



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Strasbourg, le 7 décembre 2009

CommDH(2009)38rev  
Version originale : anglais

**LA PREVENTION DES VIOLATIONS DES DROITS DE L'HOMME  
PASSE PAR LA MISE EN ŒUVRE SYSTEMATIQUE DES NORMES  
EXISTANTES AU NIVEAU NATIONAL**

**Mémoire du Commissaire aux Droits de l'Homme**

**Contribution à la conférence de haut niveau  
sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme**

**Interlaken, Suisse, 18-19 février 2010**

1. Le Commissaire tient à apporter sa contribution au succès de la conférence d'Interlaken. Il est essentiel à ses yeux que les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe réaffirment leur engagement à protéger les droits de l'homme et qu'une feuille de route en vue de l'évolution de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) soit établie.
2. Le Commissaire a suivi de près le travail imposant que la Cour a réalisé sous une pression croissante puisque le nombre d'arrêts est passé de 695 en l'an 2000 à 1 543 en 2008. Malgré les précieuses indications données par les arrêts et les décisions de la Cour aux Etats membres depuis un demi-siècle, le nombre de requêtes introduites devant cette institution considérée par toutes les personnes qui vivent en Europe comme leur *ultimum remedium* n'a pas diminué. Le Commissaire est profondément préoccupé par l'augmentation de la charge de travail de la Cour ; en octobre 2009, elle comptait en effet environ 115 000 affaires pendantes. A cela s'ajoute le fait que, sur la totalité des arrêts rendus depuis 1959, la Cour a conclu dans plus de 81 % des cas à une violation d'au moins un des articles de la Convention par l'Etat mis en cause.
3. Par ailleurs, le Commissaire constate avec une certaine inquiétude qu'environ 50 % des requêtes recevables sont répétitives, c'est-à-dire que la Cour a déjà rendu des arrêts dans des affaires relatives au même problème qui, normalement, aurait dû être réglé par l'Etat défendeur.
4. Le fait que 90 % des requêtes introduites devant la Cour soient clairement irrecevables ou manifestement mal fondées révèle un grave manque d'information sur la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) et sur les procédures de la Cour.
5. Cette situation confirme l'*important déficit de mise en œuvre systématique* par les Etats de leurs engagements au titre de la Convention tels que les interprètent les arrêts de la Cour. Or, les arrêts doivent être exécutés rapidement et de manière pleine et entière pour empêcher des violations analogues de se reproduire. Malgré des progrès sensibles, on est encore loin – dans les faits – d'une véritable prise en compte des normes de la Convention dans le droit interne et la pratique des Etats membres.
6. Le Commissaire tient à souligner qu'en fin de compte, la crédibilité des normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme dépend de leur application concrète par les Etats membres. D'où la nécessité au niveau national d'une démarche systématique de prévention des violations et de mise en œuvre des normes acceptées par les Etats. Le présent mémorandum porte sur cet aspect.
7. L'importance fondamentale de la prévention des violations au niveau national a été soulignée par le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) dans son Rapport final d'activités « Garantir l'efficacité à long terme de la Cour européenne des droits de l'homme », adopté le 8 avril 2004. Le CDDH y note, entre autres, la nécessité d'un suivi régulier et transparent de la mise en œuvre des cinq recommandations pertinentes du Comité des Ministres que le Commissaire considère comme primordiales<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Rec (2000)2 sur le réexamen ou la réouverture de certaines affaires au niveau interne suite à des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, Rec(2002)13 sur la publication et la diffusion dans les Etats membres du texte de la Convention européenne des droits de l'homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, Rec(2004)4 sur la Convention européenne des droits de l'homme dans l'enseignement universitaire et la formation professionnelle, Rec(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, Rec(2004)6 sur l'amélioration des recours internes.

