

Doc. 11376
17 septembre 2007

Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe – bilan et perspectives

Rapport
Commission des questions juridiques et des droits de l'homme
Rapporteur: M. Jean-Charles GARDETTO, Monaco, Groupe du Parti populaire européen

Résumé

La Commission des questions juridiques et des droits de l'homme salue l'évolution dynamique et engagée de l'institution du Commissaire aux Droits de l'Homme depuis sa création.

La Commission constate que de grandes attentes pèsent sur l'institution du Commissaire. Des perspectives d'élargissement du mandat du Commissaire, mises en avant dans le cadre du Protocole n° 14 à la Convention européenne des Droits de l'Homme, par le rapport Juncker « Conseil de l'Europe – Union européenne : Une même ambition pour le continent européen » et celui du Groupe des Sages sur l'efficacité de la Cour européenne des Droits de l'Homme, attestent de la confiance accordée à cette institution.

La Commission insiste pour que les moyens humains et financiers soient mis à la disposition du Commissaire afin qu'il puisse répondre à ces attentes considérables. Par ailleurs, elle rappelle que l'indépendance de cette institution en fait la force, et elle souligne combien il est essentiel que cette indépendance soit garantie et respectée sans exception.

Dans le projet de résolution, la Commission souhaite que l'Assemblée encourage et soutienne le Commissaire afin qu'il continue de développer ses activités dans des domaines où il est clair qu'il peut jouer un rôle avec une grande valeur ajoutée. De manière générale, la Commission encourage également le Commissaire à continuer de rechercher des synergies avec les autres instances du Conseil de l'Europe dans le souci constant d'éviter de dupliquer des travaux similaires déjà menés par d'autres instances de l'Organisation.

A. Projet de résolution

1. L'Assemblée parlementaire rappelle d'emblée les recommandations qu'elle a formulées en 2004 dans sa Recommandation 1640 (2004) - dont un certain nombre restent d'actualité – et réitère sa volonté d'apporter son soutien politique au travail du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe (« le Commissaire »).
2. L'Assemblée salue l'évolution dynamique et engagée de l'institution du Commissaire aux Droits de l'Homme depuis sa création. Cette jeune institution peut - et doit - consolider son expérience et poursuivre cette évolution qui saura lui donner toute son importance.
3. L'Assemblée prend note des perspectives d'élargissement du mandat du Commissaire, mises en avant dans le cadre du Protocole n° 14 à la Convention européenne des Droits de l'Homme (ci-après « la Convention »), par le rapport Juncker « Conseil de l'Europe – Union européenne : Une même ambition pour le continent européen » ou celui du Groupe des Sages sur l'efficacité de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après « la Cour »), lesquelles attestent de la confiance accordée à cette institution.
4. La généralité des termes du mandat du Commissaire a été un atout initial incontestable. A long terme, toutefois, elle pourrait entraîner certains inconvénients, par exemple une trop grande dispersion des efforts du Commissaire, et l'empêcher de concentrer ses ressources sur certaines activités qui s'avèreraient essentielles. La question d'un réexamen des termes du mandat, pour mieux cibler ce dernier à la lumière de l'expérience acquise, pourrait alors se poser le moment venu.
5. L'Assemblée souhaite que le Commissaire soit mis en mesure de suivre la situation des droits de l'homme dans tous les Etats membres simultanément, et l'encourage à poursuivre ses efforts pour renforcer sa présence dans lesdits Etats membres, qu'elle considère essentielle. Elle est consciente que cette tâche nécessite des moyens adéquats.
6. L'Assemblée constate avec inquiétude que les attentes considérables placées dans l'institution du Commissaire ne correspondent guère aux moyens dont elle dispose, même s'ils ont été augmentés récemment. L'Assemblée dénonce fermement cet état de fait qui nuit à la viabilité et au crédit de l'institution et demande que les moyens financiers et humains mis à la disposition du Commissaire pour faire face à ses missions soient substantiellement accrus, et qu'il leur soit donné la prévisibilité et la stabilité nécessaires au bon accomplissement des tâches du Commissaire. En conséquence, l'Assemblée encourage le Commissaire à lui faire connaître sur une base annuelle ses projets et les moyens nécessaires pour les réaliser.
7. L'Assemblée soutient l'idée d'une possible contribution financière non conditionnée de l'Union européenne au financement des actions du Commissaire dont les modalités devront être précisées et dans le respect de l'indépendance de celui-ci.
8. L'Assemblée souligne que l'indépendance de l'institution du Commissaire en fait la force, qu'elle constitue une condition *sine qua non* de la réalisation de son mandat, et qu'elle doit toujours être une priorité. Cette indépendance doit être protégée, et au besoin renforcée, de manière à toujours garantir l'impartialité du Commissaire. L'Assemblée estime que l'indépendance du Commissaire pourrait notamment être consolidée par des mesures procédurales en vue d'une plus grande indépendance budgétaire et de gestion du personnel de ses services. Elle se félicite que le Commissaire soit désormais plus impliqué dans la définition de son budget. Les Etats membres ainsi que les autres organes du Conseil de l'Europe doivent non seulement respecter l'indépendance du Commissaire, mais également celle de ses partenaires, en particulier les structures nationales des droits de l'homme (SNDH), c'est-à-dire la commission ou institution nationale des droits de l'homme et l'institution indépendante du Médiateur.
9. La coopération du Commissaire avec des institutions en dehors du Conseil de l'Europe est au cœur de sa mission. L'Assemblée se félicite notamment de la mise en place de bonnes relations de travail avec l'Union européenne, le Bureau du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et encourage le Commissaire à les développer de manière à mettre en œuvre des synergies communes.
10. Dans ce contexte, l'Assemblée invite l'Agence européenne des droits fondamentaux à considérer le Commissaire comme un partenaire essentiel et à prendre pleinement en considération ses actions; elle encourage l'Union européenne à lui apporter son soutien, y compris en envisageant un financement de certaines des activités ou projets du Bureau du Commissaire.

11. Pour assurer la pérennité et l'efficacité du système de contrôle de la Convention, il est nécessaire de décongestionner la Cour. L'Assemblée estime que le Commissaire, en synergie avec les SNDH, doit jouer un rôle clé en la matière en identifiant et en contribuant à éliminer des pratiques risquant de provoquer des actions en justice devant les tribunaux nationaux et, éventuellement, devant la Cour de Strasbourg. L'Assemblée encourage le Commissaire dans ses efforts pour s'attaquer aux sources des violations des droits de l'homme et pour développer des moyens alternatifs ou complémentaires à la solution juridictionnelle pour la protection desdits droits. Elle l'incite notamment à faciliter la mise en œuvre dans chaque Etat membre de systèmes de médiation indépendants conformes aux principes de la Convention.

