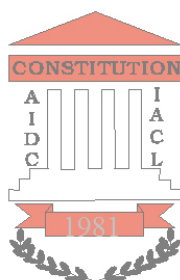
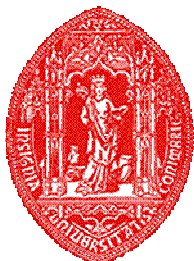




Presidência Portuguesa do Comité de Ministros do Conselho da Europa
Portuguese Chairmanship of the Committee of Ministers of the Council of Europe
Présidence Portugaise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE



Strasbourg, 21 septembre 2005

Diffusion restreinte
CDL-UD(2005)018rep
Or. fr.

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)
dans le cadre
DE LA PRESIDENCE PORTUGAISE
DU COMITE DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE
en coopération avec
L'UNIVERSITE DE COIMBRA,
LE CENTRE "IUS GENTIUM CONIMBRIGAE"
ET LA FACULTE DE DROIT
&
L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DROIT CONSTITUTIONNEL - IACL

Séminaire UNIDEM

**« LE STATUT
DES TRAITES INTERNATIONAUX
EN MATIERE
DE DROITS DE L'HOMME »**

Coimbra (Portugal), 7-8 octobre 2005

RAPPORT
« EXECUTION DES ARRETS DE LA CEDH
NATURE JURIDIQUE DES OBLIGATIONS A CHARGE DES ETATS
ET CONTRÔLE EUROPEEN SUR LES CHOIX LEGISLATIFS NATIONAUX »

Etabli par
M. Michele de SALVIA
Ancien *Jurisconsulte* à la Cour européenne des Droits de l'Homme
Professeur de Droits de l'Homme, Université Catholique de Milan, Italie

Si l'on essaie de cerner les tenants et les aboutissants d'un système de contrôle international qui, comme celui de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), se veut résolument judiciaire, on ne peut qu'être frappé par le sentiment d'inachevé qu'inspire ledit système, si l'on a égard à l'exécution des arrêts au fond rendus par la Cour européenne des droits de l'homme (Cour). Un rapide retour aux sources aidera à mieux comprendre les raisons de ce constat.

Lorsque, au cours de tout premiers débats à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe en 1949 a été posée la question se rapportant au sens profond à donner au texte en gestation (pour quelles raisons allait-on élaborer en Europe un instrument juridique consacré à la protection des droits de l'homme alors que ces droits se trouvaient déjà inscrits depuis décembre 1948 dans un texte valant pour la communauté internationale toute entière), la réponse a été on ne peut plus lapidaire. Si la morale universelle des droits de l'homme avait bien été affirmée par la Déclaration onusienne, elle risquait cependant de rester lettre morte sans un système de contrôle judiciaire et, partant, sans possibilité de sanction. La CEDH, elle, tendait, et tend à affirmer que la morale des droits de l'homme, si elle veut s'imposer aux Etats, doit nécessairement se doubler d'une sanction, dans le cas où elle se trouverait violée par des atteintes constatées par un organe judiciaire, à l'issue d'une procédure elle-même judiciaire.

Si le droit de recours individuel et la création d'organes juridictionnels constituent les assises du système de contrôle européen, peu d'attention a été initialement prêtée, par contre, au résultat que doit poursuivre une procédure contentieuse se soldant, en toute hypothèse, par un constat de violation. En effet, en règle générale, c'est bien en aval que se situe le problème de l'effectivité des instruments juridiques internationaux garantissant des droits fondamentaux. Quels effets donner aux décisions prises par les organes de contrôle ? En particulier, dans le cadre d'une procédure judiciaire, comme c'est le cas de la CEDH qui a donné naissance en la matière à un véritable ordre juridique européen, comment mettre à exécution les constats de violation lorsqu'ils portent sur la compatibilité de mesures législatives avec les dispositions de ce texte ?

C'est par rapport à ces interrogations que si situe en grande partie le problème de l'exécution des arrêts de la Cour.

I- Le problème de l'exécution et du contrôle de la compatibilité d'une loi nationale dans le contexte de l'ordre public européen issu de la CEDH

Les travaux préparatoires de la CEDH montrent bien que la compétence contentieuse de la Cour n'a pas été envisagée autrement que comme une compétence d'attribution limitée. Il a bien été précisé, en effet, que la Cour n'aurait pas eu la compétence d'annuler une loi nationale (voire mettre à néant une décision de justice), d'autant que la juridiction supranationale n'aurait pu examiner la compatibilité de pareille loi avec la CEDH *in abstracto*, mais seulement dans la mesure où ses dispositions auraient été appliquées dans un cas d'espèce au détriment du requérant, et dans les limites de cette application.

Ces principes, énoncés lors de l'élaboration de la CEDH et qui sont censés représenter donc l'intention des Etats quant à l'étendue de la compétence de la Cour, ont été confirmés à maintes reprises par la Cour elle-même. Il est évident, toutefois, que l'affirmation de ces principes n'a pas empêché cette juridiction de déborder le cadre qui lui a été imposé au départ. Aussi a-t-elle souligné souvent que l'examen *in concreto*, auquel elle doit se livrer pour appréhender une situation donnée, ne saurait s'opposer à ce qu'elle examine le contexte général des questions à traiter, en d'autres termes à ce qu'elle se penche aussi, en traitant de l'application de la loi au cas d'espèce, sur le cadre général

prévu par la législation nationale.¹ Cette démarche, ponctuée de précautions sémantiques que l'on retrouve ci et là (« dans la mesure du possible » ; « autant que possible ») laissent parfois apparaître un certain malaise. Cela semble être dû surtout au rôle que la Cour se voit désormais reconnaître en tant que gardienne d'un ordre public européen en matière de droits fondamentaux et aux attentes, de plus en plus pressantes, des justiciables, des praticiens du droit et de tous ceux –hommes politiques et fonctionnaires- qui concourent à l'élaboration des lois et règlements. Au niveau des principes, et afin de fournir un soubassement strictement juridique à son argumentaire qui doit quelques fois prendre en compte le contexte général d'une situation, la Cour peut être amenée à préciser que la CEDH lui assigne aussi un rôle qui allie pédagogie et interprétation authentique des normes conventionnelles. Et, donc, a-t-elle estimé que, ses arrêts « servent non seulement à trancher les cas dont elle est saisie, mais plus largement à clarifier, sauvegarder et développer les normes de la Convention et à contribuer de la sorte au respect, par les Etats, des engagements qu'ils ont assumés en leur qualité de Parties contractantes » (*Irlande c. Royaume-Uni*, 154; *Guzzardi*, 86).

