

LE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DES ARRÊTS DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME SUITE AU PROCESSUS D'INTERLAKEN : L'ÉVOLUTION TECHNIQUE D'UN MÉCANISME POLITIQUE

Sergio Salinas Alcega

Volume 27, numéro 2, 2014

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1068027ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1068027ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de droit international

ISSN

0828-9999 (imprimé)

2561-6994 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Salinas Alcega, S. (2014). LE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DES ARRÊTS DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME SUITE AU PROCESSUS D'INTERLAKEN : L'ÉVOLUTION TECHNIQUE D'UN MÉCANISME POLITIQUE. *Revue québécoise de droit international / Quebec Journal of International Law / Revista quebequense de derecho internacional*, 27(2), 99–117.
<https://doi.org/10.7202/1068027ar>

Résumé de l'article

La réforme qui a débuté lors de la Conférence d'Interlaken (les 18 et 19 février 2010), esquisse un nouveau mécanisme de contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, son objectif étant de faire face à l'augmentation de la charge de travail du Comité des ministres. Les principaux éléments du nouveau mécanisme sont l'identification de deux procédures de contrôle et, afin d'alléger la charge de travail du Comité des ministres, le renforcement du rôle du secrétariat chargé de la gestion quotidienne, à savoir le Service de l'exécution des arrêts. Les résultats enregistrés depuis montrent le succès de ces mesures, en augmentant le nombre d'arrêts dont l'exécution est soumise à supervision.

LE CONTRÔLE DE L'EXÉCUTION DES ARRÊTS DE LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME SUITE AU PROCESSUS D'INTERLAKEN : L'ÉVOLUTION TECHNIQUE D'UN MÉCANISME POLITIQUE

*Sergio Salinas Alcega**

La réforme qui a débuté lors de la Conférence d'Interlaken (les 18 et 19 février 2010), esquisse un nouveau mécanisme de contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, son objectif étant de faire face à l'augmentation de la charge de travail du Comité des ministres. Les principaux éléments du nouveau mécanisme sont l'identification de deux procédures de contrôle et, afin d'alléger la charge de travail du Comité des ministres, le renforcement du rôle du secrétariat chargé de la gestion quotidienne, à savoir le Service de l'exécution des arrêts. Les résultats enregistrés depuis montrent le succès de ces mesures, en augmentant le nombre d'arrêts dont l'exécution est soumise à supervision.

The reform initiated at the Interlaken Conference (18-19 February 2010) designs a new mechanism of supervision of the execution of the European Court of Human Rights' judgments. The goal is to cope with the increase in the workload of the Committee of ministers. The main elements of this new mechanism are the identification of two control procedures and, with a view to lightening workload within the Committee of Ministers, the strengthening of the role of the Secretariat in charge of the daily management of it, namely the Department for the Execution of Judgments. The established results have relieved the success of this new procedure, increasing the number of judgments whose execution is under control.

La reforma que se presentó durante la Conferencia de Interlaken (18-19 de febrero de 2010), esboza un nuevo mecanismo de control de la ejecución de los fallos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, siendo su objetivo, el de enfrentar el aumento de la carga de trabajo del Comité de Ministros. Los principales elementos del nuevo mecanismo son la identificación de dos procedimientos de control y, con el fin de aliviar la carga de trabajo del Comité de Ministros., el fortalecimiento del rol del Secretariado encargado de la gestión diaria, concretamente el servicio de la ejecución de los fallos del Tribunal. Los resultados registrados a partir de esto, muestran el éxito de estas medidas, aumentando el número de fallos cuya ejecución está sometida a supervisión.

* Maître de conférences à l'Université de Saragosse.

Le mécanisme de contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, qui avait fonctionné de manière satisfaisante pendant des années¹ malgré quelques difficultés ponctuelles, n'a pu échapper aux conséquences de la surcharge de travail à laquelle la Cour est confrontée. C'est la raison pour laquelle, lors de la Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme², il avait déjà été envisagé de se saisir de la question afin d'améliorer l'efficacité du système européen de protection des droits de l'homme. Toutefois, force est de constater que les résultats obtenus n'ont pas été à la hauteur des attentes. En effet, la surcharge de travail du système a continué de s'aggraver. Cette situation a donc amené les États parties à la *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Convention)* à entreprendre une seconde étape de réforme. La procédure de surveillance a ainsi été réformée en profondeur et les premiers résultats semblent davantage prometteurs que ceux obtenus suite à la première phase de réforme.

L'objet de cette étude est d'analyser ce nouveau mécanisme de surveillance, créé lors du processus d'Interlaken. Pour cela, dans un premier temps, nous dégagerons les éléments qui caractérisent le système afin d'en dresser un aperçu (I). Nous mettrons ensuite en exergue les modifications introduites par la *Déclaration d'Interlaken (Déclaration)* du 19 février 2010 (II). Cela nous permettra de montrer dans quelle mesure ce mécanisme a contribué à réduire le nombre de dossiers en souffrance. En effet, l'arriéré constitue une menace constante et réelle à l'efficacité du système européen de protection des droits de l'homme, par ailleurs le plus avancé du monde.

I. Le mécanisme de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour

La surveillance de l'exécution des arrêts relève de la compétence du Comité des ministres du Conseil de l'Europe. Composé des ministres des Affaires étrangères des quarante-sept États membres, cet organe agit au nom du Conseil de l'Europe, conformément aux articles 13 et suivants du *Statut du Conseil de l'Europe*.

En attribuant au Comité des ministres la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, le système européen a opté pour une solution classique, qui consiste à distinguer l'organe chargé de la prise de décision judiciaire de celui qui garantit son exécution³. Les modalités du contrôle choisi par le système européen présentent toutefois de nombreuses différences par

¹ Conseil de l'Europe, *Rapport explicatif du Protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention*, 13 mai 2004, en ligne : Conseil de l'Europe <conventions.coe.int> [*Rapport explicatif*].

² Conseil de l'Europe, Délégation des ministres, *Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme*, CM(2000)172 Addendum, (3 et 4 novembre 2000).

³ Elisabeth Lambert Abdelgawad, « L'exécution des décisions des juridictions européennes (Cour de justice des Communautés européennes et Cour européenne des droits de l'homme) » (2006) 52:52 AFDI 677.

rapport à d'autres mécanismes qui ont, comme lui, une nature politique⁴. C'est le cas de l'article 94.2 de la *Charte des Nations unies* qui confie au Conseil de sécurité des Nations unies la compétence de décider des mesures à adopter pour faire exécuter les arrêts de la Cour internationale de justice. Bien qu'il s'agisse d'une fonction similaire dévolue à des organes de nature intergouvernementale, la comparaison s'arrête là, en raison du caractère juridique de l'action du Comité des ministres⁵. On ne peut cependant nier que le contexte qui entoure l'activité du Comité des ministres influence la manière dont se réalise cette fonction. Ainsi, nous évoquerons les conséquences qui découlent de la nature politique du surveillant dans l'exercice de sa tâche.

A. Conséquences de l'établissement d'un mécanisme politique de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour

Le choix d'un mécanisme politique de surveillance des arrêts de la Cour se justifie pour plusieurs raisons. Le Comité des ministres est le seul organe doté des compétences nécessaires pour exercer correctement cette fonction, puisqu'il a la capacité de sanctionner voire d'exclure du Conseil de l'Europe un État membre qui refuserait de mettre en œuvre un arrêt de la Cour⁶. Par ailleurs, le mécanisme a fonctionné de manière acceptable jusqu'à ce que la surcharge de travail, qui n'a pas de relation directe avec le caractère politique du contrôle, le mette en péril. La nature politique du Comité des ministres ne présente donc aucune difficulté majeure et ne remet pas en cause la qualité du contrôle effectué par cet organe.