12. Dans ce contexte, l'Assemblée salue l'engagement du Commissaire à rendre publics, sans attendre l'entrée en vigueur du Protocole n° 14 à la Convention, les critères qui guideront ses interventions devant la Cour dans le cadre de ses nouvelles prérogatives telles que définies dans ledit Protocole. Elle l'encourage à n'en faire usage que dans les cas dans lesquels des problèmes systémiques sont en jeu et dans lesquels des mesures d'ordre général devraient être adoptées par les Etats membres.

13. L'Assemblée constate par ailleurs qu'en matière de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, le Commissaire et les SNDH sont bien placés pour informer la Cour et le Comité des Ministres de la persistance ou de la cessation des pratiques ou des situations ayant été déclarées contraires à la Convention par la Cour, et les invite à agir en ce sens. L'Assemblée se félicite de l'intention du Commissaire d'inclure les problèmes structurels mis en évidence par la Cour parmi les thèmes prioritaires de son dialogue avec les autorités des Etats membres.

14. L'Assemblée note avec intérêt la proposition faite par le Commissaire d'étendre ses activités en matière de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour y compris en multipliant les efforts pour vérifier la compatibilité des législations, des projets et propositions de lois, et des pratiques administratives nationales avec la Convention. L'Assemblée encourage le Commissaire dans cette voie et l'incite à coopérer avec elle dans ce domaine.

15. L'Assemblée salue également le fait que le Commissaire se soit déclaré prêt à apporter son soutien à la surveillance de la mise en œuvre des « arrêts pilotes » de la Cour et encourage cette initiative.

16. Dans le contexte du rôle renforcé que le Commissaire devra être amené à jouer dans le contrôle du respect de la Convention, l'Assemblée considère indispensable que des mécanismes concrets de coopération soient développés, en particulier tel qu'indiqué dans l'exposé des motifs, d'une part, pour que la Cour identifie les problèmes structurels sous-jacents à l'occasion des arrêts qu'elle rend et les porte à la connaissance des Etats membres, du Comité des Ministres, du Commissaire et de l'Assemblée, et des organes compétents du Conseil de l'Europe et, d'autre part, afin de garantir une synergie porteuse de valeur ajoutée entre la Cour, l'Assemblée, notamment sa Commission de suivi, le Comité des Ministres, la Commission de Venise, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), le Comité européen des droits sociaux (CEDS), les autres organes compétents du Conseil de l'Europe, et le Commissaire. Les modalités de tels mécanismes pourraient être envisagées à l'occasion de la réunion annuelle tripartite entre les représentants du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire et du Commissaire.

17. L'Assemblée estime que dans le cadre de cette interaction le Commissaire et la Cour doivent collaborer pour définir les domaines des « arrêts pilotes » et obtenir une meilleure exécution des arrêts de la Cour, comme prévu dans la Déclaration du 19 mai 2006 du Comité des Ministres.

18. L'Assemblée rappelle que, dans un souci de cohérence et afin de faire le meilleur usage des ressources, malheureusement trop limitées, du Conseil de l'Europe, le Commissaire a l'obligation statutaire prévue à l'article 1 § 2 de la Résolution 99 (50) du Comité des Ministres de veiller à ne pas dupliquer les travaux des autres secteurs de l'Organisation. Un effort de rationalisation et de coordination des activités du Conseil de l'Europe, un échange régulier d'informations, ainsi qu'un renforcement de la communication et de la coopération entre ses organes devraient donc être mis en œuvre par l'Organisation dans son ensemble de manière à mieux coordonner ses travaux, qui doivent privilégier les domaines qui sont sa raison d'être et dans lesquels elle excelle, à savoir les droits de l'homme, la démocratie et l'Etat de droit.

19. L'Assemblée considère par ailleurs qu'il est impératif que chaque Etat membre possède une institution indépendante de type « Médiateur », ayant compétence en matière de droits de l'homme et qui soit en mesure d'exercer efficacement ses fonctions. L'Assemblée estime qu'une bonne coopération entre l'institution du Médiateur et les structures nationales des droits de l'homme est de nature à renforcer l'efficacité de la protection desdits droits. C'est pourquoi elle soutient la décision du Commissaire et du Haut-

Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme d'intensifier leurs efforts en vue de promouvoir la création d'institutions nationales des droits de l'homme conformes aux exigences des Principes de Paris de 1992 dans les Etats du Conseil de l'Europe n'en disposant pas encore, dans le cadre du projet pilote d'assistance technique JOIN (*Joint Operations for Independent National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*). En outre, l'Assemblée estime opportun qu'en fonction des besoins soient institués dans chaque Etat membre des Médiateurs spécialisés, comme par exemple en matière de droits des enfants, tel que cela a déjà été préconisé par l'Assemblée dans sa Résolution 1530 (2007) sur les enfants victimes: éradiquons toutes les formes de violence, d'exploitation et d'abus.

20. D'une manière générale, d'une part, un meilleur suivi de la mise en œuvre effective des recommandations du Commissaire devrait être assuré, avec l'aide des autres organes du Conseil de l'Europe, et en particulier de l'Assemblée parlementaire, et d'autre part, le Commissaire devrait contrôler, en particulier pendant ses visites dans les Etats membres, les suites données par ceux-ci aux résolutions et recommandations de l'Assemblée parlementaire concernant les droits de l'homme.

21. L'Assemblée encourage et soutient par conséquent le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe dans ses démarches visant :

21.1. à définir et à rendre publiques les modalités de son intervention devant la Cour de façon à ce que celle-ci reste compatible avec la prohibition explicite de tout rôle judiciaire énoncée dans la Résolution qui crée l'institution de Commissaire (Résolution (99) 50) et l'invite, ainsi que la Cour, à assurer la transmission réciproque des informations pertinentes entre ces deux institutions ;

21.2. à renforcer sa coopération avec les SNDH et les autres secteurs concernés du Conseil de l'Europe en matière de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour et notamment traiter avec une attention particulière les problèmes structurels, mis en évidence par la Cour, dans le cadre du dialogue du Commissaire avec les autorités des Etats membres ;

21.3. à envisager l'opportunité et la façon de renforcer sa présence sur le terrain dans les Etats membres ;

21.4. veiller constamment aux synergies et à la meilleure coordination possible avec les autres secteurs du Conseil de l'Europe.

