

Déclaration commune d'organisations actives dans la défense en justice des droits des détenus, dans la perspective de la Conférence à haut niveau organisée par la présidence belge du Comité des ministres.

Stratégie pour rendre plus opérationnels les processus d'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg et éliminer les manquements structurels ou systémiques à la CEDH

1. Les organisations signataires, investies dans la défense en justice des droits des personnes incarcérées, se félicitent de l'initiative prise par les autorités belges d'organiser une Conférence à haut niveau sur la responsabilité partagée des Etats et des organes du Conseil de l'Europe dans la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme. La déclaration politique à laquelle la Conférence doit aboutir constitue en effet une occasion privilégiée de concevoir une stratégie globale et des mesures concrètes pour améliorer les conditions d'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg (la Cour) et la surveillance des actions prises par les Etats en la matière, tout en renforçant les mécanismes de prévention de nouvelles violations de la Convention européenne¹.

2. L'enjeu essentiel de la Conférence porte sur la résolution des formes structurelles ou systémiques de violation de la Convention, qui sapent l'autorité de celle-ci et provoquent des requêtes répétitives engorgeant la Cour². Une large part de ces manquements résultant du dysfonctionnement des systèmes pénitentiaires³, les organisations signataires estiment de leur responsabilité de faire part à la Présidence belge et au Comité des ministres de leurs observations communes⁴ sur les propositions de réforme du système d'exécution des arrêts et, plus largement, du mécanisme de la Convention, en cours de discussion dans le cadre du Processus Interlaken.

1. Sur le rôle et le modèle de la Cour : conforter le droit de saisine individuelle

3. Les organisations s'inquiètent, avec l'Assemblée parlementaire, du fait que le débat sur la réforme « *tourne encore largement autour de l'avenir de la Cour européenne, laiss(ant) entendre, de façon dangereusement erronée, que la responsabilité des principaux problèmes peut être attribuée, avant tout, à la Cour de Strasbourg* »⁵. Elles considèrent que les travaux en cours ne doivent en aucun cas servir de prétexte à l'affaiblissement de la Cour, mais doivent s'attacher à définir les actions à entreprendre concrètement pour conduire les Etats à se conformer aux exigences de la Convention, et en particulier à éliminer les problèmes structurels ou systémiques qu'ils connaissent.

¹ Dans le cadre du processus d'Interlaken Voir à cet égard la contribution du CDDH à la Conférence, CDDH(2014)R82 Addendum II

² voir la Réponse de la Cour au « rapport du CDDH contenant des conclusions et éventuelles propositions de mesures sur les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour »

³ Voir les 5^{ème} et 6^{ème} rapports annuels du Comité des ministres sur l'exécution des arrêts de la Cour

⁴ Sans préjudice des positions déjà exprimées par certaines d'entre elles dans le cadre des précédents processus de consultation.

⁵ *L'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme : la Déclaration de Brighton et au-delà*, Rapport de M. Pozzo di Borgo, adopté par la commission des affaires juridiques et des droits de l'homme le 10 décembre 2014, AS/Jur(2014)33

4. Dans le contexte des intenses discussions en cours sur la réforme du système, certaines prises de position visent à amener le mécanisme de contrôle de la Convention vers d'autres modèles⁶. Les organisations estiment qu'il ne saurait être question de remettre en cause l'une ou l'autre des deux fonctions de la Cour – connaître des allégations d'atteintes aux droits garantis par le texte et mettre en oeuvre les normes européennes communes en matière de droits de l'homme.

5. En premier lieu, il est essentiel que le recours individuel demeure la « *pierre angulaire* », décrite par la Déclaration de Brighton, du système de la Convention. Réduire la place de la saisine individuelle risquerait de rendre théorique et illusoire la fonction protection des individus qui constitue sa vocation première. La jurisprudence relative aux prisons, qui a connu un important essor avec l'entrée en fonction de la nouvelle Cour, est là pour en rendre compte : l'appréhension par le juge des exigences essentielles des droits de l'homme s'opère aussi par l'examen de litiges d'apparence banale ; la compréhension des institutions fermées, qui, parce qu'elles sont soustraites au regard du public, posent les problèmes les plus aigus au regard de la Convention, nécessite d'y porter une attention constante. L'accès à la Cour constitue une garantie essentielle pour les individus et l'intervention, potentielle ou effective, de la Cour contribue indéniablement à la réalisation des droits.

