**Conférence « L’exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l’homme et la marge d’appréciation »**

**(Pérouse, 26-27 octobre 2018)**

**Intervention sur « Le rôle du Comité des Ministres du Conseil de l’Europe**

**dans la surveillance de l’exécution des arrêts**

**de la Cour européenne des droits de l’homme »**

Mesdames, Messieurs,

Je suis très honoré de l’invitation qui m’a été adressée par le Centre International de la Magistrature Luigi Severini de vous présenter « Le rôle du Comité des ministres du Conseil de l’Europe dans la surveillance de l’exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l’Homme ».

Avant d’aborder un certain nombre de questions de fond liées à ce sujet, permettez-moi d’évoquer d’abord le fonctionnement du mécanisme de surveillance.

A titre préliminaire, il est important de rappeler que le Comité des Ministres surveille l’exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l’Homme par les Etats Parties à la CEDH en application de l’article 46, paragraphe 2 de la Convention, étant également rappelé qu’en application du paragraphe 1 du même article, les Etats s’engagent à se conformer aux arrêts définitifs rendus par la Cour dans les affaires auxquels ils sont parties.

Pour mémoire, le Comité des Ministres est l’organe exécutif du Conseil de l’Europe qui a notamment pour mission d’adopter le budget et le programme d’activité de l’Organisation, mais aussi les instruments juridiques élaborés au sein du Conseil de l’Europe, qu’il s’agisse des instruments contraignants que sont les Convention ou des instruments non contraignants que sont les Recommandations.

Le Comité des Ministres est composé des Ministres des Affaires étrangères des 47 Etats membres, qui sont représentés à Strasbourg par des Ambassadeurs siégeant au sein de ce qu’on appelle les Délégués des Ministres. Ce sont les Délégués qui assument le rôle de surveillance de l’exécution des arrêts de la Cour. A cette fin, ils tiennent des réunions consacrées spécifiquement à ces questions, appelées «réunions Droits de l’Homme », en plus de leurs réunions régulières. Ces réunions Droits de l’Homme, d’une durée de trois jours, ont lieu quatre fois par an (mars, juin, septembre, décembre). En application d’une pratique bien établie, elles sont présidées, non pas par le pays qui assume la Présidence du Comité des Ministres, mais par celui qui assume la Vice-Présidence. Mais il ne s’agit que d’une pratique et la présidence en exercice du Comité peut décider de s’en écarter en présidant elle-même les réunions Droit de l’Homme, en plus des réunions régulières du Comité des Ministres.

Les réunions Droits de l’Homme sont régies par les règles générales régissant le fonctionnement du Comité des Ministres notamment lorsque, occasionnellement, les Délégués des Ministres sont appelés à adopter des décisions par un vote. Dans le même temps, un certain nombre de règles particulières viennent compléter, voire déroger, à ces règles générales. Je voudrais brièvement présenter ces règles particulières, telles que mises en place depuis une réforme entreprise en 2010.

Lorsqu’un arrêt a été rendu par la Cour, la première étape dans le processus de surveillance consiste à classifier cet arrêt selon ce qu’on appelle soit la procédure standard soit la procédure renforcée. La procédure standard concerne les affaires pour lesquelles le processus d’exécution ne paraît pas soulever de difficulté particulière. La surveillance de l’exécution se fait alors directement entre le secrétariat et l’Etat partie concerné, en dehors des réunions Droits de l’Homme. Le Comité des Ministres n’intervient alors qu’au stade initial pour prendre note des plans d’action soumis et au stade ultime en adoptant une résolution finale qui clôt la surveillance lorsque toutes les mesures requises ont été prises par l’Etat en cause.

La procédure de surveillance renforcée s’applique en application de critères prédéfinis, lorsque par exemple des mesures individuelles urgentes sont requises de la part de l’Etat défendeur ou parce que l’exécution pose des problèmes complexes. Les affaires interétatiques sont systématiquement classifiées en procédure renforcée en raison de leur nature toute particulière. La classification en procédure soutenue n’est pas toujours facilement acceptée par les Etats défendeurs et en cas de désaccord sur la classification à suivre, il peut arriver que le Comité soit appelé à se prononcer par un vote (à la majorité simple : soit la moitié + une des 47 délégations, c’est-à-dire 24 voix).

