



Parliamentary Assembly  
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

**Parliamentary Project Support Division**  
**Division de soutien de projets parlementaires**

**PPSD (2014) 22 rev.**  
8 septembre 2015

## **Le rôle des parlements dans la mise en œuvre des normes de la CEDH : vue d'ensemble des structures et des mécanismes existants**

**Note de fond**

**établie par le Secrétariat\***

---

La contribution du Dr Alice Donald, de la Faculté de droit, Université de Middlesex, Londres, à la préparation de la présente note est dûment reconnue. Le Dr Donald a coécrit, avec le professeur Philip Leach, un ouvrage intitulé *Parliaments and the European Court of Human Rights*, à paraître en 2016 chez *Oxford University Press*.

## Introduction

1. Le présent document offre une vue d'ensemble sur la manière dont certains parlements nationaux vérifient les normes de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), ainsi que la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Il part du principe que les Etats parties à la CEDH doivent avoir pour priorité de renforcer leurs mécanismes internes de mise en œuvre. Cette mesure est nécessaire pour consolider le système de la Convention, à la fois en endiguant le flot de requêtes qui submergent la Cour et en garantissant l'exécution pleine, effective et rapide de ses arrêts, notamment ceux qui révèlent des problèmes systémiques ou structurels.

2. En cas d'inexécution, de retard ou (rarement) de refus de mettre en œuvre un arrêt, ou encore de nécessité d'une réforme législative, les parlements jouent un rôle essentiel. Ils sont on ne peut mieux placés pour inciter les organes exécutifs à justifier leurs actions ou leur inaction au cours du processus de mise en œuvre. En tant qu'instances de l'Etat, les parlements nationaux ont pour obligation de garantir le respect de la Convention, dont les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Pourtant, de nombreux parlements d'Etats parties à la Convention semblent ne disposer d'aucun mécanisme (adéquat) pour remplir cette fonction. Les membres de l'Assemblée parlementaire (APCE) paraissent idéalement placés pour s'acquitter du double mandat qui leur est confié en vertu de leur double appartenance à l'APCE et à leur parlement national, par exemple en encourageant la compréhension et l'application des normes de la Convention au niveau interne.

3. Face à cette situation, la Résolution 1823 (2011) de l'Assemblée parlementaire (voir Annexe) appelle les parlements nationaux à mettre en place des procédures appropriées pour vérifier la compatibilité des projets de loi avec les normes de la CEDH et superviser l'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg.

4. Le rôle des parlements a également été reconnu au niveau intergouvernemental, comme en témoigne la Déclaration de Brighton<sup>1</sup> (avril 2012) et la Déclaration de Bruxelles (mars 2015)<sup>2</sup>, qui appellent les Etats à faciliter le rôle de leurs parlements nationaux.

5. Par conséquent, la présente note étudie :

- La diversité des **structures parlementaires existantes** pour évaluer le respect des droits de l'homme ;
- Les **mécanismes d'information** qui systématisent le dialogue entre l'exécutif et les parlements ;
- Les **principes** qui sous-entendent le rôle des parlements nationaux dans la vérification des normes de la Convention et la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- Les **lois relatives à la mise en œuvre**, qui spécifient le rôle des divers acteurs de l'État, dont les parlements ;
- Les **possibilités** de renforcer la capacité et l'impact de l'activité parlementaire.

### 1. Structures parlementaires

6. L'Assemblée parlementaire recommande que :

*« Les parlements nationaux établissent des structures parlementaires adéquates pour garantir le suivi et le contrôle rigoureux et régulier du respect des obligations internationales en matière de droits de l'homme, qu'il s'agisse de commissions des droits de l'homme spécifiques ou de structures analogues adéquates, dont les compétences doivent être clairement définies et consacrées par la loi. »* (le libellé original ne comporte pas de passages en gras)<sup>3</sup>.

#### 1.1. Une commission des droits de l'homme spécifique

7. Dans ce modèle, une commission parlementaire permanente est dotée d'un mandat couvrant principalement ou exclusivement le domaine des droits de l'homme. Ce mandat peut expressément inclure (ou être interprété par la commission comme incluant) des fonctions spécifiques telles que la vérification de la conformité de la législation avec des engagements nationaux, régionaux ou internationaux, et la supervision de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

<sup>1</sup> Concernant la dimension parlementaire, voir Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, Déclaration de Brighton, 20 avril 2012, paragraphes 9 c) ii) ; 29 a) iii) ; et 29 e).

<sup>2</sup> Conférence de haut niveau sur la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, une responsabilité partagée, Déclaration de Bruxelles, 27 mars 2015, paragraphes B 1.b ; B.2.a ; B.2.f ; B.2.h ; et B.2.j.

<sup>3</sup> Résolution 1823 (2011) de l'APCE, Les parlements nationaux : garants des droits de l'homme en Europe : Annexe - Les principes fondamentaux du contrôle parlementaire des normes internationales relatives aux droits de l'homme, paragraphe 1 (figurant en annexe à la présente note).

### ➤ EXEMPLE : Royaume-Uni

La Commission jointe des droits de l'homme (JCHR) est le modèle même d'une commission des droits de l'homme spécifique<sup>4</sup>. Elle a été constituée en 2001 et se compose de 12 membres issus à parts égales de la Chambre des Communes et de la Chambre des Lords. La JCHR est actuellement assistée de deux conseillers juridiques, spécialisés dans les droits de l'homme, et à son service exclusif. Ses attributions officielles sont extrêmement étendues ; elle est notamment habilitée à « examiner les questions relatives aux droits de l'homme au Royaume-Uni » (mais ne peut se saisir de dossiers personnels). La Commission interprète son mandat de manière très large. Entre autres activités, elle :

- examine ponctuellement des projets de loi du gouvernement pour en vérifier la comptabilité avec les droits de l'homme et propose des modifications aux projets de loi, de manière à remédier à toute incompatibilité constatée dans ses rapports<sup>5</sup>. L'examen législatif (ou pré-législatif) de la JCHR s'accompagne d'une note relative aux droits de l'homme rédigée par le ministère compétent et donnant le détail de la compatibilité du projet de loi avec la CEDH et d'autres obligations internationales en matière de droits de l'homme ;
- procède à l'examen de la réponse du pouvoir exécutif à des arrêts défavorables de la Cour européenne des droits de l'homme sur la base de critères fixés par la JCHR (par ex., l'obligation pour un gouvernement de fournir un plan détaillé de sa réponse dans les quatre mois et de rendre une décision définitive sur la manière dont il remédiera à l'incompatibilité dans les six mois)<sup>6</sup> ;
- mène des enquêtes thématiques lorsqu'il y a lieu de s'inquiéter du bilan du Royaume-Uni en matière de droits de l'homme ;
- contrôle ponctuellement la manière dont le Royaume-Uni respecte ses obligations internationales en matière de droits de l'homme, contractées au titre de traités des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, avant comme après la ratification.

### ➤ EXEMPLE : Albanie

En Albanie, la Commission des questions juridiques, de l'administration publique et des droits de l'homme (qui est également dotée d'une sous-commission des droits de l'homme) établie au sein du Parlement est chargée de vérifier la conformité de la législation ; cependant, elle ne dispose d'aucun mécanisme spécifique pour contrôler l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, une fonction qui incombe exclusivement au pouvoir exécutif<sup>7</sup>.