22. L'Assemblée invite le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe :

22.1. à continuer de réagir rapidement et avec flexibilité à des questions d'actualité, notamment en formulant plus fréquemment des recommandations *ad hoc* et en préparant des rapports thématiques ;

22.2. à faire rapport à intervalle régulier sur le suivi réservé à ses recommandations, à identifier les obstacles à leur mise en œuvre et à rendre ces rapports publics ;

22.3. à inviter, sur des thèmes d'intérêt commun, des membres des secrétariats des autres secteurs concernés du Conseil de l'Europe à se joindre à la délégation de son bureau lors de ses visites dans les Etats membres, lesdits secrétariats devant appliquer la réciprocité ;

22.4. à examiner, lors de ses visites dans les Etats membres, le suivi des résolutions et recommandations pertinentes de l'Assemblée ;

22.5. à évaluer également dans ses travaux l'état des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas ou plus soumis à la procédure de suivi de l'Assemblée ;

22.6. contrôler la mise en œuvre par les Etats membres de leur devoir de coopération avec la Cour et leur apporter l'aide nécessaire pour remplir cet objectif;

22.7. à étendre et à renforcer sa coopération avec les SNDH, notamment sur la base des 11 propositions formulées lors de la 10^{ème} Table Ronde des médiateurs européens et du Commissaire aux Droits de l'Homme tenue à Athènes les 12 et 13 avril 2007, et étudier la création d'un mécanisme d'intervention pour la protection des défenseurs des droits de l'homme, en particulier dans les cas d'urgence.

23. L'Assemblée invite également les autorités compétentes de tous les Etats membres :

23.1. à coopérer sans réserves avec le Commissaire aux Droits de l'Homme ;

23.2. à mettre rapidement et pleinement en œuvre ses recommandations ;

23.3. à instaurer, lorsque de telles structures n'existent pas encore, des médiateurs indépendants et des SNDH compétentes en matière de droits de l'homme;

23.4. à doter les SNDH des ressources adéquates, tant humaines que financières, et assurer leur indépendance ;

23.5. à élaborer, s'ils ne l'ont pas encore fait, des plans d'action nationaux pour les droits de l'homme en coopération avec le Commissaire.

24. L'Assemblée décide de se référer plus régulièrement dans ses travaux aux recommandations pertinentes du Commissaire. Elle se déclare disposée à répondre promptement aux éventuelles demandes du Commissaire pour soutenir la mise en œuvre de ses recommandations, en particulier lorsque les Etats membres persistent à ignorer lesdites recommandations, notamment en intervenant auprès des parlements nationaux.

25. L'Assemblée décide d'établir une réponse au rapport annuel du Commissaire en faisant connaître son point de vue et en examinant les activités faisant l'objet d'une coopération avec celui-ci.

26. L'Assemblée invite sa commission de suivi à inclure dans ses contrôles et à rappeler systématiquement aux Etats membres les recommandations formulées par le Commissaire à l'encontre d'Etats faisant l'objet d'une procédure de suivi ou de post suivi sur le respect de leurs obligations et à leur demander de mettre en œuvre les recommandations du Commissaire qui n'auraient pas été suivies d'effet dans un délai raisonnable.

B. Projet de recommandation

1. L'Assemblée parlementaire, se référant à sa Résolution ... (2007) relative au Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe – Bilan et perspectives, invite le Comité des Ministres :

1.1. à garantir le respect, à tous les niveaux, de l'indépendance du Commissaire aux Droits de l'Homme, y compris en ce qui concerne l'organisation de ses services, la définition de son budget de façon à tenir compte du programme de travail qu'il souhaite et qu'il est censé mettre en œuvre, et le choix de ses collaborateurs ;

1.2. à allouer au Commissaire des ressources en adéquation avec l'ampleur de sa mission, notamment de manière à lui permettre d'assurer un suivi régulier de la situation des droits de l'homme dans tous les Etats membres et afin de pouvoir exercer efficacement ses prochaines compétences devant la Cour européenne des Droits de l'Homme ;

1.3. à mettre en œuvre concrètement l'intention exprimée dans sa Déclaration du 19 mai 2006 en organisant, le plus rapidement possible, une première réunion annuelle tripartite entre des représentants du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire et du Commissaire pour promouvoir une plus forte interaction au regard de l'exécution des arrêts de la Cour ;

1.4. à apporter son soutien aux structures nationales des droits de l'homme, notamment en donnant rapidement suite à la suggestion du Groupe des Sages de rédiger une recommandation visant à la reconnaissance de compétences formelles en matière de droits de l'homme des médiateurs nationaux et des organes équivalents.

C. Exposé des motifs
de M. Jean-Charles Gardetto, rapporteur

Sommaire

I. Introduction

- i. Contexte*
- ii. Interprétation du mandat*

II. Rappel des fonctions et réalisations du Commissaire

- i. Le mandat*
- ii. Les méthodes de travail*
- iii. Les réalisations*

III. Les nouvelles perspectives de renforcement du rôle du Commissaire

- i. Au sein du Conseil de l'Europe*
 - *Protocole n° 14 et tierce intervention du Commissaire auprès de la Cour*
 - *Elargissement des fonctions du Commissaire dans l'intérêt de la Cour*
 - *Renforcement du rôle du Commissaire en matière de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour*
- ii. En dehors du Conseil de l'Europe*

IV. Les acquis à renforcer pour l'avenir

- i. Indépendance et impartialité du Commissaire*
- ii. Le développement des instruments à la disposition du Commissaire*
- iii. Le renforcement des liens avec la société civile et les défenseurs des droits de l'homme*
- iv. La coopération avec les structures nationales des droits de l'homme*
- v. L'interaction avec les autres institutions du Conseil de l'Europe*
 - *Comité des Ministres*
 - *Assemblée parlementaire*
 - *Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux*
 - *Cour européenne des Droits de l'Homme*
 - *Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Comité européen pour la prévention de la torture ou des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), Comité européen des droits sociaux (CEDS)*
 - *Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)*
- vi. La coopération avec les autres institutions intergouvernementales*

V. Les améliorations indispensables à la poursuite de la mission du Commissaire

- i. La question cruciale des ressources allouées au Commissaire*
- ii. La nécessité de renforcer le suivi et la présence sur le terrain du Commissaire*

VI. L'interaction entre l'Assemblée Parlementaire et le Commissaire

VII. Conclusions et recommandations

I. Introduction

1. Le 23 janvier 2006, le Bureau a soumis la proposition contenue dans le [Doc 10681](#) à la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme pour rapport (renvoi n°3160). Celle-ci m'a nommé Rapporteur le 12 mars 2007 (en remplacement de l'ancien rapporteur, M. Arabadjiev, qui a quitté la délégation).

2. Afin de préparer ce rapport, la Commission a tenu un échange de vues avec M. Hammarberg, l'actuel Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, le 15 septembre 2006 lors de sa réunion à Nauplie (Grèce)¹.

¹ Les échanges de cette réunion sont consignés dans le procès-verbal de la réunion.

