

Propositions du CCBE sur la poursuite de la réforme du mécanisme de la CEDH

21/05/2021

Le Conseil des barreaux européens (CCBE) représente les barreaux de 45 pays, soit plus d'un million d'avocats européens. La régulation de la profession, la défense de l'état de droit, des droits humains et le maintien des valeurs démocratiques sont les missions essentielles du CCBE. Le CCBE coopère avec le Conseil de l'Europe dans un certain nombre de domaines, notamment par l'intermédiaire de son adhésion à la Conférence des organisations internationales non gouvernementales, son statut d'observateur auprès du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ) et du Conseil consultatif de juges européens (CCJE), ainsi qu'à un certain nombre de comités et de groupes de rédaction liés à l'avenir de la Convention, à la migration et à la liberté d'expression. Le CCBE entretient également des relations étroites avec la Cour européenne des droits de l'homme qui impliquent notamment la publication et la mise à jour régulière d'un guide pratique pour les avocats ([La Cour européenne des droits de l'homme – Questions/réponses destinées aux avocats - dernière mise à jour en 2020](#)) ainsi que des réunions bilatérales annuelles pour discuter de questions particulièrement importantes pour la profession d'avocat.

Exposé des motifs

Réformes du CCBE concernant l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

1. En juin 2019, dans le cadre de la révision du processus d'Interlaken, le CCBE a adopté des propositions détaillées de réformes du mécanisme de la Convention européenne des droits de l'homme ([FR/EN](#)). Les réformes visaient les hautes juridictions nationales, la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour), le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe par l'intermédiaire du CMDH, le sous-comité des droits de l'homme chargé de surveiller l'exécution des arrêts, ainsi que les avocats et les barreaux.
2. Les réformes du CCBE sont pratiques, mais n'impliquent pas de modifier la Convention. L'expérience de la lenteur de la ratification du protocole n° 15, non controversé, qui a pris sept ans, est très peu attrayante. Les réformes du CCBE pourraient être mises en œuvre sans délai. Elles ont été discutées par la DP Stras avec la Cour, le Comité directeur des droits de l'homme du Comité des Ministres et avec les agents des États membres.
3. L'actuelle présidence allemande du Comité des Ministres se concentre sur la réforme de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour. En vertu de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, les États membres acceptent que les arrêts soient contraignants. Il s'agit d'une obligation juridique inconditionnelle.
4. Néanmoins, et malgré la réputation de la Cour, l'exécution de ses arrêts constitue un sérieux point faible. Sur les quelque 20 000 arrêts rendus par la Cour dans lesquels une violation a été

constatée¹, plus de 5 200 n'ont pas encore été pleinement exécutés². 1 370 paiements d'indemnités, d'honoraires et de règlements amiables sont en retard et n'ont toujours pas été effectués³. Les recours individuels et les mesures générales durables visant à éviter de futures violations de la Convention sont tous constamment retardés. Ces retards s'ajoutent aux délais notoires de cinq à six ans avant que la Cour ne rende un arrêt⁴, après l'épuisement des recours internes particulièrement longs. Une nouvelle réflexion est nécessaire et les propositions du CCBE en offrent une.

5. Les propositions de réforme existantes du CCBE doivent se concentrer davantage sur les « affaires délicates », où les retards sont les plus importants. Les avocats et les barreaux ont besoin d'une possibilité plus claire d'être entendus⁵ et de contribuer à résoudre l'arriéré.
6. Deux nouvelles étapes supplémentaires sont cruciales dans l'effort continu pour rendre l'exécution effective :
 - a. les Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des transactions (les Règles) devraient permettre aux avocats et aux barreaux de faire des propositions pour tous les aspects de l'exécution des arrêts de la Cour ; et
 - b. les États membres devraient permettre l'exécution devant leurs tribunaux nationaux du paiement de la satisfaction équitable (indemnités et frais) accordée par la Cour et des règlements amiables convenus par les parties sous forme de créance.