Il s'agit là d'une jurisprudence fort ancienne et qui a été reprise et précisée par la Cour dans un arrêt relativement récent, dans le quel il a été ajouté ce qui suit. "Si le système mis en place par la Convention a pour objet fondamental d'offrir un recours aux particuliers, il a également pour but de trancher, dans l'intérêt général, des questions qui relèvent de l'ordre public, en élevant les normes de protection des droits de l'homme et en étendant la jurisprudence dans ce domaine à l'ensemble de la communauté des Etats parties à la Convention."²

Si tout cela doit produire un effet utile, comme il se doit dans le système de la CEDH où le principe d'effectivité a été érigé en principe d'interprétation, cela veut dire aussi que la Cour ne saurait se désintéresser des conséquences qui s'attachent à sa fonction, éminemment judiciaire, de dire le droit et, partant de la phase ultime et nécessaire d'un arrêt au fond qui est celle de l'exécution.

En effet, à quoi bon dire le droit tel qu'il doit être interprété si aucune conséquence pratique -hormis éventuellement celle concernant la réparation pécuniaire- ne s'y attache?

La question de l'exécution des arrêts de la Cour ne peut faire abstraction du contexte dans lequel se situe le système de contrôle européen et des aspects essentiels de celui-ci. Il y a donc, ou il devrait y avoir, un lien très fort de cause à effet entre la partie en droit d'un arrêt constatant une violation de la CEDH, qui découle de l'application d'une loi nationale dont les dispositions ne cadrent pas en tout ou en partie avec le texte conventionnel, et la partie consacrée à la satisfaction équitable de même que celle renfermant le dispositif. Et cela compte tenu, justement, de la nature du système européen tel qu'il se dégage de la jurisprudence de la Cour ainsi que de la pratique et des déclarations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (Comité), chargé de veiller à l'exécution des arrêts.

Il faut donc examiner le problème de l'exécution en tenant compte des traits saillants de ce système, à savoir que la CEDH a instauré un ordre public européen; que ses normes s'intègrent dans un contexte de nature constitutionnelle; que le rôle du Comité revêt encore, du moins pour ce qui est de l'exécution des arrêts, un caractère quasi-judiciaire (ce, malgré le fait qu'il ne dispose plus du pouvoir de décision initialement prévu).

¹ En voici un exemple, parmi beaucoup d'autres: "La Cour rappelle d'abord que dans une affaire issue d'une requête individuelle, elle n'a pas pour tâche de contrôler dans l'abstrait une législation ou une pratique contestée, mais doit autant que possible se limiter, sans oublier le contexte général, à traiter les questions soulevées par le cas concret dont elle se trouve saisie" (*Amann*, 88).

Un ordre public européen. Il est admis que la CEDH a instauré un véritable ordre public européen. C'est la Commission européenne des Droits de l'Homme qui, la première, l'a affirmé voici près de quarante ans par une formulation qui frappe encore par son inspiration et sa concision.³ En voici donc les éléments essentiels : abandon de la règle de la réciprocité entre Etats dans l'application des normes du traité et, dès lors, affirmation du caractère objectif, et non contractuel, des obligations assumées ; autonomie d'un ordre juridique général, commun aux Etats contractants, par rapport aux ordres juridiques particuliers à chacun des Etats. Le rappel fait par la Commission au Statut du Conseil de l'Europe ne semble pas dû à un hasard de rédaction : le lien qu'elle établit entre le système de contrôle de la CEDH et les obligations assumées par les Etats membres peut aider, comme on le verra, à replacer la question de l'exécution des arrêts dans le cadre particulier du Statut de l'Organisation.

Un contexte de nature constitutionnelle. Comme l'indique son Préambule, la CEDH vise à assurer une garantie collective des droits de l'homme et des libertés fondamentales. De par leur inspiration et la technique de rédaction utilisée, ses normes traduisent par conséquent des valeurs qui constituent le socle du patrimoine commun des Etats. Il faut donc entendre par contexte de nature constitutionnelle la garantie collective des droits, reposant sur des valeurs communes partagées par la communauté des Etats représentés au sein du Conseil de l'Europe. Et c'est dans cet esprit qu'il faut comprendre l'affirmation de la Cour selon laquelle la CEDH est l'"instrument constitutionnel de l'ordre public européen".⁴

Le Comité, bras armé de la CEDH, jouissant de prérogatives quasi-judiciaires. En règle générale, toute décision judiciaire se doit d'être exécutée. Au niveau international, ce principe appelle des aménagements dus au fait qu'il n'est pas envisageable, du moins au sein du Conseil de l'Europe, un recours à la force pour faire exécuter des décisions prises par des organes statutaires ou conventionnels, fussent-elles des décisions rendues par la Cour. Les moyens de pression dont les organes supranationaux peuvent user, car c'est bien de cela qu'il s'agit, s'inscrivent en définitive dans un contexte politique et diplomatique. Et c'est le rôle que la CEDH assigne au Comité, car celui-ci est tenu à veiller à l'exécution des arrêts (art. 46 CEDH). Mais la pratique montre qu'en s'acquittant de ses tâches, le Comité se livre en fait -comme le prouve le rôle qu'il joue lorsque des modifications législatives sont requises de la part d'un Etat suite à un constat de violation- à une évaluation des attendus de l'arrêt, ce qui l'amène du même coup à scruter, et par là même et d'une certaine façon à interpréter les attendus de l'arrêt, celui-ci étant le plus souvent muet quant aux mesures concrètes que l'Etat doit adopter pour s'y conformer.

De ce fait, le Comité s'attribue -et se voit reconnaître- des prérogatives quasi-judiciaires.

On voit là se dessiner un enjeu capital où se croisent -et s'affrontent- deux logiques et deux légitimités : celle d'une justice supranationale voulue par les Etats et partagée par eux, tant au niveau du contenu des droits à protéger que des règles de fonctionnement des organes de contrôle (Cour et Comité) ; celle des structures étatiques nationales (exécutif, législatif et judiciaire) qui semblent hésiter à se considérer effectivement et toujours liées par des obligations internationales découlant de décisions de justice, étrangères au système étatique, dont l'opacité et l'« irrespect » pour des traditions nationales sont parfois décriés.