3. Par la suite, le rapporteur a rencontré M. Hammarberg de façon bilatérale le 18 avril 2007 (en marge de la 2^{ème} partie de session de l'Assemblée parlementaire).
4. Le rapporteur a ainsi pu aborder avec le Commissaire certains points particuliers de manière plus approfondie.
5. C'est, entre autres, sur la base de ces échanges que le rapporteur est aujourd'hui en mesure de présenter ce rapport.

i. Contexte

6. Après le mandat du premier Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe (ci-après « le Commissaire »), et à un moment où de nouvelles attentes sont exprimées, le temps semble venu de tirer certaines conclusions du tout premier exercice de cette institution.
7. L'Assemblée, qui s'est régulièrement impliquée dans les discussions relatives au mandat du Commissaire², a ainsi décidé de s'intéresser de plus près au bilan mais aussi aux perspectives de cette institution.
8. Créée en 1999, suite au 2^{ème} Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement du Conseil de l'Europe des 10 et 11 octobre 1997 à Strasbourg³, l'institution du Commissaire est relativement nouvelle mais a réussi rapidement à s'imposer comme une institution-clé du système de protection des droits fondamentaux de la Grande Europe. Comme l'a remarqué M. Juncker « *Bien que sa fonction soit encore jeune, le Commissaire aux Droits de l'Homme a su gagner le respect de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe* »⁴.
9. Le tout premier Commissaire, M. Alvaro Gil-Robles, a évidemment connu la position difficile qui incombe au pionnier mais a également bénéficié d'une place privilégiée en ce qui concerne l'interprétation de son mandat. Sa conception du mandat du Commissaire, la mise en œuvre de ses compétences, et les réalisations et implications pratiques qui en ont résulté, ont substantiellement et durablement contribué à l'assise de cette institution nouvelle.
10. L'institution du Commissaire demeure jeune. Elle peut, et doit, enrichir son expérience et poursuivre l'évolution qui saura lui donner toute son importance. Les empreintes qui lui seront données par l'actuel Commissaire, Thomas Hammarberg, et par ses successeurs, ne pourront qu'enrichir et diversifier sa pratique, en veillant à affirmer plus avant sa légitimité et son indépendance.
11. A l'heure actuelle, les perspectives d'élargissement de son mandat, mises en avant dans le cadre du Protocole n° 14 à la Convention européenne des Droits de l'Homme (ci-après « la Convention »), par le rapport Juncker⁵ et celui du Groupe des Sages⁶, attestent de la confiance et de la crédibilité de cette institution.

ii. Interprétation du mandat

12. Dans le cadre d'une démarche qui respecte la Recommandation 1640 (2004)⁷ selon laquelle l'Assemblée « *apprécie l'interprétation dynamique du mandat du commissaire (...)* », le rapport analysera les points forts et les points faibles de l'institution du Commissaire avec pour objectif de formuler des propositions en vue d'optimiser son potentiel. Il entend ainsi examiner les aspects de l'institution qui donnent satisfaction, et ceux pour lesquels un renforcement semble nécessaire, et les moyens par lesquels un tel renforcement pourrait s'opérer.

²² Voir l'Avis n°210 (1999) relatif au Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe : projet de mandat, 29.01.1999 ; voir également Recommandation 1640 (2004) relative au 3^e rapport annuel sur les activités du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe (1^{er} janvier - 31 décembre 2002), adoptée le 26.01.2004.

³ Voir la Déclaration et le Plan d'action adoptés lors du 2^{ème} Sommet ; voir également la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres sur le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.

⁴ Conseil de l'Europe – Union européenne : « Une même ambition pour le continent européen », Rapport de Jean-Claude Juncker, Premier ministre du Grand Duché de Luxembourg, à l'attention des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, 11.04.2006.

⁵ *Ibid.*

⁶ Rapport du Groupe des Sages au Comité des Ministres, 15.11.2006.

⁷ relative au 3^{ème} rapport annuel sur les activités du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe (1^{er} janvier – 31 décembre 2002).

II. Rappel des fonctions et réalisations du Commissaire

i. Le mandat

13. Conformément à l'article 1^{er} de la [Résolution \(99\) 50](#) du Comité des Ministres, le Commissaire «est une instance non judiciaire chargée de promouvoir l'éducation et la sensibilisation aux droits de l'homme tels qu'ils ressortent des instruments du Conseil de l'Europe, ainsi que leur respect». L'article 2 exige du Commissaire qu'il exerce ses fonctions en toute indépendance et avec impartialité.

14. Sa mission consiste essentiellement à promouvoir le respect effectif des droits de l'homme et à aider les Etats membres à mettre en œuvre les normes du Conseil de l'Europe⁸. Il assure ainsi la promotion de l'éducation et de la sensibilisation aux droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ; s'efforce de déceler d'éventuelles insuffisances dans le droit et la pratique en matière de droits de l'homme ; favorise l'action des médiateurs nationaux et d'autres structures chargées des droits de l'homme ; et apporte conseils et informations concernant la protection des droits de l'homme⁹.

15. Le mandat du Commissaire est donc défini de façon générale. L'Assemblée parlementaire a exprimé dans le passé sa volonté d'apporter certaines modifications au statut du Commissaire¹⁰ mais cette initiative a été accueillie avec réticence par les intéressés¹¹. Loin de constituer un frein, la généralité des termes du mandat a apporté la flexibilité et l'adaptabilité nécessaires au statut du Commissaire.

16. Une définition plus précise de ce mandat pourrait être nécessaire dans le futur. En effet, l'amplitude du mandat du Commissaire peut se révéler, dans l'absolu, être un obstacle à l'efficacité de son action en l'empêchant de se concentrer sur certaines activités mieux définies. Une définition plus précise du mandat permettrait certainement aussi d'optimiser l'utilisation des moyens mis à la disposition du Commissaire.

17. Si le rapporteur est d'avis qu'une redéfinition du mandat de l'institution sera nécessaire dans l'avenir, il pense cependant qu'une telle redéfinition serait aujourd'hui prématurée. Il paraîtrait insatisfaisant de vouloir identifier les priorités d'actions qui devraient être celles du Commissaire en se basant uniquement sur le bilan du mandat d'un seul Commissaire. Il semblerait plus judicieux d'attendre de pouvoir également tirer les enseignements du mandat d'un second Commissaire. Le Rapporteur s'efforcera de mettre en évidence certaines tendances identifiables à ce stade du mandat du second Commissaire et formulera des propositions d'adaptation dudit mandat sans y apporter de restriction.

ii. Les méthodes de travail

18. Au fil des années, les activités du Commissaire se sont axées sur trois types d'activités qui constituent, à elles seules, un programme de travail fort ambitieux :

- le dialogue avec les Gouvernements et les visites de pays ;
- les recommandations thématiques et la sensibilisation ;
- la promotion du développement des structures nationales relatives aux droits de l'homme.

19. Les visites officielles sont très importantes pour le Commissaire car elles lui permettent d'apprécier les réalités locales tout en entrant en contact avec les autorités nationales et les représentants de la société civile.

20. Un cycle de missions d'évaluation globale a été établi et le Commissaire s'est par exemple rendu à ce titre en Allemagne et en Ukraine en 2006. Le Commissaire effectue également des visites de contact, plus courtes¹², et conduit des « missions spéciales » pour résoudre des problèmes sensibles. Ainsi en novembre 2006, le Commissaire s'est-il rendu en Slovénie pour enquêter sur une affaire très sensible d'expulsion de Roms¹³. Il s'est également rendu en Bosnie-Herzégovine en décembre 2006 afin de tenter de

⁸ Dans son rapport d'activités 2006, le Commissaire se dit « déterminé à ce que son travail privilégie désormais la mise en œuvre des normes de protection des droits de l'homme », voir CommDH(2007)3, 11.04.2007, § 2.1.

