semblent ne pas respecter leurs obligations de garantir le respect des droits consacrés par la Convention et de se conformer aux arrêts définitifs de la Cour[48]. Il est préoccupant d'apprendre que fin 2013, 18 Etats contractants possédaient des affaires de

---

45. Doc. 12811, paragraphe 25.
46. Voir Dean Spielmann, «The best practices of individual complaint to the Constitutional Courts in Europe», discours prononcé au Palais de l'Europe, Strasbourg, le 7 juillet 2014.
47. *Ibid*., ainsi que le récent rapport de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) sur les «Systèmes judiciaires européens – Edition 2014 (2012): efficacité et qualité de la justice», 9 octobre 2014. Mon collègue, M. Jordi Xuclà (Espagne, ADLE), étudie en ce moment les possibilités de règlement des litiges en ligne et l'intégration des technologies modernes de l'information et de la communication dans les tribunaux en vue de faciliter l'accès à la justice, au sens donné à cette notion de la Convention par la Cour de Strasbourg.
48. Voir «Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme: préparation du 8e rapport» (rapporteur: M. Klaas de Vries, Pays-Bas, SOC), document AS/Jur (2013) 14 du 10 mai 2013, paragraphe 14.

référence en attente d'exécution devant le Comité des Ministres depuis plus de cinq ans, dans le cadre d'une procédure de surveillance aussi bien standard que soutenue[49]. L'examen de la durée d'exécution moyenne révèle un tableau tout aussi inquiétant.

36. A la lumière de ces éléments et des enjeux identifiés plus haut, il importe que les normes de la Convention soient mieux établies dans la législation et la pratique des Etats membres et que les principes de la jurisprudence de Strasbourg soient mieux intégrés en droit interne. La Belgique, qui assume la présidence du Comité des Ministres pendant six mois à compter de novembre 2014, a souligné son intention de contribuer au processus de réforme initié à Interlaken, en privilégiant tout particulièrement le renforcement des capacités, afin d'intensifier la mise en œuvre effective de la Convention à l'échelon national. A cette fin, la présidence belge organisera une conférence intitulée «La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée», qui se tiendra à Bruxelles en mars 2015[50].

37. A ce propos, je constate que la Cour a tenu sa promesse de renforcer son dialogue avec les Etats Parties à la Convention, par des visites dans les Etats Parties et des réunions à Strasbourg avec les délégations de haut niveau de juges nationaux et d'agents des gouvernements[51]. Des moyens supplémentaires d'intensifier le dialogue entre les autorités nationales et les institutions du Conseil de l'Europe doivent être trouvés, ainsi que de favoriser une entente mutuelle et de renforcer l'autorité des droits consacrés par la Convention à l'échelon national. Une proposition qui, selon moi, mérite d'être examinée plus attentivement: elle consiste à ce que les parlements nationaux – ou, lorsqu'elles existent, les structures parlementaires spécialisées chargées de contrôler la conformité de leur Etat avec la Convention et les arrêts de la Cour – invitent leur juge national siégeant à la Cour à informer les parlementaires des évolutions pertinentes de la jurisprudence de la Cour[52].

38. Il convient également de mentionner l'expérience positive de certains Etats Parties où, après avoir achevé leur mandat à la Cour, les juges ont réintégré le système judiciaire national au sein duquel ils ont contribué à faire connaître la Convention parmi les praticiens du droit. La recherche de la meilleure façon d'utiliser le savoir-faire des anciens juges de Strasbourg et leur bonne connaissance du système de la Convention mérite l'attention constante des autorités nationales, conformément à la Résolution 2009 (2014) et la Recommandation 2051 (2014) sur le renforcement de l'indépendance de la Cour européenne des droits de l'homme.

39. Afin d'éviter l'introduction de requêtes répétitives devant la Cour, il est par ailleurs nécessaire, comme l'a souligné l'Assemblée à plusieurs reprises[53], que les organes de Strasbourg et les Etats membres fassent du renforcement de l'autorité de la chose interprétée des arrêts de la Cour une priorité. Le principe de l'autorité de la chose interprétée renvoie à l'obligation (née des articles 1er, 19 et 32 de la Convention) faite aux législateurs nationaux et aux juridictions internes de tenir compte de la Convention, selon l'interprétation retenue par la Cour – outre l'effet contraignant d'un arrêt donné pour les parties concernées[54]. Je ne conteste pas que cela impose à la Cour de motiver de manière approfondie ces arrêts et aux juridictions nationales de disposer des outils adéquats pour se tenir informées de l'évolution de la jurisprudence pertinente de Strasbourg. Bien que certains progrès aient été réalisés à cet égard – je me contenterai de mentionner les exemples des gouvernements allemand et néerlandais, qui fournissent régulièrement à leur parlement des informations sur les arrêts prononcés contre d'autres Parties contractantes et susceptibles d'avoir des incidences sur leur propre ordre juridique interne[55] – on ne saurait assez insister sur le renforcement de

---

49. Ces Etats sont la Turquie (avec un total de 87 affaires de référence pendantes depuis plus de cinq ans), la Fédération de Russie (69), l'Ukraine (37), l'Italie (34), la République de Moldova (34), la Bulgarie (32), la Grèce (26), la Roumanie (26), la Pologne (17), la Croatie (14), la Serbie (11), l'Azerbaïdjan (10), l'Albanie (6), la Belgique (6), la Géorgie (6), le Portugal (4), le Royaume-Uni (4) et la Hongrie (2), voir le rapport annuel 2013 du Comité des Ministres, annexe 1, tableau C.4, p. 58-60.

50. Une conférence similaire, consacrée à «La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme à l'échelon national et le rôle des juges nationaux», a eu lieu à Bakou les 24 et 25 octobre 2014, sous les auspices de la présidence azerbaïdjanaise du Comité des Ministres (mai – novembre 2014). Voir l'allocution du président de la Cour, Dean Spielmann.

51. Rapport sur le suivi de la Déclaration de Brighton, adopté par les Délégués des Ministres à Vienne, les 5 et 6 mai 2014, lors de la 124e session du Comité des Ministres, CM document CM(2014)39, 30 avril 2014.

