



Strasbourg, le 9 octobre 2017

CDL-AD(2017)017

Avis n° 903/2017

Or. : anglais

COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

OBSERVATIONS

**RELATIVES À LA RECOMMANDATION 2110(2017)
DE L'ASSEMBLEE PARLEMENTAIRE
DU CONSEIL DE L'EUROPE**

**SUR LA MISE EN OEUVRE DES ARRÊTS
DE LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME
EN VUE DE LA RÉPONSE DU COMITE DES MINISTRES**

**Adoptées par la Commission de Venise
à sa 112^e session plénière
(Venise, 6-7 octobre 2017)**

sur la base des commentaires de

M. Jan HELGESEN (membre, Norvège)

I. Introduction

1. Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a décidé, le 5 juillet 2017, de communiquer la Recommandation 2110 (2017) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur « la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme » à la Commission de Venise pour information et observations éventuelles.

2. Dans sa Recommandation 2110 (2017) adoptée le 29 juin 2017, l'APCE exhorte le Comité des Ministres à faire usage de tous les moyens dont il dispose pour accomplir ses tâches résultant de l'article 46.2 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). En conséquence, elle lui recommande, entre autres, de continuer à intensifier, au sein du Conseil de l'Europe, les synergies entre toutes les parties prenantes concernées, notamment la Cour européenne des droits de l'homme et son greffe, l'APCE, le Secrétaire Général, le Commissaire aux droits de l'homme, le Comité directeur pour les droits de l'homme, la Commission de Venise et le Comité européen pour la prévention de la torture.

3. Les observations font suite à une contribution de M. Helgesen et ont été adoptées par la Commission de Venise lors de sa 112^e session plénière (Venise, 6-7 octobre 2017).

II. Travaux antérieurs de la Commission de Venise dans ce domaine

A. Études et rapports généraux

4. À la demande du président de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE, la Commission de Venise a adopté en 2002 un « avis sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme » dans lequel elle examine les propositions existantes et formule un certain nombre de recommandations. Comme elle l'indique dans cet avis, elle attache une grande importance à l'exécution intégrale et opportune des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dont dépend l'efficacité du mécanisme européen de protection des droits de l'homme¹.

5. La Commission de Venise a réalisé en 2006 une étude comparative des recours internes existants en cas d'allégation de durée excessive d'une procédure en vue de proposer d'éventuelles améliorations en termes de disponibilité et d'effectivité². L'étude visait à aider les États à prévoir un recours ou à améliorer un recours déjà existant de manière qu'il soit compatible avec les exigences de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle entendait aussi aider le Comité des Ministres à s'assurer du respect de ces exigences. En fait, l'effectivité des recours internes par rapport à la durée des procédures est capitale pour l'exécution de nombreux arrêts ayant conclu à une violation de l'obligation de durée raisonnable.

6. Dans un rapport adopté en 2014, la Commission de Venise analyse, dans le contexte plus large de l'application des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme dans le droit national, le rôle des juridictions nationales dans la mise en œuvre de la CEDH et des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme³.

¹ Avis sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CDL-AD(2002)34, paragraphe 48).

² Rapport sur l'effectivité des recours internes en matière de durée excessive des procédures (CDL-AD(2006)036rev, paragraphe 2).

³ Rapport sur la mise en œuvre des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme dans la législation nationale et sur le rôle des juridictions (CDL-AD(2014)036).

B. Avis par pays

a. Avis sur les normes européennes relatives aux droits de l'homme

7. La Commission de Venise reçoit périodiquement, de l'APCE et des États membres, des demandes d'évaluation de la compatibilité d'un texte ou d'une pratique juridique avec la CEDH. De fait, la plupart de ses avis ont trait directement ou indirectement à au moins un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme ou à un article de la CEDH ou de ses protocoles, comme l'illustrent parfaitement les très nombreux renvois qu'elle fait à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans ses avis et ses études. De fait, lorsqu'elle analyse la compatibilité d'un texte législatif avec les normes européennes relatives aux droits de l'homme, elle fait bien entendu référence à la CEDH et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁴.

