

L' application des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme comme condition nécessaire du respect de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)| Cercle d'Idées | Sous les auspices du Conseil de l'Europe | 17.1.2020, Athènes

Par M. Jean-Luc Sauron, conseiller d'État (Paris), professeur à l'Université Paris Dauphine.

L'exécution des arrêts de la Cour EDH : rencontre avec des Sisyphe heureux !

Introduction

Albert Camus, dans son ouvrage sur le mythe de Sisyphe, affirmait que Sisyphe était heureux : il avait compris son destin et, par-là, en devenait le maître. Cette idée m'est venue en lisant le 12^{ème} rapport du service de l'exécution des arrêts de la Cour EDH, et notamment de l'intervention de M. **Christos Giakoumopoulos**, directeur général de la direction générale Droits de l'homme et Etat de droit. J'ai ressenti, à sa lecture, la fierté et la joie de ce dernier sur le chemin parcouru depuis la réunion d'Interlaken en 2010. Je partage les mêmes sentiments. Nous pouvons assurément être fiers d'être Européens, d'appartenir à un espace civilisationnel qui continue à donner un sens à l'histoire.

Mais, pour ma part, je me garderai bien d'oublier les rapports parlementaires (et les 6 rapporteurs : **Erik Jurgens**, **Christos Pourgourides**, **Klaas de Vries**, **Pierre-Yves Leborgn'**, **Evangelos Venizelos** et **Constantinos Efstathiou**) qui depuis 2000 confortent l'exécution des arrêts de la Cour.

Enfin la Cour EDH elle-même ! Je précise combien sa mobilisation a été et est précieuse pour porter cette charge à travers l'invention de l'arrêt pilote et l'impulsion

donnée récemment au règlement amiable. Combien est lourde la responsabilité qui pèse sur les épaules du président de la Cour EDH. Il me semble là encore nécessaire de citer les noms de ceux qui depuis Interlaken ont réalisé un travail remarquable : Jean-Paul Costa, Sir Nicols Bratza, Dean Spielman, Guido Raimondi et Linos-Alexandre Sicilianos Enfin, après Albert Camus, je n'oublierai pas une autre gloire nationale française: Alexandre Dumas. Et ce 4^{ème} mousquetaire important dans le bilan positif à tirer de ces 20 (ou 10) années de travail acharné : ce sont les ONG, les Institutions Nationales des Droits de l'Homme et la société civile !

Les progrès depuis 20 ans sont le fruit d'une **conscience partagée** par les institutions du Conseil de l'Europe, les femmes et les hommes qui travaillent en son sein et de l'ensemble des acteurs des sociétés européennes, conscience partagée qu'une justice de papier n'est pas une justice, qu'une justice impuissante à redresser une réalité qu'elle a condamné n'est pas une justice. Sans justice, le rapport de force remplace la délibération démocratique.

Depuis 20 ans, deux chantiers ont été réalisés, conjointement :

- L'un par **l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (ci-après l'APCE)** depuis 2000 et qui a consisté à concentrer son attention sur les 10 Etats qui ont le plus d'arrêts à exécuter, de scruter les difficultés principales rencontrées par ces 10 Etats et depuis les 3 derniers rapporteurs d'entrer en un dialogue exigeant et respectueux avec les délégations nationales de chacun de ces Etats, envisageant d'éventuels visites sur place. Enfin, l'APCE a voté la résolution 2178 (2017), questionnaire envoyé aux 47 Etats Parties dont les réponses permettent de dessiner une Europe des droits humains, et d'échanger les bonnes pratiques entre les Etats.
- L'autre par le **Comité des ministres** qui dans le cadre de conférences de haut niveau lancées à Interlaken en 2010 (suivi par les conférences à Izmir, Brighton, Bruxelles, et Copenhague) a profondément réformé ses méthodes de travail dans l'exécution des arrêts de la Cour EDH en étroite relation avec cette dernière.

Je vais rapidement vous parler tout d'abord du bilan de ces 20 dernières années (1) puis évoquer des pistes de propositions pour conforter et renforcer encore cette marche vers une justice incarnée, concrète (2). Je serai très loin d'être complet pour laisser les autres intervenants réagir et apporter leurs expériences.

(1) Quel bilan tiré des ces 20 dernières années ?

Je ne ferai pas de bilan chiffré, mais je relèverai deux données fortes :

- a) Une très grande convergence des **difficultés** rencontrées non seulement des principaux Etats qui ont du mal à exécuter les arrêts, mais tous (ou presque) des Etats du Conseil de l'Europe, difficultés parmi lesquelles
- L'actions des forces de sécurité ;
 - Les conditions de la détention ;
 - Droit à la vie et mauvais traitements ;
 - Exécution des décisions judiciaires nationales.