⁹ Voir l'article 3 de la Résolution (99) 50 ; Le Rapporteur renvoie à la lecture très instructive du Rapport de fin de mandat du Commissaire Gil-Robles qui décrit les principales activités du Commissaire (CommDH(2006)17, 29.03.2006).

¹⁰ Voir Recommandation 1640 (2004) relative au 3e rapport annuel sur les activités du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (1^{er} janvier - 31 décembre 2002), adoptée le 26.01.2004.

¹¹ Voir la réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 1640 (2004), Doc 11039, 02.10.2006 (en particulier le point 7).

¹² En 2006, M. Hammarberg a effectué des visites de contact en Hongrie, Azerbaïdjan, Turquie, Géorgie et Arménie.

¹³ Voir la lettre du Commissaire adressée au Premier Ministre de la République de Slovénie, le 22.11.2006, « *The situation of the Roma community in Ambrus* », CommDH(2006)22 (en anglais uniquement).

trouver des solutions au problème controversé de la « décertification » d'agents de police par les Nations Unies¹⁴.

21. Les visites du Commissaire, ainsi que ses contacts avec les médiateurs nationaux et les INDH¹⁵ (qualifiés dans le mandat du Commissaire de « structures nationales des droits de l'homme » ou « SNDH »), l'ont conduit à recenser certaines questions thématiques qui semblent poser problème dans plusieurs pays ou qui exigent une attention accrue en vue d'une meilleure application des normes établies au niveau européen. Ils retiendront en priorité l'attention du Commissaire dans les années à venir.

22. Les neuf thèmes privilégiés par le Commissaire sont recensés dans son rapport annuel d'activités 2006¹⁶ : les droits des femmes, les droits de l'enfant, la protection des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme, les mesures contre la xénophobie, les droits des migrants, les droits des Roms, les droits des personnes handicapées, les droits des LGBT¹⁷ et les conditions de vie dans les établissements pénitentiaires.

23. En matière de sensibilisation, le Commissaire organise et participe à des séminaires, conférences et tables rondes¹⁸.

24. Le Commissaire Thomas Hammarberg a également inauguré la série des « points de vue », publiés tous les quinze jours sur son site Internet, dans lesquels il adopte une position claire sur certaines questions thématiques.

iii. Les réalisations

25. L'impact réel des actions du Commissaire est difficilement mesurable mais des exemples concrets attestent de la crédibilité de l'institution par rapport aux Etats membres et des avancées majeures résultant de l'action du Commissaire.

26. L'accord finalement trouvé en Bosnie-Herzégovine au sujet des plaintes d'agents de police de Bosnie-Herzégovine qui ont affirmé avoir été injustement révoqués par le Groupe international de police des Nations Unies (GIP) est un exemple récent de réussite. Après s'être rendu à plusieurs reprises en Bosnie-Herzégovine, puis à New York pour s'entretenir avec les membres du Conseil de Sécurité des Nations Unies, l'intervention du Commissaire a permis d'arriver à un accord fin avril 2007¹⁹.

27. Afin de montrer les contributions du Commissaire à l'amélioration de certaines situations, on peut citer de manière non exhaustive les exemples suivants²⁰ :

- Bulgarie : adoption d'un code de conduite pour la police afin d'améliorer le respect des droits fondamentaux par les fonctionnaires de police ;
- Finlande : mise en place d'un Ombudsman pour les minorités ;
- Portugal : réforme introduite dans le Code de Procédure Pénale réduisant la durée maximum de la détention provisoire, augmentant la possibilité de contester le maintien en détention et rendant plus strictes les conditions de son application ;

¹⁴ Voir la Déclaration à la presse du Commissaire à ce sujet (en anglais uniquement).

¹⁵ Institutions nationales de protection des droits de l'homme.

¹⁶ CommDH(2007)3, 11.04.2007,

<http://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Command=com.instranet.CmdBlobGet&DocId=1090114&SecMode=1&Admin=0&Usage=2&InstranetImage=101269>

¹⁷ *Lesbian, Gay, Bisexual and Transgendered people*, càd 'Lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres'.

¹⁸ En 2006, le Commissaire a organisé ou co-organisé les événements ci-après :

- Table ronde intitulée « Dialogue, tolérance et éducation : l'action concertée du Conseil de l'Europe et des communautés religieuses » (22-23.02.2006, Kazan, Fédération de Russie, organisée par le premier Commissaire aux Droits de l'Homme, M. Alvaro Gil-Robles) ;
- Echange de points de vue sur les plans d'action nationaux pour les droits de l'homme (organisé avec le Comité directeur pour les droits de l'homme, 24.10.2006, Strasbourg) ;
- Atelier « Protection des droits des migrants » (8.11.2006, Strasbourg) ;
- Colloque « Protéger et soutenir les défenseurs des droits de l'homme en Europe », organisé avec la Direction des droits de l'homme du Conseil de l'Europe 13-14.11.2006, Strasbourg.

¹⁹ Pour plus d'informations sur ce dossier voir le Communiqué de presse - 250(2007) du Commissaire :

Thomas Hammarberg à Sarajevo : « une solution est maintenant envisageable pour les officiers de police révoqués ».

²⁰ Une liste plus complète est fournie dans le document de la Direction Générale des Droits de l'Homme « L'impact réel des mécanismes du Conseil de l'Europe relatifs aux droits de l'homme pour l'amélioration du respect des droits de l'homme dans les Etats membres », avril 2007, pp. 24.

- République tchèque : fermeture du centre de détention de Balkova pour immigrés clandestins et demandeurs d'asile (fin 2005) ;
- Slovaquie : introduction de l'institution de l'Ombudsman, ...

III. Les nouvelles perspectives de renforcement du rôle du Commissaire

i. Au sein du Conseil de l'Europe

28. Les nouvelles compétences envisagées pour le Commissaire sont emblématiques de son rôle croissant au sein des mécanismes du Conseil de l'Europe relatifs aux droits de l'homme. Les modifications introduites par le Protocole n° 14 à la Convention, et les propositions du récent rapport du Groupe des Sages, mettent notamment en lumière le rôle-clé que le Commissaire pourrait être amené à jouer dans l'avenir de la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après « la Cour »).

- Protocole n°14 et tierce intervention du Commissaire auprès de la Cour

29. Afin de renforcer la défense de l'intérêt général, l'article 13 du Protocole n° 14 introduit une nouvelle disposition qui mentionne pour la première fois le Commissaire dans le texte de la Convention en lui reconnaissant formellement un droit de tierce intervention devant la Cour. Un nouveau paragraphe 3 est ainsi ajouté à la fin de l'article 36 de la Convention : « *Dans toute affaire devant une Chambre ou la Grande Chambre, le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe peut présenter des observations écrites et prendre part aux audiences* »²¹.