6. Selon les indications fournies par le Greffier de la Cour⁷, celle-ci pourra continuer à fonctionner efficacement de nombreuses années dans une configuration plus ou moins analogue à celle qui est la sienne actuellement², rendant d'autant moins justifiées les initiatives visant à réduire l'étendue du droit de saisine individuelle. Il en va ainsi des mécanismes qui permettraient à la Cour de sélectionner les affaires qu'elle entend traiter, ou à fixer un nombre limitatif de requêtes à examiner. Apparaît totalement inacceptable, dès lors qu'elle serait fortement dissuasive, la règle qui exigerait de « *ceux dont les requêtes sont déclarées manifestement mal fondées ou constituent un abus du droit de requête qu'ils payent les frais et dépens, sous certaines conditions* »⁸.

7. Plus largement, toute stratégie visant à résoudre le problème des requêtes répétitives par un accès plus difficile à la Cour doit être désavouée. Créer un parcours d'obstacle pour les requérants potentiels ne fera pas, d'évidence, disparaître les causes d'engorgement de la Cour. A cet égard, si l'engagement du Président de la Cour de prendre en compte les contraintes particulières rencontrées par les personnes détenues⁹, les conditions de mise en œuvre de l'article 47 du règlement de la Cour, qui énonce des conditions de forme plus strictes pour introduire valablement une requête ne laissent pas d'inquiéter, en particulier au regard de la réduction à venir du délai de saisine. La tension exercée par les nouvelles modalités de traitements des requêtes, telles que résultant notamment du Protocole n°14, est déjà perceptible au vu du type d'affaires faisant l'objet d'une décision d'irrecevabilité rendue par un juge unique. Toute restriction supplémentaire mettrait en cause l'effectivité du droit de recours individuel.

8. S'agissant de la proposition d'instaurer une clause d'extinction, qui conduirait à rayer du rôle, après un certain délai, certaines affaires n'ayant pas donné lieu à communication, elle constituerait, si elle était adoptée, ni plus ni moins un renoncement, dans l'enceinte même de la Cour, aux exigences de la prééminence du droit, au nom d'impératifs gestionnaires. Le greffe de

⁶ dont il est rendu compte dans le document du Groupe de rédaction "F" sur la réforme de la Cour (GT-GDR-F) *Propositions faites dans le contexte des travaux du Conseil de l'Europe et relatives à d'autres modèles éventuels pour le mécanisme de contrôle de la Convention*, 3 décembre 2014, GT-GDT-F(2014)026

⁷ Présentation du Greffier de la Cour européenne des droits de l'homme, GT-GDR-F(2014)021

⁸ Envisagée par le Groupe de travail "F", voir le document du 19 mai 2014, GT-GDR-F(2014)misc.

⁹ D. Spielmann, *Le succès et les défis posés à la Cour, perçus de l'intérieur*, discours lors de la Conférence d'Oslo, 7 avril 2014

la Cour s'est, de son côté, déclaré prêt à traiter l'arriéré d'affaires répétitives¹⁰. Un budget extraordinaire temporaire d'un montant total de 30 millions d'euros, alloué à partir de 2015-2016, permettrait d'en liquider une part substantielle¹¹. Comme l'a constaté l'Assemblée parlementaire, les Etats membres ont là l'opportunité de mettre en pratique leur volonté affichée de renforcer l'efficacité du fonctionnement de la Cour.