Changement des Règles

7. Les travaux du comité spécialisé dans les droits de l'homme du Comité des Ministres, le CMDH, examinent l'exécution des arrêts en appliquant les Règles qui ont été modifiées pour la dernière fois en 2017⁶. Une disposition clé est la règle n° 9, qui concerne les communications adressées au CMDH par la partie lésée, le gouvernement défendeur ou d'autres personnes, en relation avec l'exécution d'un arrêt⁷.
8. Dans sa rédaction actuelle, la règle n° 9(1) permet à la partie lésée, par l'intermédiaire de son avocat, de présenter des observations au CMDH concernant uniquement le non-paiement de la satisfaction équitable ou la prise de mesures individuelles. Ni la partie lésée ni son avocat ne peuvent présenter d'observations sur tout autre aspect de l'exécution du jugement. Les barreaux n'ont pas de *locus standi* pour présenter des observations.
9. Toutefois, en vertu de la règle n° 9(2), les ONG et les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (INDH) peuvent présenter des observations sur tout aspect de « l'exécution des arrêts en vertu de l'article 46(2) de la Convention », y compris la

¹ https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592020_FRA.pdf

² <https://rm.coe.int/2020-cm-annual-report-fra/1680a1f4e9>

³ https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a06354

⁴ https://www.echr.coe.int/Documents/Court_that_matters_FRA.pdf

⁵ Ces nouvelles propositions s'ajoutent aux propositions de réforme du CCBE de 2019, qui indiquent que le CMDH devrait :

- a. accroître la transparence des nouveaux arrêts rendus dans les affaires groupées ou dans les arrêts « principaux » existants. Les critères sont opaques et leur application est incohérente ;
- b. élaborer et publier des critères de priorité dans l'examen des arrêts, et les appliquer de manière cohérente ;
- c. informer le représentant légal qui a agi devant la Cour que l'affaire est soumise à la surveillance renforcée, quelle est l'affaire « principale » pertinente et l'inviter à présenter de brèves observations conformément à la règle n° 9 ;
- d. identifier publiquement les affaires sélectionnées pour le débat avant chaque réunion du CMDH ; et
- e. augmenter la durée des réunions du CMDH et leur fréquence afin que les affaires difficiles puissent être examinées plus fréquemment que le rythme moyen actuel d'une fois tous les cinq ans.

⁶ CM/Del/Dec(2017)1275/4.1 du 18 janvier 2017.

⁷ Le texte de la règle n° 9 figure en annexe.

- satisfaction équitable, les mesures individuelles ou générales, les questions de procédure, la priorité et la question de savoir si le gouvernement défendeur s'est conformé à l'arrêt⁸.
10. Ces restrictions au rôle des avocats dans les procédures du CMDH sont inexplicables et injustifiées.
- a. Le CMDH a progressivement augmenté la participation des parties lésées et de leurs avocats, passant de rien à quelque chose, mais les limitations actuelles, telles que celles sur les questions de procédure et l'adéquation de la réponse du gouvernement défendeur au jugement, sont inutiles ;
 - b. La différence établie entre les ONG et les INDH, qui peuvent commenter tout aspect de l'exécution du jugement, et la partie lésée, qui est limitée à la question de savoir si le paiement a été effectué et aux mesures individuelles, n'a aucune justification rationnelle ;
 - c. Au cours des nombreuses années qui suivent la violation initiale, les avocats, y compris l'avocat du requérant, seront confrontés à diverses affaires similaires qui replacent la demande initiale dans son contexte. Ces affaires illustrent souvent l'ampleur des réformes juridiques nécessaires pour prévenir les affaires répétitives, et le CMDH gagnerait à les connaître ;
 - d. Il est inconcevable que tant le représentant légal du requérant que la communauté juridique plus large des avocats en exercice, travaillant dans des comités spécialisés des barreaux et fréquemment impliqués dans les questions de réforme et de modifications juridiques, soient exclus de la participation à la pleine exécution de l'arrêt de la Cour.
11. La règle n° 9(2) devrait être modifiée afin de permettre expressément aux barreaux ainsi qu'à leurs associations internationales, telles que le CCBE, de contribuer aux travaux du CMDH dans les mêmes conditions que celles prévues pour les ONG et les INDH. De même, l'avocat de la partie lésée devrait être autorisé, en vertu de la règle n° 9(1), à présenter des observations équivalentes concernant l'exécution du jugement dans lequel il/elle a été impliqué(e) en vertu de l'article 46(2) de la Convention.