Cela n'a pas empêché que l'attribution de la fonction de surveiller l'exécution des arrêts à un organe composé de représentants des gouvernements des États parties à la *Convention* soit remise en question. La crainte réside en effet dans la

⁴ Frédéric Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 8^e éd, Paris, PUF, 2006 aux pp 773 et s [Sudre, *Droits de l'homme*]. L'auteur considère que les systèmes de contrôle exercés par des organes exprimant la volonté des États sont politiques.

⁵ La différence entre ces deux mécanismes peut s'expliquer par le contexte au sein duquel se développe l'action de chacun d'entre eux. Ainsi, le Conseil de sécurité des Nations unies accomplit sa fonction dans le cadre d'une organisation très hétérogène, les Nations unies, en relation avec une Cour dont la fonction n'est pas de protéger des droits de l'homme, ce qui permet d'affirmer que les considérations politiques auront un poids plus important. Pour sa part, l'action du Comité des ministres s'inscrit dans une organisation bien plus homogène, où la protection des droits fondamentaux est le principe qui fonde son idéologie politique et en relation avec l'action d'une Cour centrée précisément sur le respect dudit principe, ce qui limite la marge de manœuvre politique dans le développement de cette fonction de contrôle. Voir Peter Leuprecht, « The Execution of Judgements and Decisions » dans Ronald St J Macdonald, Franz Matscher et Herbert Petzold, dir, *The European System for the Protection of Human Rights*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1993 aux pp 796 et s [Leuprecht, « The Execution »].

⁶ *Statut du Conseil de l'Europe*, 5 mai 1949, STE n° 001, art 3, 8 (entrée en vigueur : 3 août 1949) [*Statut de Londres*]. Ceci est complété par le fait que le Comité des ministres lui-même dans : Conseil de l'Europe, Comité des ministres, *Résolution intérimaire, CM/ResDH(2007)106*, 2007, réaffirme « avec la plus grande fermeté que l'obligation de se conformer aux arrêts de la Cour est inconditionnelle et une exigence pour être membre du Conseil de l'Europe ». Concernant les raisons qui expliquent cette nature politique du contrôle, voir Jean-François Flauss, « L'effectivité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : du politique au juridique ou vice-versa » 2009 77 RTDH 27 aux pp 29 et s [Flauss, « L'effectivité »].

politisation de ce système de contrôle réciproque⁷, ce qui ne semble pas être la meilleure des options pour faire fonctionner un organe juridictionnel, encore moins dans un espace comme l'Europe où la protection des droits de l'homme est érigée en pilier idéologique c'est-à-dire, l'un des idéaux ou valeurs qui, à côté de la prééminence du droit, sont à la base du projet de coopération continentale. Cette crainte, pour le moins compréhensible, s'est confirmée dans la pratique, notamment à l'occasion de l'exécution d'arrêts de la Cour motivés par des considérations politiques⁸.

Ces critiques conduisent à penser qu'il faudrait remplacer le mécanisme de surveillance existant par un autre, davantage empreint d'impartialité et d'objectivité⁹, sur le modèle de celui de Luxembourg, où cette fonction ressort de la Cour elle-même. Cependant, les particularités de chaque système font qu'une réponse adaptée à une situation ne l'est pas forcément pour une autre. Ainsi, on ne peut ignorer la différence entre le modèle européen d'intégration de l'Union européenne et celui de coopération intergouvernementale classique du Conseil de l'Europe. En effet, dans le cadre du Conseil de l'Europe, il y a fort à parier que les États membres refuseraient de se soumettre à un mécanisme de contrôle qui échapperait complètement à leur influence. Il résulte de ce qui vient d'être dit que l'attribution au Comité des ministres de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg est certainement la solution la plus adaptée au contexte de l'Organisation¹⁰. Ce n'est donc pas vers l'organe chargé de la surveillance que la réponse à la surcharge de travail doit se tourner.

⁷ Mihaela Ailincăi, *Le suivi du respect des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe*, Paris, Pedone, 2012 aux pp 75 et s [Ailincăi, *Le suivi*].

⁸ Lucius Caflisch, « L'efficacité du système européen de protection des droits de l'homme » dans Lucius Caflisch *et al*, dir, *El Derecho internacional : normas, hechos y valores. Liber Amicorum José Antonio Pastor Ridruejo*, Madrid, Universidad Complutense, 2010 aux pp 45 et s [Caflisch, « L'efficacité »].

⁹ À cet égard, voir Flauss, « L'effectivité », *supra* note 6. L'auteur rappelle la position doctrinale dominante en faveur de la réduction ou de la suppression de la compétence du Comité des ministres. Le remplacement du système est également souligné par Elisabeth Lambert Abdelgawad, « L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme » 2010 84 RTDH 793 à la p 813. Elle rappelle la position de ceux qui, avant la Conférence d'Interlaken, proposaient l'introduction d'un organe quasi juridictionnel qui assurerait le contrôle de l'exécution des arrêts, mais explique que lors de la Conférence, cela a non seulement été remis en cause, mais également que l'intervention du Comité des ministres a été renforcée.

¹⁰ Ailincăi, *Le suivi*, *supra* note 7 aux pp 77 et 145. L'auteur mentionne les problèmes de transfert d'un cadre juridique à un autre et explique les risques liés à la volonté de reproduire sur la scène internationale des solutions valides dans les ordres juridiques internes. Dans tous les cas, ce qui est correctement applicable à l'hypothèse que nous étudions, est l'affirmation relative aux limitations du contrôle attribué à des tiers indépendants, dont la prétendue objectivité ne leur confère cependant pas une autorité suffisante pour aborder des cas où un État se montre manifestement réticent à accomplir ses obligations. Dans ce cas, l'intervention d'organes politiques s'avère indispensable.

B. La place du mécanisme de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour dans la réforme du système européen de protection des droits de l'homme

Le contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour par le Comité des ministres a d'abord été renforcé par le *Protocole n° 11 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, portant restructuration du mécanisme de contrôle établi par la Convention (Protocole n° 11)*. Aujourd'hui, il est complété par l'article 46.2 de la *Convention*. Ce contrôle est la seule fonction que cet organe conserve, la fonction quasi-juridictionnelle qu'il avait développée jusqu'alors ayant été éliminée. En effet, en vertu de ce *Protocole*, le Comité des ministres n'a plus la charge de donner une réponse aux affaires qui n'avaient pas été transmises à la Cour dans un délai de trois mois.

Toutefois, le *Protocole n° 11* a contribué à accroître la crise du système créé par la *Convention*. En effet, la reconnaissance d'une légitimation active des individus devant la Cour, équivalente à celle des États, n'a fait qu'aggraver la surcharge du système dans son ensemble¹¹. Le fonctionnement du système s'est ensuite progressivement dégradé, ce qui a constitué une étape supplémentaire pour qu'un nouvel effort de réforme soit entrepris.