52. Voir le texte de Murray Hunt en réponse à «l'appel ouvert à contributions» du DH-GDR, p. 3-4.

53. Voir, notamment, la Résolution 1726 (2010), «Mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme: le processus d'Interlaken», paragraphe 4. Voir également les conclusions déclassifiées de l'ancienne présidente de la commission, Mme Herta Däubler-Gmelin, de l'audition tenue à Paris le 16 décembre 2009, document AS/Jur (2010) 06.

54. Voir la présentation faite par M. Christos Pourgourides, ancien président de la commission, lors de la Conférence sur le principe de subsidiarité, Skopje, 1-2 octobre 2010, intitulée «Strengthening Subsidiarity: Integrating the Strasbourg Court's Case law into National Law and Judicial Practice», AS/Jur/Inf (2010) 04.

l'autorité de la chose interprétée des arrêts de la Cour, car le fait que les Etats membres ne la respectent pas entraîne des violations identiques qu'il ne devrait pas être nécessaire de traiter à Strasbourg[56]. Il est regrettable que le Comité des Ministres n'ait pas repris la proposition, faite par l'Assemblée, d'adresser une recommandation aux Etats membres pour les appeler à renforcer sans tarder, par des moyens législatifs, judiciaires ou autres, l'autorité de la chose interprétée des arrêts de la Cour. Le Comité des Ministres et les Hautes Parties contractantes devraient redoubler d'efforts pour renforcer l'autorité de la chose interprétée et mobiliser ainsi tout le potentiel préventif de la fonction d'interprétation de la Cour.

3.4.1. Renforcement des capacités en rapport avec la Convention européenne des droits de l'homme

40. L'Assemblée, en adoptant la Résolution 1982 (2014) «La Convention européenne des droits de l'homme: le besoin de renforcer la formation des professionnels du droit», a reconnu que l'amélioration de l'application de la Convention à l'échelon national exigeait une meilleure formation des professionnels du droit, adaptée à l'ordre juridique et à la situation générale. De même, le programme HELP (Programme européen de formation pour les professionnels du droit) soutient les Etats membres du Conseil de l'Europe dans leur mise en œuvre de la Convention à l'échelon national, conformément à la Recommandation Rec(2004)4 du Comité des Ministres sur la Convention européenne des Droits de l'Homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle, à la Déclaration de Brighton et à la Résolution 1982 (2014) susmentionnée de l'Assemblée. Cela passe par le renforcement de la capacité des juges, des avocats et des procureurs de l'ensemble des 47 Etats membres à appliquer au quotidien la Convention.

41. A cet égard, il est intéressant de noter que le Secrétariat de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, conjointement avec la Division de soutien de projets parlementaires de l'Assemblée, organise depuis 2013 des séminaires de formation pour les parlementaires nationaux et les fonctionnaires des parlements, avec pour double objectif de promouvoir l'établissement, dans les parlements nationaux, de structures spécialisées et de procédures de surveillance de l'exécution des arrêts de Strasbourg et de favoriser la compréhension et la connaissance de la Convention et de la jurisprudence de la Cour parmi les parlementaires et les fonctionnaires des parlements nationaux. A ce jour, trois séminaires ont été organisés pour les parlementaires, en coopération avec le Parlement du Royaume-Uni (octobre 2013), le Sejm polonais (février 2014) et le Parlement espagnol (octobre 2014); trois séminaires distincts ont eu lieu à l'intention des fonctionnaires des parlements nationaux à Strasbourg (en septembre 2013, ainsi qu'en janvier et septembre 2014). Ces séminaires ont reçu un accueil positif de la part des participants, qui ont apprécié cet échange de pratiques et d'expérience avec leurs pairs. D'autres activités de renforcement des capacités sont prévues, qui pourront également porter sur des thèmes précis, et je ne peux qu'encourager mes collègues à profiter de cette possibilité.

42. De plus, en adoptant la Résolution 1982 (2014) «La Convention européenne des droits de l'homme: le besoin de renforcer la formation des professionnels du droit», l'Assemblée dans sa Recommandation 2039 (2014) a invité le Comité des Ministres à «veiller à ce que le budget octroyé au Programme européen de formation aux droits de l'homme pour les professionnels du droit (programme HELP) soit conforme à la tâche qui lui incombe, à savoir offrir différents types de coopération en matière de formation des professionnels du droit dans tous les Etats membres qui en font la demande». Je souscris au point de vue exprimé par mon ancien collègue, M. Jean-Pierre Michel (France, SOC)[57], pour qui le meilleur moyen d'y parvenir consiste à allouer davantage de fonds du budget ordinaire de l'Organisation au programme HELP.

43. Les difficultés budgétaires de l'Organisation sont, plus généralement, un souci majeur pour le renforcement des capacités relatives aux normes de la Convention. Comme l'a déclaré à juste titre l'ancien Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, «il est étonnant que d'aussi importantes réalisations aient été obtenues avec les moyens financiers dont dispose [le Conseil de l'Europe]»[58]. La politique de croissance zéro du budget de l'Organisation est en place depuis plus de 10 ans et la politique financière fait l'objet d'un débat depuis un certain nombre d'années. Rappelons que ma collègue, M[me] Bemelmans-Videc, a révélé que la contribution annuelle de 15 Etats membres ne suffisait pas

55. Voir l'intervention d'Alice Donald à la Conférence d'Oslo (Actes de la Conférence, p. 182).
56. Voir également Andrew Drzemczewski, «Recent parliamentary initiatives to ensure compliance with Strasbourg Court judgments», in Elisabeth Lambert-Abdelgawad et autres (sous la direction de), Mélanges en hommage au Professeur Jean-François Flauss. *L'homme et le droit* (Paris: Pédone 2014), p. 293-304, p. 300.
57. «La Convention européenne des droits de l'homme: le besoin de renforcer la formation des professionnels du droit», Doc. 13429 (rapporteur: M. Jean-Pierre Michel, France, SOC), paragraphes 40-41 et 45.
58. Thomas Hammarberg, «Council of Europe as an Instrument for Human Rights», séminaire à l'Université d'Utrecht (13 mars 2014).

