

## Fiche 2

# L'environnement institutionnel de la CEDH

- I. Les institutions intervenant dans le système de la Convention
- II. Les institutions intervenant dans la protection des droits de l'homme

### Définitions

**Le Conseil de l'Europe** : Organisation internationale, dont le statut est défini dans le traité de Londres du 5 mai 1949. Le Conseil de l'Europe siège à Strasbourg, avec pour mission de réaliser « *une union plus étroite entre ses membres afin de sauvegarder et promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social* ». Comptant 47 États parties, il est à l'origine de plus de 200 conventions, dont la plus importante est la CEDH.

**Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe** : Organe décisionnel du Conseil de l'Europe. À ce titre, il va notamment adopter des conventions et veiller à ce que les États les respectent. Il se compose des ministres des Affaires étrangères des États membres qui sont assistés de délégués permanents.

**L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe** : Organe composé de représentants de chaque parlement national. Elle a un rôle consultatif, lui permettant notamment d'adresser des recommandations et résolutions au Comité des ministres.

En tant que traité phare du Conseil de l'Europe, le succès de la Convention repose sur les épaules de plusieurs institutions (I). Cependant, elle n'épuise pas la protection des droits de l'homme au sein de l'organisation internationale puisque d'autres acteurs œuvrent à cette fin (II).

## I. Les institutions intervenant dans le système de la Convention

Sur le fondement de l'article 32 de la CEDH, la Cour est l'interprète authentique de la Convention, mais deux autres institutions du Conseil de l'Europe interviennent dans le fonctionnement du système de protection. Il s'agit du Comité des ministres, qui veille à l'exécution des arrêts de la Convention (A) et de l'Assemblée parlementaire qui organise l'élection des juges (B).

## A. Le Comité des ministres et l'exécution des arrêts de la Cour européenne

L'influence du Comité des ministres du Conseil de l'Europe est considérable. Il est, sur le fondement de l'article 46 de la CEDH, chargé de veiller à l'exécution des arrêts de la Cour.

Ce travail est mené au niveau des délégués à l'occasion de 4 réunions annuelles. Après transmission des arrêts de condamnation, le Comité prendra, s'il y a lieu, des résolutions intérimaires destinées à débloquer les difficultés dans l'exécution de la décision et une résolution finale lorsqu'il conviendra de clore l'affaire. Il faut aussi préciser que les délégués des ministres se sont organisés en groupes de rapporteurs, qui préparent les décisions du Comité des ministres. L'un de ces groupes travaille sur les droits de l'homme et a pour objectif de renforcer l'efficacité du système de la Convention au niveau national et européen. Il réfléchit aussi sur la mise en œuvre de la Déclaration de Brighton de 2012, de Bruxelles de 2015, de Copenhague de 2018.

## B. L'Assemblée parlementaire et l'élection des juges à la Cour EDH

En vertu de l'article 22 de la CEDH, l'Assemblée est compétente en matière d'élections des juges à la Cour. Elle prend ce rôle avec sérieux, car l'élection confère aux juges une légitimité démocratique qui leur est trop souvent contestée. Au sens de la Convention, les juges doivent *«jouir de la plus haute considération morale et réunir les conditions requises pour l'exercice des hautes fonctions judiciaires ou être des jurisconsultes possédant une compétence notoire»*. Ils sont élus pour un mandat unique de 9 ans, sachant qu'il s'achèvera dès lors qu'ils auront atteint l'âge de 70 ans (art. 23 de la CEDH), qui sera porté à 74 ans lors de l'entrée en vigueur du Prot. 15 (art. 2). Chaque Haute partie contractante doit présenter à l'Assemblée une liste de trois candidats. Afin de mener à bien sa mission, l'Assemblée parlementaire a décidé d'améliorer sa propre procédure de sélection. Pour ce faire, elle a adopté des résolutions, recommandations et directives.