30. A l'heure actuelle il est déjà possible pour le Président de la Cour, de sa propre initiative ou à la suite d'une demande, d'inviter « *toute personne intéressée* », dont le Commissaire, à présenter des observations écrites ou à prendre part aux audiences²². Cette prérogative n'a été utilisée qu'une seule fois à l'égard du Commissaire dans l'affaire Ilascu et autres c. Moldova et Russie²³.

31. De par son expérience de terrain et ses connaissances, le Commissaire pourra donner un éclairage utile à la Cour dans un certain nombre d'affaires, notamment celles qui mettent en évidence des lacunes structurelles ou systémiques dans les Etats parties à la Convention.

32. Les modalités de cette intervention doivent être définies et appliquées de façon à ce que cela reste compatible avec la prohibition explicite de tout rôle judiciaire énoncée dans le Statut du Commissaire²⁴. Conformément aux termes de son mandat, son action devrait être réservée aux cas où des problèmes systémiques sont en jeu et où des mesures d'ordre général devraient être adoptées par les Etats membres. Le Rapporteur salue l'engagement du Commissaire à rendre publics les critères qui guideront ses interventions devant la Cour²⁵.

33. Bien qu'il ne soit pas spécifiquement envisagé, le rôle du Commissaire dans l'élaboration et surtout dans la surveillance de la mise en œuvre des « arrêts pilotes » de la Cour pourrait également s'avérer essentiel, ce dernier disposant d'informations qui pourraient intéresser la Cour²⁶. Cette idée a été évoquée à plusieurs reprises de façon détaillée par le Commissaire – qui considère qu'il pourrait « *assister la Cour avec l'aide des SNDH, à identifier les affaires qui devraient donner lieu à un arrêt pilote, définir les mesures nationales nécessaires pour l'exécution de l'arrêt dans une affaire pilote et analyser les difficultés*

²¹ Voir le texte du Protocole No 14 ainsi que le Rapport explicatif.

²² Article 36§2 de la CEDH « Dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, le président de la Cour peut inviter toute Haute Partie contractante qui n'est pas partie à l'instance ou toute personne intéressée autre que le requérant à présenter des observations écrites ou à prendre part aux audiences ».

²³ Requête n° 48787/99.

²⁴ Statut du Commissaire Résolution (99) 50 ; à cet égard, le Commissaire pense « *qu'il est possible d'appliquer cette disposition d'une façon qui soit compatible avec l'interdiction explicite d'un rôle judiciaire énoncée dans son mandat* », voir CommDH/Omb-NHRI(2007)1 Rev 3, p. 7.

²⁵ Lire le document de travail relatif à la 'Protection effective des droits de l'homme en Europe : une coopération renforcée entre les Médiateurs, les Institutions nationales des Droits de l'Homme et le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe' (CommDH/Omb-NHRI(2007)1 Rev 3, 03.04.2007) préparé en vue de la 10^{ème} Table Ronde des Médiateurs européens et du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Athènes, 12-13.04.2007, p. 7.

²⁶ Lire dans ce contexte « Les médiateurs et les INDH comme sources indirectes d'information pour la Cour européenne des Droits de l'Homme, par le biais du Commissaire aux Droits de l'Homme », par Manuel Lezertua, Directeur, Bureau du Commissaire aux Droits de l'Homme, Athènes, 12.04.2007.

éventuelles rencontrées par les autorités nationales les empêchant de prendre ces mesures »²⁷ – et mériterait d'être appuyée par l'Assemblée²⁸.

34. Enfin, l'Assemblée devrait inviter le Commissaire à contrôler la mise en œuvre par les Etats membres de leur devoir de coopérer avec la Cour, comme l'a déjà préconisé notre collègue M. Pourgourides²⁹.

- **Elargissement des fonctions du Commissaire dans l'intérêt de la Cour**

35. Le récent rapport du Groupe des Sages³⁰ au Comité des Ministres sur l'efficacité à long terme du mécanisme de contrôle de la CEDH propose un élargissement des fonctions du Commissaire afin de développer les moyens alternatifs ou complémentaires à la solution juridictionnelle et ainsi d'alléger la tâche de la Cour de Strasbourg.

36. En effet, le Commissaire, en relation avec les SNDH pourrait contribuer à identifier ou à éliminer des pratiques risquant de provoquer des actions en justice devant les tribunaux nationaux et, éventuellement, devant la Cour³¹.

37. De même, les médiateurs nationaux, en coopération avec le Commissaire, sont en mesure d'informer le public sur le mandat et la compétence de la Cour ainsi que sur les critères de recevabilité contenus dans la Convention, ce qui permettrait de réduire le nombre des requêtes manifestement irrecevables actuellement déposées devant la Cour.

38. Le Groupe des Sages entend également promouvoir la médiation et, dans ce cadre, le Commissaire a souligné que les SNDH peuvent aussi fournir une aide significative afin de parvenir à des règlements amiables. Il s'est d'ailleurs déclaré prêt à conseiller les médiateurs nationaux qui prendraient part à ces procédures afin de garantir qu'elles soient équitables et conformes aux normes de la Convention³². Le Rapporteur soutient cette approche très constructive.

39. Comme en matière de tierce intervention, cette proposition du Groupe des Sages mérite une réflexion plus approfondie, en particulier sur les modalités concrètes d'intervention du Commissaire et des SNDH³³. La Cour souscrit certes aux propositions du Groupe des Sages mais précise que « *tout élargissement du rôle du Commissaire dans le cadre du mécanisme de la Convention doit être strictement défini* »³⁴.

²⁷ Voir par exemple discours de M. Thomas Hammarberg, Commissaire aux Droits de l'Homme sur « les moyens alternatifs ou complémentaires à la solution juridictionnelle et autres questions abordées par le Groupe des Sages » ; Colloque « Développements futurs de la Cour européenne des Droits de l'Homme à la lumière du Rapport des Sages » Saint-Marin, 22-23.01.2007 (CommDH/Speech(2007)4); le document de travail relatif à la 'Protection effective des droits de l'homme en Europe : une coopération renforcée entre les Médiateurs, les Institutions nationales des Droits de l'Homme et le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe' (CommDH/Omb-NHRI(2007)1 Rev 3, 03.04.2007), §§ 38, précité, ainsi que la proposition n°8 des Mesures pratiques pour la mise en œuvre de la Protection effective des droits de l'homme en Europe : une coopération renforcée entre les Médiateurs, les Institutions nationales des Droits de l'Homme et le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe (CommDH/Omb NHRI(2007)7, 02.04.2007) ; voir également les commentaires de T. Hammarberg, Commissaire aux Droits de l'Homme, au sujet du rapport d'étape du Groupe des Sages au Comité des Ministres, 12.06.2006, CommDH(2006)18, §§12-14.