à couvrir les dépenses qui correspondent au coût de leur propre juge[59]. Il est tout aussi remarquable que le budget de la Cour représente moins du quart de celui de la Cour de justice de l'Union européenne, qui traite, rappelons-le, les affaires provenant de 28 Etats seulement[60].

44. La précarité de la situation financière du Conseil de l'Europe est encore aggravée par le fait que s'est dessinée, ces dernières années, une tendance à allouer une plus grande portion du budget du Conseil de l'Europe à la Cour, au détriment des autres activités et programmes de l'Organisation. Il est donc indispensable d'augmenter substantiellement, de toute urgence, non seulement le budget de la Cour et du Service de l'exécution des arrêts (ou, plus généralement, du mécanisme de contrôle), mais également le budget global de l'Organisation. A ce sujet, je partage les préoccupations exprimées à la Conférence d'Oslo[61] à l'égard du fait que des fonctions essentielles du Conseil de l'Europe en général, et de la Cour en particulier, sont prises en charge par des contributions volontaires, et non par le budget ordinaire. L'Assemblée doit indéniablement continuer à prendre fermement position sur la question du budget de l'Organisation. Comme les appels à l'augmentation budgétaire lancés par l'Assemblée n'ont pas jusqu'ici rencontré un grand soutien de la part du Comité des Ministres, nous devrions également demander au Secrétaire Général de préconiser davantage en amont des améliorations en la matière.

3.4.2. Assurer la mise en œuvre des normes de la Convention dans la législation et les pratiques nationales

45. La réduction du nombre de requêtes introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme, à commencer par les affaires de nature répétitive qui découlent de défaillances structurelles ou systémiques des Etats Parties, dépend pour une large part du renforcement de la notion de subsidiarité, qui suppose d'assurer effectivement la pleine mise en œuvre des droits garantis par la Convention à l'échelon national. Le renforcement de cette manière du système de protection des droits de l'homme prévu par la Convention exige, et continuera d'exiger, des efforts concertés de la part de divers acteurs. Au sein du système de Strasbourg, l'engagement de tous les organes du Conseil de l'Europe est indispensable. A l'échelon national, les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, ainsi que les institutions nationales des droits de l'homme, les avocats et la société civile, devraient interagir étroitement.

46. Cela dit, comme nous l'avons indiqué plus haut, les parlements nationaux ont un rôle à jouer pour prévenir les violations des droits de l'homme et y remédier[62], et ce pour deux raisons au moins. Premièrement, les parlements ont l'obligation de vérifier la compatibilité des projets de loi avec la Convention. Deuxièmement, sur le plan des remèdes, les parlements ont la capacité d'amener les gouvernements à rendre des comptes à propos de l'exécution rapide et effective des arrêts défavorables, ainsi que d'agir en amont en préparant les modifications de la législation indispensables pour donner effet aux arrêts de la Cour[63]. En outre, dans le climat qui règne actuellement au sein de certains Etats membres, où l'adoption de textes de loi pour remédier à une situation jugée par la Cour constitutive d'une violation de la Convention est perçue par certains comme une démarche dépourvue de légitimité démocratique, il est particulièrement crucial de s'appliquer à renforcer la participation du parlement à la mise en œuvre des droits de l'homme et le discours démocratique en la matière[64].

47. La Conférence de Brighton a souligné une nouvelle fois l'importance fondamentale de la dimension parlementaire du respect de la conformité des Etats avec la Convention[65]. L'Assemblée parlementaire œuvre depuis des années pour assurer la participation plus active des parlements dans les questions relatives à la

---

59. Doc. 12811, paragraphe 20.
60. Le budget de la Cour pour l'année 2014 est de € 67 650 400, voir Programme et budget 2014-2015 du Conseil de l'Europe, tableau 1. Les dépenses de la CJUE pour la même année sont de € 355 367 500, voir le *Journal officiel de l'Union européenne*, OJ I/249 du 20 février 2014, p. 249.
61. Voir l'intervention de Vít Schorm, président du CDDH et agent du Gouvernement au titre de la République tchèque, Actes de la Conférence, p. 54.
62. Comme cela a été souligné par exemple dans la Résolution 1823 (2011) «Les parlements nationaux: garants des droits de l'homme en Europe», la Résolution 1787 (2011) et la Recommandation 1955 (2011) sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, la Résolution 1726 (2010) «Mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme: le processus d'Interlaken», la Réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 1764 (2006) de l'Assemblée et dans la déclaration de l'ancien président de l'Assemblée, M. Jean-Claude Mignon.
63. Voir «Les parlements nationaux: garants des droits de l'homme en Europe», Doc. 12636 (rapporteur: M. Christos Pourgourides, Chypre, PPE/DC), paragraphe 56.
64. C'est ce qu'a souligné, notamment, Philip Leach, «The Effectiveness of the Committee of Ministers in Supervising the Enforcement of Judgments of the European Court of Human Rights», 3 Public Law (2006), p. 443-456, p. 455.
65. Voir, notamment, les paragraphes 9 et 29 de la Déclaration de Brighton.

Convention européenne des droits de l'homme. A cette fin, un certain nombre de résolutions invitent les parlements nationaux à créer des mécanismes et des procédures qui visent à garantir un contrôle parlementaire efficace des normes de la Convention[66].

48. Plusieurs Etats membres ont réalisé des progrès dans ce domaine. Je me contenterai de citer un exemple récent: en février 2014, le Sejm polonais a décidé de mettre en place une sous-commission permanente auprès de sa commission de la justice et des droits de l'homme et de sa commission des affaires étrangères, chargée de surveiller l'exécution des arrêts rendus contre la Pologne par la Cour européenne des droits de l'homme. Ce faisant, les 11 membres de la sous-commission assureront, notamment, le suivi des mesures prises pour modifier la législation et les pratiques gouvernementales[67].

3.4.3. L'exécution rapide et effective des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

49. Tout comme la protection en général des droits consacrés par la Convention à l'échelon national, l'importance capitale de la mise en conformité rapide et complète des Etats avec les arrêts de la Cour pour garantir la viabilité à long terme du système de la Convention n'est pas contestée et a été reconnue à la fois par le Comité des Ministres[68] et l'Assemblée[69]. La Déclaration de Brighton, dans son chapitre F, met fortement l'accent sur l'amélioration de la surveillance des arrêts de la Cour; les statistiques de la Cour corroborent le fait que la réussite générale du processus de réforme dépend des améliorations apportées au processus d'exécution[70]. Précision essentielle, l'exécution des arrêts de la Cour fait partie intégrante du droit de requête individuelle consacré à l'article 34 de la Convention[71].

