Strasbourg, 3 juin 2008 **CommDH/Speech(2008)9**

Colloque « *Vers une mise en œuvre renforcée de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) au niveau national* »,

Stockholm, 9-10 juin 2008, organisé sous l'égide de la présidence suédoise du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe.

Thème 3 : aider les Etats membres à mettre en œuvre la Convention

***Le rôle du Commissaire,* par Thomas Hammarberg, commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe**

Toute action efficace en faveur des droits de l'homme doit commencer chez soi. Les relations diplomatiques qu'entretiennent les Etats, ainsi que les traités internationaux et leurs mécanismes de suivi, sont certes importants et encouragent effectivement les pays à renforcer leurs efforts au niveau national. Cependant, tout progrès véritable doit être fondé sur des décisions nationales. Cet aspect ne doit pas être négligé et constitue une dimension essentielle du mandat du commissaire.

En effet, aux termes de l'article 3 de mon mandat :

> **«** *Le ou la commissaire* :

a. promeut, dans les Etats membres, l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'homme ;

b. contribue à la promotion du respect effectif et de la pleine jouissance des droits de l'homme dans les Etats membres ;

e. identifie d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique des Etats membres en ce qui concerne le respect des droits de l'homme tels qu'ils ressortent des instruments du Conseil de l'Europe, encourage la mise en œuvre effective de ces normes par les Etats membres ***et les aide, avec leur accord, dans leurs efforts visant à remédier à de telles insuffisances*** *; » (non accentué dans l'original).*

Le commissaire n'a donc pas seulement pour mission de mettre le doigt sur les insuffisances observées dans les Etats membres, il doit également entretenir un dialogue avec les gouvernements. Cette institution extrajudiciaire n'a pas vocation à prononcer des jugements juridiquement contraignants sur le respect ou non des obligations en matière de droits de l'homme. Son rôle est plutôt de servir de relais entre le Conseil de l'Europe et ses Etats membres et d'aider les autorités des différents pays à imaginer des solutions nationales pour

faciliter la mise en œuvre de la CEDH et des autres instruments de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

Dans ce contexte, permettez-moi d'insister tout particulièrement sur trois activités essentielles prévues par mon mandat.

I. Aider les Etats membres à prévenir les violations de la CEDH

Grâce au dialogue permanent qu'il entretient avec les différents acteurs du domaine des droits de l'homme dans les Etats membres, le commissaire est à même de passer au crible toute évolution en la matière sur une base régulière. S'il décèle des activités ou des omissions susceptibles de mener à un non-respect de la CEDH, il alerte les autorités de l'Etat membre concerné, afin de les encourager à résoudre le problème avant qu'il n'y ait violation de la Convention et que la Cour, ou les autres mécanismes de suivi, n'en soient saisis.

Connaissant la jurisprudence de la Cour concernant les diverses situations que l'on peut rencontrer dans nos Etats membres, il est à même de reconnaître les insuffisances qui pourraient s'avérer problématiques au regard de la Convention. A titre d'exemple, lors de la mission spéciale que j'ai menée en Arménie après l'instauration de l'état d'urgence en mars dernier, l'absence de toute enquête indépendante efficace s'est révélée être un problème manifeste. M'appuyant sur les prescriptions de la Cour, j'ai insisté sur la nécessité absolue de mener une telle enquête. Cette analyse a été bien accueillie par le Gouvernement arménien et nous étudions actuellement les modalités de mise en œuvre de cette enquête indépendante.

En effet, le commissaire peut adopter l'approche pragmatique qui consiste à proposer respectueusement, au moyen d'une « recommandation », des mesures qu'il a jugées efficaces dans d'autres pays confrontés à des difficultés similaires. Ainsi, les principes de type constitutionnel énoncés par la Cour peuvent être adaptés par le commissaire sous forme de suggestions concrètes. Récemment, à la suite de mon rapport de 2007, le Gouvernement polonais a mis en place une commission spéciale chargée de mettre en œuvre mes recommandations et me consulte régulièrement, ainsi que mon Bureau, pour s'assurer qu'elles sont bien comprises. C'est là un des exemples les plus prometteurs.

II. Aider les Etats membres à corriger les situations de non-respect de la CEDH

Lorsque les autorités nationales, la Cour, l'un des différents mécanismes spécifiques de suivi ou le commissaire détectent des situations ayant déjà entraîné des violations des droits de l'homme dans un pays, le commissaire peut aider les autorités à corriger la situation.