²⁸ Voir également le document de travail relatif à la 'Protection effective des droits de l'homme en Europe : une coopération renforcée entre les Médiateurs, les Institutions nationales des Droits de l'Homme et le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe' (CommDH/Omb-NHRI(2007)1 Rev 3, 03.04.2007), § 32, précité.

²⁹ Voir le projet de résolution présenté dans le rapport de M. Pourgourides relatif au Devoir des États membres de coopérer avec la Cour européenne des Droits de l'Homme, [Doc 11183](#).

³⁰ Rapport du Groupe des Sages du 15.11.2006, §§ 109 à 113.

³¹ § 113 du Rapport du Groupe des Sages.

³² Voir le discours du 23.03.2007 de M. Thomas Hammarberg, Commissaire aux Droits de l'Homme sur « les moyens alternatifs ou complémentaires à la solution juridictionnelle et autres questions abordées par le Groupe des Sages » ; Colloque « Développements futurs de la Cour européenne des Droits de l'Homme à la lumière du Rapport des Sages » Saint-Marin, 22-23.03.2007.

³³ Voir la note à l'attention du Bureau de l'Assemblée de Mme Bemelmans-Videc relative au rapport du Groupe des sages, AS/Jur (2007) 25 (document public), dans laquelle la Rapporteuse considère que « *La façon exacte dont [le Commissaire] peut jouer un rôle plus actif – peut-être comme « facilitateur » – dans le système de contrôle de la Convention, y compris dans l'exécution des jugements de la Cour, doit être déterminée avec soin en tenant compte de l'actuel mandat de l'institution (Résolution R(99)50 du Comité des Ministres) et de l'implication probablement plus grande du Commissaire lorsque le Protocole n°14 à la CEDH entrera en vigueur (voir l'article 13 du Protocole n°14 et les para. 86-89 du rapport explicatif sur le Protocole).* »

³⁴ Avis de la Cour sur le rapport des Sages, tel qu'adopté lors de la Session Plénière du 2.04.2007, point 9.

- **Renforcement du rôle du Commissaire en matière de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour**³⁵

40. Le Groupe des Sages estime « qu'en particulier, le Commissaire devrait réagir activement aux informations résultant des décisions de la Cour d'où résulte un constat de graves violations des droits de l'homme »³⁶.

41. Il est vrai qu'en ce qui concerne la surveillance de l'exécution des arrêts, le Commissaire et les SNDH sont bien placés pour informer la Cour et le Comité des Ministres de la persistance ou de la cessation des pratiques ou des situations sanctionnées par la Cour. Le Commissaire considère même qu'il ne saurait y avoir « de meilleure mise en œuvre de cette proposition que par une coopération avec les SNDH »³⁷. Le Commissaire envisage d'ores et déjà des projets pilotes en la matière,³⁸ en coopération avec les SNDH de certains pays.

42. Concrètement, le problème structurel relevé par la Cour deviendrait une priorité dans le dialogue entre l'Etat concerné et le Commissaire, ce dernier pouvant proposer des moyens d'y remédier ou évaluer les solutions proposées au niveau national.

43. Cette collaboration du Commissaire peut apparaître d'autant plus pertinente que le Protocole n° 14 instaure un recours en manquement contre les Etats qui refusent de se conformer aux arrêts de la Cour³⁹.

44. Une coopération entre le Comité des Ministres et le Commissaire dans ce domaine est institutionnalisée dans la Résolution (2004) 3⁴⁰ du Comité des Ministres dans laquelle il invite la Cour à identifier dans ses arrêts les problèmes structurels sous-jacents et à signaler les arrêts en question non seulement aux Etats concernés mais au Comité des Ministres, au Commissaire et à l'Assemblée parlementaire.

45. Par ailleurs, dans sa Déclaration du 19 mai 2006 pour une action soutenue afin d'assurer l'efficacité de la mise en œuvre de la Convention européenne des Droits de l'Homme aux niveaux national et européen, le Comité des Ministres indique également vouloir « initier des réunions annuelles tripartites entre des représentants du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire et du Commissaire pour promouvoir une plus forte interaction au regard de l'exécution des arrêts »⁴¹.

46. Le rapporteur soutient ces initiatives et propositions. Il espère que leur mise en œuvre concrète ne se fera pas attendre.

47. Le rapporteur note également avec intérêt la proposition du Commissaire d'étendre ses activités en matière de surveillance de l'exécution des arrêts en adoptant « une approche proactive et [en] suscitant une vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes de la CEDH émanant de la jurisprudence de la Cour. »⁴² dans l'esprit des Recommandations (2004) 5 et (2004) 6 du Comité des Ministres.

³⁵ Voir sur la question générale de la mise en œuvre des arrêts de la Cour la Résolution 1516 (2006) et la Recommandation 1764 (2006) de l'Assemblée parlementaire, ainsi que le Doc. 11020.

³⁶ §110 du Rapport du Groupe des Sages.

³⁷ Voir le discours du 23.03.2007 de M. Thomas Hammarberg, Commissaire aux Droits de l'Homme sur « les moyens alternatifs ou complémentaires à la solution juridictionnelle et autres questions abordées par le Groupe des Sages » ; Colloque « Développements futurs de la Cour européenne des Droits de l'Homme à la lumière du Rapport des Sages » Saint-Marin, 22-23.03.2007.

³⁸ Voir les « conclusions de la Table Ronde et perspectives », 20.06.2007, § 24.

³⁹ L'article 16 du Protocole n° 14 introduit un recours en manquement dans les nouveaux §§ 4 et 5 de l'article 46 – Force obligatoire et exécution des arrêts :

4. « Lorsque le Comité des Ministres estime qu'une Haute Partie contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif dans un litige auquel elle est partie, il peut, après avoir mis en demeure cette Partie et par décision prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité, saisir la Cour de la question du respect par cette Partie de son obligation au regard du paragraphe 1.

5. Si la Cour constate une violation du paragraphe 1, elle renvoie l'affaire au Comité des Ministres afin qu'il examine les mesures à prendre. Si la Cour constate qu'il n'y a pas eu violation du paragraphe 1, elle renvoie l'affaire au Comité des Ministres, qui décide de clore son examen. »

⁴⁰ sur les arrêts qui révèlent un problème structurel sous-jacent.

⁴¹ § X c) de la déclaration du 19.05.2006.

⁴² Voir le discours du 23.03.2007 de M. Thomas Hammarberg, Commissaire aux Droits de l'Homme sur « les moyens alternatifs ou complémentaires à la solution juridictionnelle et autres questions abordées par le Groupe des Sages », précité ; l'article 8 du mandat du Commissaire confère au Commissaire la capacité à émettre des avis.