50. Les statistiques présentées dans le rapport annuel du Comité des Ministres pour l'année 2013 laissent apparaître des tendances positives en la matière. Le nombre total d'affaires pendantes devant le Comité des Ministres pour surveillance a diminué pour la toute première fois et l'année 2013 a également été celle du nombre record de 1 398 affaires closes par résolution finale.

51. Parallèlement, un nombre considérable d'arrêts n'ont toujours pas été exécutés et demeurent une source de préoccupation. Le 16 septembre 2014, un total de 11 594 affaires étaient pendantes devant le Comité des Ministres[72]. Le rapport annuel de ce dernier pour l'année 2013 révèle également une augmentation du nombre d'affaires de référence (c'est-à-dire celles qui concernent des problèmes structurels ou systémiques ou d'autres problèmes complexes) en attente d'exécution (elles représentent à l'heure actuelle 14 % de l'ensemble des affaires). Le nombre d'affaires de référence inscrites sur les registres du Comité des Ministres qui ont été closes par l'adoption d'une résolution finale a diminué en 2013 pour la troisième année consécutive[73], et le nombre d'affaires de référence pendantes devant le Comité des Ministres depuis plus de cinq ans a fortement augmenté, puisqu'il est passé de 61 en 2007[74] à 483 en 2013[75].

52. Par ailleurs, l'absence prolongée de mise en œuvre des mesures générales et individuelles prises à la suite de la constatation d'une violation est une situation intolérable, qui impose d'agir d'urgence. Elle entrave gravement la mission essentielle d'interprétation et d'application de la Convention et de ses protocoles, dévolue à la Cour par l'article 32.1 de la Convention[76]. Il existe également un lien direct entre le non-respect des arrêts de la Cour – surtout l'absence de mise en œuvre des mesures générales qui visent à prévenir

---

66. Voir, notamment, la Résolution 1516 (2006) sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.
67. Pour d'autres exemples, voir «The role of parliaments in implementing ECHR standards: overview of existing structures and mechanisms», document PPSD (2014) 22 de l'Assemblée.
68. Voir les décisions du Comité des Ministres, «Suivi de la Conférence à haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme (Interlaken, 18-19 février 2010)», 120e Session, 11 mai 2010, paragraphe 8.
69. Voir, notamment, Résolution 1856 (2012), «Garantir l'autorité et l'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme», paragraphe 3; Résolution 1914 (2013) «Assurer la viabilité de la Cour de Strasbourg: les insuffisances structurelles dans les Etats Parties».
70. Voir la «Réponse de la Cour européenne des droits de l'homme à la demande du Comité des Ministres de formuler des observations sur le rapport du CDDH sur l'exécution», 21 mai 2014, document DD(2014)650, paragraphe 7.
71. *Ibid*., paragraphe 5.
72. Voir la présentation du Directeur des Droits de l'Homme, Christos Giakoumopoulos, lors de la 3e réunion du GT-GDR-F, document GT-GDR-F(2014)022, paragraphe 5.
73. En 2011, 322 affaires de référence ont été closes par une résolution finale. En 2012, ce nombre est tombé à 185 et a diminué à nouveau en 2013 (182). Voir le rapport annuel du Comité des Ministres pour l'année 2013, mars 2014, annexe 1, p. 38.
74. Voir Comité des Ministres, Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, 1er rapport annuel 2007 (mars 2008), annexe 2, tableau 23.
75. Voir le rapport annuel du Comité des Ministres pour l'année 2013, annexe 1, p. 38.

efficacement la survenance de violations similaires – et le grand nombre inadmissible de requêtes répétitives qui surchargent la Cour[77]. L'exécution des arrêts mérite par conséquent de se voir attribuer une place de premier plan dans le processus de réforme en cours. Elle exige l'action concertée de tous les acteurs concernés, notamment une mise en œuvre effective de la part des Etats défendeurs (qu'ils tiennent dûment compte de l'autorité de la chose interprétée de la jurisprudence de la Cour), et la surveillance efficace du Comité des Ministres. Ce dernier, tout comme la Cour, l'Assemblée parlementaire et les parlements nationaux, peut et doit jouer un rôle en amont dans le processus d'exécution.

3.4.3.1. Le rôle de la Cour

53. Bien que la Cour ne soit pas le principal organe chargé de la surveillance de l'exécution des arrêts, elle peut faciliter, et facilite effectivement, le processus d'exécution de trois manières distinctes, que la juge Helen Keller a parfaitement résumé de la manière suivante: «Premièrement, la Cour [examine] si un arrêt antérieur a été dûment mis en œuvre dans le cadre d'une nouvelle affaire portant sur la même question sous-jacente et qui a entraîné une violation récente de la Convention[78]. Deuxièmement, en dissociant l'examen au fond de l'octroi d'une satisfaction équitable, la Cour peut vérifier si l'arrêt au fond a été mis en œuvre ou non et tenir compte de ses conclusions dans un arrêt distinct sur la satisfaction équitable. Troisièmement, en vertu des paragraphes 3 et 4 de l'article 46 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Cour peut être saisie d'une question relative à l'interprétation d'un arrêt ou en vue d'établir si un Etat n'a pas exécuté un arrêt (procédure dite de manquement)[79].»