La *Déclaration* adoptée à l'occasion de la Conférence de Rome en 2000 se présente comme le point de départ de la réforme. Ce texte mettait l'accent sur le caractère circulaire¹² du processus de garantie de l'efficacité du système européen de protection des droits de l'homme, en ajoutant à l'action directe sur le système, que ce soit avant ou après l'adoption de l'arrêt par la Cour, une autre, au niveau interne¹³. En conséquence, l'amélioration du mécanisme de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour a été incluse dans les objectifs de la procédure de réforme. Ainsi, des propositions d'amélioration du mécanisme de contrôle ont été présentées, comme par exemple une interconnexion des différents plans d'action afin de répondre au problème de surcharge de travail de la Cour¹⁴. Au-delà des arguments fondés sur les éléments relatifs au système dans son ensemble, l'effort d'adaptation du mécanisme de surveillance a également été exigé pour essayer de sauvegarder son fonctionnement. En effet, cette fonction se trouvera tôt ou tard dans le même état d'asphyxie que celle de la Cour.

¹¹ Gérard Cohen-Jonathan, « Garantir l'efficacité à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme : quelques observations des derniers travaux du Comité directeur pour les droits de l'homme » 2003 56 RTDH 1125 aux pp 1125 et s.

¹² Conseil de l'Europe, Direction générale des droits de l'homme, *La réforme du système européen des droits de l'homme*, Strasbourg, 2004 à la p 35.

¹³ Stéphanie Lagoutte, « Le Protocole 14 à la Convention européenne des droits de l'homme : une assurance de la pérennité du système de protection des droits de l'homme » 2005 41:1-2 C de D eur 127 à la p 132.

¹⁴ *Rapport explicatif, supra* note 1 au para 17. Après avoir reconnu que le fonctionnement du contrôle de l'exécution des arrêts est globalement satisfaisant, met en garde sur le fait qu'il est néanmoins nécessaire d'améliorer le processus afin de préserver l'efficacité du système à l'avenir.

Pour les raisons mentionnées plus haut, des règles relatives à l'adaptation du mécanisme de surveillance de l'exécution des arrêts ont été adoptées dans le cadre du processus de réforme. À cet égard nous pouvons mentionner les mesures incluses dans le *Protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention (Protocole n° 14)*, notamment les recours en interprétation et en manquement devant le Comité de ministres¹⁵. Ce *Protocole*, en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2009, introduit toute une série de mesures visant à renforcer l'efficacité à long terme du système de contrôle établi par la *Convention*. Il convient de souligner à cet égard la possibilité qui est donnée à la Cour de siéger en formations variables (juge unique, comités de trois juges, chambres de sept juges, grande chambre de dix-sept juges) ou l'introduction d'un nouveau critère d'irrecevabilité pour des requêtes individuelles lorsque le requérant n'a subi aucun préjudice important. À ces recours, il faut ajouter l'élargissement de la compétence de contrôle du Comité des ministres aux règlements amiables (article 39.4 de la *Convention*). D'autre part, le *Protocole n° 14* génère indirectement l'adoption d'autres mesures, comme celles relatives aux *Règles du Comité des ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables*, adoptées par le Comité des ministres en application de l'article 46 de la *Convention*, et modifiées en 2000 et 2006 – dans le second cas pour les adapter aux nouveautés introduites par ledit *Protocole*¹⁶. D'autres mesures, de nature pratique, se sont ajoutées à celles relatives à l'adaptation du cadre juridique d'exécution de la fonction de surveillance. Parmi ces mesures, on remarquera tout particulièrement l'adaptation des méthodes de travail du Comité des ministres pour l'accomplissement de cette tâche¹⁷. En effet, c'est sur cette question, comme nous le verrons par la suite, que la seconde phase de l'effort de réforme se concentre principalement. Il faut ajouter, pour finir, que d'autres mesures ont été entreprises qui, bien qu'elles ne se réfèrent pas *stricto sensu* au mécanisme de surveillance de l'exécution des arrêts, ont quand même une influence indirecte sur son fonctionnement. On mentionnera dans ce sens les recommandations et les résolutions du Comité des ministres qui ont une incidence sur la rapidité et l'efficacité

¹⁵ *Ibid* au para 16. Ce dernier recours était qualifié par le *Rapport explicatif du Protocole no° 14* comme l'amendement à la *Convention* le plus important. Pour une relativisation de l'apport de ce recours en manquement à la solution de la surcharge de travail du système, voir Sudre, *Droits de l'homme, supra* note 4 à la p 930.

¹⁶ Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 964^e réunion des délégués des ministres, *Règles du Comité des ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables*, Annexe 4 (2006), aux règles no° 10 et no° 11. Comme il a déjà été mentionné, ces règles réitérent ce qui a été signalé dans le *Rapport explicatif du Protocole n° 14*, tout en précisant que « le recours en manquement ne devrait être utilisé que dans des situations exceptionnelles ».

¹⁷ Conseil de l'Europe, Comité des ministres, *Méthodes de travail des réunions droits de l'homme*, CM/Inf(2004)8 final. Concernant l'adaptation des méthodes de travail, il faut souligner le travail du Service d'exécution des arrêts de la Cour (« le Service d'exécution »), qui se présente aujourd'hui comme le véritable moteur du fonctionnement quotidien du mécanisme de surveillance et envisage de nouvelles propositions pour approfondir les modifications entreprises au sujet des méthodes de travail. Conseil de l'Europe, Comité des ministres, *Méthodes de travail pour la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, CM/Inf/DH(2006)9 révisé.

d'exécution des arrêts du tribunal par les États¹⁸; et la diversification des acteurs impliqués dans la surveillance de l'exécution des arrêts¹⁹ ainsi que l'approche effectuée par la Cour par rapport à la précision des obligations que doivent accomplir les États concernés pour se conformer aux arrêts²⁰.

II. La seconde phase de la réforme du mécanisme de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

L'insuffisance des mesures adoptées lors de la première phase du processus de réforme du système européen de protection des droits de l'homme est patente, le nombre d'affaires parvenues au Comité des ministres ayant triplé, voire quadruplé²¹. Qui plus est, les solutions que pouvait y apporter le *Protocole n° 14*, lequel n'était pas encore entré en vigueur, n'ont pas apporté de réponse définitive²². Cette constatation a amené les États parties à la *Convention* à se mettre d'accord pour poursuivre la réforme du système.

Le point de départ de cette seconde phase de l'élan de réforme a eu lieu lors de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de

¹⁸ Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 694^e réunion des délégués des ministres, *Recommandation R(2000)2*, (2000). Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 114^e sess, *Recommandation Rec(2004)6*, (2004). Voir aussi Conseil de l'Europe, Comité des ministres, 114^e sess, *Résolution Res(2004)3*, (2004).

¹⁹ Flauss, « L'effectivité », *supra* note 6 aux pp 71 et s. Comme le souligne l'auteur, on passe alors d'un schéma binaire de relations (Comité des ministres-État, défendeur) à un canevas multipolaire avec d'autres acteurs (Assemblée parlementaire, Commissaire, Cour européenne des droits de l'homme) et interlocuteurs (Organisation non gouvernementale, demandeurs).

²⁰ Sur le risque de confusion des rôles résultant d'une activité majeure de la Cour, l'arrêt *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) c Suisse*, no 32772/02, [2007] CEDH 1, au para 50 affirme qu'elle peut accueillir un grief selon lequel la réouverture d'une procédure au niveau interne, en vue d'exécuter l'un de ses arrêts, a donné lieu à une nouvelle violation de la *Convention*, ce qui, selon Elisabeth Lambert Abdelgawad, « L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme » 2008 75 RTDH 647 à la p 678, suppose en dernier recours l'intrusion de la Cour sur le terrain du Comité des ministres.