### ➤ EXEMPLE : Finlande

Le Parlement finlandais est doté d'une Commission de droit constitutionnel dont la principale fonction consiste à faire des déclarations sur des projets de loi (ou sur d'autres questions) qui lui sont soumis pour examen en ce qui concerne leur constitutionnalité et leur incidence sur les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, y compris sur la CEDH. Après la soumission d'une proposition de loi, la Commission recueille les points de vue de fonctionnaires et d'experts externes lors d'une audition formelle, avant d'adopter un avis ou un rapport motivé. Si des incompatibilités sont décelées, la Commission propose des amendements pour remédier au problème. Les avis de la commission, par tradition constitutionnelle, sont considérés comme officiellement contraignants pour le Parlement. La Commission renvoie souvent aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>8</sup>. Le ministère des Affaires étrangères envoie toutes les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme contre la Finlande au secrétariat de la Commission pour information ; elles sont diffusées sur demande uniquement. Le Médiateur parlementaire soumet un rapport annuel au Parlement, qui comprend une brève partie sur les affaires finlandaises examinées à Strasbourg, toutes les affaires pertinentes tranchées concernant la Finlande, les nouvelles affaires et les montants d'indemnisation. Le rapport est examiné par la Commission de droit constitutionnel ; cependant, la

<sup>4</sup> Voir <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/human-rights-committee/>.

<sup>5</sup> Pour l'examen législatif de la JCHR lors de la session parlementaire 2014-15, voir : <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/human-rights-committee/legislative-scrutiny-2014-15/>.

<sup>6</sup> De 2007 à 2010, la JCHR a publié des rapports d'activité annuels détaillant son évaluation de la mise en œuvre des arrêts (nationaux et de la Cour européenne des droits de l'homme) relatifs aux droits de l'homme par le gouvernement. De 2010 à 2015, les rapports étaient moins fréquents. Pour le plus récent, voir JCHR, 7<sup>e</sup> rapport de session 2014-15, *Arrêts rendus dans le domaine des droits de l'homme*, document HL 130, HC 1088 (2015), disponible à l'adresse <http://www.publications.parliament.uk/pa/jt201415/jtselect/jtrights/130/130.pdf>.

<sup>7</sup> Informations communiquées lors du séminaire de renforcement des capacités de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe sur la CEDH (exécution des arrêts), Strasbourg, 4-5 septembre 2014.

<sup>8</sup> Informations communiquées par Kimmo Sasi, président de la Commission de droit constitutionnel (2003-11), membre (2011-15).

Commission n'a jamais pris position sur cette partie du rapport.

➤ **EXEMPLE : Grèce**

Fin 2013, le Parlement grec a établi une Commission permanente spéciale sur le contrôle des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>9</sup>. La commission est compétente pour vérifier la conformité de la législation avec la Convention et superviser l'exécution des arrêts de la Cour. La commission n'avait pas encore commencé ses travaux en octobre 2014, mais elle se réunirait régulièrement au Parlement élu en janvier 2015.

➤ **EXEMPLE : Hongrie**

Au sein de l'Assemblée nationale hongroise, les droits de l'homme sont de la responsabilité de la Commission de la justice, composée de 12 membres. Cet organe a été constitué en 2014 en faisant fusionner deux commissions en fonction depuis 1990 : la Commission constitutionnelle, judiciaire et du règlement et la Commission des droits de l'homme, des minorités et des affaires civiles et religieuses (qui avaient pour responsabilité première de veiller au respect des obligations internationales de la Hongrie en matière de droits de l'homme). La Commission de la justice se voit remettre un rapport annuel par l'Agent du gouvernement devant la Cour européenne des droits de l'homme sur des arrêts contre la Hongrie et l'état de l'exécution des arrêts (voir également partie 2.1).

➤ **EXEMPLE : Lettonie**

Au sein du Parlement letton, la Commission des droits de l'homme et des affaires publiques est officiellement chargée de contrôler la mise en œuvre des normes internationales applicables en matière de droits de l'homme. Il n'existe pas de mécanisme institutionnel pour contrôler la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Cependant, environ une fois par an l'Agent du Gouvernement letton rend compte à la commission de l'état d'exécution<sup>10</sup>.

➤ **EXEMPLE: Monténégro**

Au sein du Parlement du Monténégro, la Commission des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne dispose pas d'un mécanisme de suivi systématique de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle a toutefois rédigé à l'intention du Président du Parlement un rapport d'information sur la procédure contre le Monténégro devant la Cour européenne des droits de l'homme, assorti de propositions de suivi.

➤ **EXEMPLE : Turquie**

La Commission d'enquête sur les droits de l'homme, constituée en 1991, œuvre au sein du Parlement turc, que cela soit concernant des affaires nationales ou internationales<sup>11</sup>. Ses attributions, dont les suivantes, sont prescrites par la loi<sup>12</sup> :

- examen de requêtes individuelles alléguant des violations des droits de l'homme ;
- examen de la compatibilité de la législation et de la pratique nationales avec les normes internationales applicables en matière de droits de l'homme ;
- examen de projets de loi relatifs aux droits de l'homme soumis par la Présidence du Parlement.

La Commission peut également constituer des sous-commissions pour mener des enquêtes thématiques. Les rapports établis à la suite de ces enquêtes sont soumis à la Présidence du Parlement et peuvent être inscrits à l'ordre du jour de la plénière et/ou transmis par la Présidence du Parlement au Premier ministre ou aux ministères concernés. Outre les rapports thématiques, la Commission publie un rapport annuel sur les questions entrant dans son domaine de compétence. Elle s'est adjoint les services exclusifs de deux conseillers juridiques.

---

<sup>9</sup> Informations fournies par Voula Syrigos, Chef de la Direction des relations internationales et des Organisations du Parlement grec.

<sup>10</sup> Informations fournies par le député Boriss Cilevics, vice-président de la Commission des droits de l'homme et des affaires publiques.

<sup>11</sup> Voir <http://global.tbmm.gov.tr/index.php/EN/yd/komisyonglar>.

<sup>12</sup> Loi sur la Commission d'enquête sur les droits de l'homme (Loi n° 3686), 5 décembre 1990; des fonctions supplémentaires ont été confiées à la Commission au titre de la loi n° 6253, 1er décembre 2011.

En 2014, la Commission d'enquête sur les droits de l'homme a ajouté à son mandat la fonction de contrôle de la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ; cependant, en août 2015, la commission n'avait pas encore exercé cette fonction étant donné qu'elle n'avait pas encore été rétablie à la suite des élections de juin 2015.

## **1.2. Une sous-commission spécialisée dans les droits de l'homme**

8. Une sous-commission spécialisée dans les droits de l'homme relevant d'une commission permanente aux attributions plus larges, constitue une variante du modèle de la commission spécialisée.

### ➤ **EXEMPLE : République tchèque**

La Commission constitutionnelle et juridique de la Chambre des députés (chambre basse) du Parlement tchèque a créé une sous-commission sur les initiatives législatives du Médiateur et de la Cour européenne des droits de l'homme. Le Médiateur, également connu sous le nom de Défenseur public des droits, sert d'intermédiaire entre plaignants et organismes publics<sup>13</sup>. En outre, la Commission des pétitions dispose d'une sous-commission des droits de l'homme<sup>14</sup>. Dans la pratique, les sous-commissions sont des groupes de travail de la commission dont elles dépendent, et se réunissent à huis clos. La sous-commission sur les initiatives législatives du Médiateur et de la Cour européenne des droits de l'homme examine le rapport annuel établi par l'Agent du gouvernement sur les arrêts prononcés contre la République tchèque et sur l'état de leur exécution. La Commission constitutionnelle et juridique et la Commission des pétitions ont pour fonction principale de vérifier la conformité des projets de loi gouvernementaux et non gouvernementaux avec les traités internationaux en matière de droits de l'homme, y compris la CEDH<sup>15</sup>.