Il est intéressant de relever l'innovation récente dans sa pratique du Comité des ministres qui tient depuis deux ans des conférences thématiques : en 2018 sur les conditions de détention et en 2019 sur l'obligation d'enquêtes sur les violations graves des droits de l'homme commises par les forces de l'ordre. Ces thèmes recourent les points de convergence (cités ci-dessus) qui sont également les thèmes sous « surveillance soutenue » de la part du Comité des ministres. Ce mécanisme de suivi par le Comité des ministres joue le rôle d'un révélateur (au sens photographique du terme) des lignes de tension qui traversent les sociétés européennes, mais aussi des ressemblances entre elles. Bien sûr le niveau de difficultés n'est pas le même dans les 47 Etats, mais ce sont bien les mêmes thématiques qui alimentent les débats nationaux.

b) Le refus du rapport de force dans la politique pratiquée par le Comité des ministres dans la gestion de ce qu'il convient d'appeler avec les rapporteurs de l'APCE (Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe) les « **poches de résistance** » au sein des arrêts non exécutés. Le retard mis par les Etats concernés à l'exécution de ces affaires (Mammadov contre Azerbaïdjan [répression politique]; Sedjic contre Bosnie [droit de vote au sein de groupes ethniques dans le cadre des accords de Dayton] ; Paskas contre Lituanie [droit de se présenter aux élections] et Al Nashri contre Pologne [détention illégale dans un centre secret de la CIA]). Le traitement de ces affaires est freiné non principalement pour des raisons juridiques, mais pour des raisons qui tiennent aux contextes historiques, sociaux ou nationaux et, qui de ce fait, demandent du temps pour évoluer. Dans ce type d'affaire, c'est toute l'acceptabilité de la juridiction de la Cour EDH qui est cause. Dans ces affaires, le dialogue au sein du Comité des ministres n'a jamais été rompu à l'exception de l'affaire Mammadov contre Azerbaïdjan compte tenu de l'absence totale de bonne foi de la partie azerbaïdjanaise.

(2) Des propositions nécessaires pour ancrer dans le cadre national le « réflexe droits humains ».

Il faut aujourd'hui prolonger au plan national les efforts réalisés au niveau européen au sein du Conseil de l'Europe. Ce travail devrait être facilité par la jonction très particulière entre le niveau national et le niveau européen du fait du mode de composition de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe puisque ses membres sont recrutés au sein des Parlements nationaux. Et si l'APCE se révélait plus démocratique, plus en résonance avec les préoccupations des Européens que le Parlement européen ?

a) **Accroître la visibilité de la jurisprudence de la Cour EDH.** En effet, finalement le travail de la Cour EDH ou plus précisément son apport aux droits

fondamentaux exercés par les citoyens nationaux est souvent « dissimulé ». De la même manière que la part des financements européens dans les grands travaux réalisés dans les Etats membres de l'UE est ignorée par les citoyens (l'Etat, ou la région se prévalant d'être à l'origine de l'autoroute, du pont, etc. ce qui est vrai mais pour une partie seulement) qui sait, par exemple pour la France, que l'égalité des droits successoraux entre les enfants (légitimes ou naturels/illégitimes) votée par une loi nationale en 2003, a pour origine la mise en conformité avec la jurisprudence de la Cour EDH Mazurek contre France du 1^{er} février 2000. Il serait nécessaire de demander aux États d'informer les citoyens, au-delà des parlementaires nationaux, de l'origine d'une avancée sur les droits fondamentaux posée par un arrêt de la Cour EDH, par exemple au sein d'un communiqué de presse ou du dossier de la loi. Sinon, le citoyen européen n'entend parler de la Cour EDH que dans le cadre d'une polémique autour d'une jurisprudence tapageuse ou très disputée. Si la jurisprudence de la Cour EDH pouvait être davantage comprise ou visualisée comme à l'origine du redressement d'une malfaçon juridique nationale, son acceptabilité n'en serait que renforcée.

- a) **Former tous les acteurs du processus décisionnel juridique national.** De la même manière, que la synergie entre l'APCE, la Cour EDH, le Comité des ministres et les ONG et INDH a permis les progrès connus depuis 20 ans, il convient de ne plus se focaliser sur la formation des seuls juges ou parlementaires nationaux. C'est toute la chaîne décisionnelle qui doit être formée aux droits humains : les fonctionnaires parlementaires qui aident à la rédaction des lois, les policiers, le personnel pénitentiaire, etc. Il faut « infuser » les droits humains dans le corps social à toutes étapes : la faculté (où il n'est toujours pas obligatoire de faire ne serait-ce qu'un semestre sur les droits humains et la jurisprudence de la Cour EDH) ou l'enseignement secondaire. Cela étant, même si les juges bénéficient de programmes spécifiques (le programme HELP du Conseil de l'Europe, cours en école de justice), il serait bien de prévoir d'autres moyens : sondages sur les pratiques

couplés avec des cours de remise à niveau ou des cas pratiques, et ceci tout au long de la carrière.

Conclusion.

Pour terminer, je voulais signaler une difficulté que nous partageons tous, juges nationaux comme juges à la CEDH, celle du juste équilibre entre la gestion et la maîtrise des flux important d'affaires arrivant dans les juridictions et les contraintes associées à une rédaction rapide et donc plus synthétique des jugements ou arrêts et la mise en œuvre des droits humains. Autrement dit la tension entre le droit au juge et le délai raisonnable. Je sais que la Cour EDH offre dans ses arrêts des modalités riches, précises et variées de compatibilité de droits humains à concilier. Mais la pression sur les juges pour améliorer la productivité est très forte. C'est sans doute une question qu'il nous faudra tous affronter. Il faudra répondre à la question suivante : quel est le coût acceptable de l'accès au juge dans des sociétés économiquement partagées entre les riches, et les classes défavorisées, après la disparition des classes moyennes ?