8. Lorsqu'elle renvoie à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme à l'occasion de l'analyse d'une disposition ou d'une pratique juridique donnée, la Commission de Venise attire l'attention des autorités nationales sur l'incompatibilité de cette dernière avec les droits fondamentaux consacrés par la CEDH ou ses protocoles⁵. Elle formule au besoin des recommandations spécifiques sur les modalités de révision de (projets de) lois ou de modification de pratiques afin d'en garantir la pleine conformité avec les exigences de la CEDH⁶. Lorsque la Cour européenne des droits de l'homme a déjà relevé une insuffisance dans un texte ou une pratique donnée, la Commission de Venise vérifie si un (projet d') amendement soumis à son avis a réussi ou échoué en tout ou en partie à la combler⁷.

9. La Commission de Venise sait que la question de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relève de la compétence exclusive du Comité des Ministres. Cela étant, la pratique susmentionnée de la Commission peut utilement contribuer à l'amélioration de l'exécution des arrêts de la CEDH.

⁴ Voir notamment l'avis concernant la loi fédérale n° 129-fz portant révision de certains actes législatifs (loi fédérale sur les activités indésirables d'organisations non gouvernementales étrangères et internationales) (CDL-AD(2016)020) ; l'avis relatif aux projets d'amendements à la loi sur les médias du Monténégro (CDL-AD(2015)004) ; l'avis relatif au projet de loi complétant le Code pénitentiaire de l'Arménie (CDL-AD(2011)024).

⁵ Voir notamment, parmi beaucoup d'autres avis, l'avis conjoint de la Commission de Venise, de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale des droits de l'homme et État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH/OSCE) sur deux projets de lois concernant les garanties de la liberté de réunion pacifique de l'Ukraine (CDL-AD(2016)030, paragraphes 71, 74) ; l'avis sur l'interdiction de la « propagande de l'homosexualité » à la lumière de la législation récente dans certains États membres du Conseil de l'Europe (CDL-AD(2013)022, paragraphes 78 à 83).

⁶ Voir, parmi de nombreux autres avis, l'avis relatif à la loi du 15 janvier 2016 portant modification de la loi sur la police et de certaines autres lois (CDL-AD(2016)012, paragraphe 133) ; l'avis sur le cadre juridique régissant les mesures de couvre-feu (CDL-AD(2016)010, paragraphes 98 à 100) ; l'avis conjoint sur le projet de loi relatif au ministère public de la République de Moldova (CDL-AD(2015)005, paragraphes 52, 111, 140) ; l'avis conjoint sur le projet de code électoral de Bulgarie (CDL-AD(2014)001, paragraphes 30, 72, 85) ; l'avis relatif au projet de loi complétant le Code pénitentiaire de l'Arménie (CDL-AD(2011)024, paragraphe 42).

⁷ Voir à ce sujet notamment l'avis relatif à la loi sur les organisations non gouvernementales (associations publiques et fonds) telle qu'amendée de la République d'Azerbaïdjan (CDL-AD(2014)043, paragraphes 38, 83-84, 45-46, 61) ; l'avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale des droits de l'homme et État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur le projet de loi portant modification et complétant certains actes législatifs, appuyé par le service d'information et de sécurité de la République de Moldova (CDL-AD(2014)009, paragraphes 12, 32, 46, 51, 52, 55, 57, 68, 75, 91) ; l'avis sur la loi sur les partis politiques de la Fédération de Russie (CDL-AD(2012)003, paragraphes 8, 10, 33, 54) ; l'avis sur la compatibilité de la législation de la République d'Azerbaïdjan relative aux organisations non gouvernementales avec les normes relatives aux droits de l'homme (CDL-AD(2011)035, paragraphes 46-47, 64, 109-111, 115) ; l'avis conjoint sur le Code électoral de la Moldova en vigueur le 10 avril 2008 (CDL-AD(2008)022, paragraphes 19 à 21) ; l'avis conjoint sur le Code électoral de la Moldova tel qu'amendé le 22 juillet et les 4 et 17 novembre 2005 par la Commission de Venise et le BIDDH/OSCE (CDL-AD(2006)001, paragraphes 88, 114).