³ "(E)n concluant la Convention, les Etats Contractants n'ont pas voulu se concéder des droits et obligations réciproques utiles à la poursuite de leurs intérêts nationaux respectifs, mais réaliser les objectifs et idéaux du Conseil de l'Europe, tels que les énonce le Statut, et instaurer un ordre public communautaire des libres démocraties d'Europe afin de sauvegarder leur patrimoine commun de traditions politiques, d'idéaux, de liberté et de prééminence du droit" (Autriche c. Italie, Ann. Vol. 4, p. 117).

⁴ Cour EDH, Loizidou, Exceptions préliminaires, par. 80.

Or, la nature même du système de contrôle européen considéré comme relevant de l'ordre public et se rapportant à un instrument de nature constitutionnelle, oblige à se poser la question si la situation actuelle au niveau de l'exécution des arrêts reflète bien la conception qu'ont les Etats du Conseil de l'Europe d'une justice supranationale destinée à prévaloir, d'une façon ou d'une autre, sur des logiques et des légitimités nationales.

Nous allons nous interroger successivement sur la nature juridique des obligations à charge des Etats en matière d'exécution des arrêts de la Cour que ainsi sur la portée du contrôle du Comité sur la législation nationale à partir desdits arrêts.

II- Nature juridique des obligations à charge des Etats en matière d'exécution

De façon générale, les Etats parties à la CEDH, c'est-à-dire tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, ont assumé l'obligation précise de respecter les droits de l'homme. Cela ressort clairement non seulement de l'art. 1 CEDH aux termes duquel « Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au titre I de la présente Convention », mais aussi de l'art. 3 du Statut de l'Organisation qui prévoit que « Tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. (...) ». L'on peut ajouter qu'en vertu de l'art. 8 du Statut, le Comité peut inviter à se retirer de l'Organisation l'Etat qui a « enfreint gravement les dispositions de l'article 3 ». Il y a là plus qu'une simple affirmation de principes, mais bien la reconnaissance qu'il incombe au Comité de s'assurer à n'importe quel moment que chaque Etat respecte les engagements solennels qu'il a assumés.

Peut être rangée parmi ceux-ci l'obligation d'exécuter un arrêt rendu par la Cour. En la matière, une double obligation pèse sur l'Etat, comme le prévoit l'art. 46 CEDH.

D'abord, la reconnaissance par l'Etat de la force obligatoire de l'arrêt : « Les Hautes Parties Contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties » (par. 1). Notons au passage que le texte conventionnel utilise l'expression « s'engagent à se conformer » et non « se conforment ». A l'origine, cette tournure (« s'engagent à... ») avait également été proposée pour la rédaction de l'art. 1 CEDH. Or, comme la Cour l'a relevé, l'utilisation de l'indicatif présent marque clairement l'intention d'empêcher qu'un Etat fasse preuve d'atermoiements dans la reconnaissance des droits.⁵ Peut-on, a contrario, estimer qu'en matière de force obligatoire d'un arrêt doit être reconnue à l'Etat, et par ricochet au Comité, une sorte de marge d'appréciation ? La pratique suivie par l'organe exécutif de l'Organisation semble plaider en ce sens.

Ensuite, l'obligation de se conformer à un arrêt ne concerne que « les litiges » auxquels un Etat est partie défenderesse. Il ne subsiste donc pas une obligation *erga omnes*, à charge des autres Etats, de se conformer à un principe dégagé par la Cour dans un arrêt qui concerne seulement l'Etat défendeur. Rien n'empêcherait, toutefois, le Comité d'en tirer des conclusions valant pour d'autres Etats,⁶ et cela au titre du pouvoir général de contrôle qui lui est reconnu par le Statut de l'Organisation.

⁵ « En substituant le mot “reconnaisant” à “s’engagent à reconnaître” dans le libellé de l’art. 1, les rédacteurs de la Convention ont voulu indiquer de surcroît que les droits et libertés du Titre I seraient directement reconnus à quiconque releverait de la juridiction des Etats contractants” (Irlande c. Royaume-Uni, 239).

⁶ Lesquels connaîtraient, par hypothèse, la même situation juridique à propos de laquelle la Cour a conclu à la violation de la CEDH.

Pour ce qui est de l'exécution de l'arrêt, l'art. 46 CEDH prévoit que « L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution » (par. 2). Cette disposition semble impliquer que quelque chose reste à exécuter suite à l'arrêt et que le Comité est tenu de s'assurer que tel soit bien le cas. Si l'on excepte la matière de la satisfaction équitable, consistant en le versement d'une somme d'argent à titre de réparation pour les préjudices subis, l'exécution devrait viser des obligations spécifiques auxquelles l'Etat serait tenu. Ce point sera abordé ci-après.

Si l'on se place sur le terrain de l'art. 46 CEDH, la jurisprudence de la Cour et la pratique du Comité ont essayé de préciser le contenu de cette disposition.

La jurisprudence de la Cour a connu, à cet égard, une évolution des plus marquantes. Deux grands principes y ont été affirmés. En premier lieu, un arrêt constatant une violation de la CEDH « entraîne pour l'Etat défendeur l'obligation juridique au regard de la Convention de mettre un terme à la violation et d'en effacer les conséquences de manière à rétablir autant que faire se peut la situation antérieure à celle-ci ».⁷

En second lieu l'Etat peut être tenu « à choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les mesures générales et/ou, le cas échéant, individuelles à adopter dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à la violation constatée par la Cour et d'en effacer, autant que possible, les conséquences ».⁸

De plus, la liberté du choix des moyens dont l'Etat jouit lui est reconnue « pour autant que ces moyens soient compatibles avec les conclusions contenues dans l'arrêt de la Cour ».⁹

Deux remarques s'imposent. Selon cette jurisprudence, les mesures d'ordre général ou individuel visent à l'évidence la situation personnelle du requérant et non nécessairement une modification législative valant pour l'ensemble des justiciables. Ensuite, les moyens que l'Etat choisit doivent être « compatibles avec les conclusions contenues » dans l'arrêt. S'il est normal que le juge de la « compatibilité » soit bien l'organe compétent à surveiller l'exécution, c'est-à-dire le Comité, l'objet de l'éventuel contrôle de compatibilité peut raisonnablement soulever des interrogations. Quelles peuvent être, donc, ces « conclusions contenues dans l'arrêt » ? S'agit-il du dispositif ? A l'évidence, il faudrait répondre par la négative, le dispositif se limitant dans la quasi totalité des cas à constater une violation et à accorder une réparation pécuniaire. S'agit-il alors du raisonnement juridique qui sous-tend le constat ? Mais alors on élargirait considérablement le champ des investigations du Comité qui se verrait investi d'un pouvoir extraordinaire plaçant l'Etat en cause devant des inconnues qui se concilient mal avec le principe de sécurité juridique inhérent, comme l'affirme la Cour elle-même, au système de la CEDH.¹⁰

En réalité, la jurisprudence ci-dessous rappelée n'a fait que consacrer la pratique que le Comité a élaboré, de façon pragmatique et à l'initiative des services du Secrétariat Général du Conseil de l'Europe (Direction générale des droits de l'homme) depuis le milieu des années '70. C'est la Cour qui semble donc avoir emboîté le pas de l'organe de surveillance qui était constamment placé, lorsqu'il était appelé à se pencher sur un arrêt rendu par la Cour, à combler un vide compte tenu de l'absence d'indications quant à son exécution.

