

# *Compte rendu du brainstorming du lundi 23 mai 2016*

## **"L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme"**

**Assemblée nationale  
Commission des affaires européennes - 3<sup>e</sup> étage  
33 rue Saint Dominique, 75007 Paris**



### **Pierre-Yves Le Borgn'**

Député de la 7<sup>e</sup> circonscription des français établis hors de France, membre de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE)

La composition de la circonscription de Monsieur Le Borgn', qui englobe l'Allemagne, l'Europe centrale et les Balkans, a été un des facteurs qui a joué dans son souhait d'être membre de l'APCE. 15 des 16 Etats de ma circonscription sont membres du Conseil de l'Europe

Il a repris il y a six mois la charge de rédiger un rapport sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH) (le 9<sup>e</sup> rapport), charge qui relevait auparavant du député néerlandais Klaas de Vries. Le sujet est suivi avec inquiétude par l'APCE.

Un certain nombre de problèmes avaient été soulignés par le rapport de Klaas de Vries (8<sup>e</sup> rapport<sup>1</sup>)

Le premier problème est que neuf Etats membres se distinguent de très loin en stock d'arrêts de la CEDH non exécutés (Italie, Turquie, Russie, Ukraine, Roumanie, Grèce, Pologne, Hongrie, Bulgarie).

Le second problème est celui de l'accroissement du nombre d'arrêts inexécutés qui ont plus de dix ans.

---

1

<http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnNveG1sL1hSZWYvWDJlURXLWV4dHluYXNwP2ZpbGVpZD0yMjA3MSZsYW5nPUZS&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHRsdC9QZGYvWFJlZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTIyMDcx>

Le troisième problème est celui des éléments distincts apparaissant dans les affaires non exécutées : procédure judiciaire sans fin, durée excessive de la détention provisoire, les mauvaises conditions de détention, les mauvais traitements durant la détention, l'inexécution des décisions de justice interne

Le rapport Klaas de Vries faisait les propositions suivantes :

Il recommande d'instituer à l'échelle nationale des procédures parlementaires pour forcer les gouvernements à agir. Certains Etats membres du Conseil de l'Europe connaissent des procédures de contrôle parlementaires. Le cas des Pays-Bas est à cet égard souvent cité en exemple.

Monsieur Le Borgn' a commencé à travailler l'année dernière sur une proposition de loi constitutionnelle visant à ajouter un titre à la Constitution afin de provoquer un débat annuel devant les deux chambres du Parlement et à permettre à ces dernières d'adopter des résolutions commentant des affaires affectant la France ou ayant des conséquences en droit français.

La deuxième proposition consistait à forcer la transparence sur le travail de supervision du Comité des Ministres au titre de l'art.46 de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CESDH).

La troisième proposition était d'engager autant que nécessaire la procédure en manquement prévue par les §4 et 5 de l'art.46 CESDH. Monsieur Le Borgn' s'interroge sur ce point car il craint qu'elle soit une forme d'arme nucléaire qui, une fois utilisée, risque de ne plus être utile.

Le présent Brainstorming réunissant les différentes parties intéressées vise à déterminer des pistes afin d'améliorer l'exécution des arrêts de la CEDH, pistes qu'il pourra reprendre dans le cadre du rapport qu'il va rédiger et présenter d'ici la fin de l'année ou au plus tard le début de l'année prochaine afin d'irriguer les travaux du Comité des Ministres et les parlements des Etats membres, échanger avec la CEDH,...

L'inexécution des arrêts de la CEDH mine le système européen de protection des droits fondamentaux. Cela se ressent à l'APCE et au sein de l'Assemblée nationale.

Une proposition de résolution de l'opposition initiée l'année dernière par l'ancien Secrétaire d'Etat chargé des affaires européennes Pierre Lellouche<sup>2</sup> constituait ainsi par exemple une attaque contre la jurisprudence récente de la CEDH. Monsieur Le Borgn' était l'un des orateurs dans ce cadre et il y a vu un signe des interrogations des parlementaires sur les arrêts de la CEDH et sur leur exécution.

Ce type d'irruptions est un symptôme des craintes de ce que prépare la CEDH soit difficilement applicable. Il est nécessaire de réfléchir aux moyens pour la CEDH d'anticiper les craintes concernant l'exécution de ses arrêts, objet du premier panel.

Il convient par ailleurs de mobiliser d'autres acteurs, ce sera notamment l'objet du second panel :

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe tout d'abord. A cet égard, Monsieur Le Borgn' a consulté son détenteur actuel Nils Muižnieks concernant ses réflexions et sa pratique lorsqu'il se déplace dans les Etats parties. Il lui a notamment demandé dans ce cadre s'il venait ou non avec une forme de shopping list d'arrêts non exécutés dans les Etats afin d'en favoriser l'exécution. Il a également échangé à plusieurs reprises avec le premier détenteur du

---

<sup>2</sup> Proposition de résolution du 18 février 2015 invitant le Gouvernement à renégocier les conditions de saisine et les compétences de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH) sur les questions touchant notamment à la sécurité nationale et à la lutte contre le terrorisme : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion2601.asp>

poste, Alvaro Gil Robles. Ce dernier lui a précisé qu'il se déplaçait avec une telle liste afin de convaincre le ou la ministre de faire bouger les choses et indiqué que ces discussions avaient permis, dans un certain nombre de cas, l'exécution de l'arrêt, la pédagogie sur l'arrêt et ses conséquences aidant.

La Commission de Venise ensuite.

Les institutions nationales des Droits de l'Homme : la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), le Défenseur des Droits, la Contrôleure des lieux de privation de liberté.

Les juges des Etats parties à la CESDH.

Les opinions publiques, à commencer par les organisations non gouvernementales (ONG), ont aussi un rôle à jouer, certainement plus important que celui qui leur est conféré. Monsieur Le Borgn' a été témoin au sein de l'APCE de ce qu'elles peuvent notamment prendre appui sur la colère populaire sur des actions bloquées pour tenter de faire évoluer les choses.

## **Rapport introductif et discutants**

**Elisabeth Lambert-Abdelgawad**

Directrice de recherche au CNRS

Rapport introductif

Au cours de ces quinze dernières années, il est possible de mettre en évidence une évolution du régime de l'exécution se caractérisant par trois tendances :

\* On constate tout d'abord une multiplication des acteurs intervenant aux côtés du Comité des ministres

L'APCE tout d'abord dont le rôle a été salué récemment par le Comité.

La CEDH a tenté de venir sur le terrain du suivi de ses arrêts dans certaines affaires et le Conseil de l'Europe a parallèlement concentré son action sur les violations structurelles mises en évidence par les arrêts de la Cour.

Beaucoup d'acteurs se mobilisent autour de ces questions, et notamment la direction de la coopération qui cible des programmes de coopération en fonction des violations structurelles révélées par les arrêts de la Cour.

\* La deuxième tendance consiste en une mise en place d'un système de contrôle à double vitesse au sein du Comité des ministres : un contrôle standard pour les affaires qui semblent les moins difficiles, et un contrôle renforcé impliquant une plus grande assistance apportée aux Etats. Certains Etats sont demandeurs d'un tel contrôle renforcé, d'autres veulent qu'on leur fasse confiance, ce qui constitue une difficulté.

On constate également une tendance vers une approche de plus en plus bilatérale et de plus en plus technique de l'exécution des arrêts de la Cour

Le département de l'exécution des arrêts de la CEDH dirigé par Geneviève Mayer joue ici un rôle clef dans l'approche bilatérale avec l'Etat concerné qui est indispensable.

Se pose ici la question de l'utilité des réunions Droits de l'Homme pour clôturer les affaires ne posant pas de véritable problème d'exécution et soumises à un contrôle soutenu. Il pourrait être pertinent de concentrer ces réunions sur les seules affaires soulevant des difficultés d'exécution.

\* Enfin, une troisième tendance peut être mise en évidence, il s'agit d'une prise en compte récente, voire tardive, de l'importance des entités nationales dans l'exécution des arrêts de la Cour.

#### - Recommandations d'évolution et chiffres des derniers rapports

\* Outre la Déclaration adoptée à l'issue de la Conférence de haut niveau réunie les 26-27 mars 2015 à Bruxelles, on notera les travaux importants issus de la Conférence de Saint Pétersbourg d'octobre 2015<sup>3</sup> au sujet de la nécessité de renforcer les structures nationales et la synergies des autorités internes pour mieux exécuter les arrêts de la Cour.

\* Le 30 mars 2016, le dernier rapport du Comité des ministres a été rendu public<sup>4</sup>. Ce rapport, tout comme le rapport de Vries susvisé comportent des chiffres couvrant l'année 2015.

On constate une baisse du nombre total d'affaires pendantes (10652 au 31 décembre 2015) qui constitue la troisième année de baisse consécutive. De plus, on relèvera que le nombre d'affaires closes augmente d'années en années.

Néanmoins, quatre Etats (Italie/Russie/Ukraine/Turquie) totalisent plus de 62% des affaires pendantes, à comparer au cas de la France qui comptabilisent seulement 69 d'affaires pendantes.

En outre, les affaires en contrôle soutenu représentent 62% des affaires totales, alors que l'objectif est que la grande majorité des affaires relèvent du contrôle standard.

#### - Les défis actuels de l'exécution des arrêts

Le rapport du Comité en souligne deux auxquels Madame Lambert ajoute un troisième.

\* Le premier défi concerne l'augmentation continue des affaires pendantes de référence depuis plus de 5 ans. Selon le rapport annuel du Comité des Ministres, ses nouvelles méthodes de travail (contrôle à deux vitesses) sont un succès car il lui permet de se concentrer sur les affaires les plus importantes. Néanmoins, cela ne se traduit pas dans les chiffres puisqu'on constate une augmentation du nombre des affaires pendantes de référence (1555 au 31 décembre 2015, chiffre inégalé jusqu'à présent), *id est* soulevant des problèmes structurels, parmi lesquelles 685 sont pendantes depuis plus de cinq ans (chiffre là aussi en augmentation).

Alors qu'en 2011 ces affaires représentaient 20% des affaires totales, elles représentent aujourd'hui 55% de ces dernières. C'est une tendance très préoccupante car cela génèrera beaucoup d'affaires répétitives qui encombreront le prétoire de la Cour puis le Comité.

Les principaux thèmes sous surveillance soutenue sont : les actions de force de sécurité, la durée excessive des procédures judiciaires, les mauvaises conditions de détention, les mauvais traitements durant la détention, l'inexécution des décisions de justice internes, les détentions illégales.

Les principaux Etats concernés par les surveillances soutenues sont : Moldavie, Bulgarie, Turquie, Russie, Ukraine, Italie

Le rapport de Vries avait mis en évidence ces problèmes structurels.

\* Le second défi relevé par le rapport est la "*gestion de problèmes sensibles et complexes*", des poches de résistance, *id est* des problèmes concernant des zones de conflits gelés, des préjugés ancrés de nature sociale (le problème des Roms, le problème des minorités,...) des problèmes liés aux questions de sécurité.

Il y a des arrêts non exécutés dans ces domaines qui remontent parfois à vingt ans.

Elisabeth Lambert est favorable à une position plus directive de la CEDH concernant l'exécution de ses arrêts car elle a constaté que, là où elle a donné des indications, voire même fixé des délais,

---

<sup>3</sup> Conférence internationale « Renforcer les mécanismes nationaux pour une mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme » (Saint-Pétersbourg, 22-23 octobre 2015).

<sup>4</sup> <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168062fe2e>

sous l'angle de l'art.46 CESDH, l'exécution a été plus rapide. Cela a poussé les Etats à agir plus vite et a permis au Comité des Ministres d'exercer plus de pression. Il convient toutefois de rappeler l'opposition entre certains Etats prêts à recevoir des lignes directrices de la Cour, voire demandeurs de telles indications, car cela aide à faire pression sur l'exécutif et le législatif, et d'autres qui y sont réticents (notamment les Etats occidentaux).

Le défi sous-jacent à ces deux défis est de surmonter une volonté politique défaillante de la part du Comité pour ces affaires où les Etats résistent à l'exécution. Il adopte en effet peu de résolutions intérimaires alors que c'est une arme soft (5 en 2014), 7 en 2015 (dont deux dans l'affaire *Mammadov c/ Azerbaïdjan* (requête n°15172/13, arrêt du 22 mai 2014)<sup>5</sup> et deux dans l'affaire *Catan c/ Russie* (requête n°43370/04, arrêt du 19 octobre 2010)<sup>6</sup>). Or, il pourrait les utiliser plus largement, dans de très nombreuses affaires, même s'il convient de concéder que jusqu'à présent ces résolutions intérimaires n'ont pas toujours été efficaces.

Une difficulté particulière est à notre concernant les affaires pour lesquelles il faudra rouvrir, voire lancer, des enquêtes pénales ; il s'agit notamment d'affaires portant sur les forces de sécurité.

\* Le troisième, ajouté par Madame Lambert est celui du renforcement des structures nationales.

Suite à la Déclaration de Bruxelles, les délégués nationaux se sont engagés à procéder à un échange de bonnes pratiques et à voir dans quelle mesure des modifications pourraient être apportées à la recommandation 2008/2<sup>7</sup>. Les premiers travaux montrent que les Etats ont des réticences à s'engager à une modification de la résolution 2008/2 et préfèrent un simple échange de bonnes pratiques.

Or, les travaux de la Conférence de Saint Pétersbourg ont permis de mettre en évidence des exemples de bonnes pratiques. La Pologne a par exemple mis en place des structures associant différents ministères autour de l'agent du gouvernement, des représentants du corps judiciaire, du législatif et de la société civile pour préparer les plans d'action pour réagir à des arrêts de la CEDH concernant des problèmes structurels

- Le rôle de l'APCE et des parlements nationaux dans l'amélioration de l'exécution des arrêts

\* L'APCE a fait un travail très utile ces quinze dernières années.

Elle peut continuer de jouer un rôle d'impulsion au régime d'exécution des arrêts.

L'APCE a initié des auditions en cas de difficulté, ces auditions ont été reprises par le Comité qui a invité des ministres pour s'expliquer sur l'absence de mesures prises pour débloquer la situation au niveau national, afin de comprendre les raisons des blocages. Une telle pratique des auditions existe de longue date dans le cadre du contrôle de l'exécution des décisions de la Cour interaméricaine des droits de l'homme.

Un autre élément important à approfondir est l'approche de terrain par la rencontre avec les divers acteurs. Le rapporteur de l'APCE fait de tels déplacements sur le terrain. Le département de l'exécution des arrêts n'a pas de ressources pour faire de tels déplacements. Dans le cadre de l'étude préalable à la rédaction de son rapport dans le cadre de la Conférence de Saint Pétersbourg, plusieurs agents de gouvernements interviewés (dont notamment des agents belges) ont indiqué à Madame Lambert que venir sur place contribuerait souvent à débloquer la situation, et permettrait de faire prendre conscience de mesures auxquelles ils n'avaient pas songé.

---

<sup>5</sup> [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805c3bd0](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c3bd0) ;  
[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805b055e](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805b055e)

<sup>6</sup> [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805c3bc8](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c3bc8) ;  
[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016805b8ad9](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805b8ad9)

<sup>7</sup> [http://www.rtdh.eu/pdf/recom.com.min.\(2008\)2.fr.pdf](http://www.rtdh.eu/pdf/recom.com.min.(2008)2.fr.pdf)

\* La procédure en manquement peut certes apparaître comme une arme nucléaire, mais en dehors des résolutions intérimaires dont l'efficacité s'est révélée limitée, il n'existe aucun outil.

La légitimité du système impose d'aller plus loin dans certaines affaires. Le recours en manquement devrait être utilisé, l'APCE devrait se voir reconnaître un pouvoir de saisine de la CEDH car le Comité risque de ne pas utiliser cette procédure. En outre, la CEDH devrait prononcer des amendes plus importantes qui devraient être versées au fonds fiduciaire pour les droits de l'Homme, ce qui permettrait de contrer le reproche selon lequel les amendes serviraient à enrichir le requérant.