54. Il convient tout particulièrement de noter que, ces dernières années, la Cour a surmonté sa réticence à indiquer, en se fondant sur l'article 46 de la Convention, les mesures individuelles et générales qu'un Etat défendeur devait prendre dans une affaire dont elle était saisie pour remédier à une situation jugée constitutive d'une violation de la Convention[80]. Conformément à ce qui a été souligné à la Conférence d'Oslo[81], ces indications (ou, parfois, ces ordonnances) sont d'un grand intérêt parce que, d'une part, elles amènent les Etats à faire preuve d'une diligence particulière pour donner effet à un arrêt de la Cour et, d'autre part, elles confèrent au Comité des Ministres des moyens supplémentaires pour exercer des pressions politiques. La Cour doit être encouragée à recourir plus fréquemment et plus systématiquement à ces indications (y compris en fixant un délai pour la mise en œuvre des mesures recommandées)[82], tout en ayant conscience du principe de subsidiarité et de la liberté dont jouissent les Etats pour le choix des moyens d'exécution des arrêts. De cette manière, la Cour est mieux à même de mobiliser sa capacité à influencer et à faciliter les moyens de remédier aux défaillances structurelles, surtout dans les pays qui comptent un nombre significatif d'affaires répétitives.

---

76. Cet effet a été reconnu, notamment, dans le Rapport du Groupe des Sages au Comité des Ministres, document CM(2006)203 du 15 novembre 2006, paragraphe 35.

77. Voir la «Réponse de la Cour européenne des droits de l'homme à la demande du Comité des Ministres de formuler des observations sur le rapport du CDDH sur l'exécution», 21 mai 2014, document DD(2014)650, paragraphe 6.

78. J'aimerais toutefois faire remarquer que la Cour a constamment souligné qu'elle «n'est pas compétente pour examiner si une Haute Partie contractante a rempli ses obligations découlant d'un arrêt [de la Cour]» et qu'elle ne peut «examiner des griefs qui concernent la non-exécution de ses arrêts par les Etats». Voir Fischer c. Autriche (déc.), Requête n° 27569/02, décision d'irrecevabilité du 6 mai 2003; et Lyons et autres c. Royaume-Uni (déc.), Requête n ° 15227/03, décision d'irrecevabilité du 8 juillet 2003.

79. Voir les Actes de la Conférence d'Oslo, p. 147-148, qui comportent des références supplémentaires.

80. La Grande Chambre a été la première à le faire, dans l'affaire Assanidze c. Géorgie, requête n° 71503/01, arrêt du 8 avril 2004, où la Cour a considéré que le seul moyen de réparer de manière satisfaisante la détention arbitraire du requérant était de le libérer. Pour une vue d'ensemble détaillée, voir Leach Philip, «No longer offering fine mantras to a parched child? The European Court's developing approach to remedies», in Andreas Føllesdal et autres (sous la direction de), *Constituting Europe: The European Court of Human Rights in a National, European and Global Contex,* Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 142 et suiv.

81. Professeur Elisabeth Lambert-Abdelgawad (Université de Strasbourg, France) à la Conférence d'Oslo (voir les Actes de la Conférence, p. 153). Voir ainsi Linos-Alexander Sicilianos. «The involvement of the European Court of Human Rights in the implementation of its judgments: recent developments under Article 46 ECHR», 32(3) *Netherlands Quarterly of Human Rights* 2014, 235-262.

82. Contribution du professeur Elisabeth Lambert-Abdelgawad (Université de Strasbourg, France) aux travaux du Groupe de rédaction «F» sur la réforme de la cour, voir document GT-GDR-F(2014)008, p. 6.

3.4.3.2. Le rôle de l'Assemblée parlementaire et des parlements nationaux

55. Dans le rôle joué par l'Assemblée et les parlements nationaux dans le processus d'exécution, il est à noter l'importance des mécanismes de surveillance spécialement destinés à permettre l'examen attentif effectif du parlement à l'échelon national, qui peuvent contribuer à rendre le processus d'exécution plus efficace et à institutionnaliser un discours démocratique de respect des droits de l'homme, ce qui renforce du même coup le sentiment de légitimité des droits de l'homme[83].

56. Au cours de ces dernières années, l'Assemblée a de plus en plus contribué à l'exécution effective et rapide des arrêts de la Cour. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme s'est engagé en amont dans ce processus, ce qui lui a valu les félicitations du Comité des Ministres[84]. Ses rapporteurs ont souligné à plusieurs reprises la nécessité de renforcer l'exécution des arrêts à l'échelon national et la commission continue à rendre régulièrement des rapports sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour[85], en traitant en priorité l'examen des grands problèmes structurels relatifs aux affaires dans lesquelles la mise en œuvre a connu des retards extrêmement préoccupants. Elle a organisé, à ce propos, un certain nombre d'auditions (auxquelles peuvent assister les représentants de la société civile) au cours desquelles les délégations nationales auprès de l'Assemblée parlementaire ont été appelées à rendre des comptes pour le manquement de leur Etat à se conformer aux arrêts de la Cour. Ces rencontres se sont révélées extrêmement utiles et il serait bien que cet usage se poursuive et, idéalement, soit plus systématique.

57. A cet égard, mon collègue M. Klaas de Vries a formulé une proposition visant à rendre cette pratique plus efficace encore (et moins longue). Il a proposé, lors du séminaire sur «Le rôle des Parlements nationaux dans la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme» qui s'est tenu à Madrid le 31 octobre 2014, que la commission des questions juridiques et des droits de l'homme mette en place en 2015 une nouvelle sous-commission sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, qui pourrait inviter régulièrement des experts des milieux parlementaires et intergouvernementaux, ainsi que des acteurs pertinents de la société civile, afin d'examiner les problèmes d'actualité que pose la mise en œuvre. Les conclusions de ces réunions pourraient alimenter les travaux du rapporteur de la commission sur la mise en œuvre des arrêts. J'adhère pleinement à cette proposition qui, selon moi, permettra de remédier aux situations d'absence de mise en œuvre particulièrement marquantes, surtout lorsqu'elles révèlent l'existence de problèmes systémiques, ou aux affaires qui exigent des mesures individuelles d'urgence, de façon plus opportune et plus souple, et de partager les bonnes pratiques.

58. Comme je l'ai souligné plus haut, la détermination des membres de l'Assemblée à faire pression sur leurs gouvernements respectifs pour qu'ils se mettent rapidement en conformité avec les arrêts défavorables de la Cour est trop souvent insuffisante par rapport à ce qu'il faudrait pour accélérer efficacement le processus d'exécution.