### Exemple

Dans une série de résolutions, (n° 1841 de 2011, pour la plus récente), elle décide que l'égalité exige que le sexe «sous-représenté» bénéficie d'au moins un candidat. Encore, dans sa résolution n° 1646 de 2009, elle précise que les procédures nationales de sélection des candidats doivent être équitables et transparentes. En particulier, les Hautes parties contractantes doivent procéder à des appels à candidature ouverts et publics.

Une fois la liste étatique déposée, une Commission spéciale de parlementaires expérimentés dans le domaine du droit a pour mission de vérifier si elle peut être acceptée. Elle propose un entretien oral aux candidats. Ses recommandations sont transmises aux membres de l'Assemblée, qui procède au vote. Sont élus les candidats ayant obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés. À défaut, un second tour se déroule à la majorité relative.

D'autres institutions, disposant par ailleurs d'une mission propre dans la protection des droits de l'homme, jouent des rôles plus ponctuels dans le système de la Convention. C'est le cas du **Secrétaire général** qui reçoit les notifications des États souhaitant déroger au traité sur le fondement de l'article 15 de la Convention, c'est-à-dire en cas d'état d'urgence, mais qui peut également solliciter de chaque État des explications sur « *la manière dont son droit interne assure l'application effective* » des dispositions de la CEDH (art. 52). Également, le **Commissaire aux droits de l'homme** peut, sur le fondement de l'article 36 de la Convention, présenter des observations écrites et prendre part aux audiences en qualité de tiers intervenant.

## II. Les institutions intervenant dans la protection des droits de l'homme

Le Conseil de l'Europe agit pour la protection des droits de l'homme bien au-delà de la Convention. En effet, d'autres institutions sont compétentes pour protéger les droits fondamentaux. Même si aucune ne peut être qualifiée de juridiction, il est important d'évoquer leurs travaux dans la mesure où elles interagissent avec la Cour. Tel est le cas du Commissaire aux droits de l'homme (A) et des autres Comités européens (B).

### A. Le Commissaire aux droits de l'homme

Le 7 mai 1999, le Comité des ministres a adopté une résolution (99)50 créant cette institution indépendante et impartiale. Élu par l'Assemblée parlementaire pour un mandat non renouvelable de 6 ans, le Commissaire doit promouvoir le respect effectif des droits de l'homme, en aidant les États à mettre en œuvre les normes du Conseil de l'Europe.

Il s'agit d'une mission impliquant le conseil, notamment sur des thématiques spécifiques (droits des enfants, liberté des médias...) et la sensibilisation (particulièrement par une incitation à l'éducation aux droits de l'homme...). Le Commissaire effectue surtout un travail à l'égard de chaque pays grâce à des visites et à un dialogue avec les autorités nationales et la société civile. Cela lui permet de déceler les insuffisances du droit et des pratiques, qui seront consignées dans un rapport, et de chercher à y remédier en proposant des recommandations.

Incontestablement, ces missions lui permettent d'acquérir une précieuse expertise à l'égard de chaque État, qui peut servir à éclairer la Cour. Ainsi, celle-ci n'hésite pas à s'y reporter au titre du droit international et européen pertinent.

### Exemple

Dans l'arrêt **Anton c. Roumanie** du 19 mai 2005, n° 57365/12, la Cour EDH s'appuie, dans ses motifs, sur le rapport du Commissaire établissant l'inexistence d'un mécanisme indépendant et efficace en matière de plainte contre la police. Elle conclut, en l'espèce, à une violation de l'article 3 de la Convention, envisagé sous son volet procédural, car les autorités n'ont pas mené d'enquête approfondie et effective à l'égard d'allégations de mauvais traitements commis par un policier.

## B. Les Comités européens

Certains traités élaborés sous l'égide du Conseil de l'Europe ont institué des organes de contrôle ne disposant pas de pouvoirs juridictionnels. Si leur influence ne rivalise pas avec celle de la Cour EDH, ils participent, jusque et y compris au cœur de la jurisprudence de cette dernière, à la progression des droits de l'homme en Europe. Il importe au moins de présenter ici :

- Le Comité européen des droits sociaux : institué par la Charte sociale européenne, il est composé d'experts indépendants élus par le Comité des ministres. Il est chargé de veiller au respect de la Charte sociale européenne. Afin d'y parvenir, il étudie, d'une part les rapports nationaux rédigés par les États et décide, dans des conclusions, si les situations sont conformes à la Charte. D'autre part, il reçoit des réclamations collectives présentées par des organisations habilitées.