²¹ Conseil de l'Europe, Comité des ministres, *Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, 3^e rapport annuel (2009) à la p 7. Cette tendance se poursuivait en 2010. Conseil de l'Europe, Comité des ministres, *Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, 4^e rapport annuel (2010) à la p 10 [Comité des ministres, *La surveillance*]. La situation semble légèrement s'améliorer en 2011, bien que l'on ait constaté la persistance de problèmes significatifs. Conseil de l'Europe, Comité des ministres, *Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*, rapport annuel (2011) à la p 7. Le dernier rapport du Comité des ministres confirme cette évolution, en constatant que malgré les développements positifs sa charge de travail globale augmente, ce qui pose d'importants défis tant au Comité et au Secrétariat qu'aux autorités nationales. Conseil de l'Europe, Comité des ministres, *Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme*, 6^e rapport annuel (2012) à la p 12.

²² Le *Protocole no° 14 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention*, est entré en vigueur le 1^{er} juin 2010. Voir aussi Conseil de l'Europe, Secrétariat général, entrée en vigueur du *Protocole no° 14 : Conséquences pour la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme par le Comité des ministres*, DH-DD(2010)278 (2010).

l'homme, qui s'est tenue en Suisse, à Interlaken, en 2010. La *Déclaration* adoptée à cette occasion souligne l'urgence et la nécessité d'adopter de nouvelles mesures, notamment concernant l'efficacité de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour par le Comité des ministres. Cette mention s'est répétée dans le plan d'action de la *Déclaration* également adopté lors de cette Conférence. Ce plan a précisé qu'il était urgent que le Comité des ministres développe les moyens permettant une meilleure efficacité et une plus grande transparence dans son travail. De la même manière, la Conférence a invité le Comité des ministres à conférer les mandats utiles aux organes compétents afin de mettre en œuvre dès juin 2011 les mesures contenues dans la *Déclaration* lorsqu'elles ne nécessitent pas d'amendements de la *Convention*, au besoin en coopération avec la Cour. De plus, il prévoit une procédure pour évaluer l'effectivité des mesures mises en place, afin de permettre que le Comité des ministres juge de l'opportunité de les compléter selon un calendrier en deux étapes avant la fin 2015, puis courant 2019²³.

Nous étudierons ensuite les principes du nouveau mécanisme de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour mais ferons, au préalable, quelques réflexions sur les différences entre cette phase de réforme et la précédente.

A. Caractéristiques définissant le nouvel effort de réforme du mécanisme de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour

Cette seconde étape du processus de réforme du système européen de protection des droits de l'homme présente deux traits caractéristiques. Il s'agit, d'une part, du cadre sur lequel l'accent est mis dans cette étape et, d'autre part, de la rapidité du processus. Ces caractéristiques se démarquent des mesures adoptées dans la phase antérieure et viennent répondre à l'aggravation de la surcharge de travail du système, qui n'a pu être résolu jusque-là.

Tout d'abord, ce second élan de réforme vise à modifier les méthodes de travail du Comité des ministres dans sa fonction de surveillance. Certes, cette question avait déjà été abordée dans la première phase du processus de réforme, mais il s'agit maintenant de la placer au cœur de la réflexion : ainsi, aucune mesure normative ne sera adoptée et les suggestions visant à modifier les règles adoptées par le Comité des ministres, bien qu'étudiées, seront finalement écartées²⁴.

²³ Les délégués des ministres, à l'occasion de leur 1128^e réunion du 2 décembre 2011, ont réalisé une évaluation provisoire dans laquelle d'une part, ils ont décidé de continuer d'appliquer les nouvelles mesures et, d'autre part, ils ont chargé le Secrétariat, à partir de sa 1136^e réunion de mai 2012, de mettre en œuvre certaines propositions (comme par exemple celle relative à la préparation, lors de chaque réunion d'une première liste indicative de questions à inclure dans le projet d'ordre du jour pour la réunion suivante). De plus, ils ont chargé le Secrétariat de présenter des propositions pour l'application d'autres idées abordées lors du débat pour de la prochaine session.

²⁴ Les délégués des ministres, au cours de leur 1092^e réunion, ont considéré que la flexibilité des dites règles ne rendait pas nécessaire leur modification, et ont ajouté qu'une fois le nouveau système testé et évalué, le Comité des ministres pourrait toujours, s'il le désire, examiner l'opportunité de les réviser.

Ceci implique de rendre la procédure moins complexe : la simple adaptation des méthodes de travail du Comité des ministres obligerait celui-ci à adopter les mesures correspondantes. Le noyau de la réforme vise à déléguer cette tâche au secrétariat du Conseil de l'Europe, et plus précisément au Service d'exécution, sur demande du Comité des ministres²⁵, qui adoptera des documents de travail pour fonder les décisions correspondantes.

La nature purement interne des mesures adoptées dans cette deuxième phase est au fondement du second trait caractéristique de la réforme : la célérité dans l'adoption des mesures, notamment en comparaison avec l'adoption des mesures décidées dans la première phase, spécialement du *Protocole n° 14*. En effet, l'obligation formelle que ces normes soient ratifiées par les quarante-sept États parties à la *Convention* avait repoussé l'entrée en vigueur du *Protocole*, du fait notamment des réticences de la Fédération de Russie. Cela avait entraîné l'adoption d'un texte transitoire, le *Protocole n° 14*²⁶.

Ainsi, la durée de cette seconde phase de réforme du mécanisme de surveillance n'a pas excédé un an, essentiellement en raison de la nature administrative des mesures qui ont été incorporées, mais également du fait de l'aggravation du problème de surcharge du travail du système, qui affecte profondément la mission de surveillance du Comité des ministres. L'invitation faite à Interlaken a rapidement été acceptée par le Comité des ministres, et, lors de sa 120^e réunion, en mai de la même année, il a exprimé sa détermination à appliquer le plus rapidement possible les résultats obtenus dans la *Déclaration* et le plan d'action issus de la Conférence d'Interlaken.

La procédure de réforme, qui était prévue pour durer jusqu'en juin, a donc finalement pris moins de temps et les réformes entreprises ont pu être appliquées à partir du 1^{er} janvier de la même année. Parallèlement, un système transitoire pour les affaires pendantes du Comité des ministres dans sa fonction de surveillance, au moment de l'entrée en vigueur du nouveau mécanisme, a été envisagé. Concrètement, les délégués des ministres ont chargé le Service de l'exécution de lui soumettre, après

²⁵ En ce qui concerne ce travail préparatoire développé par le Service d'exécution, voir notamment les documents suivants : Conseil de l'Europe, Comité des ministres, *Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme : mise en œuvre du plan d'action d'Interlaken - éléments pour une feuille de route*, CM/Inf(2010)28 révisé (2010). Conseil de l'Europe, Comité des ministres, *Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme : mise en œuvre du plan d'action d'Interlaken - modalités d'un système de surveillance à deux axes*, CM/Inf/DH(2010)37, (2010) [Conseil de l'Europe, *Document d'information*]. Conseil de l'Europe, Comité des ministres, *Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme : mise en œuvre du plan d'action Interlaken - questions en suspens relatives aux modalités pratiques de mise en œuvre du nouveau système de surveillance à deux axes*, CM/Inf/DH(2010)45 final, (2010).