Le recours en manquement fonctionne dans le cadre de l'UE et la menace d'y recourir suffit souvent à pousser l'Etat concerné à agir. Il n'y a pas de raison pour qu'une telle procédure ne puisse fonctionner dans le cadre de la CESDH.

\* Un accroissement de l'association de la société civile est nécessaire tout comme le défend l'APCE depuis longtemps. Cela permet au Comité d'obtenir des informations d'une autre source que les autorités étatiques qui lui fournissent les informations qu'elles souhaitent.

Un accroissement des synergies entre les acteurs européens qui se mobilisent sur la question de l'exécution des arrêts de la CEDH est également impératif : commission de Venise, commissaire aux droits de l'Homme, APCE, ...

L'approche par pays utilisée par l'APCE est utile car les problèmes connus concernent quelques Etats. Il ne faut pas déstabiliser le système alors que les problèmes sont concentrés. L'objectif n'est pas de stigmatiser des Etats, mais de prévoir des mécanismes renforcés de soutien à l'exécution des arrêts afin de soutenir les Etats en difficultés.

\* L'APCE est le meilleur relai en dehors des parlements nationaux. Tout comme le Comité des Ministres, elle devrait "prioritiser", se focaliser sur des affaires pour lesquelles le législateur est au cœur du processus, *id est* les affaires où des réformes législatives importantes sont nécessaires, car elle n'a pas davantage de ressources.

Il est important que l'agent du gouvernement reste impliqué au niveau de la détermination des mesures à initier. Cet agent est l'organe clef qui est le premier à intervenir, mais ensuite c'est l'exécutif qui va impulser les mesures générales à prendre, et le législateur est très souvent absent de ces mécanismes. Le législateur doit se contenter de voter les projets reçus par le gouvernement. D'où l'intérêt de mettre en place des mécanismes stables ou *ad hoc* pour coordonner les différents acteurs intéressés (et notamment en priorité le législateur) autour de l'agent du gouvernement, pour identifier le plus tôt possible les mesures les plus efficaces<sup>8</sup>.

### **Céline Fercot**

Maîtresse de conférences

Université Paris Ouest Nanterre La Défense

Discutante

- Les précisions apportées par Madame Fercot aux propos de Madame Lambert se concentrent essentiellement sur les acteurs nationaux.

- Toute étude de droit comparé, point de vue suivi ici, devrait se replacer dans un contexte structurel précis (systèmes monistes/dualistes,...). L'exécution des arrêts de la CEDH dépend de

---

<sup>8</sup> Cf. pour des détails, le rapport de la Conférence Saint-Petersbourg de Mme Lambert-Abdelgawad précité note 3.

stratégies d'action d'acteurs européens et nationaux. Parmi ces acteurs, certains sont très impliqués (le pouvoir exécutif, le pouvoir judiciaire)

Parmi les acteurs négligés, on trouve les parlements nationaux, les institutions nationales des droits de l'Homme ainsi que les ONG et plus globalement la société civile.

- Comment renforcer les structures nationales d'exécution des arrêts ?<sup>9</sup> Cette question en appelle deux.

- Comment, en premier lieu, ouvrir les processus nationaux d'exécution ?

\* Il faudrait associer davantage les parlements nationaux, l'APCE l'a souligné à de nombreuses reprises. Il existe plusieurs voies de revalorisation du Parlement qui correspondent aux grandes fonctions du Parlement.

Lorsqu'il légifère tout d'abord. Il peut parfois (mais les exemples d'Etats le prévoyant dans des textes sont rares) contrôler les projets de lois concernant l'exécution d'arrêts de la CEDH. Mais le Parlement pourrait également avoir un pouvoir spécifique de proposition de loi et d'amendement des projets de lois concernant l'exécution des arrêts de la CEDH.

Le Parlement peut aussi agir en contrôlant l'exécutif, en demandant des comptes au gouvernement sur l'exécution des arrêts de la Cour. Dans certains Etats, des débats ont eu lieu récemment autour de la possibilité pour le Parlement de poser des questions aux ministres, concernant spécifiquement l'exécution des arrêts de la CEDH.

Mais pour permettre au Parlement d'exercer ces missions, il est au préalable nécessaire de l'informer. La voie des rapports annuels d'information est une première solution. Cela existe depuis longtemps au RU, aux Pays Bas ; en Croatie depuis 2013, en Roumanie depuis 2014, en Pologne depuis 2014. La question est aussi d'actualité en France depuis 2011 et le dépôt d'une proposition de loi de Jean-Pierre Mignon<sup>10</sup>.

Le Parlement pourrait par ailleurs être davantage associé aux plans et aux bilans d'action préparés par l'exécutif. Prévoir un examen parlementaire de ces plans et bilans d'action pourrait conduire à une amélioration de ces documents sous réserve que le gouvernement informe de façon précoce le Parlement. Dans certains Etats (dont la Pologne), des discussions ont eu lieu à ce sujet. Parallèlement, les organes du Conseil de l'Europe ont un rôle à jouer dans l'information et la formation des parlementaires nationaux concernant le contrôle de l'exécution des arrêts de la CEDH. Des sessions de formation ont eu lieu depuis 2011 dans différents Etats.

\* Il importe également de renforcer le rôle des institutions nationales des droits de l'Homme (INDH).

Certaines INDH ont des pouvoirs importants, même si ceux-ci pourraient encore être élargis. C'est le cas en Irlande avec la Commission irlandaise pour les droits humains et l'égalité (*Irish Human Rights and Equality Commission*)<sup>11</sup> qui existe depuis 2014.

---

<sup>9</sup> A ce sujet, voir le rapport rédigé en 2015 par Mme E. Lambert-Abdelgawad, dans le cadre de la Conférence de St-Petersbourg, « Enhancing national mechanisms for effective implementation of the European Convention on Human Rights », organisé par le Conseil de l'Europe et la Cour constitutionnelle de Russie (22-23 oct. 2015). Voir : [http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/echr/Agenda\\_SP\\_221015\\_eng.pdf](http://www.coe.int/t/dgi/hr-natimplement/Source/echr/Agenda_SP_221015_eng.pdf).

<sup>10</sup> Proposition de loi n° 3345 tendant à présenter au Parlement un rapport annuel sur l'exécution des arrêts de la Cour (<http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion3345.asp>). Un peu plus tard, le 26 novembre 2014, Mme Marietta Karamanti a présenté en séance publique, lors de la discussion d'un projet de résolution de modification du règlement de l'Assemblée Nationale, un amendement tendant à instituer chaque année un débat soit par la Commission des Lois soit en séance publique de l'Assemblée sur un rapport relatif à l'exécution des décisions de la CEDH (voir : <http://marietakaramanli.fr/interventions/justice/article/marietta-karamanti-pourquoi-je>). Cette proposition n'a toutefois pas abouti.

<sup>11</sup> <http://www.ihrec.ie/>



D'autres ont des pouvoirs plus restreints, à l'instar de l'Institut des droits humains (*Deutsches Institut für Menschenrechte, DIMR*), créé en 2001 en Allemagne et officialisé très récemment<sup>12</sup>. Cette institution s'est vue reconnaître officiellement un statut juridique et une mission par la loi du 16 juillet 2015<sup>13</sup> qui vient d'entrer en vigueur. Si ce texte précise qu'elle informe sur la situation des droits humains en Allemagne et à l'étranger, le législateur n'a pas évoqué la question de l'exécution des arrêts de la CEDH de manière explicite.

Ces institutions semblent bien placées pour identifier les obstacles systémiques et structurels à l'exécution des arrêts de la CEDH. Il semblerait donc tout à la fois opportun et efficace de leur faciliter l'accès à un certain nombre d'informations : aux plans et bilans d'action, aux décisions du Comité des ministres, voire en amont aux arrêts de la CEDH (certains Etats rencontrent encore des difficultés en termes simplement d'accès aux arrêts de la Cour). Parallèlement, il conviendrait d'associer davantage ces institutions à ce que fait l'exécutif et le législatif, en accord notamment avec les Principes de Belgrade adoptés en 2012.

#### - Comment, en second lieu, clarifier les processus nationaux d'exécution ?

Deux voies sont envisageables ici.

\* Une première option consiste à adopter une loi particulière de mise en œuvre des arrêts de la CEDH. C'est le cas en Italie et en Ukraine<sup>14</sup>, ce qui montre que ce n'est parce que tout est clair dans les textes que tout fonctionne (l'Italie et l'Ukraine figurent parmi les Etats les plus fréquemment condamnés par la Cour de Strasbourg). La Pologne et l'Espagne ont adopté des textes en partie similaires. Enfin, une réflexion du même type a été amorcée l'année dernière en Norvège.

\* Une seconde solution consiste à prévoir l'existence d'une commission dont le rôle est de contrôler l'exécution. Plusieurs modèles sont possibles :

Le modèle spécialisé d'une commission permanente ou d'une sous-commission avec un mandat précis qui couvre le domaine des droits de l'Homme et parfois le domaine de l'exécution des arrêts de la CEDH. Au RU, le dynamisme de la Commission jointe des droits de l'Homme (*Joint Committee on Human Rights, JCHR*) est à mettre en exergue. On retrouve ce modèle dans d'autres Etats comme la Finlande, l'Irlande, la Roumanie, ou la Pologne.

Un modèle plus généraliste renvoie cette tâche à plusieurs commissions parlementaires. C'est notamment le cas en Russie, aux Pays-Bas, et en Suède. Le rôle de chacun est flou/diffus, l'objectif apparaît plus difficile à atteindre.

Enfin, un modèle « hybride », que l'on retrouve par exemple en Allemagne, associe des éléments des deux modèles précités, et prévoit que plusieurs commissions ou sous-commissions sont dotées d'un mandat en matière de droits de l'Homme, lequel peut ou non inclure des fonctions spécifiques telles que le contrôle de l'exécution des arrêts de la CEDH.

Le premier modèle semble le plus efficace dans la mesure où il présente l'avantage de créer un certain espace d'expertise et est susceptible, lorsque son statut le prévoit, de garantir une certaine continuité entre les législatures. Toutefois, l'existence d'une telle commission spécialisée ne garantit pas une bonne exécution des arrêts. Le fait d'avoir un statut permanent, un mandat clair précisé par exemple dans le règlement intérieur du Parlement, un secrétariat spécialisé, des moyens suffisants pour fonctionner constituent autant de critères impératifs afin que de telles

---

<sup>12</sup> V. la loi du 16 juill. 2015, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janv. 2016 (*Gesetz über die Rechtsstellung und Aufgaben des Deutschen Instituts für Menschenrechte*).

<sup>13</sup> *BGBI. I*, p.1194. <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/startseite/>

<sup>14</sup> V. loi « Azzolini » de 2006 en Italie ; loi du 23 fév. 2006 relative à l'exécution des arrêts et à l'application de la jurisprudence de la CEDH en Ukraine.



structures fonctionnent de manière effective et efficace. Soulignons également que certaines commissions existent parfois uniquement formellement, tout en ne fonctionnant pas en pratique. C'est le cas par exemple en Turquie, où la Commission d'enquête sur les droits de l'Homme semble fort peu active.

En définitive, afin de créer « une culture des droits de l'Homme », il est nécessaire de mettre en œuvre un certain nombre de moyens destinés à renforcer le dialogue entre les différents acteurs nationaux mobilisés. Il ne suffit pas de prévoir dans les textes des procédures de coopération, ni même des structures de contrôle : il importe avant tout que les institutions et les procédures créées soient soutenues par une réelle volonté politique de les faire fonctionner. L'exemple des lois en Italie et en Ukraine, tout comme le cas de la commission existant en Turquie l'illustrent parfaitement.

### **Béatrice Delzangles**

Maîtresse de conférences  
Université Paris-Dauphine  
Discutante

Un obstacle essentiel à l'exécution des arrêts de la CEDH est le climat anti-Europe qui est très répandu au sein des Etats parties à la CEDH et qui sape l'autorité de la Cour.

Madame Delzangles est partie du constat, susvisé, des poches de résistance fait par le Comité dans son dernier rapport. Le Comité y voit un défi majeur pour l'exécution des arrêts de la CEDH.

Elle s'est concentrée dans ses propos sur quelques affaires sensibles, et notamment aux critiques adressées à la Cour. Elle a en particulier mis l'accent sur les propos des parlementaires nationaux car ils montrent combien la synergie entre les acteurs intéressés est rendue difficile quand lesdits propos sont instrumentalisés à des fins politiques.

#### - Le premier exemple est celui du terrorisme

\* La classe politique française, mais également d'autres Etats membres du Conseil de l'Europe, reproche régulièrement à la CEDH de l'empêcher de lutter convenablement contre le terrorisme. Madame Delzangles a relevé différents exemples de déclarations faites après les attentats de 2015, notamment après l'attentat dans les locaux de Charlie Hebdo, qui vont dans ce sens<sup>15</sup>. La CEDH empêcherait l'expulsion et l'extradition de personnes et entraverait l'action des Etats démocratiques dans leur lutte contre le terrorisme, portant ainsi atteinte aux compétences souveraines des Etats parties. Il convient de souligner que la confusion entre UE et CEDH n'est pas toujours fortuite et fait partie intégrante du discours antieuropéen de rejet de toute forme d'autorité supranationale.

Les discours sont parfois suivis d'action institutionnelle, à l'instar de la proposition de résolution précitée, déposée par un ancien Secrétaire d'Etat aux affaires européennes afin de limiter le droit de recours individuel devant la Cour des individus condamnés pour terrorisme par les juridictions nationales. Enfin, il importe de relever que ces propos s'appuient sur des arrêts très précis, comme

---

<sup>15</sup> Par ex., Guillaume Larivée, propos recueillis par le journal *Le Figaro* daté du 15 janvier 2015, <http://www.lefigaro.fr/politique/2015/01/15/01002-20150115ARTFIG00458-la-cour-europeenne-des-droits-de-l-homme-dans-la-ligne-de-mire-de-la-droite.php>.

par exemple l'arrêt *Daoudi c/ France* du 3 décembre 2009 (Requête n°19576/08) et l'arrêt *Trabelsi c/ Belgique* du 7 octobre 2014 (Requête n°140/10) cités au sein de la résolution susvisée.

\* Au Royaume-Uni, l'arrêt du 19 février 2009 (requête n°8139/09) rendu dans l'affaire *Abou Qatada* a donné lieu à des réactions très vives. "*Nous n'avons pas besoin de recevoir d'instructions des juges de Strasbourg*" a ainsi déclaré le Premier Ministre. Au-delà, David Cameron a utilisé les arrêts de la Cour pour soutenir une proposition d'abrogation du Human Rights Act et le remplacer par une Bill of Rights qui encouragerait les juges britanniques à ne plus tenir compte de la jurisprudence de la CEDH dans certains cas.

- Le second exemple est celui de l'immigration

\* En Suisse, le chef du parti majoritaire, l'UDC (Union démocratique du centre<sup>16</sup>), a fustigé la CEDH après l'arrêt de Grande chambre *Tarakhel* du 4 novembre 2011 (Requête n°29217/12), estimant qu'elle s'immisçait dans la politique migratoire suisse. L'UDC a d'ailleurs lancé une initiative populaire destinée à faire primer le droit suisse sur le droit international<sup>17</sup>.

\* Il y a actuellement un mouvement des Etats parties à la CESDH en faveur de l'adoption de lois permettant aux juges nationaux de ne plus tenir compte des arrêts des juridictions internationales, dont ceux de la CEDH, dans certains cas. La Russie a ainsi récemment adopté une loi suite à l'affaire *Yukos* (arrêt du 24 juin 2014, requête n°14902/04) permettant aux juges nationaux de ne pas tenir compte de décisions rendues par les juridictions internationales lorsque des exigences constitutionnelles sont en jeu.