8. Le Commissaire recommande que les Etats membres appliquent et surveillent systématiquement la mise en œuvre de ces cinq recommandations que vient compléter, de fait, la Recommandation CM (2008)2 sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour.
9. Dans cette perspective, le Commissaire considère qu'il est impératif que les Etats membres fassent traduire dans leurs langues officielles *tous* les arrêts de principe de la Cour afin que les juridictions nationales comprennent bien, au moment d'appliquer le droit, les grands principes de la Convention. Cela faciliterait et favoriserait aussi la vérification effective de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes et la jurisprudence évolutive de la Cour.
10. Il ne fait aucun doute qu'il faut consacrer beaucoup plus d'énergie à la mise en œuvre des normes européennes des droits de l'homme, car le système européen de protection de ces droits ne saurait, du fait de sa nature intrinsèquement subsidiaire, se substituer durablement aux systèmes nationaux.
11. Pour combler le déficit de mise en œuvre, les gouvernements doivent mettre au point *rapidement une stratégie systématique globale* à même de garantir dans leur juridiction la pleine réalisation des traités européens relatifs aux droits de l'homme, à commencer bien sûr par la Convention et la jurisprudence de la Cour.
12. A cet égard, le Commissaire fait remarquer que la Convention (par l'intermédiaire de la Cour) n'est pas un texte isolé mais qu'elle fait partie d'un ensemble d'importants traités européens ayant trait aux droits de l'homme tels que la Charte sociale européenne révisée, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. La mise en œuvre effective de ces traités devrait également être une priorité politique puisque, de fait, ils complètent la Convention et forment avec elle le système européen de protection des droits de l'homme.
13. Tout processus de mise en œuvre systématique des normes de la Convention par les Etats membres devrait être holistique, ce qui exige des mesures systématiques de transposition dans les législations nationales des dispositions d'autres traités importants relatifs aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Il convient aussi d'envisager sérieusement le renforcement des travaux très utiles des organes de suivi indépendants de l'Organisation. L'idée de systématiser l'action des Etats en matière de droits de l'homme n'est pas nouvelle mais, jusqu'à présent, elle a été sous-estimée et trop peu explorée. Le Commissaire pense que la conférence de haut niveau d'Interlaken tombe à point nommé pour relancer cette idée et lui redonner du souffle, en coopération avec tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.
14. Dès 1993, à Vienne, la Conférence mondiale sur les droits de l'homme a mis en évidence un décalage préoccupant entre les normes adoptées et la réalité dans un certain nombre de pays, et recommandé à tous les gouvernements d'établir un *plan national* de mise en œuvre de leurs obligations en matière de droits de l'homme. Seize ans plus tard, seuls quelques pays se sont dotés d'un tel plan mais plusieurs Etats membres travaillent actuellement à l'élaboration du leur.
15. Il n'existe pas de recette universelle pour la systématisation des activités de mise en œuvre effective des normes des droits de l'homme. Néanmoins le Commissaire a élaboré à l'intention des Etats membres des lignes directrices<sup>2</sup> pratiques qu'il juge utile de rappeler ici.

---

<sup>2</sup> Voir aussi la Recommandation du Commissaire sur les activités systématiques de mise en œuvre des droits de l'homme au niveau national, CommDH(2009)3, 18/02/2009.