²⁶ *Protocole n° 14 à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, 27 mai 2009, STCE n° 204 (entrée en vigueur : 1 octobre 2009) [*Protocole n° 14*]. Cet instrument, en vigueur le 1^{er} octobre 2009, avançait à l'entrée en vigueur du *Protocole n° 14* deux éléments importants pour l'amélioration de l'efficacité de la Cour : la formation de juge unique et l'élargissement des compétences des comités de trois juges pour déclarer une requête recevable et rendre un arrêt sur le fond dans ces affaires où il y a une jurisprudence bien établie de la Cour.

des consultations bilatérales avec les États, si possible lors de la 1108^e réunion droits de l'homme des délégués des ministres ou au plus tard lors de celle de septembre, des propositions de classification de ces affaires dans chacune des deux procédures. De plus, il a été décidé que les affaires qui n'étaient pas incorporées dans aucune des deux procédures, le seraient dans une liste spécifique, jusqu'à leur classification, et elles seraient soumises à la procédure standard²⁷.

B. Les principes structurels du nouveau mécanisme de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour

Cette seconde phase du processus de réforme a abouti à la mise en place d'un nouveau mécanisme, lequel repose sur deux axes. Notons que nous qualifions ce mécanisme de nouveau car, bien qu'il contienne des éléments déjà présents dans la méthode antérieure, comme les plans d'action, il implique un changement significatif de la manière dont le Comité des ministres développe son contrôle. Ce nouveau mécanisme répond à une série de principes structurels : 1) la hiérarchisation des affaires dont la surveillance est de la compétence du Comité des ministres; 2) la technicisation de la procédure; 3) la modification de l'approche de coopération et son renforcement; 4) La simplification de la procédure; et 5) le renforcement de la transparence et de la visibilité du mécanisme de surveillance.

1. LA HIÉRARCHISATION

L'introduction d'un critère permettant de sélectionner les questions les plus importantes résulte de l'aggravation de la surcharge de travail. Ce principe était déjà présent dans la première phase du processus de réforme : il ne concernait alors que la Cour et se matérialisait principalement par l'introduction du nouveau critère d'admissibilité des demandes (article 35 de la *Convention*). Ainsi, le contrôle de l'exécution des arrêts en était exclu et ce nouveau critère n'a pas permis de résoudre la surcharge de travail du Comité des ministres dans sa fonction de contrôle. Le délai écoulé depuis l'adoption des premières mesures, bien que relativement court, rendait perceptibles ces effets négatifs et, avec eux, la nécessité de hiérarchiser comme l'une des lignes d'action incontournable, au point d'être considéré comme l'élément central du mécanisme issu du processus d'Interlaken²⁸.

²⁷ Mesures visant à améliorer l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Propositions pour la mise en œuvre de la *Déclaration* et du *plan d'Interlaken*, 1100^e réunion DH, 2 décembre 2010. La classification dans l'une des deux procédures des nouvelles affaires devenues définitives avant l'entrée en vigueur de la nouvelle méthode de travail a été effectuée durant les réunions de mars, juin et septembre.

²⁸ Sur cette question en particulier, Elisabeth Lambert Abdelgawad, « L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme » 2011 88 RTDH 939 à la p 939 [Lambert, « L'exécution »]. L'auteure souligne que, alors que le leitmotiv de la première phase de réforme était l'amélioration et l'accélération de l'exécution des arrêts, cette seconde phase est davantage marquée par l'obsession d'une priorisation/hiérarchisation et le renforcement de la subsidiarité du régime d'exécution.

Ce principe se matérialise par l'identification de deux procédures, standard et soutenue, que peut suivre le Comité des ministres. Cependant, même si le principe d'un système à deux axes semble avoir été accepté de manière générale, et plus spécifiquement dans le cadre du Conseil de l'Europe, il s'agit en réalité de prévoir une procédure générale, standard, et une autre exceptionnelle, soutenue, qui serait réservée à certains cas. Ce schéma conduit à une question essentielle : quelles seront les affaires soumises à la procédure exceptionnelle? Le Service de l'exécution a proposé des critères pour répondre à cette question, acceptés pour l'essentiel par les délégués lors de la 1092^e réunion. L'unique question qui restait en suspens était celle des arrêts qui posent des problèmes structurels et/ou des problèmes complexes identifiés par la Cour ou le Comité des ministres. La nécessité de prendre en compte ce type de problème était imposée, selon les délégués, par un double motif : d'une part afin de garantir que la surveillance du Comité de ministres réponde effectivement aux objectifs de la règle 4.1²⁹ et aux défis du plan d'action d'Interlaken, et d'autre part pour éviter, à moyen terme, un engorgement au moment du développement de cette procédure soutenue, qui pourrait mettre en danger son efficacité. Le secrétariat a répondu aux délégués en signalant que cet indicateur devait être compris comme se référant à des arrêts qui révèlent des problèmes structurels importants ou complexes tels qu'identifiés par la Cour et/ou le Comité des ministres.

Lors de la 1100^e réunion droits de l'homme³⁰, les délégués ont ainsi proposé de prendre en compte les indicateurs suivants pour identifier les affaires dont la surveillance devrait être soumise à la procédure soutenue : les arrêts qui impliquent des mesures individuelles urgentes; les arrêts pilotes; les arrêts qui révèlent d'importants problèmes structurels et/ou complexes définis comme tels par la Cour ou le Comité des ministres et les arrêts interétatiques. Il est significatif de remarquer que cette hypothèse de hiérarchisation semble se maintenir après Interlaken, comme la *Déclaration* adoptée lors de la Conférence de haut-niveau de Brighton des 19 et 20 avril 2012 le précise, alors que le nouveau mécanisme fonctionne déjà. En fait, ce texte semble approfondir les possibilités d'objectifs établis jusqu'alors, en affirmant que le Comité des ministres devrait accorder une attention particulière aux violations qui révèlent un problème systématique sur le plan national, et surveiller que les États parties exécutent rapidement et effectivement les arrêts pilotes.

L'introduction de critères de hiérarchisation, rendue nécessaire par le fonctionnement du mécanisme lui-même, pourrait laisser penser que certaines affaires sont moins importantes ou prioritaires que d'autres et que la surveillance du Comité des ministres doit alors être relativisée. Cette critique est toutefois neutralisée par le fait qu'en réalité les deux procédures ne sont ni cloisonnées, ni totalement étanches et

²⁹ Celle-ci souligne la priorité que le Conseil des ministres doit concéder à la surveillance des arrêts identifiés par la Cour comme susceptibles de présenter un problème structurel.

³⁰ L'incorporation d'un indicateur additionnel relatif à des violations graves de la *Convention* a été rejetée par le Comité des ministres, soutenu en ce sens par plusieurs délégations qui n'estimaient pas cet indicateur nécessaire car cette hypothèse était, selon eux, déjà couverte, notamment par les affaires qui impliquent des mesures individuelles urgentes ou les arrêts qui posent des problèmes sérieux. S'ajoutait à cela la mise en place d'une garantie additionnelle dans les cas de violations graves : la possibilité de transférer n'importe quelle affaire à la procédure soutenue.

qu'elles fonctionnent de manière parallèle, le passage de l'une à l'autre étant possible, en fonction des événements survenant dans le processus de surveillance de l'exécution de l'arrêt.