b. Avis spécifiquement demandés dans le cadre d'une procédure d'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

10. Il a parfois été demandé à la Commission de Venise de donner son avis sur des mesures générales adoptées dans le but précis d'exécuter des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Les avis ci-après relèvent de cette catégorie :

- L'avis conjoint de la Commission de Venise, de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction générale droits de l'homme et État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe et du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE (BIDDH/OSCE) sur deux projets de lois concernant les garanties de la liberté de réunion pacifique de l'Ukraine (CDL-AD(2016)030). Cet avis, demandé par le Président de la *Verkhovna Rada* (Parlement) de l'Ukraine, porte sur deux projets de lois relatifs aux « garanties de la liberté de réunion pacifique » élaborés pour combler les lacunes législatives existantes dans ce domaine, comme la Cour européenne des droits de l'homme l'a souligné dans l'arrêt *Vyerentsov c. Ukraine* (requête n° 20372/11, 14 avril 2013).
- L'avis préliminaire sur le projet de loi portant modification de la loi relative au système judiciaire et au statut des juges d'Ukraine (CDL-AD(2015)008). Cet avis, demandé par le ministre ukrainien de la Justice, a trait au projet de loi portant modification de la loi relative au système judiciaire et au statut des juges d'Ukraine qui visait à remédier à un certain nombre d'insuffisances du système judiciaire que la Commission de Venise et la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques avaient relevées dans leur avis conjoint de 2010⁸ et à satisfaire aux exigences de l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Oleksandr Volkov c. Ukraine* (requête n° 21722/11, arrêt du 9 janvier 2013).
- L'avis conjoint de la Commission de Venise et de la Direction des droits de l'homme (DDH) de la Direction des droits de l'homme et État de droit (DGI) du Conseil de l'Europe sur les projets de lois portant modification des codes de procédure administrative, civile et pénale de la Géorgie (CDL-AD(2014)030). Cet avis, demandé par le ministre géorgien de la Justice, porte sur des projets d'amendements aux codes de procédure administrative, civile et pénale de la Géorgie qui introduisaient la possibilité de former un pourvoi en cassation lorsque « la décision de la Cour d'appel est contraire à la/aux décision(s) précédente(s) de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire/les affaires auxquelles la Géorgie était partie ».
- L'avis relatif au projet de loi portant modification du et ajouts au code civil (introduisant la réparation du préjudice non pécuniaire) de la République d'Arménie (CDL-AD(2013)037), demandé par le représentant permanent de la République d'Arménie auprès du Conseil de l'Europe. Le projet de loi introduisait dans le droit civil arménien une indemnisation au titre du préjudice non pécuniaire dans certaines conditions précises et limitées pour donner effet aux obligations de l'Arménie en vertu de la CEDH et exécuter comme il convient les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires *Poghosyan et Baghdasaryan c. Arménie* (requête n° 22999/06, arrêt du 12 juin 2012) et *Khachatryan et autres c. Arménie* (requête n° 23978/06, arrêt du 27 novembre 2012).
- L'avis sur la législation relative à la protection contre la diffamation de la République d'Azerbaïdjan (CDL-AD (2013)024). La Commission de Venise a rendu cet avis à la

⁸ Avis conjoint sur le projet de loi relative au système judiciaire et au statut des juges d'Ukraine par la Commission de Venise et la Direction de la coopération de la Direction générale des droits de l'homme et des affaires juridiques du Conseil de l'Europe (CDL-AD(2010)026).

demande de l'administration présidentielle de la République d'Azerbaïdjan qui avait sollicité son assistance pour rédiger une loi relative à la diffamation dans le cadre de l'exécution de deux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme⁹ dans lesquels cette dernière avait conclu à la violation de l'article 10 de la CEDH par l'Azerbaïdjan.