### ➤ **EXEMPLE : Irlande**

En décembre 2014, la Commission de la justice, de la défense et de l'égalité, une commission commune aux deux chambres du Parlement irlandais, a établi une sous-commission des droits de l'homme en matière de justice et d'égalité<sup>16</sup>. La sous-commission a pour mandat « d'examiner les questions, les thèmes et les propositions, législatives ou autres, en ce qui concerne le respect des droits de l'homme au sein de l'Etat »<sup>17</sup>. Le contrôle de la mise en œuvre des arrêts en matière de droits de l'homme n'est pas explicitement mentionné.

### ➤ **EXEMPLE: Pologne**

En février 2014, la Commission de la justice et des droits de l'homme et la Commission des affaires étrangères du Sejm (chambre basse) ont établi ensemble une sous-commission permanente chargée de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>18</sup>, à la suite de discussions – auxquelles a également participé la Commission des droits de l'homme, de l'État de droit et des pétitions du Sénat (chambre haute) – sur la nécessité de systématiser les conditions du contrôle parlementaire sur le processus d'exécution.

La nouvelle sous-commission est constituée de 11 députés et son mandat inclut les fonctions suivantes : examen détaillé des informations présentées par le Conseil des Ministres sur l'état de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et élaboration de projets d'avis à l'intention de la Commission de la justice et des droits de l'homme et de la Commission des affaires étrangères du Sejm.

Des représentants du Sejm et du Sénat polonais ont également été conviés à des réunions de la Commission interministérielle sur la Cour européenne des droits de l'homme. Des représentants du

<sup>13</sup> Voir <http://www.psp.cz/en/sqw/hp.sqw?k=4024>.

<sup>14</sup> Voir <http://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=3920>.

<sup>15</sup> Informations fournies par l'Institut parlementaire, août 2015.

<sup>16</sup> Voir sous-commission des droits de l'homme en matière de justice et d'égalité, mandat (non daté).

<sup>17</sup> Mandat disponible à l'adresse <http://www.oireachtas.ie/parliament/media/sub-Committee-on-HRRJEM-Orders-of-Reference.pdf>.

<sup>18</sup> Pour plus d'informations, voir: Adam Bodnar et Dominika Bychawska-Siniarska, 'Polish Parliament – Guarding Human Rights?' Open Democracy, 3 mars 2014; disponible sur <https://www.opendemocracy.net/can-europe-make-it/adam-bodnar-dominika-bychawska-siniarska/polish-parliament-guarding-human-rights>; ministère des Affaires étrangères, Sous-commission parlementaire sur l'exécution des arrêts prononcés par la Cour européenne des droits de l'homme, 6 février 2014; disponible sur :

[http://www.mfa.gov.pl/en/c/MOBILE/foreign\\_policy/human\\_rights/european\\_court\\_of\\_human\\_rights/news/parliamentary\\_subcommittee\\_for\\_the\\_execution\\_of\\_the\\_european\\_court\\_of\\_human\\_rights\\_judgments\\_established](http://www.mfa.gov.pl/en/c/MOBILE/foreign_policy/human_rights/european_court_of_human_rights/news/parliamentary_subcommittee_for_the_execution_of_the_european_court_of_human_rights_judgments_established)

gouvernement, ainsi que l'Agent du gouvernement polonais, ont également pris part à des réunions organisées par la Commission de la justice et des droits de l'homme du Sejm et la Commission des droits de l'homme, de l'État de droit et des pétitions du Sénat, et consacrées à ces questions. De plus, depuis 2013, le Conseil des Ministres publie des rapports annuels sur l'état de l'exécution des arrêts par la Pologne (voir partie 2.1).

➤ **EXEMPLE: Roumanie**

En 2009, la Commission des questions juridiques, de la discipline et des immunités ('la Commission juridique') de la Chambre des députés (chambre basse) a créé une sous-commission ayant pour rôle de contrôler l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette sous-commission est constituée de 7 députés issus de l'ensemble des groupes parlementaires et s'est adjoint les services exclusifs de conseillers juridiques. Entre autres activités, la sous-commission se réunit et correspond avec des représentants du gouvernement pour aborder des affaires soulevant des problèmes de mise en œuvre, tient des audiences publiques et reçoit des rapports réguliers du Bureau de l'Agent du gouvernement.

Face au grand nombre de requêtes et d'arrêts contre la Roumanie, la sous-commission a proposé de constituer une commission parlementaire permanente commune à la Chambre des députés et au Sénat afin de renforcer la surveillance par le gouvernement de l'exécution des arrêts et de la conformité avec les normes de la Convention<sup>19</sup>.

**1.2.1 Un modèle transversal ou totalement « généraliste »**

9. Selon le modèle transversal, aucune commission ou sous-commission n'a de mandat couvrant exclusivement les problèmes relatifs aux droits de l'homme. Ce sont différentes commissions parlementaires qui s'en chargent, au fur et à mesure que ceux-ci se posent, dans le cadre de leurs mandats respectifs. Le terme « généraliste » est également souvent employé ; il laisse entendre que le contrôle des droits de l'homme, dans la pratique, fait partie intégrante des travaux de toutes les commissions, ce qui n'est pas le cas dans tous les parlements qui disposent d'une structure transversale. En ce sens, la généralisation peut être interprétée dans de nombreux parlements plus comme une aspiration que comme la description d'une pratique réelle.

➤ **EXEMPLE : Danemark**

Au Parlement danois, chaque commission traite des droits de l'homme dans son domaine de compétences respectif. La Commission des affaires juridiques est en contact avec l'Institut danois des droits de l'homme et le Médiateur, avec lesquels elle discute des rapports annuels. Le Parlement n'a établi aucune procédure officielle pour contrôler la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et le pouvoir exécutif ne rend pas compte au Parlement de la mise en œuvre<sup>20</sup>.

➤ **EXEMPLE : Pays-Bas**

Aux Pays-Bas, il n'existe pas de commission parlementaire ayant pour mandat explicite d'étudier la législation pour en vérifier la conformité avec la Convention ou contrôler l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Il n'y a pas davantage d'unité spécialisée dans les droits de l'homme à la disposition des membres du parlement. Chacune des chambres du parlement (Chambre des représentants et Sénat) est néanmoins dotée à la fois d'une Commission permanente de la justice et d'un service juridique qui mettent l'accent sur la vérification de la conformité de la législation avec la CEDH.

Les projets de loi du gouvernement s'accompagnent d'un mémoire explicatif qui signale tout problème de conformité avec la CEDH ou d'autres normes internationales en matière de droits de l'homme. Tout projet de loi doit en outre être approuvé par le Conseil d'État (organe consultatif auprès du gouvernement, constitutionnellement établi) avant d'être soumis au parlement pour avis sur des sujets incluant la conformité aux droits de l'homme. C'est ensuite au tour du gouvernement de donner sa réponse à cet avis. Ce document fournit des informations sur l'examen législatif subséquent effectué par la (les) commission(s) parlementaire(s) compétente(s). Les députés peuvent également solliciter l'avis du Conseil d'État ou de fonctionnaires du ministère de la Justice qui ont suivi une formation dans le domaine des droits de l'homme. Le gouvernement rend aussi compte annuellement au parlement de l'exécution des arrêts (voir partie 2.1).

➤ **EXEMPLE : Russie**

La Douma compte 30 commissions : aucune n'est chargée d'examiner spécifiquement les questions ayant trait aux droits de l'homme. Les questions relatives au respect de la Convention et aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relèvent essentiellement, mais pas exclusivement, du mandat de trois commissions : la Commission de la législation civile, pénale, d'arbitrage et de procédure ; la Commission de la législation constitutionnelle et de la construction de l'État ; et la Commission des affaires étrangères. Il

<sup>19</sup> Voir [http://www.cdep.ro/pdfs/prezentare\\_subcomisie\\_cedo\\_engleza.pdf](http://www.cdep.ro/pdfs/prezentare_subcomisie_cedo_engleza.pdf) p. 3.