⁷ *Brumarescu/Art. 41, 19*).

⁸ *Scozzari e Giunta, 249*.

⁹ *Ibid., 249*.

¹⁰ *Marckx, 58*.

La pratique du Comité suit un ordonnancement et un calendrier désormais bien établis. Les règles adoptées par le Comité en vue de l'application de l'art. 46, par. 2 CEDH, et notamment la règle n° 3,¹¹ précisent le rôle qu'il est appelé à jouer. Trois éléments sont à relever. D'abord, il est précisé que l'Etat concerné dispose d'une « discrétion » pour « choisir les moyens nécessaires pour se conformer à l'arrêt ». Ensuite, le Comité examine si l'Etat a adopté des mesures individuelles « pour assurer que la violation a cessé et que la partie lésée est placée, dans la mesure du possible, dans la situation qui était la sienne avant la violation de la Convention ». Enfin, il incombe au Comité de veiller à ce que « des mesures générales ont été adoptées afin de prévenir de nouvelles violations similaires à celles constatées ou de mettre un terme à des violations continues ». Ce dernier point n'est sans soulever des problèmes quant à son interprétation. Si les mesures d'ordre individuelles se conçoivent aisément, compte tenu et du texte de l'art. 41 CEDH et du fait que la requête individuelle se rapporte à une situation bien définie qui peut avoir causé un préjudice au requérant, les mesures d'ordre général, elles, consistant essentiellement en l'adoption d'amendements législatifs et réglementaires, semblent viser des situations qui, stricto sensu, n'ont pas été examinées par la Cour qui, comme on l'a vu, ne saurait se pencher sur la compatibilité d'une loi nationale in abstracto.

On est bien, ici, dans un cadre nouveau, celui du suivi par le Comité des engagements assumés par les Etats du fait de leur adhésion au Conseil de l'Europe. Ce qui peut paraître étrange est que cette procédure de suivi sui generis ait été reliée et intégrée à un contrôle qui normalement ne devrait s'appuyer que sur des constatations précises contenues dans l'arrêt de la Cour et sur un argumentaire circonstancié quant au but des mesures législatives et réglementaires dont l'adoption serait requise.

¹¹ Règle n° 3. Information à l'intention du Comité des Ministres □ sur les mesures prises afin de se conformer à l'arrêt

a. Lorsque, dans un arrêt transmis au Comité des Ministres en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention, la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses protocoles et/ou accorde à la partie lésée une satisfaction équitable en application de l'article 41 de la Convention, le Comité invite l'État intéressé à l'informer des mesures prises à la suite de cet arrêt, eu égard à l'obligation qu'il a de s'y conformer selon l'article 46, paragraphe 1, de la Convention.

b. Dans le cadre de la surveillance de l'exécution d'un arrêt par l'État défendeur, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention, le Comité des Ministres examine si:

- la satisfaction équitable octroyée par la Cour a été payée, assortie d'éventuels intérêts de retard;
- et, le cas échéant, en tenant compte de la discrétion dont dispose l'État concerné pour choisir les moyens nécessaires pour se conformer à l'arrêt, si:
 - des mesures individuelles¹ ont été prises pour assurer que la violation a cessé et que la partie lésée est placée, dans la mesure du possible, dans la situation qui était la sienne avant la violation de la Convention;
 - des mesures générales² ont été adoptées, afin de prévenir de nouvelles violations similaires à celles constatées ou de mettre un terme à des violations continues.

Un nouveau palier a été franchi en 2004, qui fait suite aux réflexions et aux décisions prises pour essayer de résoudre la grave crise qui affecte le fonctionnement actuel de la Cour car celle-ci, désormais, n'est plus à même de répondre dans des délais acceptables à la demande de justice.

Le 12 mai 2004, le Comité a adopté une résolution (Res (2004)3)¹² invitant la Cour à identifier dans les arrêts, dans toute la mesure du possible, « ce qui, d'après elle, révèle un problème structurel sous-jacent et la source de ce problème ». Un peu plus d'un mois après, la Cour a donné effet à cette invitation dans une affaire soulevant un problème d'ordre législatif quant à l'indemnisation de citoyens dont les biens avaient été expropriés suite à la cession à un Etat étranger de territoires situés au delà d'une rivière (Boug).

S'agissant d'un arrêt de Grande Chambre, et adopté à l'unanimité, il est indispensable d'en rappeler les passages pertinents.¹³

« Avant d'examiner les demandes de satisfaction équitable présentées par le requérant au titre de l'article 41 de la Convention, et eu égard aux circonstances de l'espèce ainsi qu'à l'évolution de sa charge de travail, la Cour se propose d'examiner quelles conséquences peuvent être tirées de l'article 46 de la Convention pour l'Etat défendeur. Elle rappelle qu'aux termes de l'article 46 les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs rendus par la Cour dans les litiges auxquels elles sont parties, le Comité des Ministres étant chargé de surveiller l'exécution de ces arrêts. Il en découle notamment que, lorsque la Cour constate une violation, l'Etat défendeur a l'obligation juridique non seulement de verser aux intéressés les sommes allouées au titre de la satisfaction équitable prévue par l'article 41, mais aussi de choisir, sous le contrôle du Comité des Ministres, les

¹² *Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 15.b du Statut du Conseil de l'Europe, Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, et que l'un des moyens les plus importants pour atteindre ce but est la sauvegarde et le développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales;*

Réaffirmant sa conviction que la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après dénommée «la Convention») doit demeurer le point de référence essentiel dans le domaine de la protection des droits de l'homme en Europe et rappelant son engagement à prendre des mesures visant à garantir l'efficacité à long terme du système de contrôle institué par la Convention;

Rappelant le caractère subsidiaire du mécanisme de contrôle institué par la Convention, qui présuppose, conformément à son article 1^{er}, que les droits et libertés garantis par la Convention soient protégés tout d'abord par le droit interne et appliqués par les autorités nationales;