- L'avis sur le projet de loi portant modification de la et ajouts à la loi relative au service de remplacement de l'Arménie (CDL-AD(2011)051, en anglais seulement). Cet avis, demandé par le président de la Commission permanente de la défense, de la sécurité nationale et des affaires intérieures de l'Assemblée nationale, porte sur le projet de loi portant modification de la loi relative au service de remplacement de la République d'Arménie qui constituait une avancée importante pour l'exécution de l'arrêt de Grande Chambre du 7 juillet 2011 dans l'affaire *Bayatyan c. Arménie* (requête n° 23459/03).

11. Dans les avis susmentionnés, la Commission de Venise et la Direction des droits de l'homme formulent un certain nombre de suggestions précises pour améliorer les projets de lois soumis à leur analyse de manière qu'ils soient pleinement conformes à la jurisprudence afférente de la Cour européenne des droits de l'homme.

12. La Commission de Venise a aussi reçu une demande de mémoire *amicus curiae* du président de la Cour constitutionnelle albanaise sur la compatibilité de la loi n° 133/2015 de la République d'Albanie sur le traitement des biens et l'achèvement du processus d'indemnisation avec les exigences de l'article 1 du Protocole additionnel à la CEDH et la jurisprudence afférente de la Cour européenne des droits de l'homme. La loi n° 133/2015 visait à régler les problèmes administratifs concernant la restitution effective des biens et concernait, au moment de la rédaction du mémoire *amicus curiae*, environ 230 affaires pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme et plus d'une quinzaine d'affaires soumises à la surveillance du Comité des Ministres. La Commission de Venise a conclu qu'eu égard à la situation particulière de l'Albanie, on pouvait tout à fait dire que le nouveau cadre juridique effectif prévu par la loi n° 133/2015, susceptible d'entraîner une réduction de l'indemnisation des anciens propriétaires, satisfaisait au critère de proportionnalité de l'article 1 du Protocole additionnel à la CEDH¹⁰.

13. La Commission de Venise a aussi reçu des demandes analogues de l'APCE qui, dans sa Résolution 1920 (2013) sur l'état de la liberté des médias en Europe par exemple, demande un avis indiquant « si la législation italienne en matière de diffamation est conforme à l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme ». Elle a analysé les amendements législatifs visant à limiter l'usage des sanctions pénales pour diffamation et à abolir les peines de prison pour diffamation conformément aux arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme contre l'Italie. De son avis, les amendements susmentionnés représentaient un effort louable pour mettre le cadre juridique italien en matière de diffamation en conformité avec les exigences de la CEDH¹¹.

14. Enfin, la Commission de Venise a examiné la compatibilité, avec la CEDH, des amendements législatifs relatifs à la compétence de la Cour constitutionnelle russe de déclarer « non exécutoires » les décisions des juridictions internationales, notamment de la Cour européenne des droits de l'homme, lorsque leur exécution soulève des problèmes de constitutionnalité. Dans cet avis demandé par l'APCE, la Commission de Venise insiste de nouveau sur l'importance capitale de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits

⁹ *Mahmudov et Agazade c. Azerbaïdjan*, requête n° 35877/04, arrêt du 18 décembre 2008 et *Fatullayev c. Azerbaïdjan*, requête n° 40984/07, arrêt du 22 avril 2010.

¹⁰ Mémoire *amicus curiae* pour la Cour constitutionnelle sur la restitution des biens (CDL-AD(2016)023, paragraphes 1, 11, 18, 54).

¹¹ Avis sur la législation italienne relative à la diffamation (CDL-AD(2013)038, paragraphes 1, 59, 83).

de l'homme qui, de son avis, est une obligation juridique sans équivoque et impérative, dont le respect est essentiel à la préservation et à la consolidation des valeurs et des principes communs du continent européen¹².

C. Conférences et autres manifestations analogues

15. La Commission de Venise a en outre coorganisé¹³ en coopération avec divers partenaires un certain nombre de conférences, de séminaires et de manifestations analogues sur le mécanisme de la Convention européenne, dont les questions liées à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, ou y a simplement participé¹⁴.