Si la Cour ne peut aller au-delà de l'objet de la requête dont elle a été saisie, le commissaire peut en revanche s'intéresser à tous les aspects d'un phénomène. A titre d'exemple, dans son arrêt relatif à l'affaire *Hummatov c. Azerbaijan* du 29 novembre 2007[1], la Cour a estimé que les soins médicaux dispensés au requérant dans la prison de Gobustan étaient inadéquats et que cette inadéquation devait avoir causé à l'intéressé une souffrance mentale considérable, propre à porter atteinte à la dignité humaine et équivalant à un traitement dégradant. En conséquence, la Cour a conclu à une violation de l'article 3. Lors de ma récente visite en Azerbaïdjan, j'ai visité la prison de Gobustan et j'ai eu l'occasion d'examiner de nombreux

[1] Requêtes n°s 9852/03 et 13413/04.

problèmes liés à la condamnation des prisonniers à perpétuité, à leurs conditions de détention et à leur situation juridique. A la lumière des principes énoncés par la Cour et des recommandations du CPT, je me suis efforcé de suggérer aux autorités des mesures qui allaient au-delà du problème examiné par la Cour.

Au fil de ses visites de pays et de ses activités thématiques, le commissaire acquiert une connaissance de la manière dont les différents pays résolvent des difficultés qui s'avèrent, au demeurant, souvent semblables. Cela lui permet de proposer des solutions possibles aux autorités nationales intéressées. Ainsi, les bonnes pratiques mises en œuvre dans d'autres Etats membres sont échangées par l'intermédiaire du commissaire.

En réalité, la différence entre prévention et mesures correctives n'est pas facile à établir. En effet, les mesures correctives font partie de la prévention. Voici un exemple.

Dans de nombreuses affaires portant sur des comportements abusifs de la police, la Cour a conclu à l'absence d'enquête indépendante. Ayant rencontré ce problème dans plusieurs pays, j'ai décidé d'organiser fin mai à Strasbourg un atelier d'experts sur les « mécanismes de plainte contre la police », afin de réfléchir ensemble aux solutions à apporter. Des représentants des mécanismes de plainte, de la police, du ministère public, des autorités gouvernementales, d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales et des universitaires spécialistes du domaine ont participé à cet atelier.

Il existe actuellement dans les Etats membres du Conseil de l'Europe divers mécanismes permettant d'enquêter sur les plaintes déposées à l'encontre de la police. Quelques Etats ont mis en place des instances opérant indépendamment de la police. D'autres, plus nombreux, confient aux procureurs la direction et la supervision des enquêtes menées par la police. Certains ont mis sur pied des équipes constituées de procureurs et de policiers spécialisés. Plusieurs Etats européens ont également engagé une réforme de leurs procédures actuelles. L'atelier avait pour objectif de partager des expériences concernant les différents modèles et procédures appliqués dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, d'évaluer leur indépendance, leur efficacité et leur transparence, d'examiner les difficultés qu'ils recèlent et d'échanger des bonnes pratiques dans ce domaine.

III. Aider les structures nationales des droits de l'homme (SNDH) à mettre en œuvre la CEDH

La Résolution (99) 50 charge expressément le commissaire de coopérer avec les SNDH et de les aider à s'acquitter de leurs obligations de la meilleure façon possible[2]. Les SNDH sont des instances indépendantes créées dans le cadre des législations nationales pour conseiller les gouvernements ou d'autres autorités nationales sur la meilleure façon de respecter les normes en matière de droits de l'homme. Elles entretiennent de longue date un dialogue constructif avec les autorités à tous les niveaux. Conformément aux propositions formulées par le Groupe des Sages, j'ai mis en place une coopération renforcée avec les SNDH, afin de les sensibiliser aux normes du Conseil de l'Europe, de sorte qu'elles puissent aider leurs autorités à les mettre

[2] Article 3 c: « Le ou la commissaire : dans toute la mesure du possible, utilise et coopère avec les structures « droits de l'homme » dans les Etats membres. Là où de telles structures n'existent pas, le ou la commissaire encourage leur mise en place ». Article 3 d: « Le ou la commissaire : favorise l'action des médiateurs nationaux ou autres institutions similaires lorsqu'il en existe ».

en œuvre. Nous avons également constitué un réseau de SNDH visant à favoriser l'inspiration mutuelle entre les différentes instances nationales extrajudiciaires de protection des droits de l'homme. Un tel réseau peut représenter un atout lorsqu'il s'agit, par exemple, d'élaborer un plan d'action national pour les droits de l'homme.

Trois résultats concrets méritent d'être mentionnées à cet égard :

La participation des SNDH à la mise en œuvre des recommandations de 2004

Nos correspondants au sein des SNDH ont participé à l'évaluation de la mise en œuvre des recommandations formulées par le Comité des Ministres en 2004, entreprise par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH). Compte tenu de leur charge de travail, le Bureau du commissaire a décidé de ne consulter les SNDH que sur deux des cinq recommandations, à savoir la Recommandation (2004)5 sur la vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes fixées par la Convention européenne des droits de l'homme et la Recommandation (2004)6 sur l'amélioration des recours internes. Ces recommandations semblaient correspondre le plus étroitement aux mandats de la plupart des SNDH.