Un point important à noter est que la classification retenue au départ peut évoluer au cours du processus d’exécution, à nouveau selon des règles précisément définies. Ainsi le Comité peut décider de transférer une affaire de la procédure standard en procédure soutenue s’il apparaît que des difficultés particulières d’exécution se posent, en particulier du fait de retards dans l’exécution de la part de l’Etat défendeur. Inversement, une affaire peut être transférée de procédure soutenue en procédure standard si le processus d’exécution progresse d’une manière telle qu’il ne requiert plus de suivi plus étroit par le Comité des Ministres.

Pour toutes les affaires, en procédure standard ou soutenue, il est attendu des Etats concernés qu’ils soumettent le plan ou bilan d’action requis dans un délai de 6 mois après que l’arrêt soit devenu définitif. Le plan ou bilan d’action doit indiquer les mesures que l’Etat concerné entend prendre ou qu’il a prises pour pourvoir à l’exécution de tel ou tel arrêt. Ce plan ou bilan d’action, diffusé à toutes les délégations, est analysé par le secrétariat qui au besoin entreprend un dialogue avec l’Etat concerné pour obtenir des clarifications sur les mesures indiquées ou suggérer des aménagements. Vu la nature public du document, la société civile peut intervenir dans ce dialogue et de fait intervient souvent. J’y reviendrai

Un principe important est que toutes les affaires dont l’exécution est pendante devant le Comité des Ministres sont inscrites à l’ordre du jour du Comité des Ministres. Cela signifie qu’un Etat Partie, la Présidence ou le Secrétariat peuvent à tout moment demander que l’état d’exécution d’une affaire soit discuté par les Délégués des Ministres.

Pour chaque réunion Droits de l’Homme est établi par la Présidence, avec l’aide du Secrétariat, ce qu’on appelle un projet d’Ordre des Travaux. Ce projet d’ordre des travaux liste les affaires que la Présidence propose d’aborder selon 2 catégories : d’une part les affaires sans débat, le Comité se limitant alors à adopter des projets de décisions préparés à l’avance par le Secrétariat, ce qui n’exclut pas que les délégations puissent soumettre des projets d’amendements.

La seconde catégorie, la plus importante, concerne les affaires proposées pour débat, qui sont soit des affaires posant des problèmes particuliers d’exécution et pour lesquelles des orientations sont attendues du Comité, sous la forme de décisions, soit des affaires importantes pour lesquelles il est proposé aux Délégués de clore le processus de surveillance de l’exécution. En moyenne, douze à quinze affaires sont débattues par réunion.

La proposition de la présidence de prendre des affaires avec ou sans débat est soumise à l’approbation du Comité au début de chaque réunion. Cette question fait bien évidemment l’objet d’une attention toute particulière des Etats, certains étant notamment attentifs à ce qu’une certaine répartition géographique existe entre les affaires à l’examen. A l’occasion, la proposition de la présidence peut être contestée, par exemple lorsqu’un Etat estime qu’une affaire proposée sans débat est d’une importance telle qu’elle devrait être discutée, auquel cas c’est au Comité qu’il appartient de décider. Cela se fait normalement par consensus mais il peut arriver que le Comité soit appelé à voter.

Les affaires sont discutées sur la base des plans et bilans d’action présentés par les Etats parties et de l’analyse qui en est faite par le Secrétariat. L’analyse du Secrétariat et l’examen de l’avancement du processus d’exécution par le Comité des Ministres s’appuient aussi sur les communications reçues des requérants ou de leurs représentants, ainsi que d’ONG ou d’OIG, comme par exemple le Haut-Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés.

Toutes les affaires discutées conduisent à l’adoption de décisions. L’adoption se fait en règle générale par consensus mais il est arrivé de plus en plus souvent, au cours des années récentes, que le Comité des Ministres soit amené à voter en raison de divergences de vues sur les progrès accomplis dans l’exécution de certains arrêts et les mesures attendues des Etats défendeurs. Le vote intervient alors à la majorité qualifiée des 2/3 (2/3 des délégations exprimant une voix, représentant au moins la moitié des délégations ayant le droit de siéger au Comité).