Reconnaissance et exécution des paiements devant les tribunaux nationaux

12. En plus de ses propositions pratiques en 2019, le CCBE a réalisé une étude sur l'exécution des décisions d'ordre monétaires de satisfaction équitable par les tribunaux nationaux, notamment celles de l'État défendeur. Il s'agissait d'une réponse spécifique à la révélation par le CMDH en décembre 2020 du fait que 1 370 paiements de satisfaction équitable ou de règlements amiables étaient encore en suspens, certains depuis de nombreuses années⁹.
13. Le rapport du Comité des Ministres de 2020 indique qu'au cours des dix dernières années, pendant lesquelles le nombre total d'arrêts de la Cour a progressivement diminué, le nombre d'indemnités payées tout court ou dans les délais a également baissé de manière constante¹⁰. De même, la statistique en apparence favorable des règlements à l'amiable conclus est minée par le nombre de ceux qui restent impayés, bien qu'ils aient été acceptés par le gouvernement concerné.

⁸ Le rapport annuel 2020 du Comité des Ministres note avec satisfaction le nombre croissant de ces soumissions de la part des ONG et des INDH.

⁹ Le rapport annuel 2020 du Comité des Ministres reconnaît des retards de plus de six mois dans le paiement relatif à des décisions de satisfaction équitable dans 1118 affaires et un total persistant de 634 affaires principales (chacune avec de nombreuses affaires connexes attendant le résultat de l'affaire principale), qui n'ont pas été résolues après plus de cinq ans <https://rm.coe.int/2020-cm-annual-report-fra/1680a1f4e9>

¹⁰ Ibid à la page 65.

14. En bref, le CMDH ne parvient pas à obtenir des paiements, ce qui devrait être la partie la plus simple de l'exécution des jugements. Strasbourg n'est manifestement pas le meilleur endroit pour le recouvrement de créances : que peut-on faire pour améliorer la situation ?
15. La DP Stras du CCBE a examiné les résultats d'une enquête sur les pratiques des tribunaux nationaux en matière de reconnaissance et d'exécution des décisions relatives aux indemnités financières rendues en vertu de l'article 41 de la Convention en droit interne¹¹. Étant donné le processus établi pour le recouvrement des dettes au niveau national dans tous les États membres et le fait que la Convention fait partie du droit interne de tous les États membres, il est temps de transférer cette partie du travail du Comité des Ministres aux systèmes juridiques nationaux, comme un aspect de la subsidiarité.
16. Le rapatriement de l'exécution des paiements d'ordre monétaires présente le double avantage d'utiliser les mécanismes nationaux existants d'exécution des dettes pour accélérer ces paiements, qu'il s'agisse de décisions de satisfaction équitable ou de règlements amiables, et de soulager le Comité des Ministres d'une charge de travail qu'il continue de trouver difficile, comme le révèlent les statistiques pertinentes. Cette réforme permettra également au Comité des Ministres de se concentrer sur d'autres aspects de l'exécution des arrêts pour lesquels il reste beaucoup à faire. Bien entendu, le Comité des Ministres conservera sa responsabilité de « surveiller » l'exécution des arrêts conformément à l'article 46(2) de la Convention, en cas de défaillance de l'exécution au niveau national.
17. La reconnaissance en droit interne d'une obligation financière découlant d'un arrêt de la Cour dépend en premier lieu du statut de l'arrêt d'un tribunal international dans l'ordre juridique interne. Toutefois, étant donné la position établie de la Convention dans le droit interne de tous les États membres et le caractère inconditionnellement contraignant des arrêts imposé par l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, il est manifestement possible de développer la pratique nationale et d'alléger à tout le moins ce fardeau du mécanisme de la Convention et de le rapporter au niveau national.
18. Les comités spécialisés du Conseil de l'Europe seraient bien placés pour développer ce domaine et agir en tant que catalyseur de cette réforme, comme l'est le CCBE.

Propositions du CCBE pour des réformes de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

Le CCBE

CONSIDÉRANT l'importance d'une protection efficace des droits humains ;

RAPPELANT que la protection des droits humains relève de la responsabilité des autorités et des juridictions nationales, complétée par le rôle subsidiaire, mais essentiel, de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) ;

PRÉOCCUPÉ par la longueur des procédures au titre de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), impliquant à la fois la Cour et l'exécution des arrêts de la Cour, sous la supervision du Comité des Ministres siégeant en comité des droits de l'homme (CMDH) ;

¹¹ Table ronde organisée le 21 janvier 2021 par la DP Stras d'après une enquête sur la pratique judiciaire nationale.