La réaction des SNDH s'est avérée très positive. Le commissaire a reçu 36 réponses de correspondants, qu'il a rassemblées et transmises au Comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des droits de l'homme (DH-PR). Cette expérience a montré que le Bureau du commissaire pouvait être un intermédiaire efficace pour informer, encourager la participation et recueillir des contributions des SNDH, notamment en utilisant le réseau des points de contact récemment créé. Le deuxième résultat positif de cette consultation a été de contribuer à faire mieux connaître le rôle joué par les SNDH dans la mise en œuvre des arrêts de la Cour.

L'exécution des arrêts de la Cour

Certaines SNDH ont exprimé le souhait de renforcer leur capacité d'agir dans l'exécution des arrêts de la CEDH. Elles ont demandé à mon Bureau de les aider à mieux comprendre quel était leur rôle, tel que prévu par la règle n° 9[3] des Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables[4]. En travaillant

---

[3] *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 Secrétariat porte, selon des modalités appropriées, toutes communications reçues auxquelles il est fait référence au paragraphe 1 de cette Règle, à la connaissance du Comité des Ministres. Il en fait de même à l'égard de toutes communications reçues auxquelles il est fait référence au paragraphe 2 de cette Règle, accompagnées de toutes observations de la ou des délégation(s) concernée(s), à condition que ces dernières soient transmises au Secrétariat dans un délai de cinq jours ouvrables après notification d'une telle communication.

[4] Adoptées par le Comité des Ministres le 10 mai 2006, lors de la 964e réunion des Délégués des Ministres.

avec elles sur les documents publics du site web du CM et sur le Premier rapport annuel sur l'exécution des arrêts de la Cour, nous avons apporté aux SNDH les informations dont elles avaient besoin. A la suite de cela, sous l'égide de mon Bureau, des experts de plusieurs SNDH ont procédé à un échange de vues sur les bonnes pratiques qui permettraient de faciliter l'exécution de certains types d'arrêts et d'empêcher la répétition de certaines violations au niveau national.

La formation des SNDH

Cofinancé par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne, le projet (appelé « Projet Peer-to-Peer ») consiste en un programme de travail qui sera mis en œuvre par le Bureau du commissaire aux droits de l'homme en 2008 et 2009. Il a pour but de constituer un réseau actif de structures nationales extrajudiciaires indépendantes de protection des droits de l'homme (SNDH), conformes aux Principes de Paris, en mettant particulièrement l'accent sur les Etats membres qui ne font pas partie de l'Union européenne. Le Projet Peer-to-Peer vise à permettre aux structures nationales d'améliorer leurs performances en ce qui concerne :

- la sensibilisation aux droits de l'homme dans leur pays ;
- la détection de problèmes potentiels ou existants dans le domaine des droits de l'homme ;
- la conduite efficace d'enquêtes lorsque leur mandat le prévoit ;
- le développement d'un dialogue constructif avec les autorités pour leur signaler ou résoudre les problèmes liés à la protection des droits de l'homme ;
- leur capacité à susciter une mobilisation rapide des partenaires internationaux en cas de nécessité.

Le programme consistera essentiellement à organiser des ateliers destinés à de petits groupes de praticiens des SNDH, de façon à échanger certaines informations sur les normes juridiques régissant les domaines d'action prioritaires des SNDH et à procéder à une évaluation par les pairs des pratiques utilisées ou envisagées en Europe. Un manuel en plusieurs langues sera élaboré à l'issue de chaque atelier et sera distribué aux SNDH et aux autres acteurs concernés. Le choix des thèmes des ateliers tiendra compte des priorités indiquées par les SNDH. Le retour d'informations obtenu à la suite des deux premiers ateliers s'est avéré très positif. Je suis convaincu qu'à mesure que les SNDH acquerront une meilleure connaissance des moyens à leur disposition et de leurs responsabilités, ainsi que des bonnes pratiques mises en œuvre par leurs collèges dans d'autres pays, elles joueront un rôle de plus en plus actif auprès de leurs autorités pour les conseiller sur la manière de mieux protéger les droits de l'homme dans nos Etats membres.

******

Nous tendons à accorder une place toujours plus importante au principe de subsidiarité, avec le commissaire dans le rôle de facilitateur. Afin que cette évolution porte ses fruits, les autorités étatiques doivent faire preuve d'ouverture d'esprit et de réceptivité aux idées et aux propositions. Jusqu'à présent, j'ai relevé des signes encourageants.