Se félicitant à cet égard de ce que la Convention fait aujourd'hui partie intégrante de l'ordre juridique interne de l'ensemble des Etats parties;

Rappelant que, en vertu de l'article 46 de la Convention, les Hautes Parties contractantes s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après dénommée «la Cour») dans les litiges auxquels elles sont parties et que l'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des Ministres qui en surveille l'exécution;

Soulignant l'intérêt d'aider l'Etat concerné à identifier les problèmes sous-jacents et les mesures d'exécution nécessaires; Estimant que la mise en œuvre des arrêts serait facilitée si l'existence d'un problème structurel était déjà identifiée dans l'arrêt de la Cour;

Gardant à l'esprit les observations faites sur cette question par la Cour elle-même lors de la session du Comité des Ministres du 7 novembre 2002;

Invite la Cour:

I. *dans toute la mesure du possible, à identifier dans les arrêts où elle constate une violation de la Convention ce qui, d'après elle, révèle un problème structurel sous-jacent et la source de ce problème, en particulier lorsqu'il est susceptible de donner lieu à de nombreuses requêtes, de façon à aider les Etats à trouver la solution appropriée et le Comité des Ministres à surveiller l'exécution des arrêts;*

II. *à signaler spécialement tout arrêt comportant des indications sur l'existence d'un problème structurel et sur la source de ce problème non seulement à l'Etat concerné et au Comité des Ministres, mais aussi à l'Assemblée parlementaire, au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe et au Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, et à signaler de manière appropriée ces arrêts dans la base de données de la Cour.*

¹³ *Arrêt Broniowski du 22 juin 2004.*

mesures générales et/ou, le cas échéant, individuelles à intégrer dans son ordre juridique interne afin de mettre un terme à la violation constatée par la Cour et d'en effacer autant que possible les conséquences. L'Etat défendeur demeure libre, sous le contrôle du Comité des Ministres, de choisir les moyens de s'acquitter de son obligation juridique au regard de l'article 46 de la Convention, pour autant que ces moyens soient compatibles avec les conclusions contenues dans l'arrêt de la Cour (*Scozzari et Giunta c. Italie* [GC], n^{os} 39221/98 et 41963/98, § 249, CEDH 2000-VIII). »¹⁴

Après avoir relevé que la violation constatée découlait d'une situation concernant un grand nombre de personnes, certaines desquelles avaient déjà saisi la Cour de requêtes similaires, la Cour a estimé que c'était là « non seulement un facteur aggravant quant à la responsabilité de l'Etat au regard de la Convention à raison d'une situation passée ou actuelle, mais également une menace pour l'effectivité à l'avenir du dispositif mis en place par la Convention ». ¹⁵ Aussi a-t-elle poursuivi en ces termes.

« Bien qu'en principe il n'appartienne pas à la Cour de définir quelles peuvent être les mesures de redressement appropriées pour que l'Etat défendeur s'acquitte de ses obligations au regard de l'article 46 de la Convention, eu égard à la situation à caractère structurel qu'elle constate, la Cour observe que des mesures générales au niveau national s'imposent sans aucun doute dans le cadre de l'exécution du présent arrêt, mesures qui doivent prendre en considération les nombreuses personnes touchées. Surtout, les mesures adoptées doivent être de nature à remédier à la défaillance structurelle dont découle le constat de violation formulé par la Cour, de manière que le système instauré par la Convention ne soit pas surchargé par un grand nombre de requêtes résultant de la même cause. Pareilles mesures doivent donc comprendre un mécanisme offrant aux personnes lésées une réparation pour la violation de la Convention établie dans le présent arrêt relativement à M. Broniowski. A cet égard, la Cour a le souci de faciliter la suppression rapide et effective d'un dysfonctionnement constaté dans le système national de protection des droits de l'homme. Une fois un tel défaut identifié, il incombe aux autorités nationales, sous le contrôle du Comité des Ministres, de prendre, rétroactivement s'il le faut (voir les arrêts *Bottazzi c. Italie* [GC], n^o 34884/97, § 22, CEDH 1999-V, *Di Mauro c. Italie* [GC], n^o 34256/96, § 23, CEDH 1999-V, et la Résolution provisoire du Comité des Ministres ResDH(2000)135 du 25 octobre 2000 (Durée excessive des procédures judiciaires en Italie : mesures de caractère général) ; voir également *Brusco c. Italie* (déc.), n^o 69789/01, CEDH 2001-IX, et *Giacometti et autres c. Italie* (déc.), n^o 34939/97, CEDH 2001-XII), les mesures de redressement nécessaires conformément au principe de subsidiarité de la Convention, de manière que la Cour n'ait pas à réitérer son constat de violation dans une longue série d'affaires comparables. »¹⁶

¹⁴ Arrêt précité,

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*

Cette évolution jurisprudentielle est de taille, car dans le cas d'espèce la Cour a pris soin d'indiquer clairement quelle est l'obligation de résultat à laquelle l'Etat défendeur est tenu, tant en ce qui concerne les mesures individuelles que pour ce qui est des mesures législatives générales. Et cela se retrouve, correctement, dans le dispositif de l'arrêt dans lequel la Cour, après avoir constaté la violation de la CEDH, indique ce qui suit.

« *Dit* que la violation constatée ci-dessus résulte d'un problème structurel lié au dysfonctionnement de la législation et de la pratique internes occasionné par l'absence d'un mécanisme effectif visant à mettre en œuvre le « droit à être crédité » des demandeurs concernés par des biens abandonnés au-delà du Boug ;

Dit que l'Etat défendeur doit garantir, par des mesures légales et des pratiques administratives appropriées, la mise en œuvre du droit patrimonial en question pour les autres demandeurs concernés par des biens abandonnés au-delà du Boug, ou fournir à ceux-ci en lieu et place un redressement équivalent, conformément aux principes de la protection des droits patrimoniaux énoncés à l'article 1 du Protocole n° 1 ; ».¹⁷

Plaçons-nous à présent sur le terrain strict de l'exécution d'un arrêt par lequel la Cour constate une violation visant une situation déterminée. L'art. 41 CEDH (satisfaction équitable) prévoit à cet égard ce qui suit.

« Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie Contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable ».

Cette disposition, qui ne brille pas par sa clarté, appelle plusieurs remarques qui prennent appui sur la jurisprudence, ancienne et récente, de la Cour.