- Le dernier exemple est celui de la gestation pour autrui (GPA)

\* Les arrêts *Mennesson* (requête n°65192/11) et *Labassée* (requête n°65941/11) rendus par la CEDH le 24 juin 2014 ont donné lieu à des critiques très vives d'élus de gauche et de droite. Un collectif a été mis en place pour contrer l'exécution de ces arrêts, considérant qu'il y avait une atteinte à la souveraineté de la France<sup>18</sup>. Une lettre ouverte d'élus a également été envoyée au gouvernement. Les signataires parlent, au sujet de ces arrêts, de "*Patriot Acte de l'intimité*", de "*cheval de Troie*", et estiment qu'il n'y a aucune raison que des pratiques étrangères s'immiscent ou s'imposent à la France par "*l'élégante entremise d'une institution internationale*"<sup>19</sup>.

Ces deux affaires font encore l'objet d'une surveillance du Comité des ministres par manque de mesure générale prise par la France.

\* La société civile a également vivement réagi aux arrêts rendus par la Cour en matière de GPA, réaction qui s'est amplifiée avec l'arrêt de condamnation *Paradiso et Campanelli* du 27 janvier

---

<sup>16</sup> Interview accordée par Christoph Blocher au quotidien suisse *Matin Dimanche*, 9 novembre 2014, p. 5. L'UDC est un parti politique qui, sous la houlette de Christoph Blocher, a évolué d'un positionnement conservateur vers un parti populiste, entraînant le départ d'une partie de ses membres à l'instar d'Eveline Widmer-Schlumpf, conseillère fédérale de 2008 à 2015 et présidente de la Confédération en 2012 suivant la règle de roulement entre les membres du Conseil fédéral. Voir pour des détails sur ce point et les conséquences sur le fonctionnement du régime consociatif suisse : DECHATRE (L.), *Le pacte fédératif européen*, thèse, Université Panthéon-Assas, décembre 2012, points 1052 et 1053 : <https://docassas.u-paris2.fr/nuxeo/site/esupversions/62188bda-c938-4221-abb2-9c28ef1948c3>.

<sup>17</sup> Initiative « Pour faire appliquer les décisions du peuple – le droit suisse prime sur le droit étranger », 12 août 2014, <http://www.udc.ch/fr/assets/File/Blocher-f.pdf?doaction=return&emailid=25C9EE37-8883-4764-B34502DE52561265&email=crausaz@svp.ch&nocache=1>.

<sup>18</sup> Philippe Gosselin, député Les républicains, membre de l'Entente parlementaire pour la famille, [http://www.lemonde.fr/societe/article/2014/06/27/gpa-pma-quel-sera-l-impact-de-la-decision-de-la-cedh-sur-le-droit-francais\\_4446718\\_3224.html#2HKTIm2HiIJOZVto.99](http://www.lemonde.fr/societe/article/2014/06/27/gpa-pma-quel-sera-l-impact-de-la-decision-de-la-cedh-sur-le-droit-francais_4446718_3224.html#2HKTIm2HiIJOZVto.99).

<sup>19</sup> Lettre ouverte de 10 députés socialistes pour que la France porte à haut niveau le débat sur la Gestation pour Autrui (GPA), 22 septembre 2014, <http://www.jlgagnaire.com/wp-content/uploads/2014/09/10-d%C3%A9put%C3%A9s-PS-CONTRE-la-GPA-cf-d%C3%A9cision-de-la-CEDH.pdf>.

2015 (requête n°25358/12). Un collectif a été créé dans le but d'appeler les instances du Conseil de l'Europe à s'engager pour l'interdiction et l'abolition de la GPA. Ce collectif a organisé plusieurs manifestations devant le Conseil de l'Europe à des dates clés (lorsque la Cour s'est réuni en comité de cinq juges pour décider ou non du renvoi de l'arrêt en Grande chambre ; lors de l'examen de l'affaire en Grande Chambre, le jour du vote par la commission des affaires sociales de l'APCE d'une résolution concernant l'encadrement de la GPA). Il a également remis une pétition à la présidence de l'APCE avec plus de 107 000 signatures d'opposants à la GPA.

- Les arrêts de la CEDH sont souvent instrumentalisés à des fins politiques ou idéologiques.

\* Il est bon que la société civile s'empare de ces questions et en débattre. Cependant quand on lit les discours, les faits et le droit sont souvent présentés de manière erronée et ils font planer le spectre d'un gouvernement des juges, dans les deux cas à des fins politiques. En matière de terrorisme, la CEDH sert de bouc-émissaire et on ne parle jamais de son rôle de gardien des libertés et de la mise en balance entre la protection de la sécurité, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, et la protection des droits fondamentaux des individus.

Lors des débats sur la résolution précitée du 18 février 2015, la confusion entre CJUE et CEDH était fréquente et l'on était plus dans une posture politique que dans un vrai débat de fond reposant sur des éléments objectifs.

De même, dans le cas de la GPA, le rôle des faits concrets dans l'affaire jugée par la Cour et son approche casuistique ne sont jamais évoqués. Les arrêts sont présentés comme une autorisation de la GPA en France, ce qui est faux puisqu'il y a une approche individuelle importante.

Le rôle des médias dans la présentation déformée des arrêts de la CEDH est aussi à souligner, car c'est par leur biais que la société civile en a connaissance. Certains de ces médias ne donnent en effet pas l'intégralité de l'affaire.

Les initiatives citoyennes sont souvent reprises et instrumentalisées par des lobbies et des partis politiques.

\* A cause de certaines dérives, la CEDH perd en légitimité, alors que cette légitimité est un facteur essentiel de la bonne exécution de ses décisions. Il est nécessaire pour elle d'avoir la confiance de la société civile, du monde politique qui l'entoure, des juges, des Etats. La Cour n'a pas de moyens coercitifs pour faire appliquer ses décisions dont l'exécution dépend de la participation des autorités nationales. Elle doit donc convaincre ces dernières par une motivation pertinente. Il y aurait d'ailleurs beaucoup à dire sur la manière dont elle motive ses arrêts, compte tenu de ce que la stratégie de la motivation est essentielle pour leur bonne exécution.

On peut par exemple souligner une évolution de son argumentation dans ses arrêts concernant le terrorisme : aujourd'hui elle s'affiche plus clairement comme l'alliée des Etats parties dans leur lutte contre le terrorisme, ce qui n'était pas le cas il y a encore quelques années. La Cour se montre de plus en plus soucieuse des difficultés que rencontrent les Etats.

## 1<sup>ère</sup> table ronde

### *La prise en compte par la CEDH des contraintes nationales d'exécution*

#### **Jean-Paul Costa**

Conseiller d'Etat honoraire, ancien président de la CEDH  
Président de la Fondation René Cassin

Jean-Paul Costa a été juge à la CEDH pendant 13 ans et il a présidé cette institution pendant 5 ans. Il a travaillé avec beaucoup des participants au brainstorming. Vincent Berger a ainsi été un collaborateur précieux et il a pris plaisir à travailler pendant plusieurs mois avec Angelika Nußberger, juge à CEDH au titre de l'Allemagne devenue depuis présidente de section.

Le nombre des arrêts a considérablement augmenté : 40 premières années 850 arrêts, maintenant rendus en six mois

- L'exécution des arrêts de la CEDH est un enjeu important car les meilleurs arrêts du monde ne mènent à rien s'ils ne sont pas suivis d'effets.

\* La difficulté provient de la dichotomie entre l'organe juridictionnel supranational chargé de juger de la violation de la CEDH par un Etat partie, la CEDH, et l'organe politique chargé de faire exécuter ses arrêts par les Etats, le Comité des ministres, auquel s'ajoute la responsabilité l'APCE.

\* Cette exécution est d'autant plus compliquée que le nombre des Etats et des arrêts a considérablement augmenté.

En 40 ans (entre 1959 et 1998) la Cour a rendu 837 arrêts, ce qui correspond au nombre d'arrêts rendus actuellement par la Cour en six mois.

Et depuis sa création, le nombre d'Etats parties à la CEDH est passé de 10 à 47, sachant qu'une partie des Etats ayant adhéré connaissent de graves difficultés de respect des droits fondamentaux.

- Le problème est très largement politique

\* Les affaires posant d'importants problèmes d'inexécution structurels sont très politiques. C'est le cas des différents arrêts *Chypre c/ Turquie* (comme l'illustre notamment le dernier arrêt du 12 mai 2014 (Requête n°25781/94)), l'arrêt *Ilascu c/ Moldavie et Russie* (arrêt du 8 juillet 2004, requête n°48787/99), et l'arrêt *Hirst c/ RU* (arrêt de Grande chambre du 6 octobre 2005, requête n°74025/01) qui a été le premier d'une lignée d'arrêts concernant le droit de vote des détenus au Royaume-Uni.

\* Les personnalités politiques qui s'opposent aux arrêts les déforment très souvent.

Le Président Costa l'illustre à travers deux exemples, l'un vertueux, l'autre négatif, de réactions de dirigeants politiques britanniques suite à un arrêt de la CEDH.

Suite à la condamnation du Royaume-Uni pour le renvoi de soldats sur le seul fondement de leur homosexualité (arrêt *Lustig-Prean et Beckett* du 17 septembre 1999 requête n°31417/96 et 32377/96), les réactions des tabloïds britanniques ont été très vives, mais Tony Blair a, seulement quelques jours après, dit qu'il allait initier une évolution du droit en vigueur pour le conformer à cet arrêt.

A l'inverse, David Cameron a, récemment, fait semblant de croire que l'arrêt *Firth* rendu le 12 août 2014 (requête n°47784/09), qui constate que le droit britannique n'a toujours pas été modifié suite à l'arrêt *Hirst c/ RU*, signifiait que tous les détenus devaient pouvoir voter aux élections et qu'aucune limitation des droits des détenus n'était possible, alors que la Cour a indiqué que le problème provenait du caractère général de l'interdiction générale qui ne tenait pas compte d'une étude concrète du dossier de la personne concernée.

- L'un des enjeux de l'exécution des arrêts de la CEDH est de déterminer comment il est possible de coopérer au niveau national et de renforcer le dialogue entre les niveaux national et européen.

\* Les institutions nationales, les parlements, les exécutifs, les juridictions doivent plus coopérer entre elles. Le dialogue des juges, que le Président Costa qualifie de "diplomatie judiciaire", est essentiel puisque les juges nationaux ont un rôle essentiel dans l'exécution ou l'inexécution des arrêts de la CEDH en tant que juge de droit commun de la CESDH.

\*Au delà, une coopération entre les niveaux national et européen est indispensable. L'APCE, qui est composée de membres des Parlements des Etats parties à la CESDH, est une interface évidente avec le pouvoir législatif des Etats.

- Il est essentiel de veiller à ce que les meilleurs juges soient proposés par les Etats afin de renforcer l'autorité de la CEDH. En effet, cela permettrait de lutter plus efficacement contre le discours de certains hommes d'Etat et courants politiques souverainistes qui disent qu'il n'y a aucune raison d'exécuter un arrêt rendu par des juges de seconde zone.

### **Angelika Nußberger**

Juge à la CEDH, présidente de section

Professeur à l'Université de Cologne

- Les juges de la CEDH voient dans leur rôle une mission réaliste et non pas idéaliste ou utopiste. Ils sont bien conscients que des arrêts irréalistes ne pourraient être exécutés et remettraient en cause les fondements du travail de la Cour, un arrêt n'ayant de sens que s'il a des effets bénéfiques pour la victime.

La CEDH doit anticiper ce qu'il est possible pour les Etats de mettre en œuvre, et les juges se posent dans chaque affaire la question de la balance appropriée à trouver. Mais, même si une exigence déduite de la Convention implique d'importants problèmes d'application pour un État, cela ne conduit pas la Cour à renoncer à inclure une telle exigence dans son arrêt.

La présentation qui suit donnera des exemples illustrant d'un côté les controverses entre les requérants et les Etats défendeurs, et de l'autre les discussions au sein de la Cour en ce qui concerne l' "exécutabilité" de ses jugements.

- Le premier exemple est celui de l'arrêt VM c/ Belgique du 7 juillet 2015 (requête n°60125/11). En l'espèce, une famille Rom avait fait une demande d'asile en Belgique. La Cour a condamné la Belgique pour violation de l'art.3 CESDH au motif que les autorités belges n'avaient pas fourni de support matériel suffisant à cette famille qui a vécu un mois dans la rue. Les autorités belges ont rétorqué qu'elles avaient donné des billets de train à la famille ainsi que des plans pour se rendre à un centre à 160 km de Bruxelles, et il était prévu que des membres du personnel de ce centre viendraient les chercher à la gare.

Les autorités Belges ont demandé le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre puisqu'elles étaient d'avis que le système d'asile ne serait plus gérable si l'aide donnée aux requérants était

considérée par la Cour comme insuffisante et donnait lieu à une condamnation pour violation de l'article 3 de la CESDH. Elles arguaient qu'il était impossible de loger tous les demandeurs d'asile dans les alentours de la capitale. Cette affaire est actuellement pendante devant la Grande Chambre.

- Dans le cas de l'arrêt Hirst c/ RU susvisé, certains juges ont souligné dans leurs opinions dissidentes que le droit de vote des prisonniers ne pouvait être mettre en œuvre dans certains Etats où la Constitution l'excluait.

- Le dernier exemple est l'arrêt Kalachnikov c/ Russie du 15 juillet 2002 (requête n°47095/99)

En l'espèce, la Cour a conclu à une violation de l'art.3 de la CESDH au motif que les conditions de détention étaient inhumaines et dégradantes.

Les juges ont estimé qu'il était nécessaire de le dire, même s'ils savaient que la même situation se retrouvait dans de nombreux Etats parties à la CESDH.

L'art.3 pose en effet une exigence absolue, et il était donc important de conclure à sa violation, même si les juges savaient que la mise en œuvre de l'arrêt serait difficile et allait prendre beaucoup de temps.

- Le cadre procédural de contrôle de l'exécution des arrêts de la CEDH posé à l'art.46 CESDH est interprété par certains Etats comme une aide potentielle, et par d'autres comme une contrainte, à l'instar de la France dont les autorités estiment qu'elles savent comment exécuter les jugements. On constate notamment une opposition est/ouest sur cette question. C'est toute la difficulté résultant de la définition de règles identiques pour tous les Etats membres.

- Le dernier exemple de cas où il est nécessaire pour les juges de la CEDH de tenir compte des éventuels problèmes d'exécution est celui des affaires pilotes.

Il faut en effet notamment définir les délais pour mettre en œuvre ces arrêts.

- La Cour peut avoir un rôle a posteriori, lié à l'exécution de ses arrêts, mais ce rôle est limité au regard de la répartition des compétences. S'il y a des éléments nouveaux posant problème, la Cour peut être saisie une seconde fois, mais sinon l'exécution relève de la compétence exclusive du Comité des ministres.

L'affaire *Burmych et autres c/ Ukraine* (requêtes n°46852/13, 47786/13, 54125/13, 56605/13 et 3653/14) est un exemple d'affaire pilote ayant échoué car l'Ukraine n'a jamais provisionné suffisamment d'argent dans le budget, ni adopté les mesures nécessaires pour exécuter l'arrêt pilote du 15 octobre 2009, *Ivanov c/ Ukraine* (requête n°40450/04). 10 000 arrêts sont en effet pendants devant la CEDH sur la base de cet arrêt pilote.

Plusieurs délais ont été donnés à l'Ukraine. Le problème s'est aggravé car le niveau des indemnités fixé dans l'arrêt pilote étant assez élevé, de nombreux recours ont été initiés en plus de ceux déjà pendants quand l'arrêt *Ivanov* a été rendu

Dans le cas de l'affaire *Burmych*, une chambre de la Cour s'est dessaisie en faveur de la Grande chambre pour trouver une solution à ce problème. Il s'agit en l'espèce d'une question de répartition des compétences, de mise en œuvre de l'arrêt, car, au fond, la question juridique est résolue.