CONSCIENT des aspects suivants :

- La nécessité de réformes qui maintiennent et renforcent la crédibilité du mécanisme de la CEDH et qui peuvent être mises en œuvre immédiatement, sans qu'il soit nécessaire de modifier la CEDH ou de rédiger un protocole supplémentaire ;
- Le risque que, même après que les arrêts auront été rendus dans ces affaires en souffrance pendant des années devant la Cour, l'exécution de ces arrêts prenne souvent jusqu'à cinq années supplémentaires. Ces délais d'exécution comprennent de longs retards dans le paiement des décisions d'ordre financières accordées par la Cour (décisions de satisfaction équitable) et même des règlements à l'amiable convenus par les parties ;
- Les restrictions anormales imposées au rôle des avocats et de la profession d'avocat, par rapport aux ONG et autres, par les règles du Comité des Ministres appliquées par le CMDH pour recevoir des contributions externes sur les mesures nécessaires à l'exécution des arrêts de la Cour ;

ATTENTIF à la responsabilité que le CCBE a déjà prise de proposer des réformes et de participer au débat avec la Cour et le Comité des Ministres créé par le processus d'Interlaken, et à la nécessité d'élargir la possibilité pour la profession d'avocat de contribuer davantage à ce débat et d'améliorer l'efficacité du mécanisme de la CEDH :

RECOMMANDE :

- A. que le Comité des Ministres modifie ses Règles de surveillance de l'exécution des arrêts et des règlements amiables appliquées par le CMDH et notamment la règle n° 9 pour permettre expressément aux avocats instruits dans l'affaire, aux barreaux et à leurs associations internationales, telles que le CCBE, de faire des propositions pour tous les aspects de l'exécution des arrêts de la Cour en vertu de l'article 46(2) de la CEDH ;
- B. que le Comité des Ministres, de concert avec les États membres du Conseil de l'Europe, veille à ce que le paiement de la satisfaction équitable (indemnités et frais) accordée par la Cour et des règlements amiables convenus par les parties soit exécutoire en tant que créance devant leurs juridictions nationales.

Annexe

Règle n° 9

Communications au Comité des Ministres

1. Le Comité des Ministres doit prendre en considération toute communication transmise par la partie lésée concernant le paiement de la satisfaction équitable ou l'exécution de mesures individuelles.
2. Le Comité des Ministres est en droit de prendre en considération toute communication transmise par des organisations non gouvernementales, ainsi que par des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, concernant l'exécution des arrêts conformément à l'article 46, paragraphe 2, de la Convention.
3. Le Comité des Ministres est également en droit de prendre en considération toute communication transmise par une organisation internationale intergouvernementale ou ses organes ou agences dont les buts et activités comprennent la protection ou la promotion des droits de l'homme, tels que définis par la Déclaration universelle des droits de l'homme, concernant les questions relatives à l'exécution des arrêts en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention, qui relèvent de leur compétence.
4. Le Comité des Ministres est de même en droit de prendre en considération toute communication transmise par une institution ou instance autorisée à intervenir dans le cadre de la procédure devant la Cour, soit de droit ou suite à une invitation spéciale de la Cour, concernant l'exécution de l'arrêt, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention, dans toute affaire (s'agissant du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe) ou dans toutes celles visées par l'autorisation de la Cour (s'agissant de toute autre institution ou instance).
5. Le Secrétariat porte, selon des modalités appropriées, toutes communications reçues en vertu du paragraphe 1 de cette Règle, à la connaissance du Comité des Ministres.
6. Le Secrétariat porte toutes communications reçues en vertu des paragraphes 2, 3 ou 4 de cette Règle à la connaissance de l'Etat concerné. Lorsque l'Etat présente une réponse dans un délai de cinq jours ouvrables, la communication et la réponse seront transmises au Comité des Ministres et rendues publiques. A défaut de réponse dans ce délai, la communication sera transmise au Comité des Ministres, mais ne sera pas rendue publique. Elle sera publiée après un délai de dix jours ouvrables suivant la notification, accompagnée de toute réponse reçue dans ce délai. Une réponse de l'Etat concerné reçue après ce délai de dix jours ouvrables sera diffusée et publiée séparément après réception.