III. Conclusions

16. La Commission de Venise a, à de très nombreuses occasions, mis en évidence les aspects juridiques de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle réaffirme, pour l'heure, les déclarations qu'elle a faites en 2002 :

« 49. Quel que soit le système judiciaire en cause, la question de l'exécution des décisions de justice est toujours un problème central. Cela dit, elle est particulièrement pertinente – voire « cruciale » – dans le cas des juridictions internationales puisque l'exécution des décisions est, pour l'essentiel, aux mains d'États souverains. D'autant plus si la cohésion au sein de la communauté des États est faible ou s'est affaiblie, et si l'instance internationale n'a pas le pouvoir de prendre des sanctions pour non-exécution de ses arrêts.

50. On pourrait prétendre que, dans la mesure où la Cour s'est vue elle-même comme n'ayant aucun moyen d'assurer l'exécution de ses décisions et que l'exercice du contrôle est laissé aux soins du Comité des Ministres, le problème de l'exécution des arrêts est une question d'ordre plus politique que juridique. Pour autant, les États ont l'obligation légale d'exécuter les arrêts de la Cour (voir ci-dessus paragraphe 28). De ce fait, la question de l'exécution des arrêts et de son contrôle est aussi un problème juridique qui justifie donc une approche de ce type »¹⁵.

17. La Commission de Venise est prête à jouer un rôle plus actif dans ce domaine dans le cadre des procédures d'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Ses avis peuvent aider le Comité des Ministres à voir si les mesures générales prises par les États membres sont suffisantes pour mettre un terme à la surveillance de l'exécution d'un arrêt ou d'un groupe d'arrêts. Ils peuvent aussi aider les États membres à mettre leurs lois qui ont entraîné des violations de la CEDH en conformité avec cette

¹² Avis final sur les amendements à la loi constitutionnelle fédérale sur la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie (CDL-AD(2016)016, paragraphe 38).

¹³ À titre d'exemples, citons : le 13^e Forum international sur la justice constitutionnelle « la CEDH au XXI^e siècle : pratique, problèmes et perspectives de mise en œuvre » coorganisé avec la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, l'Institut du droit et de la politique publique et l'Université d'État de Saint-Petersbourg, du 18 au 20 novembre 2010 à Saint-Petersbourg ; la Conférence sur « L'interaction des juridictions nationales et des cours européennes » coorganisée avec la Cour constitutionnelle de la Géorgie, USAID Géorgie, l'ABA Rule of Law Initiative et l'Open Society Foundation Géorgie, les 6 et 7 novembre 2007 à Batoumi ; la Conférence sur « Les remèdes à la durée excessive des procédures : une nouvelle approche des obligations des États membres du Conseil de l'Europe » coorganisée avec le ministère des Affaires étrangères de la Roumanie, le 3 avril 2006 à Bucarest.

¹⁴ Des représentants de la Commission de Venise ont participé à une conférence sur « Les répercussions de la Convention européenne des droits de l'homme sur la Constitution de la Bosnie-Herzégovine et le Code électoral » tenue le 28 janvier 2010 à Sarajevo et à une conférence sur « Les défis de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : dialogues sur le vote des prisonniers » coorganisée par le Conseil de l'Europe, l'Université d'État de Moscou, l'Université d'Oslo/PluriCourts, l'Université de Durham, la Higher School on Economics et l'Université du Surrey, le 30 octobre 2015 à Moscou.

¹⁵ Avis sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CDL-AD(2002)34, paragraphes 49-50).

dernière et à garantir la conformité de leurs projets de lois avec la CEDH, évitant ainsi d'autres violations.

18. La Commission de Venise a la possibilité de préparer ces avis avec d'autres services du Conseil de l'Europe, facilitant ainsi les synergies déjà existantes au sein de notre Organisation.

19. Elle est aussi bien placée pour mener des recherches et des études générales, notamment dans une perspective comparative, dans le but de contribuer à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

20. Elle encourage donc les organes compétents du Conseil de l'Europe et les États membres à tirer pleinement parti de ses compétences pour renforcer l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.