- Le problème suivant est l'objet de vives préoccupation : il y a une forme d'institutionnalisation de la non exécution d'arrêts illustrée par l'adoption en Russie d'une loi en décembre 2015 et des jugements de la Cour constitutionnelle. Cette évolution est inquiétante.

Une telle évolution se retrouve aussi en Suisse avec l'initiative populaire déjà évoquée, et en Italie où des arrêts ont souligné que seuls les décisions de Grande chambre et les arrêts pilotes s'imposaient à l'Italie.

## **Florence Merloz**

Sous-Directrice des droits de l'Homme au Ministère des affaires étrangères

- Madame Merloz est une magistrate judiciaire détachée auprès de la direction des affaires juridiques du Ministère des affaires étrangères où elle dirige la sous-direction des droits de l'homme qui réunit les agents représentant la France devant la CEDH et gère d'autres questions relatives aux droits fondamentaux, notamment devant les comités conventionnels onusiens.

- L'initiative du brainstorming du 23 mai s'inscrit dans la logique de la déclaration de Bruxelles déjà mentionnée qui appelle notamment à une meilleure coordination des différents acteurs nationaux et européens.

- Madame Merloz se concentre sur l'indication par la Cour de mesures d'exécution dans sa présentation.

- S'agissant de la perspective de la Cour, elle rappelle régulièrement que les Etats restent libres des moyens d'exécution, dès l'instant qu'ils sont compatibles avec les conclusions de l'arrêt.

\* Néanmoins, la CEDH tient de plus en plus compte des questions d'exécution dans le cadre de la procédure contentieuse.

Le premier moyen développé est celui des arrêts pilotes initié au milieu des années 2000 dont le but est d'identifier des problèmes structurels, d'éviter des affaires répétitives, de permettre aux requérants d'avoir un traitement plus rapide de leur recours et de guider les Etats dans l'exécution des arrêts.

Le second moyen, développé depuis quelques années, est un arrêt qui, sans être un arrêt pilote, inclut des indications très précises sur les mesures d'exécution à apporter. On a recensé une vingtaine d'arrêts de ce type. Ils ont été rendus notamment dans le domaine de l'atteinte à l'intégrité physique du requérant et en matière de restitution de propriété.

L'idée n'est pas ici d'affirmer que l'on est face à une systématisation de ce phénomène, néanmoins on peut se questionner sur le développement d'une telle pratique.

\* La France est peu concernée par ce type d'arrêts. Il est possible de citer l'arrêt *Kismoun c/ France* du 5 décembre 2013 (requête n°32265/10) qui concernait le refus opposé par les autorités nationales à une demande de changement de nom patronymique. Le requérant avait demandé à la Cour d'enjoindre à l'Etat français de procéder au changement de son nom patronymique.

La CEDH a répondu qu'il n'était pas nécessaire d'indiquer à la France la mesure à prendre car il y avait plusieurs solutions envisageables afin de redresser la violation au regard de l'art.8 de la CESDH. Cet arrêt est toujours en cours d'exécution et plusieurs solutions ont été proposées au service de l'exécution de la Cour.

\* Un autre exemple est fourni par l'arrêt *Winterstein* du 28 avril 2016 (requête n°27013/07).

Dans cette affaire, un arrêt de condamnation a été rendu contre la France le 7 octobre 2013 qui réservait la question de l'application de l'art.41 de la CESDH.

Par un arrêt du 28 avril dernier, la Cour a statué sur la satisfaction équitable. Dans cet arrêt, la Cour a, au visa de l'article 46 de la convention, et compte tenu de l'impossibilité, en l'état actuel du droit français, de rouvrir une procédure civile à la suite d'une condamnation de la CEDH, indiqué deux mesures qui étaient, selon elle, nécessaires pour exécuter son arrêt : l'absence d'exécution forcée de l'arrêt d'expulsion qui avait été pris dans cette affaire et le relogement de tous les requérants qui n'en avaient pas encore bénéficié.



Cet arrêt est notable en ce qu'il ne se contente pas d'accorder aux parties requérantes une indemnisation au titre de la satisfaction équitable mais va jusqu'à indiquer au Gouvernement français les mesures d'exécution qui paraissent nécessaires.

- S'agissant de la perspective du Gouvernement de l'Etat partie :

\* Certains Etats parties, dont la France, sont d'accord pour inviter la CEDH à indiquer plus clairement dans ses arrêts les éléments qu'ils considèrent comme fondamentaux, et à clarifier leur raisonnement juridique.

Plus les Etats comprendront ce que la Cour veut, plus ses arrêts seront compris, acceptés et exécutés.

\* Néanmoins, il n'y a pas de soutien unanime au sein des Etats parties au développement d'une telle pratique d'indications des mesures d'exécution et de prise en compte des contraintes d'exécution dans le cadre de la procédure contentieuse.

\* Trois arguments principaux peuvent être avancés afin d'expliquer les réticences face au développement d'une telle pratique.

- Le premier est que, si la CEDH fait un pas supplémentaire vers l'exécution, il y a un risque de confusion des genres car les textes confèrent clairement à la Cour une compétence pour constater une violation de la CESDH, et au Comité des ministres une compétence de contrôle de l'exécution des arrêts rendus. A cet égard, la déclaration de Bruxelles du 27 mars 2015 a rappelé l'importance pour le Comité des ministres de respecter la liberté pour les Etats de choisir les instruments d'exécution des arrêts et le rôle du Comité des ministres. On peut sur ce point rappeler que lors des négociations du texte de la déclaration de Bruxelles, la CEDH avait essayé de proposer d'intégrer dans la déclaration une référence à la possibilité pour la Cour de donner des indications relatives à la procédure d'exécution par les Etats.

La CEDH avait même envisagé qu'il y ait une forme de procédure contradictoire dans le cadre de la procédure contentieuse au cours de laquelle l'Etat pourrait préciser les éventuelles difficultés d'exécution en cas de condamnation. La France, comme d'autres Etats, n'y était pas favorable. Cette proposition n'a finalement pas été retenue.

Par ailleurs, dans le cadre du comité directeur des droits de l'homme (CDDH), où Madame Merloz siège au nom de la France, et plus précisément lors des discussions sur le rapport concernant l'avenir du système de la CESDH, des débats ont également eu lieu sur ce point, et le comité a refusé son soutien à une mention de l'indication systématique des mesures d'exécution par la Cour, estimant qu'une exception pouvait être uniquement admise dans les cas où la nature de la violation constatée était telle qu'il n'y avait pas de choix quant à la mesure d'exécution à prendre.

Cette question rejoint celle de l'acceptabilité des arrêts de la Cour et de la légitimité de la Cour. En effet, en allant dans le sens d'une confusion des genres, on sort la Cour de son rôle de juridiction, et il y a un risque d'accroître la contestation de ses arrêts.

- La seconde raison expliquant les réticences face à l'indication des mesures d'exécution par la Cour est qu'il est prématuré, au moment de la procédure juridictionnelle, d'anticiper les problèmes d'exécution. C'est normalement uniquement après le prononcé de l'arrêt de condamnation que l'Etat est à même de savoir quelles mesures vont devoir être prises pour son exécution.

La motivation de la CEDH est en effet essentielle pour déterminer quelles mesures seront nécessaires à l'exécution des arrêts de la Cour. A cet égard, on peut noter que les résumés des arrêts, notamment dans la presse, sont souvent erronés car ils ne restituent pas avec exactitude le

raisonnement juridique de la Cour et déforment ainsi le sens et la portée de certaines décisions ou arrêts.

Il y a en revanche un cas dans lequel la prise en compte des difficultés d'exécution au stade pré sentenciel pourrait s'avérer intéressante, du point de vue du gouvernement: lorsqu'il existe une difficulté juridique majeure (par exemple l'impossibilité de réouverture d'une procédure civile suite à un arrêt de la CEDH en l'état du droit français<sup>20</sup>) ou si l'arrêt touche un concept juridique fondamental tel que l'autorité de la chose jugée, il pourrait être utile que ces contraintes d'exécution soient prises en compte par la Cour, afin de permettre la conclusion d'un règlement amiable ou d'une déclaration unilatérale.

Le règlement amiable et la déclaration unilatérale sont sous-utilisés selon Madame Merloz qui relève que, si ces instruments ne s'inscrivent pas dans la tradition juridique française, le gouvernement souhaite les développer.

Ces instruments pourraient être une réponse efficace permettant de régler rapidement les problèmes d'exécution, ce qui présenterait un avantage aussi bien pour les requérants que pour les Etats défendeurs.

Prenant en compte les contraintes d'exécution liées à d'importantes difficultés d'ordre juridique, et acceptant ainsi que les mesures d'indemnisation offertes par le Gouvernement ne répondent pas en totalité aux constats dressés par la Cour dans l'arrêt de condamnation, la Cour pourrait ainsi néanmoins « valider » des modes de règlement amiable qui offrent une solution rapide aux requêtes et surtout une solution réaliste.

• La troisième raison est le risque d'inefficacité des mesures identifiées puisqu'il peut survenir des évolutions de fait et de droit. L'instant où l'arrêt est rendu est différent du moment où l'arrêt est exécuté. Un projet de loi peut par exemple être modifié au cours des discussions et des amendements apportés. Le Comité des ministres est mieux à même de prendre compte ces évolutions.

### **Rodolphe Féral**

Rédacteur à la sous-direction des droits de l'homme du Ministère des Affaires étrangères

Il convient de distinguer les mesures individuelles et les mesures générales car les problèmes d'exécution soulevés ne sont pas les mêmes dans les deux cas. Dans le cas des mesures individuelles, il est rare que des problèmes se posent. En revanche l'adoption de mesures d'ordre général pose des difficultés politiques et juridiques.

### **Pascal Beauvais,**

Membre de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)

Professeur à l'Université Paris ouest - Nanterre

Monsieur Beauvais est référent pour le suivi des arrêts de la CEDH au sein de la CNCDH.

- On est face à un paradoxe qui a été souligné par Madame Merloz. On demande à la Cour d'être plus précise et, dans le même temps, le système de la CESDH repose sur le principe de subsidiarité.

---

<sup>20</sup> La possibilité d'introduire dans le droit français une telle possibilité de réouverture des procédures civiles suite à un arrêt de la CEDH est actuellement débattue.

\* La CEDH n'ayant pas d'autorité juridique sur les Etats, elle peut uniquement être plus précise dans ses arrêts afin de faciliter leur exécution. Or, le problème est que plus la Cour est précise, plus elle est impérative dans ce qu'il convient que les Etats fassent.

\* Alors que la légitimité de la CEDH est mise à mal, il est difficile de lui demander de formuler des demandes plus détaillées aux Etats car le risque qu'ils contestent davantage sa place et la fragilise du même coup.

\* C'est rompre avec un équilibre qui donne à la Cour un rôle subsidiaire par rapport aux juridictions nationales qui sont juges de droit commun de la CESDH, la Cour n'intervenant qu'après épuisement des voies de recours internes.

\* C'est également revenir sur le principe de la marge d'appréciation des Etats quant aux moyens pour mettre en œuvre ses arrêts. Ce n'est pas une unification du droit qui était envisagé par les rédacteurs de la CESDH, mais une convergence au regard du niveau de protection des droits fondamentaux dans le respect de la tradition des droits nationaux.

- On trouve ce problème concernant les obligations individuelles découlant des arrêts. L'obligation de réparation du requérant, la satisfaction équitable prévue à l'art.41, s'est renforcée avec le temps. C'est ici un renforcement du caractère exécutoire individuel des arrêts de la Cour. On constate de plus en plus au sein de la motivation des arrêts de la Cour la mention d'obligations de réouverture de la procédure juridictionnelle interne. La Cour rend son arrêt plus exécutoire par ce biais car on peut voir très clairement si l'arrêt est exécuté ou non.

- Au-delà, la question des obligations générales, de réformes législatives ou réglementaires, de revirements jurisprudentiels imposés par la CEDH est plus délicate à traiter.

\* Les arrêts pilotes offrent certes un cadre, mais on se trouve face à un mouvement de contestation des arrêts de la CEDH. On peut en effet se poser la question de la légitimité de la Cour à détailler la réforme qu'il conviendrait de faire, alors que les questions sont potentiellement politiquement sensibles : définir l'équilibre entre sécurité et liberté, définir la possibilité d'une GPA, poser ou non un droit pour un suspect à obtenir une traduction et à avoir un interprète dans le cadre de la procédure pénale (un budget devant un y être alloué, c'est limiter le choix du gouvernement et du Parlement à déterminer les priorités budgétaires).

\* Alors qu'un consensus existait à la sortie de la seconde Guerre mondiale autour de l'idée selon laquelle démocratie et droits de l'Homme vont de pair, certaines voix soutiennent une opposition, et affirme que la voix du Parlement qui représente le peuple devrait l'emporter. On peut craindre que ces voix ne soient entendues dans certains Etats parties à la CESDH.

Même les courants les plus critiques sur les droits de l'homme ne vont toutefois pas pour le moment jusqu'à plaider la dénonciation de la CESDH. Néanmoins, la question suivante est centrale : dans quelle mesure les juges de la CEDH tiennent-ils compte des aspirations du Peuple ? Tiennent-ils compte des mouvements moins favorables aux droits fondamentaux alors que leur intime conviction pourrait les pousser dans un premier temps à ne pas le faire ?

Un des défis majeurs de la Cour européenne dans les années qui viennent sera de préserver et enrichir le socle de droits fondamentaux qu'elle a progressivement dégagé de la Convention, et qui fonde et définit notre Europe, tout en faisant face à la montée de mouvements d'opinion qui lui sont parfois hostiles. Sans faut-il améliorer encore le travail de communication et de pédagogie de la Cour sur ses arrêts et leur portée. C'est la place centrale de la Cour comme institution inspiratrice, protectrice et d'équilibre qui est en jeu et qu'il faut absolument sauvegarder".

## **Débat**

### **Jean-Paul Costa**

Il y a parmi les juges à la CEDH deux courants qu'on identifie clairement à travers les opinions dissidentes.

- Le clivage, que l'on retrouve au sein de la Cour suprême des EU, se fait entre l'activisme judiciaire qui vise à faire évoluer la jurisprudence, à aller toujours plus loin dans le développement du droit, et le self restraint, l'autolimitation, dans un sens soucieux de prudence.

Cela peut recouper libéralisme et conservatisme, mais c'est généralement plus compliqué.

- Il y a un deuxième clivage qui en est proche, sans être équivalent, entre le dogmatisme et le pragmatisme ou le conséquentialisme. Les premiers juges disent qu'il faut rendre des décisions fondées en droit, et que peu importe les conséquences des arrêts. Les seconds juges estiment qu'il est certes indispensable de rendre des décisions qui soient juridiquement correctes, guidées par la justice et l'équité, mais qu'il convient de prendre en compte les conséquences des arrêts, les aspirations du peuple, d'anticiper les réactions du corps social.

Les juges étant des êtres humains, ils peuvent se rapprocher d'un des deux groupes ou varier en fonction des arrêts, des sujets.

En outre, les juges sont plus sensibles à certains droits fondamentaux en fonction de leurs centres d'intérêts.

Il n'y a pas d'inconscience collective. Dans les délibérations, ces différentes tendances s'expriment. En tant que président, Monsieur Costa rappelait fréquemment aux autres membres de la Cour qu'ils ne se trouvaient pas dans une tour d'ivoire.

### **Jacques Toubon**

Défenseur des droits, ancien Ministre, ancien Député européen, ancien Député

Le vrai sujet aujourd'hui est celui de la non exécution des arrêts, voire l'entrée dans un cycle de non exécution des arrêts.

Quand on aura une série d'arrêts de la CEDH en matière de la lutte contre le terrorisme, le gouvernement français, tout comme les gouvernements des autres Etats membres n'exécuteront pas ces décisions si elles sont trop favorables aux libertés.

Ce problème ne relève pas du droit mais de la question de la vision que l'on a d'une protection supranationale des droits de l'Homme.