9. En ce qui concerne la proposition d'instituer un dispositif à deux étages¹², l'un dévolu au traitement des requêtes dans les conditions actuelles, l'autre chargé de connaître des questions d'ordre constitutionnel et dont l'effet *erga omnes* des décisions serait spécifiquement reconnu, il est indispensable que soit conservée la capacité de l'institution dans son ensemble, à contribuer à la dynamique d'interprétation évolutive de la Convention, « instrument vivant ». De façon générale, les initiatives de réforme doivent être orientées vers une plus grande acceptation de l'autorité de chose interprétée des arrêts de la Cour, plutôt que dans l'instauration d'effets différenciés.

2. Sur le traitement des requêtes répétitives : concevoir une stratégie intégrée de résolutions des problèmes structurels, incluant une réforme du système de surveillance

10. La réussite générale du processus de réforme dépend de la capacité de celui-ci à provoquer un net renforcement de l'efficacité du système de surveillance des arrêts, laquelle varie fortement en fonction des pays¹³. La Déclaration de Bruxelles doit affirmer, de façon plus énergique que celle de Brighton, que la résorption des situations chroniques de manquement à la Convention incombe au premier chef aux autorités nationales, comme il est de leur responsabilité de réaliser auprès du public et des organes administratifs et judiciaires un travail d'information sur le sens et la portée des dispositions conventionnelles, pour en favoriser le respect, mais également pour contrecarrer les actions de dénigrement dont la Cour fait désormais trop souvent l'objet, qui ne peuvent qu'affecter l'exécution des arrêts qu'elle rend.

2.1. Sur la stratégie du Conseil de l'Europe axée sur le renforcement du droit du recours effectif

11. Les travaux en cours doivent conduire à dégager une stratégie intégrée et cohérente pour la bonne exécution de ceux des arrêts qui mettent en évidence des dysfonctionnements de grande ampleur au niveau national. A cet égard, en ce qui concerne les questions pénitentiaires, les organisations signataires constatent, pour s'en féliciter, que les organes du Conseil de l'Europe mènent des actions convergentes visant à renforcer les recours internes ouverts aux détenus, qu'il s'agisse du développement des obligations procédurales dans la jurisprudence de la Cour ou des efforts déployés par le Comité des ministres ou le Secrétariat général [u](#) pour amener les Etat à davantage respecter les exigences du droit à un recours effectif. Les organisations signataires sont résolues à assumer leurs responsabilités et à œuvrer au succès de la stratégie visant à faire de l'article 13 de la Convention un levier privilégié en matière pénitentiaire. Deux observations s'imposent néanmoins à cet égard.

12. En premier lieu, les mécanismes de recours ne peuvent remplir leur office en milieu carcéral que si les conditions de leur fonctionnement tiennent réellement compte des faibles ressources financières et juridiques de la population détenue. Les Etats devraient être contraints de s'assurer que les voies de droit soient réellement praticables pour les justiciables incarcérés et que ceux-ci sont effectivement prémunis des risques de représailles associés dans les faits à l'introduction

¹⁰ voir le document GT-GDR-F(2014)021

¹¹ *ibid.*

¹² Voir en ce sens le rapport de la Commission des questions juridiques AS/Jur(2014)33, préc., inspiré par la réponse de M. Konstantin Dzehtsiarou à l'appel à contribution du DH-GDR

¹³ Voir en ce sens le rapport de la Commission des questions juridiques AS/Jur(2014)33, par.49

d'un recours. Le contenu des exigences formulées en la matière au niveau européen doit refléter ces nécessités pratiques.

13. En second lieu, il est illusoire de penser que la mise en place de recours effectifs à l'égard des personnes incarcérées peut, par elle-même, conduire à l'élimination des violations de grande ampleur de la Convention observées dans les systèmes pénitentiaires de nombreux Etats-membres. Le poids de la résolution des problèmes structurels ne doit pas reposer sur les épaules des personnes détenues mais doit être assumé par les Etats. Au regard des engagements qu'ils ont contractés d'interdire les traitements inhumains et dégradants, il est indispensable qu'ils soient astreints à infléchir leurs politiques et pratiques pénales en matière d'usage de la prison, qu'il s'agisse du recours même à l'enfermement ou de la durée. Tous les organes du Conseil de l'Europe concernés doivent s'investir fermement en ce sens.