<sup>20</sup> Informations fournies par Mette Vestergaard, Secrétariat de la délégation danoise auprès de l'Assemblée parlementaire.

n'existe pas de mécanisme parlementaire institutionnalisé pour contrôler la mise en œuvre des arrêts. Depuis 2011, en vertu d'un décret présidentiel, des rapports annuels sont établis par le ministère de la Justice à l'attention du Président, qui comprennent notamment une liste des lois qui ont dû être adoptées ou abrogées par le Parlement afin de se conformer aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>21</sup>.

➤ **EXEMPLE : Suède**

Au Parlement suédois, les propositions législatives sont tout d'abord examinées par une commission d'enquête composée de députés issus de tous les partis représentés au Parlement, ainsi que d'experts d'agences gouvernementales et parfois aussi de figures du droit ou d'universitaires<sup>22</sup>. Les rapports de la commission sont ensuite soumis à consultation publique. S'il est donné suite à la proposition, le projet de loi est soumis au Parlement pour examen par la commission permanente restreinte chargée du domaine en question. Les commissions permanentes restreintes reflètent la structure des départements du gouvernement, ce qui signifie qu'aucune n'est dotée d'un mandat spécifique en matière de droits de l'homme. Le Parlement ne dispose pas de mécanisme spécifique pour contrôler la mise en œuvre des arrêts de la Cour, et intervient uniquement si le gouvernement considère qu'il est nécessaire d'adopter une loi pour remédier à une violation et introduit un projet de loi par l'intermédiaire d'une commission d'enquête ; des questions parlementaires peuvent également être posées sur les mesures prises par le pouvoir exécutif en réponse à un arrêt.

### 1.2.2 Modèles hybrides

10. Les modèles hybrides, qui combinent des éléments à la fois de spécialisation et de généralisation, sont chose courante dans les Etats parties à la CEDH. Dans ces modèles, plusieurs commissions ou sous-commissions sont dotées d'un mandat en matière de droits de l'homme qui peut ou non inclure des fonctions spécifiques telles que le contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

➤ **EXEMPLE : Arménie**

Au sein de l'Assemblée nationale arménienne, la Commission des droits de l'homme et des affaires publiques et la Commission des affaires gouvernementales et juridiques sont toutes deux compétentes en matière de droits de l'homme (bien que la vérification de la conformité de la législation soit une activité transversale)<sup>23</sup>. Aucune de ces deux commissions n'est dotée d'un mécanisme pour contrôler la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, et le gouvernement n'est pas tenu de rendre compte régulièrement au Parlement.

➤ **EXEMPLE : Chypre**

A la Chambre des représentants de Chypre, deux commissions – la Commission permanente des droits de l'homme et de l'égalité des chances pour les hommes et les femmes, et la Commission des affaires juridiques – peuvent prendre part à la vérification de la conformité de la législation et au suivi des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Les deux commissions ont participé, par exemple, au contrôle de la mise en œuvre de l'arrêt rendu dans l'affaire *Rantsev c. Chypre et Russie*, concernant (s'agissant de Chypre) la non-protection d'une victime de la traite des êtres humains, Oxana Rantseva, et (pour ce qui est des deux Etats) l'absence d'enquête suffisante sur son décès<sup>24</sup>.

➤ **EXEMPLE : Géorgie**

La Commission des droits de l'homme et de l'intégration civile (« Commission des droits de l'homme ») établie au sein du Parlement géorgien dispose de « pouvoirs étendus pour contrôler et évaluer la situation des droits de l'homme dans le pays et le respect par le Gouvernement de la législation nationale et des accords internationaux concernant les droits de l'homme »<sup>25</sup>. La Commission des questions juridiques peut également intervenir de manière occasionnelle lorsqu'un projet de loi est requis en réponse à un arrêt, généralement en matière de justice pénale. Cependant, il n'existe pas de système de contrôle de la mise en œuvre des arrêts, et le gouvernement n'est pas tenu de rendre compte régulièrement au Parlement sur la question. La Commission des droits de l'homme a élaboré un Plan d'action pour 2015-16, qui ne mentionne

<sup>21</sup> Décret présidentiel sur le contrôle de l'application du droit dans la Fédération de Russie, (n° 657), 20 mai 2011.

<sup>22</sup> Thomas Bull et Iain Cameron, *Legislative Review for Human Rights Compatibility: A View from Sweden* dans Murray Hunt, Hayley Hooper et Paul Yowell (eds) *Parliaments and Human Rights: Redressing the Democratic Deficit* (Hart Publishing, 2015): 279

<sup>23</sup> Informations fournies par Arpine Hovhannisyan, membre de la Commission des affaires gouvernementales et juridiques.

<sup>24</sup> N° 25965/04, 7 janvier 2010. Informations fournies par Eleni Georgiou, responsable des relations internationales de la Chambre des représentants de la République de Chypre.

<sup>25</sup> Voir <http://www.parliament.ge/en/saparlamento-saqmianoba/komitetebi/adamianis-uflebata-dacvisa-da-samoqalaqo-integraciis-komiteti/komitetis-shesaxe>.

ni la Convention ni les arrêts de la Cour<sup>26</sup>.

➤ **EXEMPLE : Allemagne**

Les deux commissions du Bundestag (chambre basse), essentiellement chargées des questions relatives aux droits de l'homme, sont la Commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire, qui compte 18 membres, et la Commission des questions juridiques, qui en compte 37. La Commission des pétitions peut également traiter de questions relevant des droits de l'homme au cours de son examen de requêtes individuelles relatives au retentissement de la législation sur le public.

La Commission des affaires juridiques est l'instance dirigeante pour toutes les questions concernant le ministère de la Justice. La Commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire ne relevant pas d'un ministère particulier, elle est rarement la commission principale chargée d'un sujet donné. Au lieu de quoi, elle débat de thèmes relatifs aux droits de l'homme d'un point de vue général – soit aussi bien dans un contexte international qu'en relation avec l'Allemagne. Aucune commission ne dispose d'un mandat explicitement approuvé pour examiner la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne ; son rôle (ou celui d'autres commissions parlementaires) dépendra du point de loi ou de politique soulevé par un arrêt. Les députés bénéficient des avis d'experts indépendants fournis par les services de recherche du parlement, y compris sur des questions ayant trait au droit international des droits de l'homme.

Lorsque l'élaboration ou la révision d'une loi est nécessaire à l'exécution d'un arrêt, la question est examinée par la Commission des affaires juridiques. C'est pourquoi il arrive fréquemment à la Commission de convoquer des représentants du ministère de la Justice afin qu'ils expliquent pourquoi ils considèrent ceci comme une nécessité, et pourquoi le projet de loi est considéré comme suffisant pour mettre en œuvre l'arrêt. Le ministère de la Justice rend annuellement compte au parlement des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de leur état d'exécution (voir partie 2.1).

➤ **EXEMPLE : Italie**

Au Parlement italien bicaméral, la Chambre des députés et le Sénat disposent tous deux de Commissions des affaires constitutionnelles, tandis que le Sénat est également doté d'une Commission extraordinaire de protection et de promotion des droits de l'homme<sup>27</sup>. Ces trois commissions examinent des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans le but d'évaluer et d'adopter les réformes législatives nécessaires. Le cabinet du Premier ministre fait parvenir aux commissions un rapport annuel sur les arrêts (voir également partie 2.1). Ces commissions ne sont cependant pas chargées de vérifier la conformité de la législation avec la Convention, ce qui constitue une activité généraliste.