Si les décisions ainsi rendues par le Comité ne sont pas exécutoires dans l'ordre juridique interne, elles sont au moins déclaratoires et les États doivent prendre les mesures qui garantiront le respect des droits sociaux. La Cour EDH s'inspire largement des travaux du Comité afin de faire évoluer sa jurisprudence dynamique en matière de droits sociaux.

- Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants : institué par la Convention du même nom, est composé d'experts indépendants élus par le Comité des ministres. Afin de remplir sa mission de prévention, il effectue des visites dans les lieux de détention et adresse un rapport à l'État concerné, ainsi que des recommandations s'il y a lieu. La Cour EDH se réfère également à ses travaux (expl : G.C. **Murray c. Pays-Bas**, 26 avr. 2016, n° 10511/10 : au sujet des perspectives de libération des détenus à vie).

Ces deux exemples révèlent l'existence d'une circulation normative au sein de la jurisprudence de la Cour EDH. Elle se caractérise par une référence, dans les arrêts de la Cour, aux normes internationales et européennes pertinentes telles qu'interprétées par les organes chargés de veiller à leur respect. Ces interactions permettent d'enrichir l'interprétation de la Convention.

D'autres comités peuvent être créés *ad hoc*, comme le Comité consultatif international sur l'Ukraine, puis disparaître comme le Comité européen pour la cohésion sociale, la dignité humaine et l'égalité.

### À retenir

Plusieurs institutions du Conseil de l'Europe participent au système protecteur des droits de l'homme définis par la CEDH. Il s'agit du Comité des ministres qui suit l'exécution des arrêts de la Cour EDH et de l'Assemblée générale, qui organise l'élection des juges. Quant au Commissaire des droits de l'homme, il peut être tiers intervenant dans la procédure devant la Cour EDH. La Cour EDH est la seule juridiction du Conseil de l'Europe mais d'autres organes ont été institués afin de veiller au respect de certaines conventions grâce à des procédures dont les effets sont moins contraignants.

### Pour en savoir plus

- Site du Conseil de l'Europe : [www.coe.int/fr/](http://www.coe.int/fr/)
- J.-F. Flauss, « Les interactions normatives entre les instruments européens relatifs à la protection des droits sociaux » in « Droits sociaux et droits européens : bilan et perspectives de la protection normative », *Droit et justice* n° 39, Bruylant, 2002, p. 89.

### POUR S'ENTRAÎNER : VRAI/FAUX

1. Les juges de la Cour EDH sont désignés par les États ?
2. Le Comité des ministres veille à l'exécution des arrêts de la Cour EDH ?
3. Le Commissaire des droits de l'homme peut présenter des rapports à la Cour EDH ?
4. La Cour EDH est la seule juridiction du Conseil de l'Europe ?

### RÉPONSES

1. Faux, les États peuvent présenter une liste de 3 candidats à la fonction de juge. Cependant c'est l'Assemblée générale du Conseil de l'Europe qui élit l'un d'entre eux.

2. Vrai, le Comité des ministres est compétent pour surveiller l'exécution des arrêts de la Cour EDH par les États sur le fondement de l'article 46 de la CEDH.
3. Faux, le Commissaire des droits de l'homme peut être tiers intervenant devant la Cour EDH. Cependant, la juridiction strasbourgeoise n'hésite pas à se reporter spontanément à ses rapports.
4. Vrai. D'autres Comités ont été institués par certaines conventions, mais il ne s'agit pas d'organes juridictionnels.