3.4.3.3. Le rôle du Comité des Ministres

59. L'importance d'un mécanisme solide et permanent de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour et le rôle crucial joué par le Comité des Ministres, assisté par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne de droits de l'homme (ci-après «le Service de l'exécution»), sont parfaitement admis[86]. Il faut observer que le contrôle de la conformité des Etats avec les arrêts de la Cour par un examen des pairs «génère une prise en charge collective des processus de mise en conformité, offre toute une série de possibilités d'échanges constructifs à propos des difficultés techniques de la mise en œuvre et exerce une

---

83. Voir encore Andrew Drzemczewski, «Recent parliamentary initiatives to ensure compliance with Strasbourg Court judgments», in Elisabeth Lambert-Abdelgawad et autres (sous la direction de), *L'homme et le droit,* Mélanges en hommage au professeur Jean-François Flauss (Paris: Pedone 2014), p. 293-304, p. 299.

84. Réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 1764 (2006) de l'Assemblée, «Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme», Doc. 11230, 30 mars 2007, paragraphe 1. Le dévouement de l'Assemblée en faveur de l'exécution des arrêts a également été loué par le directeur général de la Direction générale Droits de l'Homme et Etat de Droit du Conseil de l'Europe (DGI), Philippe Boillat, dans les observations finales qu'il a formulées lors de la Conférence d'Oslo, voir les Actes de la conférence, p. 196.

85. Mon collègue M. Klaas de Vries (Pays-Bas, SOC) élabore en ce moment le dernier rapport de suivi, voir son bilan et ses propositions: «Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme: préparation du 8e rapport», document AS/Jur (2013) 14 du 10 mai 2013.

86. Voir, à cet égard, l'intervention du juge Linos-Alexandre Sicilianos, «From the point of view of the Court: its role in the implementation of its judgments, powers and limits», lors du Dialogue entre juges 2014, Implementation of the judgments of the European Court of Human Rights: a shared responsibility?, p. 18.

pression sur les Etats réticents à se mettre en conformité»[87]. Toute réforme entreprise en vue de rendre le processus d'exécution et sa surveillance plus efficaces devrait par conséquent être conçue de manière à maintenir un équilibre institutionnel vital entre les différentes parties concernées.

60. La remarque formulée plus haut au sujet du fait que le rôle de la Cour et de l'Assemblée dans le processus d'exécution était – et devrait rester – complémentaire de celui du Comité des Ministres est corroborée par la Convention elle-même, qui dispose expressément dans son article 46.2 que la surveillance de l'exécution des arrêts relève avant tout de la compétence du Comité des Ministres.

61. L'accumulation des affaires en attente d'examen devant le Comité des Ministres est préoccupante. Il est particulièrement inquiétant de constater que 80 % de ces affaires émanent d'à peine huit Etats: l'Italie (2 593 affaires pendantes), la Turquie (1 727), la Fédération de Russie (1 325), l'Ukraine (957), la Pologne (764), la Roumanie (702), la Hongrie (495) et la Bulgarie (357), soit 8 920 affaires sur un total de 11 018[88] (dont la plupart représentent un grand nombre des requêtes introduites devant la Cour). Cette situation rappelle combien il est indispensable de remédier aux dysfonctionnements systémiques de ces pays.

62. A cet égard, j'observe que, grâce à la mise en place d'un système à deux axes qui prévoit une procédure de surveillance standard et une procédure de surveillance soutenue, le Comité des Ministres est en mesure de mieux se concentrer sur les affaires qui méritent une attention particulière[89]. En outre, le Protocole n° 14 crée une nouvelle procédure de manquement fixée à l'article 46.4 de la Convention, qui permet au Comité des Ministres, dans des circonstances exceptionnelles, de saisir la Cour de la question du respect ou non par une Partie de son obligation de donner effet à un arrêt défavorable rendu par la Cour. Il est difficile d'évaluer l'incidence réelle de cette procédure sur la volonté d'un Etat de se conformer pleinement à un arrêt défavorable de la Cour, car elle n'a pas encore été mise à l'épreuve à ce jour. De même, le Comité des Ministres s'est jusqu'ici montré réticent à fixer un délai pour la mise en œuvre d'une mesure particulière ou à refuser que l'Etat concerné exerce des fonctions dirigeantes au sein de l'Organisation[90]. Le fait que le Comité des Ministres s'abstienne de recourir aux moyens dont il dispose pour exercer des pressions sur les Etats qui ne se conforment pas peut mériter un examen plus attentif pour ne pas avoir à souligner une certaine impuissance de sa part, qui indirectement fragilise l'action de la Cour.

3.5. L'avenir à long terme du système de la Convention et le modèle choisi pour la Cour

63. Il est impossible, lorsqu'on se penche sur l'avenir à long terme du système de la Convention, de ne pas se demander si des changements plus profonds seront indispensables ou non pour assurer la viabilité de la Convention. J'observe avec satisfaction que les autres modèles possibles à l'échelon intergouvernemental font l'objet d'intenses débats et que diverses options sont examinées ouvertement, indépendamment de leur faisabilité politique à ce stade.

64. Les propositions favorables à un autre modèle gravitent essentiellement autour de l'idée que la Cour devrait jouer un rôle plus constitutionnel, certains préconisant qu'elle devrait librement déterminer combien d'affaires elle a la capacité de traiter et choisir les affaires sur lesquelles statuer, tandis que d'autres préfèrent que la Cour traite exclusivement des questions de droit (c'est-à-dire de l'interprétation de la Convention) plutôt que des faits[91]. Parmi les autres options proposées figurent l'adoption par la Cour d'une approche à deux axes, dans laquelle certaines affaires particulièrement importantes seraient jugées selon le mécanisme actuel, un système «d'autorisation d'introduction d'une requête» s'appliquant au reste des requêtes[92]; l'idée a