2.2 Sur le processus de surveillance de l'exécution des arrêts

14. En ce qui concerne le système de surveillance de l'exécution des arrêts, il n'apparaît pas, au regard de ses moyens et de sa structuration, en capacité de répondre aux défis résultant de l'aggravation du problème des requêtes répétitives. Les organisations sont conscientes de l'importance, dans le processus d'exécution, des dimensions de coopération et d'échanges entre pairs. Toutefois, ce processus n'accorde pas, loin s'en faut, l'attention requise à l'effectivité concrète des mesures prises par les Etats pour remédier aux violations sanctionnées.

15. Les organisations considèrent que le Service de l'exécution devrait voir ses moyens considérablement augmentés et son autonomie accrue. Sa situation actuelle, tant au plan matériel¹⁴ que statutaire, ne correspond plus à l'importance acquise par la question des suites données aux constats de violation. Ses agents devraient être en capacité d'effectuer de réelles missions d'observation sur place et de vérifier l'incidence concrète des mesures prises au niveau national, à tout le moins en ce qui concerne les affaires soumises à la procédure soutenue. D'une manière générale, le Service de l'exécution devrait avoir les moyens matériels d'exercer son appréciation par lui-même, autrement dit au-delà d'une exploitation des informations de source gouvernementale et des observations des ONG quand elles ont été soumises. En outre, les requérants devraient être autorisés à s'exprimer sur les mesures générales prises par les Etats. Enfin, la question de faire du Service de l'exécution un organe statutaire de la Convention devrait être examinée, par le CDDH notamment¹⁵.

16. Le Comité des ministres n'assure que très imparfaitement sa contribution à la garantie collective du respect de la Convention. La pression qu'exerce le dispositif sur les Etats récalcitrants est notoirement insuffisante, en particulier s'agissant des dysfonctionnements de long terme des services pénitentiaires. Les positions du Comité sont trop faiblement empreintes du souci de contrôler la réalité et l'effectivité des mesures prises au niveau interne. L'utilisation qu'il fait de l'arsenal de mesures incitatives à sa disposition est beaucoup trop parcimonieuse. Quant aux prérogatives que lui confie l'article 46-4 de la Convention (recours en manquement devant la Cour), la doctrine qui en fait une arme d'ultime recours, qui prévaut jusqu'ici, doit être abandonnée. Leur inscription dans le cours ordinaire du traitement des situations de manquements persistants des Etats permettrait d'en dédramatiser l'utilisation et de leur ôter le stigmate politique dont elles sont marquées¹⁶. L'Assemblée parlementaire devrait en outre se

¹⁴ Le Service a devant lui 11, 594 affaires pendantes, pour un effectif de 33 personnels au 16 septembre 2014, voir GT-GDR-F(2014)022

¹⁵ Voir à ce sujet la proposition du Greffier de la Cour de faire de ce service un organe quasi-juridictionnel (Pilot judgments from the Court's Perspective, Conference of Stockholm, H/Inf(2008)/11)

¹⁶ Voir la contribution de Nuala Mole, AIRE Centre dans le cadre de l'appel à information, propositions et avis lancé par le DH-GDR (doc. DH-GDR(2013)R5) ; voir également Elisabeth Lambert Abdelgawad, préc.

voir reconnaître un tel pouvoir, ainsi que de nombreuses voix l'ont réclamé¹⁷. Enfin, en cas de constat de manquement, la Cour devrait être en mesure d'imposer à l'Etat défaillant d'effectuer des versements compensatoires au profit du Fonds fiduciaire.