### **Christine Lazerges**

Présidente de la CNCDH, Professeur à l'Université Panthéon-Sorbonne, ancienne Députée

Madame Lazerges rejoint Monsieur Toubon concernant l'entrée dans un cycle de non exécution des arrêts de la CEDH qui sous-tend l'entrée dans un cycle de remontée des souverainetés.

C'est des institutions nationales de protection des droits de l'Homme et de la société civile que l'on doit attendre le plus, comme l'illustre l'exécution d'un arrêt de la CEDH pour lequel la CNCDH a beaucoup œuvré avec ensuite un remerciement à l'Europe de beaucoup d'associations tsiganes.

### **Geneviève Mayer**

Cheffe du service de l'exécution des arrêts de la CEDH au Conseil de l'Europe

Il faut faire attention lorsque l'on utilise les concepts d'exécution et de non exécution. Si l'on regarde les affaires pendantes devant le Comité des Ministres, elles peuvent être à des stades très différents : il y a certains arrêts qui demandent à être entièrement exécutés et d'autres qui l'ont déjà été partiellement, voire en grande partie.

Il est arrivé qu'un Etat indique au Comité des Ministres que pour régler un grand problème structurel, par exemple de surpopulation carcérale, il avait besoin de 10 ou 20 ans. La plupart des arrêts sont toutefois exécutés rapidement, dans un délai de 2 ans. Il reste des poches de résistances sur des problèmes de plus en plus sensibles, complexes ou difficiles à accepter, auxquelles il faut accorder une attention prioritaire et pour lesquelles la coordination des acteurs nationaux est très importante. L'expérience montre que les juridictions suprêmes / constitutionnelles sont susceptibles d'identifier des pistes d'exécution dans ce type de situations.

### **Jean-Paul Costa**

L'exemple donné par Madame Mayer montre que le dialogue entre les Cours suprêmes et constitutionnelles des Etats parties à la CESDH d'une part, et la CEDH d'autre part peut être fécond.

### **Elisabeth Lambert-Abdelgawad**

Le problème rencontré par l'Ukraine dans l'exécution de l'arrêt *Ivanov* n'est-il pas un cas très particulier d'arrêt pilote resté non exécuté relevant du domaine financier ? Quelle solution pourrait être apportée si l'on considère que la question devrait relever du Comité des ministres et non de la Cour ?

Il semble que le système des arrêts pilotes a sinon plutôt bien fonctionné.

### **Angelika Nußberger**

La question des suites à donner au recours dans l'affaire *Burmych* qui relève de l'application de l'arrêt pilote *Ivanov* est à l'ordre du jour de la réunion de la Grande chambre du 26 mai 2016.

La Cour est consciente des problèmes qui se posent lorsqu'un arrêt pilote échoue. Dans le cas ukrainien, on a tenté de laisser différents délais, la question de l'inexécution n'apparaît plus relever de la tâche de la Cour et le nombre très important de recours semble devoir peser durablement sans perspective de solution. C'est pourquoi, au regard de la question "politique" en jeu en l'espèce et de la question plus large du traitement à venir de cas d'arrêts pilotes posant des problèmes d'exécution, la chambre s'est dessaisie au profit de la grande chambre.

## Jean-Paul Costa

Ce n'est pas tout à fait la première fois que la Cour rencontre des difficultés d'exécution d'un de ses arrêts pilotes en raison de problèmes financiers. Les Etats se tournent souvent de bonne foi vers le Comité ou la Cour afin de savoir comment faire.

Beaucoup de confiscations de propriétés ont eu lieu sous le régime des Ceausescu et des législations d'indemnisation ont été adoptées en Roumanie après la chute du régime. La CEDH a rendu des arrêts pilotes et les autorités roumaines se sont tournées vers la Cour et le Comité afin de savoir comment faire pour indemniser tout en ne lésant pas les contribuables.

## Laurent Dechâtre

Collaborateur de Pierre-Yves Le Borgn', docteur en droit de l'Université Panthéon-Assas

Le cadre institutionnel et procédural de l'UE doit-il servir de modèle à une évolution au sein du Conseil de l'Europe ? La question semble devoir appeler une réponse mesurée.

- S'agissant de la procédure en manquement, la différence fondamentale entre l'UE et le Conseil de l'Europe est qu'une institution indépendante des Etats membres, la Commission européenne, a un droit de recours devant la CJUE, là où l'art.46§4 de la CESDH ouvre cette possibilité au seul Comité des ministres, instance politique éminemment dépendante des Etats parties. Il n'y a pas au sein du Conseil de l'Europe une instance neutre disposant du même poids que la Commission au sein de l'UE. Le Commissaire aux droits de l'homme pourrait certes être évoqué, mais reste à savoir s'il disposerait de la même légitimité et du même poids qu'une instance collégiale comme la Commission pour faire face à des Etats n'exécutant pas les arrêts de la CEDH.

- A l'inverse, le développement du renvoi préjudiciel apparaît comme un moyen beaucoup plus souple de favoriser une meilleure application de la jurisprudence de la CEDH. Le protocole n°16 à la CESDH, qui ouvre la possibilité aux juridictions suprêmes nationales de demander à la Cour un avis consultatif sur des questions de principe relatives à l'interprétation ou à l'application des droits et libertés définis par la Convention ou ses protocoles dans le cadre d'une affaire pendante devant elle, pourrait donc constituer une avancée importante.

Le mécanisme du renvoi préjudiciel a contribué dans l'UE à une interprétation uniforme du droit de l'UE et à une intégration par les juges nationaux de la jurisprudence de la CJUE.

Le dialogue des juges existe certes entre les juridictions suprêmes et les Cours constitutionnelles nationales d'une part, et la CEDH de l'autre, mais pas dans un cadre institutionnalisé intégré à la procédure juridictionnelle interne permettant de prévenir d'éventuelles violations des droits fondamentaux suite à une application erronée de la CESDH.

Plus de juridictions suprêmes nationales pourraient alors suivre le modèle de la jurisprudence issue de l'arrêt *Görgülü* dans lequel la Cour constitutionnelle allemande affirme que la CESDH et la jurisprudence de la CEDH doivent être utilisées pour interpréter les droits fondamentaux contenus dans la Loi fondamentale<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> BVerfGE 111, 307 (1<sup>er</sup> sénat 14 octobre 2004 *Görgülü*) (points 31-32). On relèvera que la Cour pose toutefois une limite, à savoir qu'il n'est "pas contraire à l'objectif d'ouverture à l'égard du droit international public qu'exceptionnellement le législateur ne respecte pas le droit international conventionnel, dès lors qu'il s'agit là de la seule manière permettant d'éviter une atteinte à des principes fondamentaux de la Constitution".

- Au-delà, du cadre juridictionnel, il est frappant de voir à quel point les débats évoqués dans le cadre du brainstorming se retrouvent au niveau de l'UE.

Un parallélisme entre la CEDH et l'UE existe relativement à l'information des parlementaires comme préalable nécessaire, dans le premier cas, à un contrôle de la bonne exécution des arrêts de la CEDH, et, dans le second, à un contrôle du respect du principe de subsidiarité et des décisions prises dans le cadre de l'union économique et monétaire notamment. A cet égard, si la Cour constitutionnelle allemande a rendu plusieurs décisions en la matière en lien avec le droit de l'UE<sup>22</sup>, elle n'a pas encore investi le champ du contrôle de la bonne exécution des arrêts de la CEDH.

Un autre exemple est celui des modalités de contrôle au sein des parlements, au sein d'une commission spécialisée ou au sein des différentes commissions. Ici, il est toutefois possible de relever que le problème rencontré dans le cas européen de la grande diversité des domaines d'intervention du droit de l'UE, qui amène à parfois à critiquer la pertinence d'une commission spécialisée sur le droit de l'UE, ne se retrouve pas relativement à l'exécution des arrêts de la CEDH, qui se limite au domaine des droits fondamentaux.

Il est par ailleurs possible de relever que le problème des délais concernant l'avis des institutions nationales des droits de l'homme au sujet des plans et bilan d'action du gouvernement suite à un arrêt de la CEDH, est proche de celui concernant le contrôle des projets d'actes législatifs au regard du principe de subsidiarité dans le cadre du mécanisme d'alerte précoce. Le délai de remise d'un avis était jugé trop court par les parlements, et à l'inverse il était avancé que ce mécanisme risquait de retarder le processus législatif européen<sup>23</sup>.

Enfin, et plus globalement, on retrouve le même discours de rejet d'instructions venant de Bruxelles dans le cas de la Commission européenne, et de Strasbourg dans le cas de la CEDH. Cela s'explique par le caractère supranational des deux institutions.

### **Adeline Hazan**

Contrôleuse des lieux de privation de liberté

Il peut y avoir une contradiction entre les problèmes d'inexécution des arrêts et les risques, certes réels, pour la Cour de préciser les moyens de les exécuter.

Madame Hazan estime qu'il est nécessaire, dans certains cas, que la Cour donne des indications supplémentaires en la matière, notamment si l'on songe à des affaires concernant les mauvaises conditions de détention.

Ainsi, dans l'arrêt pilote du 8 janvier 2013, *Torreggiani c/ Italie* (Requête n°43517/09), qui est un arrêt particulièrement important, la Cour a donné un certain nombre de pistes pour exécuter sa décision sur la base desquelles l'Italie a dressé un plan d'action qui s'est révélé particulièrement

---

<sup>22</sup> Voir notamment : BVerfGE 131, 152 (2<sup>e</sup> sénat 19 juin 2012 *Unterrichtspflicht*) (point 117). La Cour reproche en l'espèce au gouvernement de ne pas avoir informé les parlementaires des résultats intermédiaires des discussions concernant les projets de traité établissant le mécanisme européen de stabilité et de pacte euro-plus visant à stimuler la compétitivité au sein de la zone euro. Pour des détails, voir : DECHATRE (L.), Le contrôle exercé par le Parlement allemand sur le gouvernement fédéral du fait de son action européenne, in : GESLOT (C.), MONTJAL (P.Y.), ROSSETTO (J.), *La responsabilité des exécutifs des Etats membres du fait de leur action européenne*, Bruylant, 2016, pp.139-162.

<sup>23</sup> Voir à ce sujet : *Le pacte fédératif européen*, *op. cit.* note 16, points 790 à 800. Il était au-delà opposé à l'association des parlements régionaux dans les Etats membres ayant une structure fédérale le strict cadre temporel pour remettre l'avis.



efficace puisque la population carcérale a fortement diminuée en l'espace d'une année. Même si les deniers chiffres semblent montrer qu'elle remonte légèrement, il demeure que ce plan a eu un effet rapide et important.

A l'occasion d'une condamnation d'un Etat, il est évident qu'il est difficile pour la Cour d'imposer des mesures à prendre ; en revanche, il arrive que la Cour ne souhaite pas imposer certaines mesures au motif que l'Etat n'en aurait pas les moyens (notamment dans le cas de la surpopulation carcérale). Or, c'est là une limite regrettable à son action, même si l'on comprend bien les dangers à accroître les pouvoirs de la Cour en matière d'exécution de ses décisions, non seulement eu égard au problème de la confusion avec le rôle du Comité des ministres mais encore relativement au risque de remise en cause de sa légitimité par certains Etats.

### **Christine Lazerges**

Pour renforcer la légitimité de la Cour et de ses décisions, il est indispensable qu'elle donne des précisions supplémentaires en matière d'exécution quand des droits indérogeables sont en cause.

Sur la question des indications à apporter ou non, il convient en effet d'opérer la distinction suivante : là où la marge d'appréciation des Etats est grande, peu de précisions devraient être apportées, alors que dans le cas d'une condamnation sur la base de dispositions posant un droit indérogeable à l'instar de l'article 3 de la CESDH la Cour doit être directive.

De même que les juges en correctionnel doivent rendre des jugements sans tenir compte de la surpopulation carcérale, la CEDH doit être, en matière de droit indérogeable, très directive, c'est une question de pédagogie envers les Etats.

### **Vincent Berger**

Avocat, ancien jurisconsulte de la CEDH, docteur en droit de l'Université Panthéon-Assas

Monsieur Berger est en désaccord quasiment complet avec la position de Madame Lazerges. Il donne l'exemple de l'affaire *Kalachnikov* déjà évoquée, où la Russie avait indiqué au Comité des ministres qu'il faudrait au moins vingt ans pour parvenir à une forte diminution de la population carcérale.

En fait, cela a pris beaucoup moins de temps. La Cour n'avait pas donné d'indication, mais la Russie a modifié ses règles concernant les cas où les juges pouvaient placer une personne en détention provisoire. Pendant plusieurs années, cela a permis une importante diminution du nombre de personnes en détention provisoire.

L'arrêt *Kalachnikov* a eu deux conséquences : la réduction forte de la population carcérale sans un arrêt pilote et la baisse conséquente du nombre des détentions provisoires de longue durée.

C'est le type de mesures qui ne coûte rien à l'Etat. La Russie n'a pas eu besoin de construire de nouvelles prisons. L'obstacle essentiel était de changer la mentalité des juges qui mettaient en prison largement car ils se disaient qu'ils auraient toujours la personne à portée de mains et qu'il n'y aurait ainsi pas de danger de récidive ou de fuite.

Cet exemple montre qu'un Etat a d'autres moyens que de se faire guider par la Cour.

- Concernant le recours en manquement, il ne sera malheureusement très certainement jamais mis en œuvre pour les mêmes raisons qui expliquent le faible nombre de recours initiés par des Etats devant la CEDH, à savoir que l'on ne parviendra pas à le dédramatiser.

On voit qu'on est loin d'une banalisation des recours interétatiques lorsque l'on songe aux affaires récentes Ukraine c/ Russie (requêtes n° 20958/14 et n° 43800/14 toujours pendantes) et Géorgie c/ Russie (arrêt du 3 juillet 2014, requête n°13255/07).

Le protocole n°14 aurait dû donner au Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe d'engager un recours en manquement. Cela aurait permis d'avoir un acteur non politique.

### **Jean-Paul Costa**

Dans le cadre de l'affaire *Kalachnikov*, l'agent représentant la Russie a voulu démontrer lors d'une audience que présidait Monsieur Costa que les conditions de détention n'étaient pas si mauvaises que cela. Par exemple, afin de contrer l'argument de la présence de cafards dans sa cellule, l'agent a souligné que même dans les hôtels de Moscou il y avait des cafards.

Au-delà de cette anecdote, la CEDH se réfère implicitement, et plus souvent explicitement, à des normes du Conseil de l'Europe, telles que par exemple celles en matière de conditions de détention (norme sur la superficie minimum des cellules, sur les conditions d'hygiène,...).

Ainsi, même quand aucune précision n'est fournie par la Cour, la référence aux instruments nationaux et internationaux permet d'y pallier.

### **Béatrice Delzangles**

Les Etats se sont engagés à respecter les arrêts de la CEDH. En dépit des débats qui existent, le système de la CESDH relève toujours du droit international public qui impose de remettre les choses en l'état et de faire cesser le comportement illicite. Or, dans un certain nombre d'affaires, remettre les choses en l'état et faire cesser le comportement illicite ne laisse aucune marge de manœuvre à l'Etat concerné.

La marge d'appréciation de l'Etat quant aux moyens pour mettre en œuvre la CESDH n'est pas la même que la marge de l'Etat en matière d'exécution de l'arrêt. La première est bien plus large que la seconde.

Dans certains cas, la Cour n'a pas d'autre choix que donner l'injonction de relâcher une personne en cas de violation de l'article 6 de la CESDH, d'imposer des soins médicaux quand la santé d'un individu est en jeu,...

Indiquer des mesures générales ou individuelles à prendre ne semble pas, pour cette raison, selon Madame Delzangles, être un mélange des genres. La Cour a peut être elle-même commis l'erreur de s'autolimiter pour l'avenir lorsqu'elle a, dans sa jurisprudence, précisé qu'elle n'avait pas à indiquer les mesures aux Etats. Madame Delzangles estime qu'en revenant au texte lui-même, il est possible de considérer qu'elle aurait compétence pour donner de telles précisions car pour faire cesser l'illicite ou remettre les choses en l'état, des mesures paraissent aller de soi dans un certain nombre de cas.