Une observation liminaire s'impose. Il a été affirmé dans la jurisprudence que la décision que la Cour est amenée à prendre au fond est "déclaratoire pour l'essentiel".¹⁸ L'on a déduit, à tort à mon avis, que cela circonscrit la tâche assignée à la juridiction de Strasbourg: dire le droit, de manière abstraite en quelque sorte, en laissant à l'organe de surveillance (Comité) le soin d'en tirer les conséquences quant à son exécution, à l'exception de l'éventuelle satisfaction équitable dont le quantum est indiqué par la Cour elle-même dans son arrêt. En fait, par caractère "déclaratoire", la Cour semble avoir visé surtout l'effet rétroactif ou pas de son arrêt "à des actes ou situations juridiques antérieurs au prononcé" dudit arrêt.¹⁹

Il faut noter d'emblée que la lettre et l'esprit de l'art. 41 CEDH semblent imposer à la Cour, en principe, de rechercher dans chaque cas d'espèce si, en cas de constat de violation, une *restitutio in integrum* totale ou partielle est envisageable. Ce n'est qu'à titre subsidiaire que la Cour apprécie souverainement ("s'il y a lieu") s'il convient d'accorder une satisfaction équitable sous la forme d'une réparation pécuniaire.

¹⁷ *Ibid.* points 3 et 4 du dispositif.

¹⁸ *Marckx*, 58.

¹⁹ *Cela semble ressortir assez clairement des développements consacrés par la Cour à ce sujet dans l'arrêt Marckx.*

L'on sait que, comme l'a relevé la Cour dans une des toutes premières affaires dans lesquelles cette question a été abordée, le libellé de cette disposition (anciennement, art. 50) avait été inspiré par des clauses figurant dans une série de traités d'arbitrage.²⁰ Ces clauses visaient "à régir la situation dans laquelle un Etat, disposé pourtant à s'acquitter de ses obligations internationales, se trouve pour des raisons d'ordre constitutionnel empêché de le faire sans amender la constitution". Dans ce cas lesdites clauses "confèrent au tribunal arbitral le pouvoir de transformer cette obligation en une obligation de payer à la partie lésée une satisfaction équitable d'une autre sorte".²¹

Or, l'approche suivie par la Cour durant les trente premières années de son fonctionnement se caractérise par la quasi totale absence de réflexion quant à la possibilité de *restitutio in integrum*. Dans nombre d'affaires, dans lesquelles les requérants avaient demandé l'adoption par l'Etat défendeur de mesures spécifiques, parfois d'ordre législatif, la Cour a répondu qu'elle n'avait pas compétence pour donner des directives aux gouvernements. Un infléchissement de cette façon de voir s'est produit au début des années 90 et a concerné des situations portant sur des droits patrimoniaux. La Cour y a précisé, parfois, que la meilleure façon d'exécuter l'arrêt aurait été de restituer le bien litigieux au requérant, mais que si cela s'avérait difficile l'Etat serait tenu de verser à la partie lésée une somme compensatoire.²² L'actuelle Cour laquelle est allé plu loin car, dans des situations comparables, elle a également indiqué dans le dispositif ce qui se retrouvait, jusque là, seulement dans la partie en droit de l'arrêt.²³

Ce n'est que récemment que la Cour semble avoir pris conscience de la nécessité pour elle de tirer les conséquences qui s'attachent à son argumentaire, en indiquant plus ou moins clairement la nature des mesures individuelles ainsi que celles d'ordre législatif que l'Etat devrait mettre en oeuvre afin de donner exécution à l'arrêt.²⁴

Une dernière remarque vise à souligner que la satisfaction équitable n'est possible qu'au bénéfice de la "partie lésée", ce qui semble vouloir comporter implicitement que la *restitutio in integrum*, et donc aussi les mesures d'ordre administratif ou législatif destinées à la réaliser, ne peuvent avoir pour destinataire que la partie lésée et non d'autres justiciables se trouvant dans la même situation.²⁵

A la lumière des textes, de la jurisprudence de la Cour et de la pratique du Comité quelle est la nature juridique des obligations assumées par l'Etat en matière d'exécution d'un arrêt ?

A l'évidence, la réponse n'est pas aisée car elle doit intégrer différents éléments: la logique du système, une interprétation jurisprudentielle qui n'a pas encore atteint un degré de cohérence et de stabilité suffisant, la pratique du Comité. Si l'on s'en tient seulement à une interprétation stricte des textes –l'exécution ne pouvant porter que sur l'objet du contentieux tel qu'il a été décidé par la Cour et par rapport auquel celle-ci s'est prononcée sur la question de la satisfaction équitable au sens de l'art. 41CEDH- l'on pourrait raisonnablement conclure que, dans le cadre des requêtes individuelles,

²⁰ DeWilde, Ooms et Versyp/Art.50, 20.

²¹ Voir l'opinion séparée commune des juges Holmbäck, Ross et Wold annexée à l'arrêt ci-dessus.

²² Hentrich, Papamichalopoulos.

²³ Brumarescu/Art. 41.

²⁴ Gencel, Assanidze, Broniowski, Ilascu, Somogyi, Sejdovic.

²⁵ La solution pourrait être différente pour ce qui est des requêtes étatiques lorsqu'elles concernent des manquements allégués se rapportant à une situation générale.

l'obligation à charge de l'Etat défendeur ne concerne que l'exécution des parties du dispositif ayant trait à la situation personnelle du requérant.

Toutefois, l'on doit tenir compte aussi de la pratique du Comité, acceptée par les Etats, qui a considérablement élargi sa compétence à partir de l'exécution d'un arrêt rendu par la Cour, en particulier lorsque le Comité invite l'Etat défendeur à modifier sur tel ou tel autre point une législation ou une pratique nationales qui, selon les attendus de l'arrêt, ne cadreraient pas en principe avec les obligations découlant de la CEDH.

Or, la base juridique pour l'action du Comité dans le premier cas (examen de la situation individuelle du requérant) doit bien évidemment être recherchée dans l'art. 46 CEDH. Toutefois, lorsque le Comité examine une question se rapportant à l'exécution d'un arrêt et qui implique l'adoption par l'Etat d'une mesure de caractère général, il semble agir plutôt dans l'intérêt de la collectivité des Etats.

Le Comité (de même d'ailleurs que l'Assemblée Parlementaire) associe les mesures de caractère général destinées à éviter la répétition des affaires, pour lesquelles l'on a constaté une violation de la CEDH, aux mesures individuelles destinées à donner exécution à l'arrêt, estimant qu'il agit là en vertu de l'art. 46 CEDH. Il semble y avoir des raisons tenant à l'évolution du système de protection, qui peuvent expliquer la pratique du Comité en matière de mesures de caractère général. En effet, dans l'ancien système, lorsque l'affaire n'était pas déferée à la Cour (ancien art. 32 CEDH) le Comité tenait du texte conventionnel des pouvoirs de décision plus larges que ceux qui lui étaient et lui sont reconnus par ledit art. 46 CEDH en tant qu'organe d'exécution d'un arrêt rendu par la Cour.