---

87. Başak Çali et Anne Koch, «Foxes Guarding the Foxes? The Peer Review of Human Rights Judgments by the Committee of Ministers of the Council of Europe«, 14(3) *Human Rights Law Review* 2014, 1-25, p. 4.
88. Voir le rapport annuel 2013 du Comité des Ministres, annexe 1, tableau C.1., p. 39-41.
89. Voir le document CM/Inf/DH(2010)37 du Comité des Ministres du 6 septembre 2010, «Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme: mise en œuvre du plan d'action d'Interlaken – modalités d'un système de surveillance à deux axes», avalisé par le Comité des Ministres lors de la 1092e réunion des Délégués des Ministres (14-15 septembre 2010). Fin 2013, les Parties contractantes qui comptaient le plus d'affaires faisant l'objet d'une procédure de surveillance soutenue étaient la Turquie (13 %), la Fédération de Russie (11 %), l'Ukraine (8 %), la Bulgarie (7 %), la Roumanie (6 %), la République de Moldova (5 %), l'Italie (5 %), la Grèce, la Pologne et la Croatie (4 % chacune).
90. Voir le rapport annuel 2013 du Comité des Ministres, mars 2014, p. 178.
91. Une vue d'ensemble pratique des différents «modèles constitutionnels» proposés figure dans un document d'information établi par le Secrétariat du Groupe de rédactions «F» sur la réforme de la Cour: «Aperçu thématique des résultats de l'"appel ouvert à contributions"», document GT-GDR-F(2014)003, 12 mars 2014, paragraphes 36-37.
92. Voir l'intervention du professeur Luzuis Wildhaber, ancien président de la Cour, à la Conférence d'Oslo (Actes de la Conférence, p. 96).

également été avancée que les requêtes qui découlent des défaillances systémiques ou structurelles des Etats membres devraient être traitées par le Comité des Ministres[93], s'il manifestait une quelconque volonté d'un minimum d'autorité.

65. Même si la plupart de ces propositions semblent entraîner de profonds changements dans le système actuel, elles ne sont pas en pratique aussi radicales qu'elles le paraissent. Il existe un large consensus sur le fait que le rôle déjà joué aujourd'hui par la Cour ne se limite pas à celui de «garante des droits des personnes»; par certains de ses modes de fonctionnement et fonctions, notamment dans la défense des valeurs constitutionnelles[94], elle ressemble, dans une certaine mesure, aux juridictions constitutionnelles nationales. En s'engageant aux côtés des juridictions constitutionnelles nationales et en interprétant la Convention, la Cour (et surtout sa Grande Chambre, comme l'a souligné Morten Rudd lors du deuxième échange de vues de la commission) crée un ordre supranational des droits de l'homme dans l'ensemble de l'Europe[95], qui définit des normes européennes communes de la protection des droits de l'homme que toutes les Hautes Parties contractantes doivent respecter[96]. La Cour elle-même considère la Convention comme un «instrument constitutionnel de l'ordre public européen»[97] et a souligné que "[s]i le système mis en place par la Convention a pour objet fondamental d'offrir un recours aux particuliers, il a également pour but de trancher, dans l'intérêt général, des questions qui relèvent de l'ordre public, en élevant les normes de protection des droits de l'homme et en étendant la jurisprudence dans ce domaine à l'ensemble de la communauté des Etats Parties à la Convention»[98]. Enfin, les procédures adoptées par la Cour ces dernières années, comme la politique de prioritisation, la procédure d'arrêt pilote et l'indication des mesures générales à prendre par l'Etat défendeur au titre de l'article 46 de la Convention, ainsi que le regroupement de requêtes similaires dans un arrêt ou une décision uniques, soulignent la validité de la thèse selon laquelle la Cour a déjà acquis certaines caractéristiques constitutionnelles.

66. Bien que toutes ces propositions méritent d'être étudiées, soyons prudents sur toute refonte institutionnelle. Je formulerais trois observations à ce sujet.

67. Premièrement, je partage l'avis de ceux qui considèrent que les deux missions de la Cour – statuer sur les requêtes individuelles et définir des normes européennes communes en matière de droits de l'homme – sont aussi importantes l'une que l'autre[99]. Dans le même temps, je souscris à ce qui a été dit lors de la deuxième audition de la commission: bien qu'il ne fasse aucun doute que la Cour soit en mesure d'exercer ces deux fonctions, il convient de vérifier si cette méthode offre un moyen efficace de faire face à la charge de travail que représentent les affaires. Il serait opportun, me semble-t-il, de débattre de l'opportunité de confier ces deux missions à une même instance juridictionnelle[100]. En réfléchissant à cette question, on pourrait être amené à reprendre une idée suggérée en réponse à «l'appel ouvert à contributions» du DH-GDR, à savoir conserver une Cour unique à plein temps, mais la compléter par une Grande Chambre chargée d'examiner les affaires qui soulèvent des questions constitutionnelles[101]. Cette Grande Chambre pourrait, selon moi, se composer par exemple de 15 à 17 juges à temps partiel issus des plus hautes juridictions nationales des Etats membres, qui exerceraient leurs fonctions par roulement. Cette solution resserrerait encore les liens entre la Cour de Strasbourg et les juridictions nationales.

---

93. Voir l'intervention de Geir Ulfstein, Professeur, Co-directeur de PluriCourts, Université d'Oslo, à la Conférence d'Oslo (Actes de la Conférence, p. 101), ainsi que les commentaires de Frank Schürmann, agent du Gouvernement, Office fédéral de la Justice, Suisse (*ibid*., p. 106).
94. Voir également l'intervention de Geir Ulfstein à la Conférence d'Oslo (Actes de la Conférence, p. 100).
95. Voir également Steven Greer et Luzius Wildhaber, «Revisiting the debate about "constitutionalising" the European Court of Human Rights», 12(4) *Human Rights Law Review* 2012, 655-687.
96. La mission «quasi-constitutionnelle» de la Cour a été soulignée par notre ancienne collègue et rapporteure, M^me^ Bemelmans-Videc, Doc. 12811, paragraphe 8.
97. Loizidou c. Turquie (exceptions préliminaires), Requête n° 15318/89, arrêt du 23 mars 1995, paragraphe 75.
98. Konstantin Markin c. Russie (Grande Chambre), Requête n° 30078/06, arrêt du 22 mars 2012, paragraphe 89.
99. Ce point de vue a été notamment exprimé par Morten Ruud au cours du deuxième échange de vues de la commission.
100. Le même point de vue a été exprimé par Morten Ruud lors de la Conférence d'Oslo, voir les Actes de la Conférence, p. 26. Voir également les observations finales formulées par Philippe Boillat, directeur général de la Direction générale Droits de l'Homme et Etat de Droit du Conseil de l'Europe, lors de la Conférence d'Oslo (Actes de la Conférence, p. 194: «Une proposition innovante à certains égards a été faite: elle préconise la création au sein de la Cour d'une instance spécialisée dans le traitement des affaires qui pourraient être tranchées sur la base de la jurisprudence existante et, en parallèle, d'une autre instance qui deviendrait une véritable juridiction constitutionnelle. En tout état de cause, il convient de garder à l'esprit que le but ultime est de garantir la meilleure protection possible des droits et libertés consacrés par la Convention»).
101. Voir la contribution (en anglais) de Kanstantsin Dzehtsiarou, p. 1-3.