Les circonstances qui peuvent justifier le changement de contrôle, par une décision du Comité des ministres, sur demande préalable d'un État ou du secrétariat à n'importe quel moment de la procédure, sont énumérées par le Service de l'exécution³¹. Cette liste n'est toutefois pas exhaustive. En ce qui concerne le passage de la procédure générale à la procédure soutenue, donc le renforcement de la surveillance du Comité des ministres, on distingue trois hypothèses : la non-présentation d'un plan ou d'un bilan d'action par l'État six mois après que l'arrêt soit définitif, le désaccord entre l'État et le secrétariat sur le contenu du plan ou du bilan d'action ou enfin, un retard important dans l'application des mesures annoncées dans le plan d'action. Inversement, le passage de la procédure soutenue à procédure standard, autrement dit, la baisse d'intensité du contrôle et d'implication du Comité des ministres, est possible lorsque le Comité est satisfait du plan d'action présenté et/ou de son application, dans le cas où il n'existe plus d'obstacle à l'exécution, ou enfin lorsque des mesures individuelles urgentes ont été adoptées.

2. LA TECHNICISATION DE LA PROCÉDURE

La technicisation de la procédure résulte de la confluence de deux facteurs : la progressive augmentation de la charge de travail et de l'agenda de l'organe chargé de l'exécution des arrêts de la Cour et le fait que cet organe soit fondamentalement politique. La somme de ces deux facteurs explique pourquoi le rythme de résolution des affaires est notablement inférieur au volume de leur entrée, et elle conduit, par conséquent, à l'augmentation du nombre d'affaires pendantes.

La solution à ce problème a été recherchée en déplaçant le centre de gravité du mécanisme de surveillance du Comité des ministres au secrétariat, et, plus précisément, au Service de l'exécution, lequel gère le mécanisme au quotidien. Il s'agit toutefois d'un changement *de facto* et non *de jure*, l'organe continuant à assumer la véritable compétence étant toujours en droit le Comité des ministres. En effet, un changement d'équilibre *de jure* aurait nécessité la modification de l'article 46.2 de la *Convention*, ce qui aurait pris du temps et était incompatible avec l'urgence d'appliquer des solutions permettant de réagir à l'aggravation de la surcharge de travail du Comité des ministres.

Qui plus est, c'est précisément cette modification *de facto* des équilibres qui constitue un progrès dans le fonctionnement du mécanisme de contrôle. En effet, l'amélioration est rendue possible par le fait que le Comité des ministres, sans disparaître complètement du mécanisme de surveillance, n'assume plus cette tâche au quotidien.

³¹ Conseil de l'Europe, *Document d'information*, *supra* note 25.

Par conséquent, le mécanisme de surveillance acquiert, d'une certaine manière, une nature plus administrative ou technique. Cette évolution s'inscrit dans la tendance qui existe au sein du Conseil de l'Europe de confier le contrôle du respect des textes de protection des droits de l'homme à des organes indépendants et impartiaux, qui s'impliquent de manière croissante dans le suivi de ceux-ci³². Il faut cependant souligner la particularité du mécanisme de surveillance par rapport aux autres mécanismes de contrôle administratif³³ puisqu'ici, les compétences ne sont pas confiées à des organes formés d'experts, mais au secrétariat de l'organisation, et plus spécialement au Service d'exécution. À cela s'ajoute le fait que ce contrôle n'a pas pour objet l'étude de rapports présentés par les États, mais l'exécution des arrêts d'un organe judiciaire international.

La condition du Service de l'exécution comme le gestionnaire au quotidien du mécanisme de surveillance avec les États parties est mis en évidence, que ce soit dans la fonction qui est réservée au Comité des ministres ou dans la décision selon laquelle son fonctionnement dépasse le rythme de réunions « droits de l'homme » des délégués des ministres. Le but de cette réforme est d'assurer une surveillance continue tout en améliorant la capacité d'absorption de la charge de travail du mécanisme de contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour.

Concernant le rôle du Comité des ministres, il faut différencier la procédure standard de la procédure soutenue. Au sein de la première, le Comité des ministres peut être considéré comme une sorte de garant de la gestion du Service de l'exécution en collaboration avec l'État concerné. Dans la procédure soutenue, dont l'existence même est liée à l'intervention du Comité des ministres, puisqu'elle nécessite une surveillance plus intense, ce déplacement du centre de gravité est logiquement atténué. Il faut cependant préciser que la surveillance soutenue n'implique pas nécessairement et systématiquement un débat de l'affaire au sein du Comité des ministres. En réalité, celui-ci n'est réservé qu'à des cas spéciaux, sur proposition préalable d'un État ou du secrétariat. Sur cette question particulière, il faut signaler que la possibilité de soumettre une affaire à débat au sein du Comité des ministres est abordée de manière plus flexible, les critères rigides ne se déterminant pas à l'avance. De même, les propositions de débat doivent rester en étroite relation avec le développement de la procédure d'exécution des arrêts et avec la nécessité de solliciter l'aide du Comité des ministres à ce sujet³⁴.

En réalité, cette participation plus intense du Comité des ministres dans la procédure soutenue n'implique pas nécessairement une intervention directe dans le processus de surveillance de l'exécution. Elle peut se limiter à charger le Secrétariat d'une coopération plus intense et active avec l'État concerné, et de tenir informé le Comité des progrès réalisés dans cette procédure de contrôle. Cela nous conduit logiquement à l'un des autres principes structurels du nouveau mécanisme : l'approche coopérative, que nous mentionnerons plus avant.

³² Ailincăi, *Le suivi*, *supra* note 7 aux pp 77 et s.

³³ Sudre, *Droits de l'homme*, *supra* note 4 aux pp 728 et s.

³⁴ La détermination de critères rigides pour proposer de débattre au sein du Comité des ministres a été considérée comme inopportune par le Service d'exécution. Pourtant, lors de la première phase de réforme, cette possibilité avait été évoquée.

D'autre part, ce déplacement *de facto* du centre de gravité du mécanisme de surveillance démontre la volonté de mettre en pratique le principe de subsidiarité qui doit présider au fonctionnement du système européen de protection des droits de l'homme. C'est en effet son inobservation qui est à l'origine de la surcharge de travail du système. L'importance du caractère subsidiaire du système, en ce qui concerne également l'exécution des arrêts de la Cour, se répète dans les *Déclarations des Conférences de haut-niveau* dans lesquelles se développe le processus de réforme : Interlaken (2010), Izmir (2011) et Brighton (2012). Nous pourrions même aller jusqu'à dire que le principe de subsidiarité est au fondement de la technicisation *de facto* du mécanisme de surveillance. C'est le point de vue que semble avoir adopté le Service de l'exécution lorsqu'il rappelle que l'exécution des arrêts ressort de la responsabilité des États, et qu'il est donc logique que le Comité des ministres s'assure que la procédure est respectée en s'appuyant largement sur l'action des États et en se limitant à confirmer la présentation des plans et/ou des bilans d'action et à vérifier l'adaptation des mesures annoncées et/ou adoptées. Tout cela se complète par le fait que la procédure prévoit les mécanismes nécessaires pour qu'en cas de difficultés dans le processus d'exécution, le Comité des ministres soit averti au cas par cas et puisse intervenir rapidement s'il le juge nécessaire³⁵.