Cela m’amène à évoquer maintenant certaines questions de fond touchant à l’exécution des arrêts.

Le processus d’exécution est en règle générale, et fort heureusement, mené à bien sans difficultés et dans un délai raisonnable. On doit souligner à cet égard, et saluer, l’esprit de coopération manifesté par les Etats Parties à la Convention pour pourvoir à l’exécution des arrêts de la Cour, nonobstant les efforts et les investissements très substantiels, et pas nécessairement populaires, que cela peut parfois requérir. Je ne voudrais pas omettre à ce propos les mesures importantes prises par l’Italie à travers l’adoption de réformes d’envergure pour résoudre le problème de la surpopulation carcérale en Italie et améliorer les conditions matérielles de détention dans les prisons suite à l’arrêt Sulejmanovic de 2009 et à l’arrêt pilote Torregiani en 2013.

Je citerai, comme autre exemple plus récent, les mesures prises par les autorités slovènes dans le cadre de l’affaire Alisic et autres pour rembourser d’anciens fonds d’épargne en devises qui avaient été déposés auprès de banques situées sur le territoire de la République socialiste fédérative de Yougoslavie avant sa dissolution, fonds perdus après l’effondrement de l’ex Yougoslavie et de son système bancaire. En l’espèce c’est plusieurs centaines de millions d’euros (224 à la fin de novembre 2017, sur un total de 240 millions réclamés) que la Slovénie a versé aux épargnants éligibles. Ces mesures importantes ont conduit le Comité des Ministres à clore la surveillance de cette affaire pour ce qui concerne la Slovénie (la Serbie est également concernée) en mars dernier.

Contrairement à ce que l’on peut parfois entendre dire ou lire, le processus de surveillance de l’exécution des arrêts produit des résultats très substantiels, souvent méconnus, qui affectent la vie de millions d’Européens à travers les « mesures générales » prises par les Etats.

Je ne peux à cet égard que vous inviter à vous reporter au site internet (<https://www.coe.int/fr/web/execution>) du Service de l’exécution des arrêts de la Cour ainsi qu’aux rapports annuels du Comité des Ministres portant sur la surveillance de l’exécution des arrêts, rapports qui sont disponibles sur ce même site.

Je ne voudrais pas dans le même temps laisser croire, pour reprendre une expression bien connue, que « tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes ». On ne peut en effet ignorer les cas, trop nombreux malheureusement, où l’exécution des arrêts est incomplète, lente, voire défaillante. A cela plusieurs explications. Je citerai en premier lieu la complexité des mesures à prendre et l’importance des efforts à consentir pour répondre aux arrêts de la Cour. Je citerai à titre d’exemple les mesures très conséquentes qu’on dû prendre les autorités albanaises, dans le cadre de l’exécution des groupes d’affaires Manushaqe Puto et Driza, en vue de la restitution de propriétés privées nationalisées du temps du régime communiste en Albanie. Je n’entrerai pas dans les détails mais je voudrais simplement citer, pour illustrer mon propos, les difficultés imposées par la nécessité d’établir un cadastre des propriétés concernées, identifier les ayant droits et mettre en place un mécanisme de restitution effectif. A l’évidence, c’est un processus de longue haleine, qui requiert à la fois un engagement politique fort mais aussi une expertise technique toute particulière, pour aboutir à des résultats effectifs.

Dans ce cas précis, grâce à la volonté politique des gouvernements successifs et au soutien conséquent du Conseil de l’Europe, le défi a été relevé avec succès et le Comité a pu finalement clore sa surveillance en septembre dernier après 11 ans d’efforts.

La clôture heureuse de ce problème complexe, de grande envergure économique et touchant un grand nombre de personnes m’amène à souligner que face aux difficultés que pose l’exécution des arrêts, les Etats Parties ne sont pas laissés à eux-mêmes. Depuis de nombreuses années, le Conseil de l’Europe a développé des activités d’assistance visant à aider les Etats membres à mettre leur législation et leur pratique internes en conformité avec les normes de l’Organisation. Dans ce contexte, une place particulière est accordée à l’exécution des arrêts de la Cour, à travers l’organisation de missions d’expertise pour aider à la révision de lois et de réglementations, mais aussi d’activités pratiques d’information ou de formation en vue par exemple de la mise en place d’organes ou d’institutions nouvelles nécessités par des arrêts de la Cour.