➤ **EXEMPLE : Lituanie**

La Commission des droits de l'homme<sup>28</sup>, ainsi que la Commission des affaires juridiques<sup>29</sup>, qui œuvrent au sein du Parlement lituanien, sont chargées de contrôler le respect de la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Une ou deux fois par an, les commissions étudient un rapport transmis par l'Agent du Gouvernement lituanien sur les arrêts contre la Lituanie et les affaires nouvellement communiquées (voir également partie 2.1).

### **1.3. Avantages et inconvénients de la spécialisation et de la généralisation**

11. Il n'existe bien évidemment aucun modèle de configuration idéale pour les structures et mécanismes parlementaires destinés à garantir le respect des normes de la CEDH et des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

12. L'Open Society Justice Initiative (OSJI) s'est risquée à suggérer que dans un système parlementaire faible, caractérisé par une forte discipline de parti et la domination d'un parti unique, la généralisation des normes relatives aux droits de l'homme pourrait n'avoir que peu d'effet<sup>30</sup>. Elle a ajouté que l'intégration de la défense des droits de l'homme dans le mandat d'autres commissions permanentes pourrait ne susciter qu'un engagement mitigé et que le temps et les ressources nécessaires à la mise en œuvre risquaient de faire défaut. Dans les Etats où l'exécution des arrêts et la vérification de la compatibilité de la législation avec les droits de l'homme sont mal coordonnées au sein du pouvoir exécutif, il pourrait être judicieux de se doter d'une commission ou d'une sous-commission spécialisée dans les droits de l'homme, qui soit indépendante de l'exécutif et puisse, au fil du temps, aussi bien mettre au point des mécanismes de contrôle systématique que développer les compétences des membres de son personnel en ce domaine.

<sup>26</sup> Commission des droits de l'homme et de l'intégration civile du Parlement de Géorgie, *Plan d'action 2015-2016* (2014).

<sup>27</sup> Voir [https://www.senato.it/3723?shadow\\_organ=1170075](https://www.senato.it/3723?shadow_organ=1170075).

<sup>28</sup> Voir [http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5\\_show?p\\_r=6150&p\\_k=2](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6150&p_k=2).

<sup>29</sup> [http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5\\_show?p\\_r=6147&p\\_k=2](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w5_show?p_r=6147&p_k=2).

<sup>30</sup> Open Society Justice Initiative, *From Rights to Remedies: Structures and Strategies for Implementing International Human Rights Decisions* (New York, Open Society Foundations, 2013) at 68; disponible sur: <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/from-rights-to-remedies-20130708.pdf>.



13. Si un parlement bicaméral décide de se doter d'une commission spécialisée dans les droits de l'homme, il semblerait judicieux que celle-ci soit conjointe aux deux chambres pour pouvoir assurer au mieux un examen détaillé et exercer une influence politique.

14. Malgré les avantages potentiels d'une commission ou d'une sous-commission spécialisée dans les droits de l'homme, laisser le soin de l'examen de la conformité aux droits de l'homme à un seul et unique organe spécialisé risque de créer un « silo » au sein du Parlement et de décourager l'intégration dans les travaux d'autres commissions des droits de l'homme et des questions connexes relatives à l'État de droit. De plus, l'existence même d'une commission spécialisée ne garantit pas l'efficacité de la mise en œuvre ; l'efficacité de ces structures dépend davantage de facteurs tels que la volonté politique et l'accès à des conseils juridiques spécialisés. Par exemple, le Parlement azerbaïdjanais est doté d'une commission permanente des droits de l'homme mais rares sont les informations qui témoignent d'une activité de contrôle effectif de sa part en ce qui concerne les normes de la Convention ou les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>31</sup>.

15. Quelle que soit la structure particulière d'une commission, il est souvent souligné qu'il est important que les parlementaires aient droit à l'appui d'un secrétariat spécialisé, ainsi qu'à des conseils politiquement indépendants sur le droit applicable en matière de droits de l'homme. Les députés, sollicités par de nombreuses demandes contradictoires, considèrent très souvent les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme comme étant d'un intérêt secondaire et peu attrayants sur un plan politique. Aussi peut-on s'attendre à ce que seuls quelques députés soient spécialisés dans les droits de l'homme – ou aient le temps de développer ce type de compétences. La constitution d'une équipe parlementaire professionnelle garantit une continuité entre les législatures et permet la création d'une « mémoire institutionnelle » liée aux travaux de la Commission des droits de l'homme, que ce soit concernant des questions de fond ou des méthodes de travail. Ceci est beaucoup plus difficile lorsque les conseillers sont nommés pour un temps par des parlementaires ou des groupes parlementaires.

## **2. Mécanismes d'information**

### **2.1 Rapports annuels**

16. Lorsqu'il y a communication d'informations systématique du pouvoir exécutif au parlement, celle-ci prend habituellement la forme d'un rapport annuel rédigé soit par le ministère concerné (en règle générale, le ministère de la Justice ou des Affaires étrangères), soit par l'Agent du gouvernement, sur des arrêts défavorables de la Cour européenne des droits de l'homme et les mesures prises par le pouvoir exécutif pour les mettre en œuvre.

17. Quoique les rapports annuels puissent être trop rares pour permettre aux parlements d'influer sur la réponse de l'exécutif à des arrêts en « temps réel », ces moyens d'informations paraissent néanmoins présenter certains avantages substantiels :

(i) L'anticipation de l'examen peut en elle-même avoir un effet galvanisant sur les organes exécutifs, ce qui peut permettre de prévenir les critiques des parlementaires ou de l'opinion publique.

(ii) Des mécanismes d'information réguliers peuvent inciter les gouvernements à harmoniser et systématiser la coordination avec la branche exécutive, en augmentant ainsi l'efficacité du processus d'exécution. Ce type de processus peut également mettre en lumière des problèmes qui surgissent par exemple lorsque l'Agent du gouvernement (auprès de la Cour) paraît dépourvu du « statut politique » nécessaire pour influencer sur l'information ou obtenir des renseignements d'autres branches du pouvoir exécutif.

(iii) A moyen ou long terme, l'afflux régulier d'informations peut avoir pour effet bénéfique de normaliser le processus d'exécution et de l'empêcher de se politiser à l'excès.

18. Comme observé précédemment, certains Etats, dont la Finlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque et la Roumanie ont pour pratique de rédiger un rapport, sous une forme ou une autre. D'autres exemples sont fournis ci-après : certains sont des innovations récentes (Croatie et Hongrie), alors que d'autres sont établis de longue date (Allemagne, Pays-Bas et Royaume-Uni).

#### **➤ EXEMPLE : Croatie**

En 2013, l'Agent du gouvernement a été appelé par le Parlement de Croatie à présenter un rapport concernant la représentation de la République de Croatie dans les procédures devant la Cour européenne des droits de l'homme et l'exécution de ses arrêts. Le Parlement croate a reçu ce rapport, le premier du genre, le 18 octobre 2013 et, en vertu d'une nouvelle réglementation, l'Agent doit rendre compte au moins

---

<sup>31</sup> Informations communiquées par des membres de la Division de législation en matière de droits de l'homme du parlement à la Division de soutien de projets parlementaires de l'Assemblée parlementaire selon lesquelles les propositions de modification ou d'abrogation de lois existantes ou d'adoption de nouvelles dispositions juridiques en réponse aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sont soumises directement au responsable du bureau du parlement.

une fois par an devant le Gouvernement et le Parlement croates.