### **Jean-Paul Costa**

- Si des réflexions étaient menées actuellement sur la mise en place d'une juridiction comme la CEDH, il est peu probable qu'elles aboutiraient à un traité comme la CESDH.

\* Si l'on se place au début des années 1950, les discussions relatives à la mise en place de la CEDH ont été difficiles. Lorsque l'Assemblée parlementaire, qui s'appelait alors l'Assemblée consultative, a débattu du texte de la CESDH, il a fallu que la France, et en particulier Pierre-Henri Teitgen, mette tout son poids pour imposer aux britanniques l'institution d'une juridiction et toutes les précautions ont été prises : pas de recours individuel, filtre de la Commission européenne des droits de l'homme, rôle quasi juridictionnel du Comité des ministres concernant le contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour, ...

\* Les efforts pour faire tomber ces obstacles ont été couronnés de succès avec, en 1998, suite à l'entrée en vigueur du protocole n°11, la fin du filtre de la Commission et l'établissement d'une Cour unique et permanente, la généralisation du pouvoir de saisine par les individus.

- Les fondateurs de la CECA puis de la CEE ont créé une Cour de justice avec une autorité de la chose jugée très forte. Dans le cadre de la procédure de renvoi préjudiciel, les juges ayant posé la question préjudicielle aux juges de Luxembourg sont tenus par la décision rendue. En outre, le recours en manquement prévu s'est révélé efficace.

Compte tenu des différences entre la CJUE et la CEDH, on comprend pourquoi il est généralement plus simple pour la première d'imposer ses décisions que pour la seconde.

### Geneviève Mayer

- Le principe fondamental est qu'il appartient à l'Etat défendeur de « choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les mesures générales et/ou, le cas échéant, individuelles à adopter dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à la violation constatée par la Cour et d'en effacer autant que possible les conséquences » (voir par exemple *Scozzari et Giunta c/ Italie*<sup>24</sup>).

- Quelques années plus tard, en réponse à un appel du Comité des ministres, la CEDH a développé la procédure des arrêts pilotes de façon à pouvoir identifier des problèmes répétitifs, systémiques et leur origine. Le Comité pensait qu'il fallait arrêter les navettes entre le Comité et l'Etat dans le cas d'affaires répétitives où l'Etat était réticent à reconnaître un problème structurel.

- Le débat s'est poursuivi autour de la question suivante : faut-il aller plus loin, notamment en matière de mesures individuelles afin d'obtenir une restitio in integrum ? La CEDH a exceptionnellement donné des indications de mesures individuelles quand elles s'imposaient de façon évidente. Et quand bien-même elles s'imposaient *a priori*, la pratique a parfois montré que ces mesures n'étaient pas si évidentes à mettre en œuvre (par exemple, exigence de libération immédiate d'une personne détenue dans une région sous l'emprise d'autorités autoproclamées) .

- Une question souvent discutée est celle de savoir s'il conviendrait que la Cour donne plus d'indications sur les mesures d'exécution. Madame Mayer relève à cet égard que cela impliquerait que la CEDH puisse, et veuille, évaluer la situation non seulement au moment où la violation a été commise, mais aussi au moment où elle se prononce, ce qui n'est pas chose facile.

- Une autre difficulté se dessine car aujourd'hui il y a de plus de plus de cas où les Etats disent que comme l'arrêt ne donne pas d'indication expresse sur ce qui doit ou devrait être fait pour exécuter l'arrêt, il n'y a pas de mesure individuelle ou générale à prendre.

- Il faut être prudent sur ces questions et s'en remettre à la sagesse des juges de la Cour.

---

<sup>24</sup> Grande chambre, du 13 juillet 2000, requêtes n°39221/98 et 41963/98

## **2<sup>e</sup> table ronde**

### ***Les modalités nationales d'une exécution plus efficace***

#### **Jean-Luc Sauron**

Conseiller d'Etat, délégué au droit européen

Monsieur Sauron est conseiller d'Etat et enseignant à l'Université Paris-Dauphine dans les matières du droit de l'UE et de la CESDH.

- Dans l'exécution des arrêts, et la bonne application de la jurisprudence de la CEDH, le Conseil d'Etat joue un rôle non seulement dans sa formation contentieuse, mais encore dans sa formation consultative en contrôlant les projets de décrets et les projets de lois. De plus, il convient de relever que, dans le cadre de la formation consultative, contrairement à ce qui est le cas dans la formation contentieuse, les conseillers d'Etat ne sont pas bridés par les moyens d'ordre public.

Le contrôle conventionnel est une part extrêmement importante. En tant que délégué au droit européen, Monsieur Sauron est notamment saisi par ses collègues des questions de conformité à la CESDH et à la jurisprudence de la CEDH. Or, contrairement à ce qu'il pourrait *a priori* être attendu, 60% des questions portent sur le droit de la CESDH et seulement 40% sur le droit de l'UE.

- Le lien entre la qualité de membre d'un parlement national et celle de membre de l'APCE donne de bons résultats et l'autonomisation connue par le Parlement européen n'était peut-être pas forcément une bonne idée.

- Il y a une nécessité de synergie des acteurs nationaux de terrain. La démarche de Monsieur Le Borgn' est essentielle car les débats entre les autorités françaises concernant l'exécution des arrêts de la CEDH sont rares.

- Monsieur Sauron considère que nous nous trouvons dans la vraie sortie de l'après-guerre, les cartes commencent à être rebattues sur la structuration de l'Europe et ses rapports aux droits fondamentaux.

Il serait peut-être une bonne idée qu'il y ait des amis de la CESH ou des amis de la CEDH, structure informelle associative, afin de communiquer sur la jurisprudence de la CEDH car il n'y a pas de communicants nationaux sur ces questions. Une fois visibles, ils pourraient intervenir dans les médias lorsque des arrêts sont rendus dans des affaires importantes.

#### **Geneviève Mayer**

Cheffe du service de l'exécution des arrêts de la CEDH

- La mise en œuvre de la CESDH est certes une responsabilité partagée, comme l'a rappelé la déclaration de Bruxelles, mais la responsabilité d'une exécution efficace des arrêts revient en premier lieu aux Etats et non au Comité des ministres qui ne fait que surveiller l'exécution des Etats. C'est pourquoi la déclaration appelait les Etats à un « *engagement politique fort* » en vue d'une « *exécution pleine, effective et rapide des arrêts* ».

- L'efficacité de l'exécution dépend de plusieurs facteurs, dont deux sont essentiels.

L'efficacité dépend en premier lieu largement de la qualité du dialogue et de la coopération entre les autorités concernées par l'exécution.

Un second facteur est que l'efficacité de l'exécution présuppose une juste lecture de l'arrêt de la Cour

- L'importance de la qualité du dialogue et de la coopération entre les autorités concernées par l'exécution.

\* Il faut tout d'abord un savoir-faire au niveau national

• Selon l'article 46§1, l'Etat défendeur s'engage à exécuter l'arrêt rendu contre lui par la CEDH. Or, l'Etat défendeur, c'est toutes les autorités nationales et non seulement l'exécutif.

Les arrêts de la Cour donnent à l'Etat le choix des moyens à utiliser pour les exécuter, conformément au principe de subsidiarité, qui sous-tend tout le système de la CESDH et est un élément clef de son succès.

Il y a une responsabilité collective des instances publiques nationales pour trouver la meilleure voie pour exécuter l'arrêt. Cela exige une bonne coordination entre les acteurs nationaux, tout en veillant à respecter le principe de séparation des pouvoirs.

• La coopération doit être d'autant plus forte que l'affaire est complexe. Les modalités de coordination varient d'un Etat à l'autre. Pour des précisions à ce sujet, il est recommandé de lire le rapport que Madame Lambert a présenté lors de la Conférence susvisée de Saint Petersburg<sup>25</sup>.

• L'exécutif, outre le rôle de coordination qu'il exerce en général (en France, la sous-direction des droits de l'Homme au Ministère des affaires étrangères), est compétent pour adopter des mesures d'exécution, à savoir tant des mesures générales (par voie de décret, circulaire, formation des forces de l'ordre, gestion du parc pénitentiaire etc.) que des mesures destinées à remédier à la violation subie par le requérant. Dans de nombreux Etats, l'exécutif est aussi généralement celui qui prend l'initiative d'une réforme législative.

• Le Parlement est un acteur essentiel parce qu'il est responsable de la modification des lois si cela est nécessaire au regard de l'arrêt de la Cour. Il peut aussi avoir un rôle supplémentaire à jouer de suivi de l'exécution des arrêts, rôle sur lequel Madame Mayer revient dans la suite de sa présentation.

• Les juridictions nationales jouent un rôle particulier. Juges ordinaires de la CESDH, elles veillent à la compatibilité de leur jurisprudence avec la CESDH et la jurisprudence de la CEDH. Elles offrent des recours permettant de se plaindre de griefs défendables relatifs aux droits substantiels garantis par la CESDH. Elles peuvent également être amenées à prendre le relais de l'exécutif ou du Parlement, lorsque ces derniers sont réticents ou défaillants par rapport à l'adaptation des textes à la jurisprudence de la CEDH ou à la CESDH. On a vu les juges dans différents Etats s'appuyer sur la Convention et faire des interprétations audacieuses des textes nationaux pour garantir le respect de l'article 46 de la CESDH.

La question a été évoquée du pouvoir conféré par certains Etats à leur juridiction constitutionnelle de décider si un arrêt de la CEDH devait ou non être exécuté, s'il est compatible avec la Constitution nationale. A cet égard, le directeur général Philippe Boillat (DG droits de l'homme et Etat de droit, Conseil de l'Europe) a souligné dans ses remarques conclusives faites lors de la Conférence de Saint Petersburg des 22-23 octobre 2015, sur la mise en œuvre effective de la Convention européenne des droits de l'homme, que les obstacles à l'exécution d'un arrêt de la

---

<sup>25</sup> Cf. *supra* note 3. Ce rapport était intitulé « Mécanismes nationaux de mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme ».

CEDH devraient, dans la plupart des cas, être surmontés par le biais d'une interprétation du droit national, y compris constitutionnel, qui soit conforme aux exigences de la Convention.

- Le Comité des ministres a recommandé en 2008 (recommandation 2008/2) la mise en place d'un coordinateur de l'exécution, jouant un rôle de pivot entre les institutions compétentes en interne et chargé de communiquer avec le Comité des Ministres.

Dans l'esprit de cette recommandation, il est essentiel que le coordinateur ait l'écoute de tous les acteurs nationaux (dans le respect de la séparation des pouvoirs) et dispose du soutien politique suffisant pour remédier au problème d'exécution.

Selon les Etats une approche nationale différente est suivie. Certains ont une coordination *ad hoc*, le coordinateur approche au cas par cas les autorités qu'il juge pertinentes. D'autres ont mis en place autour du coordinateur une structure permanente qui institutionnalise la coopération entre les pouvoirs : comité de liaison, groupe de travail interinstitutionnel sur l'exécution des arrêts.

Dans certains Etats, il y a une implication du médiateur, des institutions nationales de protection des droits de l'homme, voire de la société civile. Cela permet à un stade précoce d'élargir la réflexion sur les mesures d'exécution à prendre. La déclaration de Bruxelles de 2015 l'a encouragé.

La Pologne a créé il y a près de 10 ans un comité interministériel sur les questions de mise en œuvre de la Convention qui est composé du coordinateur, de représentants de tous les ministères, du Parlement, du médiateur, de représentants des institutions juridictionnelles. La Pologne y intègre au moins une fois par an la société civile.

Le Parlement peut jouer un rôle important de suivi de l'exécution des arrêts. La déclaration de Bruxelles a encouragé une telle implication des Parlements, que ce soit par exemple en demandant des rapports annuels ou thématiques sur l'exécution, ou en tenant avec l'exécutif des débats sur la mise en œuvre de certains arrêts. Certains pays prévoient un débat lorsque le Comité des ministres publie son rapport annuel sur sa surveillance de l'exécution des arrêts. La Pologne, la Grèce organisent un tel débat. Des mécanismes de contrôle parlementaire de l'exécution au niveau national des arrêts de la CEDH existent notamment aux Pays-Bas, en Allemagne et au RU (il y a une commission parlementaire composée à égalité de membres de la Chambre des Lords et de la Chambre des communes)<sup>26</sup>.

En France, il y a eu une proposition de loi en 2011 (proposition susvisée de Jean-Claude Mignon), et Madame Mayer bien noté que c'est aussi l'objet de la proposition de loi constitutionnelle de Monsieur Le Borgn' visant à introduire dans la Constitution un suivi permanent de l'exécution des arrêts de la CEDH.

- La synergie entre les acteurs nationaux est indispensable pour éviter les blocages par certaines institutions. L'exécution efficace des arrêts de la Cour demande souvent du courage politique et judiciaire, et nécessite de passer outre certaines réticences ou considérations politiques, pour surmonter des poches de résistance. C'est par exemple le cas lorsqu'il s'agit de convaincre un Ministre des finances ou un Parlement d'adopter un budget qui représente un pourcentage important de son PIB pour permettre d'octroyer des compensations à des milliers de personnes pour avoir été spoliées de leurs biens ou de leur épargne.

- C'est aussi le cas lorsqu'un arrêt de la Cour est impopulaire (protection des droits fondamentaux de délinquants sexuels, de terroristes) : il est alors du devoir de l'Etat de recadrer un certain nombre de choses, de rappeler les engagements qui ont été contractés en vertu de la CEDH.

---

<sup>26</sup> Voir document de l'APCE : « *Le rôle des Parlements dans la mise en œuvre des normes de la CEDH : vue d'ensemble des mécanismes existants* », 8 septembre 2015

\* Il faut ensuite faire connaître le savoir-faire national au niveau européen

La qualité du dialogue et de la coopération entre les autorités nationales et le Comité des ministres repose sur une bonne communication et une grande transparence sur ce que l'Etat défendeur fait pour exécuter un arrêt et sur les raisons (politiques, financières, contexte de son ordre juridique) pour lesquelles il a choisi tel moyen pour répondre à l'arrêt de la CEDH.

Les Etats doivent communiquer des plans et bilans d'action au Comité des ministres. Il est important qu'ils soient connus des différents acteurs nationaux.

Il est important aussi que les Etats valorisent le dialogue avec le Comité des Ministres, notamment dans les affaires les plus complexes. Une discussion de leurs dossiers lors des réunions du Comité ne doit pas être vue comme une menace, mais comme un soutien.

Par exemple, un Etat a demandé que soit inscrit à l'ordre du jour du prochain Comité des ministres une affaire le concernant, afin qu'il puisse faire état des progrès et des difficultés qui demeurent relativement à l'exécution de l'arrêt.

Il y a une tendance croissante à une participation des acteurs de haut niveau (y compris ministériels) pour témoigner de l'engagement des mesures prises, des difficultés. Ce dialogue est très important car les Etats peuvent indiquer qu'ils ont la volonté d'exécuter, qu'ils ont besoin de temps, et présenter les étapes de l'exécution.

- Une exécution efficace exige de ne pas avoir une lecture trop restrictive des arrêts.

\* Les Etats mettent parfois en avant qu'ils ne peuvent tirer de conséquences générales de certains arrêts car ils concernent une situation particulière. Bien entendu, hormis des exceptions telles que les arrêts pilotes ou les arrêts indiquant des mesures générales à prendre, la Cour se prononce uniquement sur un cas individuel. Cela ne veut toutefois pas dire qu'il faille faire une lecture hors contexte des arrêts.

\* Il importe de rechercher de bonne foi quelle est la cause et l'ampleur réelle du dysfonctionnement auquel l'Etat doit remédier. Pour cela, il faut une coopération étroite et précoce entre les acteurs nationaux. Les effets bénéfiques d'une telle coopération sont confirmés par la pratique.