3. L'APPROCHE COOPÉRATIVE

Cette seconde phase de réforme se caractérise également par un changement de nature de l'assistance fournie par le secrétariat. Cela se traduit *in fine* par une transformation de la nature même du mécanisme, dont l'objet n'est finalement pas tant de sanctionner l'État qui n'aurait pas exécuté un arrêt que de tout faire pour qu'il le mette en œuvre. Ainsi, auparavant, l'assistance était tournée vers le Comité des ministres, l'objectif étant d'évaluer le caractère satisfaisant des mesures adoptées³⁶. Aujourd'hui, l'action du secrétariat a pour destinataire l'État concerné, avec pour objectif de l'aider à identifier et adopter les mesures qui conviennent.

Cette approche coopérative ou d'assistance n'apparaît pas *ex novo* dans cette seconde phase. En effet, d'une certaine manière, elle était déjà présente auparavant, notamment au travers des plans et bilans d'action qui se présentent comme la voie royale pour instaurer un dialogue entre le secrétariat et l'État concerné (l'objectif final étant, comme nous l'avons déjà souligné, d'aider l'État à adopter les mesures qui lui permettront de résoudre le problème soulevé dans l'arrêt de la Cour). Le plan d'action contient les mesures identifiées et à adopter pour l'État concerné pour l'exécution correcte de l'arrêt de la Cour. Le bilan inclut les mesures déjà adoptées par l'État ainsi

³⁵ Lambert, *L'exécution*, *supra* note 28 à la p 948. L'auteur explique qu'il résulte clairement de la nouvelle procédure que le Comité des ministres s'appuie toujours davantage sur la bonne foi des États pour l'exécution des arrêts, bonne foi qui, selon elle, peut être remise en question dans la majorité des cas, tel qu'il ressort de la pratique.

³⁶ Leuprecht, « The Execution », *supra* note 5 à la p 798.

que les raisons de la non-adoption de mesures additionnelles³⁷. Toutefois, à partir de la seconde phase de réforme, le caractère d'assistance du contrôle de l'exécution des arrêts est nettement renforcé. Ainsi, le plan et le bilan présentés par l'État peuvent évoluer, conduisant à un dialogue permanent entre les deux parties jusqu'à l'adoption des mesures adéquates pour exécuter correctement l'arrêt. C'est ce que le Service de l'exécution appelle « mise à jour constante » du plan d'action, se référant ainsi aux modifications introduites au fil de son application, sur lesquelles le Service de l'exécution peut assister l'État³⁸.

Les délégués des ministres, lors de leur 1100^e réunion, ont expliqué les différentes formes d'assistances offertes à l'État par le Service de l'exécution et ont insisté sur les questions soumises à la procédure soutenue car logiquement, dans ce cas, l'assistance semble davantage nécessaire. En outre, les délégués ont signalé que le secrétariat allait réaliser les efforts nécessaires pour répondre favorablement aux demandes des États membres pour une coopération ciblée, en particulier en assistant à l'élaboration et/ou l'application des plans d'action; en fournissant une aide en relation avec la nature des mesures prévues; ou encore en instaurant des programmes de coopération bilatéraux/multilatéraux (séminaires, tables rondes, programmes de formation, etc.) pour les affaires complexes.

Dans le même ordre d'idée, le Comité des ministres a développé, depuis 2006, différentes activités de coopération spécifique afin de favoriser l'exécution des arrêts de la Cour. Cette assistance apportée à l'État a été qualifiée de mécanisme préventif, ce qui renforce la subsidiarité qui doit présider au fonctionnement du système européen de protection des droits de l'homme³⁹. À cet égard, il faut souligner le rôle joué par le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme créé en mars 2008 par la Norvège, le Conseil de l'Europe et la Banque de développement du Conseil de l'Europe, avec le soutien de différents États : en effet, cela permet le développement d'activités de coopération pour assister les États membres dans l'application de la *Convention* ainsi que d'autres instruments de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe⁴⁰.

Le changement de nature du mécanisme de surveillance, dont l'objectif principal est désormais l'assistance et non la sanction, a été mis en exergue par le Service de l'exécution à l'occasion du transfert d'une affaire de la procédure standard

³⁷ À propos des plans d'action et de leurs apports à la procédure de contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour, voir Conseil de l'Europe, Comité des ministres, *Plans d'action – Bilan d'action : Définitions et objectifs*, CM/Inf/DH(2009)29rev, (2009).

³⁸ La nature évolutive des plans et bilans d'action est aussi soulignée, bien que de manière indirecte, par la Cour, qui, dans son arrêt *Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) c Suisse* (n° 2), n° 32772/02, [2009] CEDH 1, au para 87, se réfère à l'obligation des États de fournir au Comité des ministres une information détaillée et à jour de l'évolution de la procédure d'exécution des arrêts de la Cour, et que les documents mentionnés contribuent à établir.

³⁹ Comité des ministres, *La surveillance*, *supra* note 21 à la p 10.

⁴⁰ Les activités qui peuvent se développer avec la collaboration du Fonds sont de différentes natures. Dans le cas d'espèce, cela peut être un projet destiné à favoriser l'exécution des arrêts de la Cour, en complément de l'action des forces de sécurité russes en Tchétchénie ou la liberté d'expression et des moyens de communication en Turquie.

vers la procédure soutenue, le plan ou le bilan d'action n'ayant pas été présenté dans les temps. Selon plusieurs délégations, cela ne doit être fait que quand l'État concerné persiste dans la non-soumission desdits documents. À cet égard, le Service de l'exécution a rappelé que sa proposition de transfert ne concernait que des affaires à propos desquelles, malgré les requêtes réalisées par le secrétariat, les plans ou les bilans d'action n'avaient pas été présentés. De plus, dans le cas d'espèce, l'État concerné n'avait pas donné d'explication, dans le délai imparti⁴¹, pour justifier de sa situation au Comité des ministres. En effet, selon le Service, l'objectif recherché était d'assurer une réaction en temps utile du Comité afin d'accélérer la prise de décision au plan national et prévenir le risque de lenteur dans l'exécution. Les délégués des ministres, dans leur 1100^e réunion droits de l'homme, se sont prononcés en faveur de la proposition du secrétariat. Ils ont cependant averti que le transfert de procédure n'aurait lieu que si, trois mois après l'avis du Service de l'exécution, l'État concerné n'avait pas présenté un plan ou bilan d'action et n'avait pas donné d'explication au Comité des ministres. Dans ce cas, le Service de l'exécution a proposé au Comité des ministres, dans sa première réunion droits de l'homme, après l'expiration du délai, d'inviter l'État membre concerné pour qu'il envoie un plan ou un bilan sans délai.

4. LA SIMPLIFICATION

On pourrait considérer que la simplification est englobée, bien qu'implicitement, dans d'autres principes, comme par exemple dans la technicisation de la procédure, mais son importance justifie que l'on y consacre un petit paragraphe. Nous analyserons la simplification sous l'angle de l'allègement bureaucratique de la procédure, lequel résulte, principalement, de la simplification de l'adoption des différents documents à produire. Les techniques employées pour ce faire vont de l'élimination des annexes à inclure dans les documents afin d'accélérer leur adoption jusqu'au regroupement dans une seule résolution d'un groupe d'affaires lorsqu'elles requièrent des mesures d'exécution similaires. Les plans et bilans d'action jouent également un rôle important dans cette simplification du fait de son automatisation, laquelle limite à six mois maximum le délai de présentation des documents à partir du moment où l'arrêt est définitif.