## Fiche 3

# Panorama sur la CEDH

- I. La structure de la CEDH
- II. La subsidiarité de la CEDH

### Définitions

**Protocole :** Normes de même nature que la CEDH, ayant vocation à la compléter (protocole additionnel non obligatoire garantissant de nouveaux droits substantiels) ou à la modifier (protocole d'amendement élaboré afin de transformer la procédure applicable à la garantie des droits).

**Subsidiarité :** Principe selon lequel il incombe en premier lieu à l'État de garantir la CEDH. La subsidiarité s'envisage, d'une part, dans une dimension substantielle impliquant que le traité n'a pas à se substituer aux règles de droit nationales dès lors qu'elles sont suffisamment protectrices. D'autre part, la subsidiarité revêt une dimension procédurale supposant que le juge supranational ne pourra être saisi qu'après l'épuisement des voies de recours internes.

Afin de comprendre la Convention, il faut en percevoir la structure (I) et saisir le caractère subsidiaire des droits qu'elle consacre et de la procédure de contrôle qu'elle institue (II).

### I. La structure de la CEDH

La CEDH n'a plus la physionomie de 1950. Certes, il faut imputer ces mutations au dynamisme de la jurisprudence de la Cour EDH, mais pas uniquement. La Convention s'est aussi transformée parce que les États parties ont, au fil du temps, admis de nouveaux droits. Ces évolutions sont le fait de protocoles additionnels (B) qui viennent compléter le texte principal (A).

## A. Le texte principal

Le texte principal de la Convention est structuré de la manière suivante : il dispose d'un préambule précédant un article 1<sup>er</sup> (1), suivi des trois parties relatives aux droits substantiels (2), à la compétence de la Cour EDH (3) et aux dispositions diverses (4).

### 1. Le préambule et l'article 1<sup>er</sup>

L'introduction au traité est un engagement, pris par les États possédant un patrimoine commun d'idéal et de traditions politiques et animés par une volonté de préserver la liberté et la prééminence du droit, sous la tutelle du Conseil de l'Europe, d'assurer la garantie de certains droits consacrés par la DUDH. Ce préambule est prolongé par un article 1<sup>er</sup> d'une grande importance, puisqu'il détermine le champ d'application du traité.

En effet, les droits et libertés définis par la Convention sont reconnus à toutes personnes relevant de la juridiction d'une Haute partie contractante.

### 2. Les droits substantiels

Le Titre I de la CEDH réunit les 13 droits et libertés civils et politiques reconnus par les États (art. 2 à 14). Les articles 15 à 16 permettent des dérogations et limitations à ces droits, lors d'état d'urgence et à l'égard de l'activité politique des étrangers. Les articles 17 et 18 démontrent le rationalisme des auteurs du traité. Le premier rappelle aux bénéficiaires qu'ils ne peuvent se prévaloir des droits consacrés afin d'en malmenier d'autres (théorie de l'abus de droit). Le second prévient les États que les restrictions aux droits et libertés ne peuvent être envisagées dans un but autre que celui dans lequel elles ont été prévues. L'article 18 n'a pas de portée autonome et doit être combiné avec une disposition conventionnelle consacrant un droit substantiel (G.C. **Nerabishvili c. Géorgie**, 26 nov. 2017, n° 72508/13).

#### Exemple

Dans l'arrêt **Navalnyy et Oftiserov c. Turquie** (23 févr. 2016, n° 46632/13), la Cour reconnaît la violation de l'article 5 (droit à la sûreté) combiné avec l'article 18, considérant que le requérant a été arrêté non dans le cadre d'une enquête fondée mais afin de le « réduire au silence » et de le « sanctionner pour ses activités dans le domaine des droits de l'homme ».

### 3. La compétence de la Cour

Le Titre II de la CEDH, en volume le plus important, est consacré à la Cour (art. 19 à 51). Cette partie de la Convention présente la spécificité d'avoir été modifiée par deux protocoles d'amendement. Il s'agit du Prot. 11 de 1994, qui fonde le caractère obligatoire de la Cour, désormais juridiction permanente. À titre plus anecdotique,