Par exemple suite à l'arrêt *ABC c/ Irlande* (arrêt du 16 décembre 2010, Requête n°25579/05), le parlement irlandais a adopté une loi sur l'avortement modifiée après de larges consultations des acteurs nationaux et de la société civile.

Si un arrêt constate de mauvaises conditions de détention dans un cas précis, mais qu'à côté un Etat sait que des rapports nationaux ou internationaux font état de problèmes structurels en la matière, l'arrêt n'est pas exécuté efficacement si l'Etat traite uniquement le problème de la prison concernée dans l'affaire.

Si les premiers signaux d'alarme ne sont pas pris en compte, l'Etat risque de passer à côté de ce qui conduira à d'autres recours et à un arrêt pilote ou quasi-pilote, un problème structurel se posant en réalité.

Pour conclure, Madame Mayer revient sur la liberté de choix des moyens d'exécution en tant qu'expression du principe de subsidiarité. Ce principe implique de la part des Etats une attitude proactive et un « *engagement politique fort* » comme les y a appelés la Conférence de Bruxelles : les Etats doivent prendre leurs responsabilités et ne pas attendre d'autres requêtes ou condamnations pour agir. Et, Madame Mayer le mentionne même si cela va au-delà de l'article 46, cela implique aussi de tenir compte de la jurisprudence de la CEDH concernant d'autres pays. Cette attitude proactive est une condition *sine qua non* du bon fonctionnement du système et du respect de la Convention auquel les Etats se sont engagés.



## **Frédéric Dolt**

Chef de section au service de l'exécution des arrêts de la CEDH

- Monsieur Dolt apporte une précision sur un intérêt supplémentaire que peuvent présenter les indications données par la CEDH elle-même quant à l'ampleur d'un problème. Le Comité des Ministres se concentre en priorité sur les affaires les plus compliquées – entre autres celles soulevant des problèmes structurels : ces affaires sont suivies dans une procédure dite « soutenue » et font l'objet d'un contrôle renforcé : adoption de décisions, de résolutions intermédiaires, organisation de tables rondes etc. La classification d'une affaire dans cette procédure a donc certaines conséquences en pratique. Or, et sans porter atteinte à la confidentialité des débats au sein du Comité des Ministres, il est évident que quand la CEDH dit expressément que bien qu'elle soit saisie d'un cas individuel, le problème sous-jacent est en réalité structurel<sup>27</sup>, on arrive assez naturellement à une classification dans la procédure soutenue. Par contre, quand elle ne le précise pas, il est plus délicat pour le Comité, sur la base d'un ou plusieurs arrêts de la Cour, de dire lui-même que l'on est face à un problème structurel. Il est au demeurant d'autant plus important d'avoir, au sein de cet Etat, des discussions et que ces discussions aient lieu à un stade précoce avec l'Etat concerné pour déterminer quelle est l'ampleur du problème.

## **Jacques Toubon**

- Monsieur Toubon a, depuis son entrée en fonction en tant que Défenseur des droits, eu comme objectif d'avoir les rapports les plus étroits avec la CEDH. Madame Cauvin, l'une de ses principales collaboratrices sur ce sujet, a ainsi travaillé longtemps à la CEDH et est susceptible de réunir les deux points de vue suivants : ce que veut dire la Cour et ce que veulent faire les Etats.

- Il faut être proactif. Nombre de forces en présence visent à remettre en cause l'édifice de la CEDH et de la CEDH ou à le transformer en une coquille vide dépourvue d'effet.

Le Défenseur des droits a affaire avec de nombreuses institutions politiques qui passent beaucoup de temps à savoir comment contourner les droits fondamentaux.

Il est nécessaire que les différents acteurs intéressés à une bonne exécution des arrêts soient proactifs.

Voici, du point de vue du Défenseur des droits, ce qui pourrait être amélioré en France pour assurer une exécution plus efficace des arrêts de la CEDH.

- Il faut tout d'abord instaurer un dialogue permanent entre l'exécutif et l'ensemble des acteurs impliqués dans l'exécution des arrêts de la CEDH.

\* D'ici la fin du mois de juin, le Quai d'Orsay doit remettre un rapport sur les modalités de suivi des arrêts de la Cour, le « brainstorming » du 23 mai est donc particulièrement pertinent.

\* La difficulté est que le dialogue avec le gouvernement n'intervient qu'après la remise du plan et du bilan d'action au Comité des Ministres, au moment des échanges d'observations écrites. Des

---

<sup>27</sup> par exemple l'affaire Vasilescu c/ Belgique en matière de surpopulation carcérale (arrêt du 25 novembre 2014, requête n°64682/12)

efforts devraient être faits pour que ce dialogue au niveau national ait lieu davantage en amont du processus. C'est ce que la Conférence de Bruxelles encourage à faire.

\* Comme préalable nécessaire à ce dialogue national, il faudrait une large et rapide diffusion des arrêts et décisions, des informations concernant le fonctionnement du processus d'exécution et la manière dont il est possible d'y participer, ainsi que des plans et bilans d'action soumis par le gouvernement et des résolutions du Comité des Ministres.

Il y a un petit groupe de personnes qui savent ce qu'est le processus d'exécution des arrêts de la CEDH, mais, de manière générale, l'ensemble des acteurs ne dispose pas d'informations suffisantes. C'est notamment le cas du Parlement et des juridictions, mais aussi des institutions nationales des droits de l'homme (CNCDH, Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), Défenseur des droits (DDD) et peut-être sur certains sujets la CNIL). Lorsqu'il était député, Monsieur Toubon a vu comment il devait aller chercher ce que la Cour disait alors qu'en tant que législateur il avait à mettre en œuvre ses décisions.

\* Il faut associer la société civile, non pas à la défiance envers la Cour, mais au contraire à la réalisation de l'exécution de ses arrêts.

\* Il faut un dialogue entre les autorités administratives indépendantes (AAI) et le gouvernement : ne pourrait-on pas envisager que les AAI (CNCDH, DDD, CGLPL...) puissent produire un avis sur les projets de plan/bilan d'action du gouvernement ? Le Quai d'Orsay qui porte la parole du gouvernement répond qu'il ne dispose pas de temps pour dialoguer avec les AAI, étant donné que de nombreux échanges doivent déjà avoir lieu entre les différents ministères. N'y a-t-il pas une manière de trouver du temps pour que ces institutions chargées de protéger les droits de l'homme impliquées dans le processus d'exécution apportent leur contribution avant la remise du plan/du bilan au Comité des ministres ? C'est ce qu'encourage à faire la Conférence de Bruxelles.

Le Défenseur des droits indique qu'il ne s'empêchera pas d'émettre des observations en amont du processus d'exécution auprès du Comité des ministres, comme il y est autorisé.

\* Le processus d'exécution des arrêts pourrait être amélioré en instaurant un dialogue entre acteurs nationaux et européens lorsque la mise en œuvre d'un arrêt pose des difficultés. Il faudrait des réunions de travail comme l'y invite la Déclaration de Bruxelles. Au niveau national, elles devraient être organisées par les Etats et réunir tous les acteurs qui sont concernés car il faut que tout le monde ait le même niveau d'information pour être efficace. Il faut que la société civile et que les institutions nationales des droits de l'homme y soient aussi associés, ainsi que, le cas échéant, des représentants de la CEDH et du service de l'exécution des arrêts, lesquels sont susceptibles d'aiguiller les autorités sur la bonne interprétation à donner à l'arrêt et sur ce qui est attendu de l'Etat. C'est ce qu'encourage à faire la Conférence de Bruxelles.

Ce pourrait être une étape préalable à la mise en œuvre du mécanisme prévu à l'article 46§3 de la CESDH, *id est* la faculté pour le Comité des ministres de poser une question d'interprétation à la CEDH de son/ses arrêts. Le Comité pourrait s'appuyer sur les résultats de ces réunions pour saisir la Cour. Cette possibilité semble peu utilisée.

- Il convient également de renforcer le dialogue avec les juges.

\* Le rôle des juridictions est évident et l'initiative lancée en octobre 2015 du réseau d'échange d'informations<sup>28</sup> est excellente.

\* Il faut que ces questions soient présentes dans la formation des magistrats, plus que ce n'est le cas.

---

<sup>28</sup> <http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/network&c=fr>.

Les collaborateurs du Défenseur des droits font des formations au sein de l'ENM et ils insistent dans ce cadre sur l'importance de la CESDH.

La CESDH n'est malheureusement pas à l'heure actuelle très présente dans la culture des magistrats.

- Il est aussi nécessaire de mieux impliquer le législateur.

\* Un travail d'échange à l'initiative des parlementaires, à l'instar du présent « brainstorming », devrait se multiplier. Des séminaires de formation concernant le système de la CESDH et de la CEDH devraient être organisés à destination des parlementaires.

\* Une structure parlementaire chargée du contrôle régulier de l'exécution des arrêts de la CEDH devrait être mise en place. C'est ce que propose l'APCE. Des parlementaires ont tenté à deux reprises de créer un mécanisme de suivi de l'exécution des arrêts : il est ici fait référence à la proposition de loi de 2011 de Jean-Claude Mignon et à la proposition de la députée Marietta Karamanli d'inscrire dans le règlement de l'Assemblée nationale une obligation annuelle de débat devant la Commission des Lois. Il y a également le projet de proposition de loi constitutionnelle de Pierre-Yves Le Borgn'.

\* Le Défenseur des droits souhaiterait être sollicité plus souvent pour donner son avis sur l'exécution des arrêts de la CEDH. Il le fait spontanément, mais il est des cas où les parlementaires pourraient bénéficier de l'avis qu'il rendrait.

- Il importe d'améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi.

\* Les études d'impact des projets de loi sont jugées essentielles par Jacques Toubon. A l'heure actuelle, elles sont insuffisantes, comme le relève régulièrement la CNCDH. L'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009 qui pose l'obligation de faire des études d'impact et d'exposer précisément la compatibilité du projet avec le droit européen<sup>29</sup> est mal appliqué.

\* Il faut que le gouvernement, par voie de circulaire, rappelle les exigences de la loi de 2009 et acquière ainsi une vraie culture de l'étude d'impact. Il faut qu'à chaque fois que l'on prépare un texte, on cherche à intégrer les principes de la CESDH, tout comme on le fait pour le droit de l'UE.

Des textes votés par le Parlement concernent souvent des principes qui touchent les droits garantis par la CESDH.

\* Le Défenseur des droits souligne par ailleurs que les études d'impact des projets de loi ne font jamais référence à la Convention internationale des droits de l'enfant, dont il est bon de rappeler qu'elle est notamment abondamment citée par la CEDH. Il existe deux circulaires du Premier ministre prévoyant que les études d'impact intègrent à partir de 2012 la question de la compatibilité des textes à la Convention internationale sur les droits des handicapés et au principe d'égalité hommes-femmes<sup>30</sup> mais il n'y a toujours rien de prévu concernant la Convention sur les droits de l'enfant.

C'est comme cela que l'on aboutit à des situations telles que celles du vote d'un amendement dans le cadre du projet de loi de modernisation de la justice du XXIème siècle, prévoyant la possibilité d'un divorce devant notaire sans l'intervention d'un juge sans se poser la question du

---

<sup>29</sup> Article 8 de la loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution (*JORF* n°0089 du 16 avril 2009 p.6528).

<sup>30</sup> Circulaires n° 5598/SG du 23 août 2012 et 5602/SG du 4 septembre 2012.

respect du droit d'expression des mineurs, alors que ces derniers sont présents dans 50% des cas de divorce sur requête conjointe.

- L'efficacité de l'exécution des arrêts de la CEDH dépend également de la rapidité de leur exécution. Un exemple de lenteur dans l'exécution des arrêts peut être illustré par le retard pris par la France pour mettre en œuvre les arrêts *Menesson* et *Labassée* rendus en 2014. Le gouvernement et le Parlement ne veulent pas discuter de la question et le juge doit donc pallier à cette carence.

\* La Cour de cassation a rendu par exemple deux arrêts en juillet 2015. Mais cela n'a pas empêché les juridictions inférieures de continuer à rendre des arrêts dans des sens contradictoires. Le Tribunal de grande instance de Nantes et la Cour d'appel de Rennes prennent ainsi systématiquement position dans des sens différents, l'une pour la reconnaissance de l'état civil des enfants nés d'une GPA, l'autre contre.

Il va y avoir deux nouvelles décisions de la Cour de cassation, notamment sur la partie la plus difficile des arrêts *Menesson* et *Labassée*, concernant la filiation d'intention, car la CEDH n'est pas explicite sur ce point, contrairement à la filiation biologique.

\* C'est un bon exemple de l'impératif de faire une juste lecture des décisions. Il y a beaucoup d'incompréhensions à la base, il est nécessaire de commencer par lire le problème, pour reprendre l'instruction classique des instituteurs de primaire concernant la résolution d'un exercice d'arithmétique....

- Observations sur l'action du Défenseur des droits en matière de suivi de l'exécution des arrêts de la Cour.

\* Sur le fondement de la règle 9.2 du Comité des Ministres, le Défenseur et ses collaborateurs soumettent des observations au Service de l'exécution des arrêts de la Cour et au Comité des Ministres car ils sont saisis de réclamations individuelles portant sur des questions ayant fait l'objet de condamnation de la France.

\* Ils appellent ainsi l'attention du Comité des ministres sur le non-respect par la la France des obligations imposées par des arrêts de la CEDH.

\* Dans quatre cas, le Défenseur a remis conjointement avec la CNCDH des observations dans les affaires suivantes : *Frérot* (arrêt du 12 juin 2007, requête n°70204/01), *Popov* (arrêt du 19 janv. 2012, requêtes n°39472/07 et 39474/07), *Gebremedhin* (arrêt du 26 avril 200, requête n°25389/05) et *Tais* (arrêt du 1<sup>er</sup> juin 2006, requête n°39922/03). Le Défenseur est sur le point de communiquer des observations sur l'exécution de l'affaire *De Souza Ribeiro* (arrêt de Grande chambre du 13 décembre 2012, requête n°9152/09).

Il s'agit en l'espèce du problème de l'absence d'effet suspensif des recours contre les mesures d'éloignement en Outre-mer.

- Le Défenseur interpelle également les autorités nationales sur la nécessité de se conformer aux arrêts et de prendre des mesures générales spécifiques afin de mettre fin aux violations constatées par la CEDH. Il le fait :

\* Devant le juge, par le biais d'observations juridiques : par exemple, devant la Cour de cassation dans des affaires identiques à celles des arrêts *Menesson* et *Labassée* et devant le Conseil d'Etat pour l'arrêt *De Souza Ribeiro*.

\* Dans le cadre de recommandations et de rapports : par exemple, le 9 mai 2016, un rapport du Défenseur des droits sur le droit des étrangers en France a été publié. Ce rapport souligne l'importance de la CESDH et des arrêts de la CEDH en la matière.

Lorsqu'il rend ses décisions, il s'appuie aussi souvent sur des décisions de la CEDH.

- Il serait bon que l'article 46§3 de la CESDH soit davantage utilisé lorsqu'un problème d'interprétation d'arrêt se pose. Il faudrait que les gouvernements représentés au sein du Comité des ministres soient plus enclins à aller vers la Cour pour lui demander ce qu'elle veut dire dans son arrêt.

- Enfin, il serait bon que le protocole n°16 soit ratifié rapidement par la France dans les meilleurs délais pour que les plus hautes juridictions françaises puissent demander des avis consultatifs à la CEDH.

### **Jean-Luc Sauron**

- Concernant l'étude d'impact, il rappelle que le Conseil constitutionnel, saisi de la question, a jugé que l'insuffisance d'une étude d'impact n'était pas un motif d'inconstitutionnalité.