68. Deuxièmement, certains mécanismes et caractéristiques fondamentaux propres au système de la Convention représentent, à mon sens, les éléments essentiels de son succès constant. Il convient de veiller très soigneusement à n'apporter aucune modification draconienne au système qui pourrait concrètement le priver de ses atouts. Ces éléments qu'il importe de préserver à tout prix, selon moi, sont[102] le caractère subsidiaire de la Cour, l'examen judiciaire des plaintes et la juridiction obligatoire de la Cour et le système de contrôle collectif et de surveillance efficace de l'exécution des arrêts. Enfin, et peut-être surtout, il ne saurait être question de revenir sur les droits substantiels consacrés par la Convention (ou d'abandonner la doctrine de «l'instrument vivant», ce qui pourrait entraîner exactement la même régression) et le droit de requête individuelle introduite devant la Cour doit être maintenu.

69. Enfin, il est admis que la Cour accomplit un travail de qualité et qu'elle s'attaque rapidement aux problèmes en suspens qui doivent être réglés. Au vu de ces éléments, il convient de veiller à ne pas examiner prématurément toute proposition qui semble en fait motivée non par le désir sincère de favoriser l'efficacité du système en vue de renforcer la protection des droits de l'homme, mais par l'intention de démanteler la Cour et de porter atteinte à son autorité. Comme nous l'avons indiqué plus haut, on constate à l'heure actuelle que la Cour a assumé son arriéré d'affaires; je pense que nous pouvons croire le greffier de la Cour, Erik Fribergh, lorsqu'il nous assure qu'elle sera bientôt en mesure – sous réserve que quelques moyens supplémentaires soient mis à sa disposition – de traiter l'ensemble des requêtes dont elle est saisie dans le délai fixé par la Déclaration de Brighton. Il s'agit là d'un bon résultat. C'est la raison pour laquelle je considère, comme le greffier, qu'«il convient de laisser la Cour poursuivre ses progrès constants sans qu'elle soit distraite par des appels systématiques et parfois confus à entreprendre des réformes supplémentaires»[103]. Ne réformons pas un système qui fonctionne bien, car comme le dit l'adage, «le mieux est l'ennemi du bien».

4. Conclusions

70. Il ressort de l'examen qui précède que la Cour a fait des progrès substantiels dans la liquidation dans l'arriéré de requêtes manifestement irrecevables et s'apprête à surmonter les difficultés qui subsistent. En outre, il y a lieu de féliciter la Cour pour la poursuite de l'intensification de son dialogue avec les juges nationaux et de rendre sa jurisprudence plus largement accessible. Malheureusement, les réalisations de la Cour n'ont pas, à ce jour, été suivies par des améliorations correspondantes au sein des Parties contractantes à la Convention. En effet, des violations graves doivent encore être examinées, avec une urgence renouvelée[104].

71. Certains Etats Parties n'ont pas supprimé les dysfonctionnements systémiques (souvent fort anciens) qui surchargent la Cour d'un grand nombre de requêtes répétitives. Bien que des avancées aient été réalisées ces dernières années dans quelques pays sur le plan, par exemple, de la mise en place de mécanismes de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, la situation est loin d'être satisfaisante. Les parlements nationaux doivent s'engager plus en amont dans un contrôle régulier de la compatibilité de leurs (projets de) lois avec la Convention, selon l'interprétation retenue par la Cour dans sa jurisprudence, et examiner attentivement les mesures prises par leur gouvernement pour remédier aux défaillances constatées à la suite d'un arrêt de la Cour qui conclut à une violation de la Convention.

72. Enfin, il ressort de ce qui précède que la garantie de l'efficacité à long terme du système de la Convention dépendra de la volonté de l'ensemble des Etats membres à veiller à ce que des fonds suffisants soient alloués au Conseil de l'Europe, et surtout à la Cour, au programme HELP et au Service de l'exécution pour qu'ils puissent mener à bien efficacement leurs attributions respectives.

73. En résumé, la recherche d'améliorations supplémentaires du système de la Convention devra rester une priorité de notre Assemblée et de l'Organisation dans son ensemble. Il importe toutefois que le but du débat actuel sur la réforme demeure le véritable renforcement de la protection des droits de l'homme à travers l'Europe et le maintien du droit de requête individuelle devant la Cour européenne des droits de l'homme, qui est – et devrait rester – l'arbitre ultime des droits de l'homme en Europe. C'est pourquoi, au lieu de privilégier d'autres moyens possibles de réformer la Cour, le processus de réforme doit continuer à partir

---

102. Ces éléments correspondent pour l'essentiel aux attributions définies par Philippe Boillat, directeur général de la Direction générale Droits de l'Homme et Etat de Droit du Conseil de l'Europe, lors de la Conférence d'Oslo (voir les Actes de la Conférence, p. 16).
103. Groupe de rédaction F sur la réforme de la Cour, «Presentation to the 3rd meeting by the Registrar of the European Court of Human Rights», document GT-GDR-F(2014)021, 24 septembre 2014, p. 9.
104. Voir, entre autres, «Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme: préparation du 8e rapport» (rapporteur: M. Klaas de Vries, Pays-Bas, SOC), document AS/Jur (2013) 14 du 10 mai 2013, notamment les paragraphes 10 et 14.

du principe qu'il incombe avant tout aux Etats Parties de veiller à ce que la Convention soit effectivement appliquée à l'échelon national, dans le respect du principe de subsidiarité sur lequel repose le système de la Convention.