16. Il est conseillé de commencer toute activité systématique en matière de droits de l'homme par un *état des lieux national* brossant un tableau vaste et précis de la situation. L'évaluation rigoureuse des politiques et des pratiques existantes et le diagnostic des problèmes sont décisifs pour une réalisation effective des droits de l'homme. L'état des lieux devrait nécessairement comporter une évaluation au plan national du niveau de mise en œuvre des principaux traités des droits de l'homme internationaux et européens tels que la Convention. A cet égard, le Commissaire insiste pour que, dans tous les pays, l'état des lieux fasse le point sur les arrêts de principe de la Cour, quel que soit l'Etat défendeur.
  17. La deuxième étape importante consiste à élaborer un *plan d'action national en matière de droits de l'homme* pour apporter des solutions aux problèmes répertoriés dans l'état des lieux. Dans ce plan, devraient figurer des activités concrètes et le nom des autorités responsables de leur réalisation. Ces activités devraient être assorties de calendriers et de repères à des fins de suivi et d'évaluation. Enfin, les obligations de rendre compte au niveau international devraient être intégrées dans le processus.
  18. L'Etat devrait associer *tous les acteurs* à tous ces processus, en particulier les Structures nationales des droits de l'homme (SNDH), la société civile et les représentants des groupes défavorisés. Le caractère ouvert et participatif de la démarche donne de la légitimité au plan, permet aux acteurs de se sentir impliqués et favorise la bonne application du plan. Tous les échanges avec les SNDH et les représentants de la société civile devraient être conduits dans le respect absolu de leur intégrité et de leur indépendance.
  19. La *mise en œuvre du plan d'action devrait être suivie régulièrement* et, à la fin, ses résultats devraient faire l'objet d'une évaluation indépendante. Il importe tout autant d'apprécier le processus en termes de participation, de diversité et de transparence que le résultat final en tant que tel.
  20. Les Etats devraient veiller à ce que le plan d'action bénéficie d'un *soutien à haut niveau et à long terme* grâce à la participation active des responsables politiques et des dirigeants des autorités et organismes responsables de sa mise en œuvre. Les plans d'action dont la durée dépasse celle des mandats électifs locaux et nationaux devraient être examinés et/ou adoptés par le parlement dans un souci de continuité.
  21. Pour assurer le financement des activités en matière de droits de l'homme, il importe également d'en coordonner la planification *avec le processus budgétaire*. Examiner les propositions budgétaires sous l'angle des droits de l'homme pour que les responsables politiques soient informés des conséquences de leurs décisions et qu'ils en répondent est une autre nécessité.
  22. Un aspect important de cette politique est l'intégration des droits de l'homme dans le travail quotidien des services de l'Etat et la mise en place d'une coordination et d'une coopération effectives entre les autorités à tous les niveaux, en créant des *réseaux et d'autres forums d'échange d'expériences et d'informations, de discussion et de planification*.
  23. La promotion d'une *culture des droits de l'homme*, elle aussi fondamentale, passe par la sensibilisation à ces droits et par leur intégration complète dans l'éducation et la formation. Il est essentiel d'utiliser, pour toutes les formes d'éducation aux droits de l'homme, un langage concret et accessible. Les *programmes et les matériels pédagogiques* devraient donc être adaptés et des méthodes d'apprentissage participatives appliquées. Il convient d'évaluer de manière systématique et permanente les *besoins des fonctionnaires et autres professionnels*
-

dont l'activité touche aux droits de l'homme, pour faire en sorte qu'ils connaissent précisément les dernières normes internationales en rapport avec leur domaine de compétence.