- Pour les magistrats administratifs, il y a, depuis cette année, un programme important qui est lancé. Monsieur Sauron a fait, dans ce cadre, une première séance de formation aux jeunes magistrats des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel qui se sont ensuite rendus dans les locaux de la CEDH. En outre, il y a, à partir de septembre, une formation du Conseil de l'Europe sur les droits fondamentaux dans le cadre de HELP<sup>31</sup>.

Un effort est donc fait.

### **Adeline Hazan**

Contrôleuse des lieux de privation de liberté

- La Contrôleuse est chargée de vérifier que les droits fondamentaux des personnes privées de liberté sont respectés.

On vise ici les lieux où les personnes sont retenues par une décision de l'autorité publique, *id est* les centres de rétention administrative, les établissements pénitentiaires, les établissements psychiatriques en cas de placement sans consentement, les commissariats et gendarmeries pour la garde à vue, les centres de rétention douanière, les centres éducatifs fermés pour les mineurs et les établissements pour les mineurs.

L'objectif de la présentation qui suit est d'indiquer comment les AAI pourraient être mieux associées à l'exécution des arrêts de la CEDH.

- Si plusieurs conférences de haut niveau ont contribué à l'amélioration de cette exécution, c'est la dernière, organisée à Bruxelles en 2015, qui est allée le plus loin en soutenant un dialogue sur l'élaboration des plans nationaux ainsi qu'une association des institutions nationales des droits de l'homme et des parlements nationaux. La CNCDH a été désignée comme institution des droits de l'homme, mais les autres ont également à voir avec cette thématique.

---

<sup>31</sup> <https://edoc.coe.int/fr/convention-europenne-des-droits-de-l-homme/6536-formation-aux-droits-de-l-homme-pour-les-professionnels-du-droit.html>.

- Depuis quelques mois, Madame Hazan a souhaité que le CGLPL approfondisse la question de la contribution des AAI à l'amélioration de l'exécution des décisions de la CEDH.

\* Cette thématique lui paraît d'autant plus important que, s'agissant de la France, les actions devant la CEDH concernent surtout les conditions de détentions, comme l'a confirmé récemment à Madame Hazan le nouveau président de la CEDH. Actuellement 12 arrêts sont en cours d'exécution dans ce domaine.

\* La Contrôleure intervient à la fois par des saisines écrites des personnes privées de liberté (4200 par an). Parmi ces saisines, 90% à 95% viennent de détenus ou leur famille, 5 à 10% se répartissent autrement.

Aussi bien dans les requêtes écrites que dans les visites (150 visites d'établissement par an), la mission de la Contrôleure est de vérifier que les droits fondamentaux sont respectés.

Or, très souvent, il est constaté des manquements à l'interdiction des traitements inhumains et dégradants visée à l'article 3 de la CESDH.

La Contrôleure constate également des manquements fréquents au maintien des liens familiaux, ainsi qu'au droit à la santé.

Cela fait partie de la grille qu'ont les 40 contrôleurs du CGLPL qui visitent les établissements pénitentiaires. Jusqu'à présent ils travaillaient surtout par rapport aux articles de la CESDH et moins par rapport à la jurisprudence de la CEDH.

Comme l'a indiqué Jacques Toubon, il n'y a pas suffisamment de diffusion de la jurisprudence de la CEDH auprès des instances qui devraient en avoir connaissance.

- La Contrôleure constate soit que la jurisprudence de la CEDH n'est pas respectée, soit qu'une décision a souligné que l'Etat défendeur devait modifier sa législation et cette modification n'a pas été effectuée. Ainsi, par exemple, le régime juridique en matière pénitentiaire a, après de très nombreuses condamnations de la CEDH concernant les fouilles dans les établissements pénitentiaires, été modifié. La loi pénitentiaire de 2009 a mis fin à la pratique des fouilles systématiques, en les restreignant à des cas où il y a une raison de procéder à de telles fouilles.

\* Dans son rapport annuel de 2015, la Contrôleure souligne que cette loi n'est pas suffisamment appliquée depuis son entrée en vigueur et attire pour cette raison l'attention du gouvernement sur la nécessité d'évaluer son application.

\* Or c'est l'inverse qui est en passe de se réaliser puisqu'un amendement, soutenu par le gouvernement et en cours d'adoption, a précisément pour effet de rétablir le caractère systématique de ces fouilles : en effet il est prévu par cet amendement que dès que l'établissement pénitentiaire pourra penser qu'il y a un risque d'introduction d'un objet interdit, il pourra pratiquer des fouilles intégrales sans considération de la personne. Dans la réalité, il existe toujours dans un établissement pénitentiaire un risque qu'un objet interdit puisse être introduit et donc cet amendement aboutit à un retour à une généralisation des fouilles.

Le gouvernement indique vouloir ici respecter la CEDH, mais en réalité, il contourne sa jurisprudence.

Etant donné que cet amendement a été soutenu par les différents groupes politiques, il n'y aura pas 60 députés/ sénateurs pour un recours devant le Conseil constitutionnel.

- La Contrôleure peut aussi intervenir par des tierces interventions, *id est* en amont de la décision de la CEDH. Elle l'a fait une fois en commun avec la CNCDH en septembre 2013 dans l'affaire *Yengo c/ France*. Un arrêt de condamnation a été rendu le 21 mai 2015 (Requête n°50494/12). Il s'agissait en l'espèce d'un constat fait lors d'une visite du centre pénitentiaire de Nouméa effectuée en 2011.

\* Une nouvelle tierce intervention commune avec la CNCDH a été introduite dans une affaire concernant la maison d'arrêt de Nîmes (visitée en novembre 2012) et dans une affaire concernant le centre pénitentiaire de Ducos (visitée en 2009). Dans les deux cas, il est constaté un grave problème de surpopulation carcérale et proposé des moyens pour faire diminuer cette surpopulation. On est attendue d'un arrêt de la CEDH dans ces deux affaires.

\*Concernant un problème aussi crucial que la surpopulation carcérale, il est étonnant que la France n'ait jamais été condamnée.

Une décision en ce sens de la Cour obligerait la France à prendre des mesures, sachant qu'elle est le 7<sup>e</sup> Etat membre du Conseil de l'Europe en matière de surpopulation carcérale.

- Le renforcement du suivi des arrêts de la CEDH

\* Actuellement certains arrêts importants sont à suivre. Deux peuvent être cités à titre d'exemple. L'affaire *Helhal c/ France* (arrêt du 19 février 2015, requête n°10401/1) concernait la compatibilité avec son état de santé du maintien en détention d'une personne handicapée.

Le gouvernement a fourni en novembre 2015 un plan d'action et considère que cela suffit, alors que la Contrôleure estime au contraire que des mesures générales doivent être adoptées car la prise en charge des personnes handicapées en détention et l'assistance à ces personnes n'est pas satisfaisante. Ainsi, la Contrôleure est encore régulièrement saisie par écrit, ou des observations lui sont faites lors de visites de centres.

\* L'affaire *Duval c/ France* (arrêt du 26 août 2011, requête n°19868/08) a vu la France condamnée pour violation de l'article 3 de la CESDH du fait des mesures de sécurité dont font l'objet les détenus quand ils sont extraits pour des hospitalisations, des examens, des consultations, des accouchements.

Dans la plupart des cas, ces détenus sont, dans le cas des hommes très souvent, et dans le cas des femmes de temps en temps, examinés et opérés en présence de surveillants de l'administration pénitentiaires et avec des entraves, ce en contradiction avec les textes..

Dans un avis rendu en juin 2015, la Contrôleure rappelait aux ministres de la justice et de la santé qu'il était anormal que cette pratique soit maintenue. Malgré une condamnation de la France extrêmement précise, la violation de l'article 3 de la CESDH se poursuit.

- Madame Hazan a été très sensible au lancement du réseau d'échange d'information entre les juridictions internes suprêmes et la CEDH, et elle l'estime intéressante pour que la jurisprudence de la CEDH s'inscrive dans la pratique.

### **Jean-Luc Sauron**

Les lois augmentent en volume de 60% entre le passage du projet devant le Conseil d'Etat et leur vote. La disposition sur la généralisation des fouilles en détention évoquée par la Contrôleure ne figurait ainsi pas dans le projet présenté au Conseil d'Etat.

Pour cette raison, les contrôles constitutionnels de l'article 39 de la Constitution sont contournés par la technique des amendements gouvernementaux.

### **Jacques Toubon**

Plusieurs dispositions essentielles et qui sont problématiques au regard des droits fondamentaux sont en cours d'adoption par le Parlement alors qu'elles n'ont pas été contrôlées par le Conseil

d'Etat et qu'elles ne seront pas contrôlées par le Conseil constitutionnel faute de saisine : l'extension de la période de sûreté, le divorce devant notaire, la généralisation de la fouille des détenus.

### Christine Lazerges

- L'ambition de parvenir à la construction d'une Europe juridique est bien mal partagée.

Le Comité des ministres contrôle sans véritable moyen contraignant et les Etats restent libres du choix des moyens d'exécuter les arrêts.

- Il est donc indispensable que des acteurs nationaux indépendants participent, plus qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent, au contrôle de l'exécution des arrêts de la CEDH.

La CNCDH y a pris toute sa place jusqu'à présent, place qui a été reconnue par la Conférence de Bruxelles.

\* Avant cette conférence, elle s'est impliquée dans le système de la CESDH. Elle est amenée à jouer un rôle à de multiples égards. Elle est mandatée pour conseiller le gouvernement en toute indépendance.

\* Les cas de saisine ont diminué, les cas d'autosaisine ont augmenté.

Il n'y a eu qu'une fois une saisine dans les cas de lutte contre le terrorisme. Par contre, la saisine est quasi systématique en matière de droit des étrangers et de droit d'asile.

En matière pénale, il y a beaucoup de prudence, mais la CNCDH, en tant qu'institution indépendante, ne rechigne pas à s'autosaisir.

- Dans ses avis, la CNCDH utilise massivement la jurisprudence de la CEDH.

\* La CNCDH vient de choisir un référent CEDH (Pascal Beauvais, sa nomination est récente (1 mois)).

Elle constitue un petit parlement représentatif de la société civile puisque les grandes associations de défense des droits de l'homme y sont représentées, tout comme les syndicats : 60 membres.

Elle est donc à la fois une institution indépendante et une institution représentative de la société civile.

\* Si la CNCDH a été créée en 1947, il faut attendre 1991 pour qu'un premier avis soit rendu concernant la conformité à la CESDH. Mais depuis, le recours à la CESDH et à la jurisprudence de la CEDH a pris une place centrale.

L'avis le plus intéressant pour la réunion d'aujourd'hui est celui portant sur ce que devrait inclure la déclaration de Bruxelles de 2015. Certaines recommandations ont été suivies. La CNCDH a pu avoir un poids certain sur les conclusions de la conférence de Bruxelles grâce à une implication en amont des discussions.

La CNCDH met en ligne les résumés des arrêts condamnant la France. Madame Lazerges indique qu'elle va voir avec Monsieur Beauvais dans quelle mesure il serait possible que les résumés soient plus longs et plus travaillés.

- La CNCDH publie un ouvrage tous les deux ans, intitulé *Les droits de l'homme en France*. Il fait le point sur le respect par la France de ses engagements internationaux.

Malheureusement, on y constate trop souvent que la France est le pays de la déclaration des droits de l'homme et pas le pays des droits de l'homme.

- Les études d'impact sont de très mauvaise qualité et cela est de pire en pire. Le Conseil constitutionnel a considéré que la mauvaise qualité des études d'impact n'était pas un motif d'inconstitutionnalité, mais cela n'est pas une excuse.



Les parlementaires peuvent saisir la conférence des présidents pour souligner qu'une étude d'impact concernant un projet de loi est insuffisante et refuser son inscription à l'ordre du jour.

La CNCDH prépare un avis sur la loi Sapin II qui souligne que l'étude d'impact concernant les droits fondamentaux est quasiment inexistante.

- La CNCDH considère qu'il est bon de s'associer à la Contrôleur des lieux de privation de liberté afin de faire poids en matière de tierce intervention. Il est bon que la CEDH identifie bien les institutions indépendantes françaises de protection des droits de l'homme. La France est riche d'institutions indépendantes, ce qui est très une bonne chose. Il serait envisageable de faire des tierces interventions à trois avec le Défenseur des droits.

- Pour les communications de la CNCDH au Comité des ministres, elles sont fréquentes.

Elles n'ont malheureusement que peu d'impact.

\* La durée d'exécution en France est insatisfaisante. Ainsi, concernant l'arrêt *Winterstein*, rendu le 28 avril 2016 en matière de satisfaction équitable, qui fait suite à l'arrêt de condamnation de 2013, les faits sont de 2006.

\* Les recommandations de la CNCDH sont que la CEDH doit intégrer davantage la dimension de l'exécution dans ses arrêts.

Il faut une beaucoup plus grande implication des parlements nationaux. En tant que députée, Madame Lazerges n'a jamais eu à étudier l'exécution d'un arrêt de la CEDH alors qu'elle traitait des questions pénales.

La circulaire Fillon du 23 avril 2010 sur l'exécution des arrêts de la CEDH doit être revue. Le dialogue doit être renforcé entre la CNCDH et le Ministère des affaires étrangères. Les projets de plan d'action du gouvernement devraient leur être systématiquement transmis pour avis avant qu'ils ne soient rendus publics afin qu'il soit laissé à la CNCDH le temps suffisant pour donner son avis.

### **Florence Merloz**

Les choses sont certes perfectibles mais la situation n'est pas si mauvaise que cela.

D'ici la fin du mois de juin, le Quai d'Orsay prévoit, comme cela a été indiqué, la remise d'un plan d'action. La sous-direction des droits l'homme que dirige Madame Merloz a organisé une entrevue avec le Défenseur des droits et attend une réponse de la CNCDH concernant un échange à ce sujet.

- Elle partage le même avis que la CNCDH concernant la nécessité de revoir la circulaire Fillon de 2010 susvisée en raison de son caractère obsolète. A cet égard, elle s'est rapprochée du Secrétariat général du gouvernement qui sera chargé de la revoir.

- Sur les plans et les bilans d'action, il y a une volonté d'associer les institutions nationales des droits de l'homme, mais, dans le même temps, il faut être réaliste, l'interministériel est quelque chose de très lourd, les dossiers sont complexes et les discussions prennent du temps.

Il est prévu de consulter ces institutions concernant les mesures individuelles, mais envisager de les consulter relativement aux projets n'apparaît pas réaliste compte tenu de ce que les délais sont très courts.

- S'agissant de l'information, la sous-direction des droits de l'homme s'est rapprochée des différents acteurs intéressés (Parlement, ...). Elle réalise chaque année une synthèse exhaustive des procédures contre la France (radiation, condamnation, rejet,...), la dernière est en cours de publication.

- Madame Merloz a comme projet pour l'année prochaine d'investir l'ENM concernant la formation sur la CESDH.

### **Conclusion**

**Pierre-Yves Le Borgn'**

Le compte-rendu de la réunion d'aujourd'hui fera l'objet d'une large communication qui s'étendra au minimum aux autres membres de la délégation de l'APCE.

Les droits fondamentaux inclus dans la CESDH touchent tous les domaines de la vie.

Après l'intervention d'avril 2015 de Monsieur Le Borgn' à l'APCE concernant l'exécution des arrêts de la CEDH, beaucoup de ses collègues avaient compris qu'il faisait un discours de défense de la GPA.

De même, sa saisine de la commission de Venise sur le projet de loi constitutionnelle sur la déchéance de nationalité et l'inscription dans la Constitution du régime juridique de l'état d'urgence n'avait pas pour but de juger l'action du gouvernement mais d'aider.

Monsieur Le Borgn' rappelle, chaque fois qu'il le peut, qu'il est bon de saisir les différentes institutions des droits de l'homme pour avis car leur rôle est d'aider à permettre aux textes normatifs à être plus conformes aux droits fondamentaux.

Le 9<sup>e</sup> rapport qu'il va rédiger à la fin de cette année ou au début de l'année prochaine est destiné à mieux exécuter les arrêts et à faire mieux accepter la CEDH.