La conclusion que l'on peut en retirer est qu'il s'agit là de questions différentes et que les pouvoirs du Comité reposent sur une base juridique qui n'est pas la même dans les deux hypothèses. Dans le cas de mesures de caractère individuel, ses pouvoirs se fondent sur l'art. 46 CEDH. Dans le cas de mesures de caractère général, qui ont bien évidemment un caractère préventif car elles visent à éviter la répétition de violations similaires de la CEDH, la base juridique semble devoir être recherchée dans l'art.3 du Statut du Conseil de l'Europe, combiné avec l'art. 1 de la CEDH (obligation de respecter les droits de l'homme).

III- Contrôle européen des choix législatifs nationaux

Les considérations qui viennent d'être développées ont, me semble-t-il, suffisamment balisé le terrain et mis en exergue les points qui me paraissent essentiels. Comme on l'a relevé, en règle générale il n'appartient pas à la Cour d'annuler une loi nationale de même qu'il ne peut pas découler du contrôle judiciaire auquel elle se livre à l'occasion de l'examen d'une affaire un quelconque pouvoir d'imposer une solution législative de préférence à une autre. Telle est la conclusion à laquelle on est contraint de parvenir pour peu que l'on recherche quelle était l'intention initiale des Etats, telle qu'elle se déduit des Travaux préparatoires. L'on sait que la proposition initiale de l'Assemblée parlementaire tendait à faire en sorte que l'arrêt de la Cour puisse prescrire à l'Etat « d'annuler, de suspendre ou d'amender la décision incriminée »²⁶. Cette proposition, toutefois, ne fut pas accueillie et c'est la formulation que l'on retrouve dans la version actuelle de l'art. 41 CEDH qui a été insérée dans le texte.

Donc, non seulement la Cour ne pourrait obliger l'Etat à modifier une disposition de loi, mais elle n'aurait pas non plus la compétence de lui prescrire un comportement précis quant à la mesure incriminée.

²⁶ Voir pour l'histoire le *Recueil des travaux préparatoires de la Convention des droits de l'Homme, Conseil de l'Europe, volume I, La Haye, Martinus Nijhoff, 1975.*

Cela étant, la pratique suivie depuis de décennies par le Comité, reflétant de la sorte une sorte de consensus implicite de la part des Etats, ainsi que la jurisprudence de la Cour ci-dessus rappelée et qui semble s'être alignée sur cette pratique, ont à n'en pas douter modifié les données du problème. Ce qui paraît étonnant est que ni le protocole n° 11, qui a amendé en profondeur le système de contrôle, ni le protocole n° 14 en cours de ratification n'ont songé à actualiser une disposition comme celle de l'art. 41 CEDH qui, à l'évidence, ne correspond plus à l'état actuel de la question. Il faudra peut-être attendre une véritable refondation du système de protection pour qu'il en soit ainsi.

En conclusion, sur la base de la pratique suivie par le Comité et la timide évolution jurisprudentielle de la Cour qui a bel et bien ouvert une brèche, laquelle demande toutefois à être pavée non seulement de bonnes intentions, l'on peut soutenir qu'il découle de l'arrêt de la Cour, lorsque celle-ci prescrit l'adoption d'une mesure législative spécifique pour redresser la situation individuelle de requérant, une obligation juridique pour l'Etat en cause de la mettre en œuvre. Il est entendu que l'indication fournie par la Cour ne concerne qu'une obligation de résultat, l'Etat demeurant libre de choisir les moyens qu'il estime les plus appropriés à cet effet sous le contrôle du Comité. Cette obligation se fonde, outre que sur l'interprétation que la Cour donne désormais de l'art. 41 CEDH, aussi et surtout sur l'acceptation par les Etats de modifier ou intégrer des dispositions législatives nationales à la demande du Comité, sur la base de l'arrêt de la Cour. Il n'est que de consulter le site du Comité consacré à l'exécution des arrêts de la Cour pour s'en convaincre.

En l'état actuel de la question, l'on peut considérer que, d'une part, il incombe à la Cour de s'assurer dans chaque cas où elle constate une violation qu'une *restitutio in integrum* est possible ou non et que, d'autre part, si aucune indication ne figure dans le dispositif de l'arrêt à ce sujet, il faille en déduire que nulle question concernant l'éventuelle adoption par l'Etat d'une mesure individuelle ne se pose. En d'autres termes, les pouvoirs du Comité se trouvent circonscrits par l'arrêt dont il surveille l'exécution.

En ce qui concerne les mesures dites de caractère général, consistant avant tout à légiférer erga omnes, à titre préventif afin d'éviter un contentieux de même nature que celui au titre duquel a été constatée une violation, la conclusion paraît moins évidente. En effet, stricto sensu, nulle obligation juridique, au titre des obligations assumées en tant que Partie Contractante de la CEDH, ne paraît pouvoir être déduite à cet égard des textes et de la logique du système, fondé à l'évidence sur le principe de subsidiarité. En particulier, pareille obligation ne saurait prendre appui ni sur l'art. 41 CEDH, qui concerne la situation individuelle du requérant, ni sur l'art. 46 CEDH qui renvoie à l'arrêt qui s'est prononcé sur un « litige » précis.

Cela étant, il est évident que l'on ne saurait passer sous silence la pratique des Etats tant il est vrai qu'il pèse sur eux, après un constat de violation, une obligation morale doublée d'une obligation politique de faire en sorte que le système juridique national respecte les grands principes sur lesquels s'est bâtie la communauté d'Etats européens. S'il est constant que la CEDH est un élément de l'ordre constitutionnel de l'Europe, il apparaît qu'en définitive le contrôle de conventionalité/constitutionnalité se trouve partagé entre la Cour qui dit le droit interprété et le Comité sur qui repose pour l'essentiel, à moins que la jurisprudence Broniowski ne se généralise, la tâche de définir concrètement les contours d'une législation qui serait imposée à l'Etat au titre de ses obligations en tant que membre du Conseil de l'Europe.

Il reste, toutefois, à définir le degré de l'obligation qui pèse sur l'Etat étant donné que l'action du Comité se situe dans une sphère qui est à mi-chemin entre le politique et le judiciaire et où les règles en matière de coopération entre Etats, toujours largement souverains, acquièrent un relief particulier.