24. Il est également indispensable de créer des *systèmes appropriés de recueil et d'analyse des données*, y compris sur les groupes défavorisés. La collecte de données sensibles devrait se faire sur la base du volontariat et être assortie de garanties à même d'empêcher l'identification des individus appartenant à tel ou tel groupe. Les données officielles devraient être complétées par des informations pertinentes provenant des SNDH et des ONG.
25. Les *collectivités locales* devraient être encouragées à élaborer des états des lieux locaux et des plans d'action ou autres programmes pour examiner régulièrement la situation locale et coordonner les réponses apportées aux problèmes de droits de l'homme. Il convient de mettre en place des systèmes appropriés de suivi des prestations de services sanitaires, éducatifs et sociaux assurées par des acteurs privés ou publics en s'appuyant sur l'approche fondée sur les droits. A cet égard, l'expérience du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe pourrait être très utile.
26. Enfin et surtout, les Etats devraient vérifier la conformité des mandats des *SNDH* avec les Principes de Paris<sup>3</sup>. Ils devraient notamment veiller à ce que les institutions disposent de ressources suffisantes pour s'acquitter de leur mission de systématisation des activités en matière de droits de l'homme. Il serait bon d'envisager la possibilité de créer de telles institutions au niveau local ou régional afin d'en faciliter l'accès aux personnes dont les droits ont été violés. A condition de disposer de ressources suffisantes, les SNDH pourraient aussi faciliter la création de systèmes nationaux d'information sur la Convention et les procédures de la Cour, et rendre ces informations facilement accessibles à toutes les personnes intéressées.
27. Rien de tout cela n'est chose facile. La mise en œuvre des activités systématiques en matière de droits de l'homme est impossible sans la détermination des Etats membres à redoubler d'efforts pour consolider et poursuivre la concrétisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur ce continent. Le Commissaire invite tous les Etats membres à s'atteler d'urgence à la tâche.
28. Depuis sa création il y a un peu plus de dix ans, le Bureau du Commissaire, institution indépendante et impartiale du Conseil de l'Europe, a fait preuve de sa capacité à prévenir les atteintes aux droits de l'homme grâce à la rapidité et à la souplesse de ses interventions, à son travail de sensibilisation aux normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme et à son action en faveur de leur mise en œuvre, notamment de celles consacrées par la Convention, telles qu'interprétées par la Cour.
29. Parmi les principaux objectifs fixés par son mandat, le Commissaire doit recenser 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, à commencer par la Convention, encourager la mise en œuvre effective de ces normes par les Etats membres et *les aider, avec leur accord, dans leurs efforts visant à remédier à de telles insuffisances*.

---

<sup>3</sup> Les principes de Paris sur le statut des institutions nationales chargées de la promotion des droits de l'homme ont été approuvés par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1993. Ils s'appliquent aux différentes structures de défense des droits de l'homme qui peuvent coexister dans un même pays : médiateurs, commissions ou institutions des droits de l'homme, organes de promotion de l'égalité et autres structures plus spécialisées.

30. Concrètement, le Commissaire est un trait d'union entre le Conseil de l'Europe et ses Etats membres. Il est toujours prêt à proposer ses bons offices et à engager un dialogue avec les autorités nationales, par exemple sur les réformes juridiques ou autres qui pourraient être nécessaires pour donner plein effet aux normes de la Convention, c'est-à-dire à la jurisprudence de la Cour. Il n'empêche qu'il faut certainement faire beaucoup plus pour combler le déficit de mise en œuvre de ces normes par les Etats membres.
31. En dix ans, le Commissaire a établi un dialogue fluide et constructif avec tous les Etats membres. Ceux-ci ont su apprécier ses efforts soutenus et ses contributions régulières sur toutes les grandes questions relatives aux droits de l'homme. La mise en œuvre effective des normes de la Convention et d'autres traités importants par tous les pays d'Europe reste l'une des principales priorités lors de chacune des nombreuses visites que le Commissaire effectue chaque année dans les différents pays.
32. Le Commissaire a certes continué de conseiller les Etats membres et de leur apporter son concours, en tirant le meilleur parti du peu de ressources dont dispose son Bureau. De plus, les résultats qu'il a obtenus jusqu'à présent ont créé de nouvelles attentes qu'il s'emploie à combler, mais sa réussite dépend du renforcement de son Bureau et de ses effectifs.
33. La période qui s'ouvre devant nous ne sera pas facile pour les institutions qui défendent le système européen de protection des droits de l'homme. Il n'y a *pas* de solution miracle : toutes les parties concernées vont devoir s'investir sans s'économiser pour faire avancer la construction d'une Europe fondée sur les droits.
34. En ce qui concerne les atteintes aux droits de l'homme, « *prévention* » est le mot-clé. Les activités systématiques des Etats pourraient bel et bien combler le fossé entre les normes des droits de l'homme et la réalité. Le Commissaire exhorte tous les Etats membres présents à la conférence d'Interlaken à prendre l'engagement de mettre en place et/ou de mener à bien des activités systématiques de mise en œuvre des droits de l'homme au niveau national. Un jour prochain, en Europe, la protection des droits de l'homme devra commencer et finir au niveau national.