Ces activités sont l’occasion d’organiser des transferts d’expériences entre Etats, certains mettant le savoir-faire qu’ils ont acquis à disposition d’autres pays confrontés aux mêmes problèmes. C’est dans le même esprit d’un échange d’expériences mutuellement bénéfique que le Comité des Ministres a lancé cette année, en marge des réunions Droits de l’Homme, un système de débat thématique annuel permettant aux Etats de confronter leurs expériences et les solutions qu’ils ont mis en place. Le premier de ces débats a eu lieu en mars de cette année, sur les questions concernant les conditions de détention[[1]](#footnote-1). Le Garant national des droits des personnes privées de liberté en Italie, M. Mauro Palma, est intervenu dans ce contexte pour présenter son action.

L’autre motif de non-exécution, le plus préoccupant parce que le plus difficile à régler, concerne le défaut de volonté politique d’exécuter un arrêt ou le fait que l’exécution dépend de l’existence ou non d’un contexte politique favorable. Je voudrais mentionner tout particulièrement dans ce contexte les arrêts de la Cour dans des affaires interétatiques, qui sont devenus une cause de préoccupation grandissante pour le Comité des Ministres ces dernières années à mesure que le nombre de ces arrêts augmente.

Je pense en premier lieu bien sûr à l’arrêt de la Cour dans l’affaire interétatique Chypre contre Turquie, d’une grande complexité dans son exécution en ce qui concerne les questions encore pendantes, surtout celles relatives aux droits de propriété. Mais cette affaire n’est pas la seule. Un nombre grandissant d’arrêts sont en effet rendus par la Cour dans des affaires individuelles qui s’inscrivent dans le contexte de différents conflits non résolus, tel celui du Haut Karabakh (Sargsyan c. Azerbaïdjan et Chiragov et autres c. Arménie), et qui posent aussi des questions d’une grande complexité, en particulier pour l’établissement de remèdes effectifs pour répondre aux violations constatées par la Cour.

Je citerai aussi la série d’arrêts rendus par la Cour depuis 2004, y compris encore ces derniers mois[[2]](#footnote-2), à propos de violations de la Convention dans la région transnistrienne de Moldova, où la Cour a conclu à la responsabilité non seulement de la République de Moldova, mais aussi de la Fédération de Russie, au nom du « contrôle effectif » qu’elle exerce sur cette région, ce que contestent les autorités russes. Cette notion de « contrôle effectif », qui peut recouvrir différents cas de figure dans la pratique, soulève des questions complexes et politiquement très sensibles auquel se heurte le processus d’exécution.

Dans ce type d’affaires, car il y en a d’autres, le chemin de l’exécution est long et difficile et parsemé d’embûches. La volonté politique d’exécuter un arrêt est en dernier recours le seul moyen d’obtenir l’exécution de l‘arrêt. J’en prendrai pour exemple les mesures prises par les autorités britanniques, après de longues années, pour accorder le droit de vote à certaines catégories de détenus en réponse à l’arrêt de la Cour dans le groupe d’affaires Hirst c. Royaume-Uni. Ce n’est finalement qu’en décembre de l’année dernière, alors que le premier arrêt dans Hirst 2 datait de 2005, soit après 12 ans, que le Comité des Ministres a conclu que les mesures qui lui étaient présentées répondaient aux arrêts de la Cour.

La volonté d’exécuter est d’autant plus importante que les moyens d’action du Comité des Ministres pour obtenir l’exécution des arrêts sont limités. Le premier de ces moyens est la pression entre pairs exercée notamment à travers les questions posées pendant les réunions Droits de l’Homme sur l’état d’exécution des arrêts et les mesures concrètes envisagées pour y répondre. Un deuxième instrument sont les décisions adoptées par le Comité au cours de ces réunions, qui pointent les avancées mais aussi les lacunes et déficiences éventuelles dans l’exécution des arrêts de la Cour. Ces décisions étant publiques, il n’est jamais agréable pour un Etat de voir ces problèmes exposés. Parmi les décisions adoptées par le Comité des Ministres, je voudrais évoquer le cas particulier des Résolutions intérimaires que le Comité adopte ponctuellement, lorsque le processus d’exécution lui paraît manifestement et gravement déficient, pour rappeler un Etat à ses obligations. Cet outil, même s’il n’est assorti d’aucune mesure de contrainte, s’avère souvent efficace de par la solennité de la position qu’il exprime et de la publicité qui lui est donnée.