➤ **EXEMPLE : Allemagne**

Depuis 2004, le ministère allemand de la Justice fait annuellement rapport sur les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, à la fois à la Commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire et à la Commission des affaires juridiques (voir également partie 1.3)<sup>32</sup>. A l'origine, les rapports avaient trait aux arrêts et décisions contre l'Allemagne. Depuis 2007, ils traitent également de l'exécution des arrêts. Depuis 2010, un rapport annuel distinct sur des arrêts prononcés contre d'autres Etats et risquant d'entraîner des conséquences pour l'Allemagne est également publié. Il n'existe pas de procédure parlementaire formalisée pour donner suite à ces rapports. Les commissions parlementaires peuvent les inscrire à leur ordre du jour pour discussion (bien que cela soit inhabituel) et convoquer des représentants du gouvernement pour les interroger.

➤ **EXEMPLE : Hongrie**

L'Agent du gouvernement fait annuellement rapport devant la Commission de la justice sur les affaires hongroises et l'état de leur mise en œuvre (voir également partie 1.1). Ces rapports sont analysés dans le cadre de réunions de commission avec le Secrétaire d'État au ministère de la Justice, en présence de la presse et de représentants d'organisations non gouvernementales.

➤ **EXEMPLE : Pays-Bas**

Un système de rapport gouvernemental sur des arrêts défavorables a été instauré aux Pays-Bas en 1996, à la demande de la Chambre des représentants<sup>33</sup>. Depuis 2006, il inclut des informations sur la mise en œuvre des arrêts et, depuis 2009, il comprend aussi des informations sur des arrêts prononcés contre des pays tiers et ayant des implications directes pour la législation ou la politique néerlandaise. Depuis 2010, il comporte également des mises à jour des décisions d'irrecevabilité motivées rendues par la Cour européenne des droits de l'homme dans des affaires néerlandaises. Le rapport 2013 aborde des sujets plus nombreux, et couvre l'ensemble des procédures internationales en matière de droits de l'homme et relatives aux Pays-Bas, y compris devant le Comité européen des droits sociaux et les organes conventionnels des Nations Unies.

➤ **EXEMPLE : Royaume-Uni**

En 2011, le gouvernement a instauré la publication d'un rapport annuel sur les réponses aux arrêts en matière de droits de l'homme, comme le demandait la Commission mixte des droits de l'homme depuis 2008<sup>34</sup>. Concernant la Cour européenne des droits de l'homme, le rapport comporte des parties relatives à l'approche générale du Royaume-Uni dans l'exécution des décisions de Strasbourg et des mises à jour sur la mise en œuvre d'arrêts particuliers.

## 2.2 Plans et bilans d'action

19. Un plan d'action expose les mesures qu'un Etat entend adopter pour mettre en œuvre un arrêt de la Cour. Un bilan d'action décrit les mesures ayant été prises par un Etat pour mettre en œuvre un arrêt et/ou explique pourquoi un Etat estime qu'aucune mesure (nouvelle) n'est nécessaire. Les plans/bilans d'action ont été mis en place par le Comité des Ministres en 2004 et font partie intégrante du processus de surveillance depuis 2009. Suivant les procédures de surveillance standards et soutenues du Comité des Ministres, les Etats sont tenus de présenter un plan ou un bilan d'action sur l'affaire six mois au plus tard à compter de la date où l'arrêt est rendu définitif.

20. Une fois présentés au Comité des Ministres, les plans /bilans d'action deviennent des documents publics. Ils doivent en outre être considérés comme des documents de travail pouvant nécessiter d'être rectifiés ou mis à jour.

21. Il a été suggéré qu'un examen parlementaire régulier des plans/bilans d'action ne se bornerait pas à faciliter le contrôle rétrospectif d'une action du pouvoir exécutif, mais aurait de plus l'avantage d'inciter d'entrée de jeu ce dernier à améliorer la qualité et l'à-propos du moment de parution des plans/bilans d'action. Bien que le Comité des Ministres publie depuis 2011 l'ensemble des plans/bilans d'action sur son

<sup>32</sup> Voir, par exemple, Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, *Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2013*, 6 juin 2014; disponible sur [http://www.bmfv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/20140814\\_EGMR-Rechtssprechungsbericht%202013%20\(gegen%20Deutschland\).pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmfv.de/SharedDocs/Downloads/DE/pdfs/20140814_EGMR-Rechtssprechungsbericht%202013%20(gegen%20Deutschland).pdf?__blob=publicationFile).

<sup>33</sup> Voir, par exemple, ministère des Affaires étrangères (Service du droit international) *Report 2013: Internationale Menschenrechtenprocedures* (2014); disponible sur: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2014/04/24/rapportage-2013-internationale-mensenrechtenprocedures.html>.

<sup>34</sup> Pour le plus récent, voir ministère de la Justice, *Responding to Human Rights Judgments: Report to the Joint Committee on Human Rights on the Government Response to Human Rights Judgments 2013-14*, CM 8962 (2014); disponible sur: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/389272/responding-to-human-rights-judgments-2013-2014.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/389272/responding-to-human-rights-judgments-2013-2014.pdf).

site Internet, ceci ne se fait pas toujours sans décalage ou de manière à les rendre aisément accessibles. Voici à cet égard une idée intéressante : les commissions parlementaires devraient inciter les organes exécutifs à leur envoyer des plans ou bilans d'action en même temps que ceux-ci sont soumis au Comité des Ministres, afin que le personnel parlementaire puisse les étudier et attirer l'attention des députés sur les plans/bilans d'action méritant un examen plus approfondi, comme cela est le cas au Royaume-Uni.

### **3. Principes à la base du rôle parlementaire consistant à s'assurer du respect des droits de l'homme**

22. Quelles que soient les structures de commissions adoptées par les parlements nationaux, certains principes récurrents sous-tendent leur rôle qui consiste à s'assurer de la conformité aux normes internationales (ainsi que nationales) en matière de droits de l'homme. Ces principes ont trait au statut et aux fonctions et pouvoirs des instances parlementaires. A cet égard, nous pouvons établir un parallèle entre les questions et priorités retenues par l'Assemblée parlementaire (voir en particulier la Résolution 1823 (2011), en annexe à la présente note), et celles recensées par des organisations internationales telles que l'Union interparlementaire<sup>35</sup>.

23. Dans un souci de concision, le terme « commission » utilisé dans cette partie fait référence à toute commission ou sous-commission ayant régulièrement à traiter de questions relatives aux droits de l'homme, que cela soit sa spécialité ou uniquement une attribution parmi d'autres.

- Les commissions jouissent-elles d'un statut permanent ?
- Le mandat des commissions est-il clairement défini et énoncé dans le règlement intérieur du Parlement (ou équivalent) ?
- Le mandat des commissions est-il suffisamment large pour mentionner expressément l'obligation du parlement de protéger et concrétiser les droits de l'homme dans l'Etat concerné ?
- Le mandat des commissions inclut-il expressément, ou peut-il être interprété par leurs membres comme incluant :
  - la vérification systématique de la compatibilité des projets de loi avec les obligations internationales en matière de droits de l'homme ;
  - un suivi systématique de la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, incluant l'obligation faite aux gouvernements de soumettre régulièrement des rapports consacrés aux arrêts pertinents de la Cour et à leur exécution ;
  - l'initiative de propositions de loi et d'amendements à la législation ; et
  - des pouvoirs d'assignation de témoins et de communication de documents dans le cadre de leurs compétences ?
- Les commissions ont-elles accès à une expertise indépendante dans le domaine des droits de l'homme ?
- Les commissions sont-elles dotées des ressources nécessaires à l'exercice de leurs fonctions, y compris de l'appui d'un secrétariat spécialisé ?
- La méthode de nomination des membres des commissions garantit-elle leur indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif ?
- La composition des commissions est-elle fidèle au principe de pluralisme politique en reflétant l'équilibre des pouvoirs entre groupes politiques au sein du Parlement ?
- Les commissions entretiennent-elles un dialogue régulier avec d'autres instances, au niveau national (par exemple, avec des institutions nationales des droits de l'homme ou des médiateurs)<sup>36</sup> et international (par exemple, Assemblée parlementaire, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, et autres instances européennes et internationales chargées du suivi des droits de l'homme) ?
- Les commissions invitent-elles régulièrement des organisations non gouvernementales à participer à leurs travaux, par exemple en soumettant des éléments de preuve pour les enquêtes thématiques, en aidant les commissions à déterminer des priorités pour leurs

<sup>35</sup> Union interparlementaire et Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, *Droits de l'homme : Guide à l'usage des parlementaires* (UIP et HCDH: Genève, 2005).