17. Si le processus de surveillance a beaucoup gagné en transparence, la procédure devant le Comité des ministres demeure très déséquilibrée, au regard de la place faite à la partie qui a succombé à l'instance. S'il ne s'agit pas de nier les bénéfices que peuvent tirer du partage d'expérience, un tel système ne peut que préjudicier à l'effectivité de la mission de contrôle impartie au Comité, et la procédure doit être révisée pour assurer une participation des requérants et des ONG. Des auditions doivent pouvoir être organisées dès lors qu'est en jeu la prise de mesures générales. Les actes pris par le Comité des ministres devraient refléter l'analyse faite des communications des ONG. La Déclaration doit inciter le Comité des ministres à modifier en conséquence les Règles pour la surveillance de l'exécution des arrêts.

2.3. Sur la contribution de la Cour à la bonne exécution des arrêts et l'élimination des problèmes structurels

18. La Cour peut assurément contribuer davantage à faciliter l'action des différentes entités en charge d'exécuter ses arrêts ou de superviser cette exécution en regroupant les affaires et en adaptant son « *stylus curiae* ».

19. Pour rationaliser le traitement contentieux, la jonction d'affaires anciennes et récentes portant sur un même problème permettrait de donner des éléments d'appréciation sur les évolutions survenues dans la loi et la pratique nationale en la matière, et de dynamiser ainsi le processus d'exécution, tant au niveau interne qu'au niveau du Comité des ministres et du Service de l'exécution des arrêts, en particulier en ce qui concerne l'important arriéré devant eux.

20. Un effort de systématisation des principes de portée générale dans la pratique rédactionnelle de la Cour contribuerait grandement à la bonne compréhension des exigences conventionnelles. L'indication des mesures générales prévues dans le dispositif des décisions suite au constat de la violation pourrait être étendue. La précision des mesures générales doit contribuer à orienter le service de l'exécution, le Comité des ministres et les Etats parties en charge de l'exécution et de la rédaction des Plans d'actions. Les Etats parties doivent ainsi inviter la Cour à initier une réflexion interne dans le cadre de la révision du Règlement intérieur.

21. Surtout, l'introduction d'un recours d'intérêt collectif, permettant aux associations de porter devant la Cour un litige mettant en jeu la fin sociale en vue de laquelle elles ont été constituées, constituerait une forme expédiente de traitement contentieux des dysfonctionnements de grande ampleur. Un tel système permettrait une saisine rapide de la Cour, avant que les situations en cause n'aient suscité d'importants contentieux, et reposant sur des argumentations généralement plus affûtées que celles de requérants isolés. Des membres éminents de la Cour se sont prononcés en ce sens¹⁸. La jurisprudence de la Cour elle-même a connu récemment des évolutions¹⁹. Le hiatus entre le rôle de premier plan reconnu aux ONG dans de nombreux ordres juridiques internes et l'inaccessibilité du prétoire européen les concernant sera manifeste lorsque

¹⁷ Voir, par exemple les réponses de Mmes MM., Bultrini, de Graaf, Lambert Abdelgawad, Leach, Mamou, Mole, Patrick, Pettiti, Pillay, Salajewski, Wadham à l'appel à contribution du DH-GDR, précité 5

¹⁸ Voir Tulkens, F. « Droits de l'homme et prison, jurisprudence de la nouvelle Cour européenne des droits de l'homme », in O. De SCHUTTER et D. KAMINSKI (dir.), *L'institution du droit pénitentiaire, enjeux de la reconnaissance de droits aux détenus*, op. cit., pp. 249-285.

¹⁹ voir l'affaire *Center of legal resources on behalf of Valentin Câmpeanu v. Romania*, 17/07/2014, n°47848/08 ; Sur l'importance du rôle des ONG dans une société démocratique, voir par exemple, mutatis mutandis, l'arrêt *Vides Aizsardzibas Klubs c. Lettonie*, du 27 mai 2004, no 57829/00, § 42 ; *Collectif Stop Melox et Mox c. France* (déc), 28/03/2006, no 75218/01.

les juridictions nationales saisiront la Cour, sur le fondement du Protocole n°16, de demandes d'avis dans le cadre d'instances intentées par des ONG²⁰. Il apparaît que le CDDH a examiné l'hypothèse d'une transposition de la réclamation collective prévue par la Charte sociale européenne²¹. Elle l'a écartée, considérant notamment qu'un tel dispositif, qui n'est pas assujéti à l'épuisement des voies de recours, emporterait des modifications trop profondes du système en place. Il importe que les mérites d'un mécanisme qui serait conçu dans le respect du principe de subsidiarité²², soient très sérieusement analysés.