IV- Qu'en est-il de la transparence du système ?

Le questionnement peut surprendre, mais il mérite d'être posé. Le problème ne semble concerner que la procédure d'évaluation par le Comité, suite à un arrêt de la Cour, d'une situation d'incompatibilité entre une loi nationale et les exigences de la CEDH. Il ne se rapporte par conséquent qu'aux mesures dites générales.

Il y a deux aspects différents dans cette interrogation : le premier a trait au principe même du contrôle supranational par un organe judiciaire et/ou politique sur des questions étroitement liées à l'histoire et aux traditions politiques et juridiques d'un Etat ; le second aux modalités du contrôle tel qu'il s'opère au sein du Conseil de l'Europe.

Quant au premier aspect, ce qui peut faire problème est le fait qu'un Etat soit obligé de modifier son système juridique, dont les fondements reposent sur des lois votées par un pouvoir législatif démocratiquement élu, ce sur la base de décisions prises par des organes judiciaires ou politiques échappant à tout contrôle parlementaire. L'objection n'est pas nouvelle, car elle a été soulevée à plusieurs reprises à propos de telle ou telle autre décision de la Cour.

Pour ce qui est du volet judiciaire, l'on ne peut que relever que cette situation se retrouve dans la totalité des systèmes juridiques européens des Etats membres du Conseil de l'Europe, dans lesquels le pouvoir judiciaire, qu'il s'agisse de la juridiction ordinaire ou de celle constitutionnelle, est et doit demeurer indépendant. Or, il est dans l'ordre des choses que des mesures d'ordre législatif puissent être mises en échec par des décisions de justice, surtout dans le cadre du contrôle de la constitutionnalité des lois.

Pour ce qui est du rôle que joue le Comité en matière de surveillance de l'exécution on doit observer que cela fait partie de la règle du jeu acceptée par les Etats qui sont, par définition, démocratiques et respectueux de la prééminence du droit.

Le deuxième aspect est plus difficile à cerner et à expliquer car il concerne les modalités concrètes des prises de décisions. Si celles qui se rapportent à la fonction judiciaire de la Cour sont parfaitement claires et transparentes, les modalités qui se rapportent à la procédure devant le Comité accordent, par contre, une trop large place à des interventions à caractère administratif dont une certaine (et nécessaire ?) opacité semble être la règle.²⁷ Il est vrai que, depuis de longues années déjà, tout ce qui

²⁷ Voici comment sont décrites ces modalités sur le site du Conseil de l'Europe (Droits de l'Homme) consacré à l'exécution des arrêts de la Cour :

"(...) La Direction Générale des Droits de l'Homme assiste le Comité des Ministres lorsqu'il exerce cette compétence en vertu de la Convention. En étroite collaboration avec les autorités de l'Etat concerné, la Direction examine la question de savoir quelles sont les mesures qu'il convient de prendre afin de se conformer à l'arrêt de la Cour. Sur demande du Comité des Ministres, la Direction lui procure des avis et conseils qui sont basés sur l'expérience et la pratique des organes de la Convention.

Selon la pratique bien établie du Comité des Ministres, tant qu'un Etat n'a pas adopté les mesures satisfaisantes, aucune résolution finale retirant l'arrêt du rôle du Comité des Ministres n'est adoptée, et des explications ou des actions continuent d'être exigées de la part de l'Etat. Pendant l'examen de l'affaire le Comité peut prendre différentes mesures pour favoriser l'exécution. Il peut normalement adopter des résolutions intérimaires contenant en général des indications sur les mesures intérimaires déjà prises et fixant un calendrier prévisionnel pour les réformes envisagées ou encourageant l'Etat défendeur à poursuivre certaines réformes ou insistant sur la prise des mesures nécessaires à l'exécution. Si l'exécution rencontre des obstacles, il est également fréquent que la Direction Générale des Droits de l'Homme engage une discussion plus approfondie avec les autorités concernées afin d'examiner les solutions possibles. Le Comité peut user de tout son poids pour amener l'Etat concerné à respecter les arrêts de la Cour y inclus en constatant le non-respect de la Convention et en adoptant les réponses appropriées. Dans la pratique, le Comité des Ministres n'est toutefois que très rarement amené à recourir à des pressions politiques et diplomatiques, mais sert plutôt de forum pour un dialogue constructif à travers lequel les Etats parviennent à des solutions satisfaisantes en matière d'exécution des arrêts."

concerne la procédure se déroulant devant le Comité au regard des décisions de la Cour fait l'objet d'une diffusion et d'une publicité sur les sites Internet du Conseil de l'Europe. En particulier, y figurent en bonne place les ordres du jour et les conclusions des réunions du Comité consacrées à l'examen des questions relatives à l'exécution des arrêts de la Cour. Il n'en demeure pas moins que, s'agissant de mettre en œuvre des principes dégagés par un arrêt au moyen d'une activité qui, par la force des choses comme on l'a noté précédemment, acquiert un relief quasi-judiciaire, l'essentiel des modalités y compris les contacts avec les parties intéressées, gagneraient à être plus lisibles afin d'assurer le maximum de transparence.

L'on objectera à cela, à juste titre, que le Conseil de l'Europe assure déjà en cette matière le maximum de transparence compatible avec les exigences d'une procédure dont les acteurs principaux sont les Etats et qu'en l'occurrence le niveau d'information qui est accessible peut servir d'exemple à d'autres organisations internationales dont l'opacité est très affirmée. L'objection semble fondée d'autant que, comme cela peut se déduire aisément des procédures qui viennent d'être rappelées, l'on ne peut y déceler aucun déficit démocratique.

Le questionnement, toutefois, peut se poser toujours à l'occasion de telle ou telle autre affaire qui serait décidée par la Cour mais dont l'examen serait, en quelque sorte, achevé par une résolution du Comité.

Il serait indispensable alors que la Cour se voie reconnaître la compétence, en amendant au besoin la CEDH, non seulement de dire le droit et d'indiquer le but des mesures individuelles à adopter par l'Etat défendeur, mais aussi de préciser, au bénéfice de la collectivité des Etats parties, les grands principes qui devraient inspirer les modifications législatives nécessaires.

Dans cette perspective si la Cour estimait ne pas devoir faire usage de cette faculté, nulle décision ne serait alors à prendre par le Comité au sujet des mesures dites générales. On éliminerait ainsi, à la source, le résidu d'opacité qui peut encore être décelé.