L'exemple le plus significatif de cet effort de simplification est celui du contrôle du paiement de la satisfaction équitable, qui, bien que déjà considéré comme peu formaliste, a fait l'objet d'une proposition de simplification par le Service d'exécution. Il propose ainsi d'enregistrer lui-même le paiement par l'État des sommes considérées par la Cour comme satisfaction équitable. Le contrôle du Comité des ministres se limite ainsi uniquement aux cas où le demandeur conteste le paiement ou le montant des sommes versées. En cas de non-réception de la notification de paiement, le Service de l'exécution a invité le Comité des ministres à adopter sans débat une décision globale relative à tous les cas – inscrits dans une liste élaborée à

⁴¹ Le Service d'exécution a averti que l'amplitude du délai – neuf mois à compter du moment où l'arrêt est définitif – et le fait que le transfert ait lieu uniquement en cas d'absence totale d'informations de la part des autorités nationales sur le processus d'exécution, a rendu cette situation exceptionnelle.

cette fin – pour lesquels le paiement n'a pas été notifié à l'expiration du délai afin que les États justifient de leur paiement de la satisfaction équitable et/ou soit saisi d'éventuels intérêts de retard. L'absence persistante d'informations de la part d'un État sur le paiement de la satisfaction équitable peut conduire à proposer l'examen de la question sous la surveillance soutenue du Comité des ministres.

L'effort de simplification dans ce cas ne se limite pas à la simple procédure, mais englobe également la documentation à apporter, en envisageant l'envoi, par les États, d'informations simplifiées pour le registre du paiement de la satisfaction équitable, afin que le Service de l'exécution prépare un formulaire simple et standardisé, accessible aux délégations et qu'elles le lui retournent, ce document étant alors considéré comme l'unique document à fournir par les États comme justificatif de paiement. À cet égard, le Service de l'exécution a indiqué que la procédure simplifiée proposée au Comité des ministres lors de sa 1092^e réunion n'avait pas vocation à le libérer de sa responsabilité, comme le précisent les règles 6.2 et 12, mais seulement à optimiser son rôle, au regard de sa nouvelle compétence et en application de l'article 39.4 de la *Convention*.

5. LA TRANSPARENCE ET LA VISIBILITÉ

La dernière des lignes directrices du processus d'Interlaken que nous étudions concerne l'approfondissement de la transparence et de la visibilité. En réalité, l'évolution vers davantage de transparence dans le mécanisme de surveillance de l'exécution des arrêts avait déjà commencé lors de la précédente phase du processus de réforme, par la modification des règles adoptées par le Comité des ministres. Dans cette seconde phase, cette ligne va être approfondie par la distinction de deux plans d'action : le premier, *ad intra*, se réfère à l'amélioration de la transparence de la procédure de contrôle par les acteurs impliqués dans celle-ci – États, Comité des ministres, etc.; le second plan d'action, *ad extra*, a pour but de permettre l'accès à cette information à d'autres acteurs, comme les organismes internationaux, ou le public en général. Ceci n'empêche pas que les incitations proposées pour rendre effective cette transparence soient valables dans les deux plans : cela se traduit concrètement par l'élargissement de l'accès aux documents au moyen des serveurs web correspondants.

Cet objectif de transparence se combine par ailleurs avec la simplification de la procédure. Cette question a été évoquée par le Service de l'exécution qui envisage que les informations soient présentées de manière lisible, compréhensible et avec une vocation de synthèse. Il ne se contente pas de présenter l'amélioration de la transparence comme une conséquence de la meilleure compréhension des documents, mais considère qu'elle a des répercussions sur la meilleure accessibilité des documents. Cet aspect est mis en évidence dans le document que les délégués des ministres, dans leur 1100^e réunion, ont approuvé et qui prévoit de mettre en place un système à deux axes. Il ressort de ce document que les plans et les bilans d'action, ainsi que les informations pertinentes soumises par les demandeurs, organisations non gouvernementales et les institutions nationales des droits de l'homme en application

des *Règles du Comité des ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables* (règles 9 à 15) seront rapidement rendus publics (en prenant en compte la règle 9.3) et mis en ligne, sauf dans les situations où une demande raisonnable de confidentialité est formulée au moment de la soumission de ces informations. Dans ce cas *ad extra*, la transparence et la visibilité seront tout de même respectées au moyen d'autres documents, tels que les rapports annuels publiés depuis 2007 et mis à disposition du public sur le site web du Service d'exécution.

L'introduction de principes comme la hiérarchisation ou la technicisation de la procédure peut amener à se questionner sur la baisse du standard de protection des droits fondamentaux. Toutefois, cette préoccupation, également présente (avec raison) dans le débat qui entourait l'introduction d'un nouveau critère pour l'admissibilité des demandes individuelles devant la Cour, doit être examiné à la lumière des exigences de réalité et de garantie de l'effectivité du système, sans laquelle celui-ci est amené à disparaître du fait de son insignifiance. La charge de travail qui pèse sur l'ensemble du système, mais également sur le Comité des ministres dans l'accomplissement de sa mission de surveillance de l'exécution des arrêts, justifie l'introduction d'une série de variables qui, bien que nous puissions considérer qu'elles risquent de dénaturer le mécanisme original, apportent des réponses face à l'asphyxie qui dérive du nombre croissant d'affaires soumises à ce contrôle. Face à ce problème, la seule chose qui nous paraît inacceptable est l'inaction, qui conduirait inévitablement à l'inefficacité du système européen. Pour y répondre, le système à deux axes né du processus d'Interlaken se présente comme une tentative pour y remédier qui, au moins à court terme, a créé des résultats positifs.

Cela ne signifie pas que le processus de réforme du mécanisme de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour soit achevé, du moins tant que les premiers résultats, satisfaisants, ne sont pas consolidés. C'est ce qui a été précisé lors de la Conférence de Brighton en avril 2012, où la nécessité de mener à terme une évaluation des apports du nouveau mécanisme, pour valoriser l'adoption, si nécessaire, de nouvelles mesures qui garantissent cette effectivité a été soulevée. Quoi qu'il en soit, nous pouvons affirmer qu'avec l'introduction de principes comme la hiérarchisation, ainsi que les progrès dans les domaines de la transparence et de la technicisation de la procédure, le système européen de protection des droits de l'homme s'apparente à un laboratoire où l'on cherche des solutions qui puissent servir à d'autres instruments internationaux, pas uniquement de caractère judiciaire, qui font également face au problème de surcharge de travail.

Les apports résultant de l'amélioration du système ont toutefois une limite, et la solution au problème de surcharge de travail passe nécessairement par la prise de conscience du caractère subsidiaire de celui-ci, ce qui a été souligné lors de la seconde phase du processus de réforme dans les *Déclarations des différentes Conférences de*

haut-niveau, dont celle d'Interlaken, par exemple. En effet, c'est l'incompréhension qu'ont les juristes des États membres de la *Convention* du caractère subsidiaire du mécanisme qui est à l'origine de la surcharge de travail. C'est précisément ce qui nous permet de conclure cette étude en réfutant l'affirmation selon laquelle le système européen de protection des droits de l'homme serait victime de son succès. Cette affirmation nous semble discutable, non pas parce que nous considérons que, bien que perfectible, le système ait mal fonctionné, mais parce que nous pensons que l'abus du système menace son efficacité et donc sa viabilité à long terme.