<sup>36</sup> Voir Principes de Belgrade sur la relation entre les institutions nationales des droits de l'homme et les parlements, février 2012 :

<http://nhri.ohchr.org/EN/Themes/Portuguese/DocumentsPage/Belgrade%20Principles%20Final.pdf>.

enquêtes, ou encore en fournissant des preuves de l'incidence de la législation sur la jouissance des droits de l'homme ?

#### 4. Lois nationales de mise en œuvre

24. Les parlements peuvent contribuer à la mise en œuvre de standards en matière de droits de l'homme en adoptant des lois qui énoncent les pouvoirs et obligations de tous les acteurs de l'Etat chargés de veiller au respect des droits de l'homme. Ces lois peuvent également préciser de quelle manière les conventions régionales et internationales relatives aux droits de l'homme doivent être appliquées dans l'ordre juridique national.

25. La simple existence d'un cadre législatif ne garantit pas nécessairement une mise en œuvre sans heurts des arrêts de la Cour de Strasbourg : voir à ce sujet la situation de l'Italie et de l'Ukraine<sup>37</sup>.

26. Cela étant, comme le fait observer l'OSJI, une réglementation formelle du processus de mise en œuvre peut présenter divers avantages<sup>38</sup>. Elle peut par exemple :

- consacrer le rôle des parlements dans le processus de mise en œuvre, par exemple en garantissant que l'exécutif leur rende compte rapidement et systématiquement de l'exécution des arrêts (voir partie 3) ;
- définir les délais dans lesquels les arrêts doivent être mis en œuvre ;
- simplifier des procédures administratives complexes ou contradictoires ;
- veiller à ce que l'Agent du gouvernement dispose du pouvoir et de l'autorité nécessaires pour se procurer des informations utiles ; d'être en contact avec les instances chargées au niveau national de décider des mesures requises pour exécuter un arrêt et, si besoin est, de prendre les mesures qui s'imposent pour accélérer le processus d'exécution<sup>39</sup> ; et
- s'assurer que les procédures nationales visant à assurer la conformité à la Convention ne risquent pas d'être mises à mal par les changements d'administrations.

##### ➤ EXEMPLE : Italie

En 2006, l'Italie a adopté une loi de mise en œuvre (la « loi Azzolini ») définissant les relations entre les principaux acteurs de l'Etat associés à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>40</sup>. Ladite loi stipule notamment le devoir du Premier ministre consistant à communiquer en temps utile les arrêts au parlement et à rendre compte annuellement au parlement de l'état de la mise en œuvre.

##### ➤ EXEMPLE : « L'ex-République yougoslave de Macédoine »

Dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », deux commissions parlementaires sont dotées d'un mandat relatif aux droits de l'homme : la Commission sur le système politique et les relations entre les communautés et la Commission d'enquête permanente pour la protection des droits et libertés civils. En 2009, une loi relative à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (modifiée en 2014) a été adoptée. Cette décision faisait suite à une étude ayant révélé que l'Etat ne disposait pas de procédure définie pour mettre les arrêts en œuvre. En vertu de ladite loi, une Commission interministérielle (composée de hauts fonctionnaires de tous les ministères concernés, des Présidents du Conseil supérieur de la magistrature et du Conseil du ministère public, du Médiateur et de l'Agent du gouvernement) a été constituée. La commission rédige des analyses des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, recommande des mesures individuelles et générales pour remédier à une (des) violation(s), propose des réformes législatives et contrôle l'exécution des arrêts de la Cour. La commission est tenue de faire annuellement rapport à la Commission d'enquête permanente pour la protection des droits et libertés civils à l'Assemblée.

##### ➤ EXEMPLE : Ukraine

En 2006, l'Ukraine a adopté une loi imposant des obligations spécifiques aux acteurs de l'Etat une fois un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme contre l'Ukraine devenu définitif<sup>41</sup>. Entre autres

<sup>37</sup> A la fin de l'année 2014, un peu moins de 11 000 arrêts étaient en instance devant le Comité des Ministres, dont 2 622 concernaient l'Italie et 1 009 l'Ukraine. Voir 8<sup>e</sup> rapport annuel du Comité des Ministres 2014, pp. 36-37 ; disponible sur : [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM\\_annreport2014\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2014_en.pdf).

[On entend par arrêt de principe un arrêt qui révèle un nouveau problème structurel ou général dans un Etat défendeur et exige donc l'adoption de nouvelles mesures de caractère général pour remédier à la violation.](#)

<sup>38</sup> Open Society Justice Initiative, *Rights to Remedies*, pp. 59-61.

<sup>39</sup> Comme requis par la Recommandation CM/Rec(2008)2, paragraphe 1, du Comité des Ministres.

<sup>40</sup> Loi n° 12/2006 (Journal officiel italien n°15, 10 janvier 2006).

<sup>41</sup> Loi relative à l'exécution des arrêts et à l'application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme

dispositions, l'Agent du gouvernement doit dans les 10 jours résumer l'arrêt pour publication dans un journal officiel. Il doit également transmettre les résumés traduits des arrêts contre l'Ukraine au Médiateur (Commissaire parlementaire aux droits de l'homme), ainsi qu'aux organes étatiques, agents publics et autres instances directement concernés. L'Agent est tenu d'envoyer une « proposition de mesures générales » trimestrielle au Cabinet des ministres. La loi de 2006 stipule que les actes administratifs doivent être adoptés, et les projets de loi soumis par le Cabinet des ministres au Parlement unicaméral de l'Ukraine, dans les trois mois suivant l'instruction adressée par le Premier ministre aux ministères intéressés.

## **5. Possibilités de renforcement du rôle parlementaire**

27. En résumé, la présente note offre une vue d'ensemble des diverses manières dont les parlements peuvent – et, à plusieurs reprises, ont été en mesure de – renforcer leur rôle en aidant les Etats à se conformer aux normes de la Convention et, le cas échéant, aux arrêts de la Cour de Strasbourg. Parmi les points pouvant mériter une plus ample réflexion, citons des mesures qui pourraient être prises pour :

- s'assurer de l'existence de structures parlementaires dotées d'un mandat et de pouvoirs leur permettant de vérifier la conformité de la législation avec la CEDH et d'exercer un contrôle efficace de la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Ceci peut inclure une loi spécifique relative à la mise en œuvre ;
- demander instamment aux organes exécutifs de rendre régulièrement compte (ou du moins annuellement) des arrêts défavorables de la Cour européenne des droits de l'homme et de l'état de leur mise en œuvre ;
- insister auprès des organes exécutifs pour qu'ils envoient des plans ou des bilans d'action au moment même où ceux-ci sont soumis au Comité des Ministres. Le personnel parlementaire pourrait alors à son tour étudier ces plans d'action et en signaler les insuffisances aux parlementaires ;
- utiliser des pouvoirs actuels pour exercer un contrôle de la conformité aux droits de l'homme ; par exemple, le pouvoir de poser des questions aux ministres, de procéder à des auditions ou de proposer des amendements aux projets de loi ;
- maintenir un dialogue régulier avec d'autres instances œuvrant dans le domaine des droits de l'homme, telles que des institutions nationales des droits de l'homme et des médiateurs, ainsi qu'avec des organisations de la société civile ; et
- s'assurer que les membres des délégations auprès de l'Assemblée parlementaire sont incités à encourager la prise de conscience et l'application des standards de la Convention, et que leurs travaux sont coordonnés avec ceux de la (des) commission(s) parlementaire(s).