3- Sur le suivi de l'exécution des arrêts à l'échelon interne : intégrer la société civile à la définition du système interne de surveillance

22. La Déclaration de Brighton rappelle l'importance de mettre en oeuvre le principe de subsidiarité dans le cadre de l'exécution des arrêts, et souligne la nécessité de renforcer au niveau interne le rôle des Parlements et des juridictions internes dans le suivi de l'exécution. La Recommandation 2008(2) du Comité des ministres définit un cadre pour investir davantage les Etats dans l'exécution des arrêts : ce cadre demeure encore trop général et mérite des précisions pour institutionnaliser davantage le suivi de l'exécution des arrêts.

23. La recommandation de 2008 invite les Etats à mettre en place, au niveau national, une autorité spécifique de diffusion et de surveillance des décisions de la Cour. Cela pourrait permettre, dans un certain nombre d'Etat, de satisfaire à l'objectif de la Déclaration de Brighton, à condition qu'elle dispose d'une compétence effective d'animation, de vérification et d'orientation auprès des administrations, en lien étroit avec le Parlement. Cette autorité devrait rendre compte de son activité. Les problèmes d'inexécution des arrêts résultent pour une part de la méconnaissance des acteurs et du caractère diffus du suivi opéré par les autorités. Toutefois, et il faut y insister, au-delà de cette dimension technique, déjà en elle-même complexe, l'exécution des arrêts et, plus généralement, le respect de la Convention, requiert avant tout un changement des mentalités au sein des administrations concernées.

24. Aussi, en plus d'une approche technique juridique, un travail sur les cultures professionnelles et, plus généralement, les représentations sociales du rôle de la Convention est nécessaire. La réussite d'un tel processus dépend de facteurs étroitement liés à la situation politique dans le pays, aux traditions administratives, etc. La Déclaration de Bruxelles pourrait avantageusement inviter les Etats à organiser rapidement, sous l'égide de leurs INDH respectives, des Etats généraux sur l'application de la Convention à l'échelon interne. Ceux-ci permettraient d'élaborer des pistes pour la définition d'une organisation et d'une méthodologie en matière de suivi de l'exécution des arrêts. Cette séquence permettrait de nourrir en retour un processus de réécriture de la Recommandation de 2008. Certes, le temps presse et les Etats doivent prendre sans délais des mesures pour remédier aux dysfonctionnements constatés par la Cour. Toutefois, si le Processus Interlaken a suscité ou accompagné des évolutions très significatives dans le fonctionnement de la Cour, il a montré les limites d'une approche essentiellement technique,

²⁰ voir à cet égard la critique du défaut de cohérence faite par O. de Schutter, (2003), "L'accès des personnes morales à la Cour européenne des droits de l'homme", *Avancées et confins actuels des droits de l'homme aux niveaux international, européen et national. Mélanges offerts à Silvio Marcus Helmons*, Bruxelles, Bruylant, pp. 83-108., et en particulier les conclusions tirées de l'analyse de l'arrêt *Agrotexim et a. c. Grèce*, 24 octobre 1995.

²¹ *Projet de rapport du CDDH concernant l'opportunité et les modalités d'une « procédure de requête représentative »* (GT-GDR-C(2013)R2).

²² qui est la considération qui a conduit le CDDH à évacuer l'idée d'une forme de recours introduit au nom de l'intérêt collectif, voir (GT-GDR-C(2013)R2), préc.

impulsée au niveau intergouvernemental. Les Etats doivent créer les conditions d'une dynamique plus profonde d'adhésion aux objectifs de la Convention.