Dans le cadre des décisions prises par le Comité, d’autres voies d’action peuvent s’avérer utiles, comme l’appel aux Etats membres ou au Secrétaire Général du Conseil de l’Europe à entreprendre des démarches auprès des autorités de l’Etat concerné pour appeler à l’exécution de tel ou tel arrêt. Ces démarches de caractère diplomatique peuvent avoir un impact, surtout si elles sont concertées.

D’autres instances peuvent prendre part à ces interventions auprès des autorités nationales. Je pense en particulier au Commissaire aux Droits de l’Homme et à l’Assemblée parlementaire au sein du Conseil de l’Europe et, en dehors du Conseil de l’Europe, à l’appui apporté à l’occasion par l’Union européenne. Je citerai par exemple les initiatives politiques fortes menées il y a quelques années par la Commission européenne, malheureusement sans résultats, auprès des autorités de Bosnie-Herzégovine, dans le cadre des négociations de pré-adhésion de ce pays à l’Union européenne, en vue de l’exécution de l’arrêt de la Cour européenne des Droits de l’Homme dans l’affaire Sejdic et Finci.

Outre ces actions diplomatiques, le levier d’action dont dispose le Comité des Ministres, au-delà des mesures extrêmes que peuvent être la suspension, voire l’exclusion du Conseil de l’Europe, est la procédure en manquement devant la Cour instaurée en application du Protocole n° 14. Le Comité des Ministres a utilisé cette compétence pour la première fois récemment dans l’affaire Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan. Suite au refus persistant des autorités de cet Etat de procéder à la libération du requérant, un opposant politique, au vu de sa détention injustifiée, le Comité a renvoyé l’affaire à la Cour européenne des droits de l’homme en application de l’article 46, paragraphe 4[[3]](#footnote-3), pour obtenir l’avis de la Cour sur la question de savoir si l’Azerbaïdjan refusait ainsi de ses conformer à un arrêt définitif de la Cour. L’arrêt de la Cour est maintenant attendu.

La question de doter le Comité d’un pouvoir de sanction financière a été évoquée à diverses reprises, notamment lors de l’élaboration du Protocole n°14, sans aboutir à l’époque. Elle a été soulevée à nouveau il y a quelques années, lorsque l’exécution des arrêts était au centre des discussions dans le contexte de la préparation en 2015 d’une conférence organisée à Bruxelles par la présidence belge du Comité des Ministres sur la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l’homme. Plusieurs Etats ont de nouveau soutenu l’idée de sanctions mais d’autres ont réitéré qu’il s’agissait pour eux d’une ligne rouge infranchissable, de sorte que la mention d’un pouvoir de sanction du Comité ne fut finalement pas retenue dans la Déclaration adoptée par la conférence de Bruxelles.

Je ne voudrais toutefois pas terminer sur une note négative. La surveillance du processus d’exécution par le Comité des Ministres a permis d’obtenir de nombreuses avancées, parfois très substantielle, dans les Etats parties à la Convention européenne des Droits de l’Homme. Nonobstant les critiques dont il peut faire l’objet, il reste l’un des mécanismes les plus aboutis au niveau international dans la défense des droits fondamentaux.

1. La compilation des contributions au débat thématique est disponible sous <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807b924a> [↑](#footnote-ref-1)
2. Voir notamment l’arrêt Catan et autres c. République de Moldova et Russie et en juillet de cette année les arrêts Sandu et autres et Mangir et autres, à nouveau c. la République de Moldova et la Russie. [↑](#footnote-ref-2)
3. Article 46, paragraphe 4 : « Lorsque le Comité des Ministres estime qu’une Haute Partie contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif dans un litige auquel elle est partie, il peut, après avoir mis en demeure cette Partie et par décision prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité, saisir la Cour de la question du respect par cette Partie de son obligation au regard du paragraphe 1. »

 «  [↑](#footnote-ref-3)