---

Arrêts 2006, Loi n° 3477-IV du 23 février 2006. Certains amendements, principalement techniques, ont été apportés en vertu de la loi n° 3135-VI (2011). Pour une traduction anglaise non officielle de la loi de 2006, voir OSJI, *Rights to Remedies* à l'Annexe II, pp. 171-179. L'Annexe II contient également des traductions non officielles de lois péruviennes et colombiennes analogues.

## ANNEXE

### Résolution 1823 (2011)<sup>42</sup>

adoptée par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe le 23 juin 2011

#### **Les parlements nationaux : garants des droits de l'homme en Europe**

1. L'Assemblée parlementaire rappelle qu'il incombe aux Etats membres du Conseil de l'Europe de mettre en œuvre de manière effective les normes internationales applicables en matière de droits de l'homme auxquelles ils ont adhéré, et notamment les normes de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, ci-après «la Convention»). Cette obligation lie tous les organes de l'Etat, au sein des pouvoirs aussi bien exécutif, judiciaire que législatif.
2. Les parlements nationaux sont souvent oubliés en la matière. Il est indispensable de réfléchir davantage au potentiel qu'ils représentent. Ils sont essentiels à la mise en œuvre effective des normes internationales applicables en matière de droits de l'homme à l'échelon national et ils accomplissent leur mission de protection des droits de l'homme en légiférant (y compris en vérifiant des projets de loi), en participant à la ratification des conventions internationales relatives aux droits de l'homme, en demandant des comptes à l'exécutif, en établissant des relations avec les institutions nationales chargées de la protection des droits de l'homme et en favorisant la création d'une culture des droits de l'homme omniprésente.
3. Les membres de l'Assemblée ont, de par leur double mandat de membres de l'Assemblée et de leurs parlements nationaux respectifs, l'obligation particulière de contribuer à cette action.
4. L'Assemblée observe que les «Principes de Paris» des Nations Unies de 1993 sont devenus la référence internationalement admise, qui fixe les normes minimales essentielles applicables au rôle et au fonctionnement des institutions nationales indépendantes chargées des droits de l'homme; il convient d'établir des critères similaires pour les organes parlementaires.
5. S'agissant de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après «la Cour»), l'Assemblée:
  - 5.1. estime que les parlements nationaux sont exceptionnellement bien placés pour demander aux gouvernements des comptes sur l'exécution rapide et effective des arrêts de la Cour, ainsi que pour adopter rapidement les amendements législatifs nécessaires;
  - 5.2. regrette que le débat sur l'avenir du système de la Convention qui a fait suite à la Conférence d'Interlaken ne prenne pas suffisamment en compte le rôle important que pourraient jouer les parlements et déplore le silence de la Déclaration d'Izmir sur ce point;
  - 5.3. met en avant les exemples positifs de plusieurs Etats membres, notamment le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Allemagne, la Finlande et la Roumanie, qui ont mis en place des structures parlementaires chargées du suivi de l'exécution des arrêts de la Cour.
6. Par ailleurs, l'Assemblée:
  - 6.1. encourage les parlementaires à superviser la détermination des normes relatives aux droits de l'homme par les autorités judiciaires et administratives nationales, et leur application;
  - 6.2. invite instamment les parlementaires à exercer leur responsabilité s'agissant d'examiner attentivement le travail de l'exécutif de leur pays, notamment à l'égard de la mise en œuvre des normes internationales applicables aux droits de l'homme;
  - 6.3. invite les gouvernements à associer les parlements nationaux au processus de négociation des conventions internationales relatives aux droits de l'homme et au processus de mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme;
  - 6.4. invite tous les Etats membres à prévoir une procédure parlementaire adéquate destinée à vérifier systématiquement la compatibilité des projets de loi avec les normes de la Convention et à éviter de futures violations de la Convention, y compris par le suivi régulier de l'ensemble des arrêts susceptibles d'avoir une incidence sur les ordres juridiques concernés;
  - 6.5. invite instamment les parlements à redoubler d'efforts dans leur contribution au contrôle des arrêts de la Cour, en surveillant les mesures prises par les autorités compétentes pour exécuter les arrêts défavorables, y compris par l'examen attentif des mesures effectivement prises;

---

<sup>42</sup> *Discussion par l'Assemblée* le 23 juin 2011 (25<sup>e</sup> séance) (voir Doc. 12636, rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Pourgourides). *Texte adopté par l'Assemblée* le 23 juin 2011 (25<sup>e</sup> séance).

6.6. invite les parlements à mettre en place et/ou à renforcer les structures qui permettraient l'intégration et le contrôle rigoureux de leurs obligations internationales relatives aux droits de l'homme, sur la base des principes ci-dessous.

7. L'Assemblée invite, en conséquence, les parlements à mettre en œuvre les principes fondamentaux du contrôle parlementaire des normes internationales relatives aux droits de l'homme suivants.

Principes fondamentaux du contrôle parlementaire des normes internationales relatives aux droits de l'homme

### **1. Cadre et attributions adéquats**

Les parlements nationaux établissent des structures parlementaires adéquates pour garantir le suivi et le contrôle rigoureux et régulier du respect des obligations internationales en matière de droits de l'homme, qu'il s'agisse de commissions des droits de l'homme spécifiques ou de structures analogues adéquates, dont les compétences doivent être clairement définies et consacrées par la loi.

Ces compétences devraient englober, notamment:

- la vérification systématique de la compatibilité des projets de loi avec les obligations internationales en matière de droits de l'homme;
- l'obligation faite aux gouvernements de soumettre régulièrement des rapports consacrés aux arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme et à leur exécution;
- l'initiative de propositions de loi et d'amendements à la législation;
- des pouvoirs d'assignation de témoins et de communication de documents dans le cadre de leurs compétences.

Ces commissions sont chargées de veiller à ce que les parlements soient convenablement conseillés et informés sur les questions relatives aux droits de l'homme. Il conviendrait également de dispenser aux parlementaires et à leur personnel une formation aux droits de l'homme.

### **2. Conseils indépendants**

Les commissions des droits de l'homme, ou les structures analogues adéquates, ont accès à une expertise indépendante dans le domaine des droits de l'homme.

Des ressources suffisantes sont également mises à leur disposition pour leur offrir l'appui d'un secrétariat spécialisé.

### **3. Coopération avec les autres institutions et la société civile**

Une coopération et un dialogue régulier sont maintenus, le cas échéant, avec les instances nationales (par exemple les institutions nationales chargées des droits de l'homme, les membres des commissions parlementaires) et internationales (par exemple l'Assemblée parlementaire, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, les instances européennes et les autres instances internationales chargées du suivi des droits de l'homme) pertinentes, ainsi qu'avec les représentants d'organisations non gouvernementales reconnues ayant une expérience significative et pertinente.