48. Le bien fondé d'une telle démarche est indiscutable et le Rapporteur la soutient. En effet, l'effort entrepris pour vérifier la compatibilité des législations avec la Convention est susceptible de réduire le contentieux porté devant la Cour et donc d'améliorer *in fine* l'efficacité du mécanisme de contrôle de la Convention. Si le Commissaire a déjà par le passé rendu des avis sur certains textes de lois⁴³, l'extension de cette compétence nécessiterait cependant vraisemblablement des ressources supplémentaires.

49. Dans une démarche réaliste et pragmatique en période de restriction budgétaire, le Rapporteur souhaite appeler le Commissaire et les autres organes du Conseil de l'Europe à rechercher une étroite synergie et une complémentarité, notamment avec la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), laquelle prépare de très nombreux avis sur des constitutions et des textes de lois⁴⁴.

ii. En dehors du Conseil de l'Europe

50. Lors du sommet de Varsovie le 17 mai 2006, les Chefs d'Etat et de Gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe ont confié à M. Jean-Claude Juncker la rédaction d'un rapport sur les relations entre le Conseil de l'Europe et l'Union européenne (UE)⁴⁵.

51. Une partie de ce rapport est consacrée au Commissaire aux Droits de l'Homme et envisage « *la mise en place explicite d'un mécanisme de recours par l'UE au Commissaire* ». Ce mécanisme couvrirait toutes les questions de droits de l'homme concernant les Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas traitées par les mécanismes de suivi et de contrôle déjà en place. Ce mécanisme serait ouvert aux institutions de l'UE, ainsi qu'à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

52. Dans l'optique de la mise en place de la nouvelle Agence européenne des Droits Fondamentaux, le rapport Juncker envisage une participation du Commissaire à ses travaux. Il estime ainsi qu'« *il serait par ailleurs utile que le Commissaire aux droits de l'homme figure dans les statuts comme partenaire essentiel de la nouvelle agence et puisse être associé sans voix délibérative aux travaux de ses instances dirigeantes* »⁴⁶. Le Rapporteur souhaite attirer l'attention des organes du Conseil de l'Europe, y compris l'Assemblée Parlementaire, sur les difficultés pratiques de mise en œuvre de cette proposition (voir pour plus de détails au § 99 *infra*).

53. Les attentes considérables dont est investie la fonction du Commissaire, par exemple par le Groupe des Sages et le rapport Juncker, sont un gage de confiance et de crédibilité. Néanmoins, dans son rapport annuel d'activités 2006, le Commissaire a indiqué que ces attentes doivent être revues à la baisse « *compte tenu des ressources plutôt limitées mises à la disposition du Commissaire et, plus généralement, du Conseil de l'Europe* ».

IV. Les acquis à renforcer pour l'avenir

i. Indépendance et impartialité du Commissaire

54. L'indépendance et l'impartialité du Commissaire sont absolument essentielles pour la crédibilité et l'efficacité d'une institution chargée d'identifier des insuffisances dans le droit et dans la pratique des Etats quant au respect des droits de l'homme. Le Commissaire doit impérativement disposer de toutes les garanties nécessaires à cette fin.

55. Le caractère non renouvelable du mandat ne saurait être remis en question sans le risque de voir le Commissaire dépendre d'intérêts et de négociations politiques et diplomatiques inacceptables.

56. Le rapporteur soutient sans réserve l'appréciation du Commissaire Hammarberg qui considère qu'il « *importe de veiller soigneusement à protéger l'impartialité et l'indépendance du Commissaire* »⁴⁷ et de respecter scrupuleusement non seulement son indépendance mais également celle de ses partenaires⁴⁸.

⁴³ Le Commissaire a d'ores et déjà présenté des avis sur certains textes de loi, voir par exemple son avis sur certains aspects du projet de loi sur les étrangers du Gouvernement finlandais, CommDH(2003)13.

⁴⁴ Pour de plus amples informations, voir le site de la Commission de Venise:
http://www.venice.coe.int/site/dynamics/N_calendar_ef.asp?L=F.

⁴⁵ Conseil de l'Europe – Union européenne : « Une même ambition pour le continent européen », Rapport de Jean-Claude Juncker, Premier ministre du Grand Duché du Luxembourg, à l'attention des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, 11.04.2006.

⁴⁶ Précité.

⁴⁷ Rapport d'activités 2006, CommDH(2007)3, 11.04.2007, § 2.1.

57. Deux aspects particuliers de la gestion des services du Commissaire ont été mis en avant par le Commissaire Gil-Robles comme pouvant entraver son indépendance : les modalités d'attribution de son budget et les modalités de désignation de son équipe⁴⁹. Lors de l'entretien entre le Rapporteur et l'actuel Commissaire, ces questions ont également été abordées.

58. Le Rapporteur se félicite que le Commissaire soit désormais en mesure de présenter au Secrétaire Général un avant-projet de budget annuel pour le fonctionnement de son Bureau⁵⁰.

59. Le rapporteur estime que le Commissaire doit pouvoir lui-même proposer son budget et choisir ses collaborateurs, et invite les autorités du Conseil de l'Europe à continuer à mieux prendre en compte l'avis du Commissaire quant à la gestion de ses services.

ii. Le développement des instruments à la disposition du Commissaire

60. Comme l'a particulièrement bien mis en exergue le Commissaire Gil-Robles à la fin de son mandat, le Commissaire dispose de bon nombre d'instruments dont le potentiel est loin d'avoir été épuisé⁵¹. Souvent, le manque de ressources explique les limites de leur utilisation.

61. La possibilité de formuler des recommandations *ad hoc* sur une question donnée et dans un pays ou une région donnée n'a été utilisée qu'à deux reprises⁵². Le Rapporteur est d'avis qu'il s'agit d'un moyen souple tout à fait adéquat pour réagir rapidement à des questions d'actualité. L'Assemblée devrait encourager l'actuel et les futurs Commissaires à y recourir plus fréquemment.

62. La multiplication de la présentation de rapports thématiques semble également être un élément essentiel du travail du Commissaire.

63. D'une manière générale, un meilleur suivi de la mise en œuvre effective des recommandations du Commissaire devrait être assuré, avec l'aide des autres organes du Conseil de l'Europe et en particulier de l'Assemblée parlementaire (voir paragraphe 117).

iii. Le renforcement des liens avec la société civile et les défenseurs des droits de l'homme

64. Les représentants de la société civile sont des partenaires privilégiés du Commissaire et dans son rapport annuel d'activités 2006, celui-ci rappelle que « *l'engagement de la société civile est la pierre angulaire d'une société des droits de l'homme* »⁵³.

65. A ce titre, il est important de souligner que lors de ses visites d'évaluation le Commissaire débute en général par une rencontre avec les représentants de la société civile. Le succès de l'institution du Commissaire réside en effet pour partie dans la subtile combinaison entre une présence directe sur le terrain, au plus proche des réalités, et un accès aux plus hautes autorités étatiques.

66. Le Commissaire coopère également avec les défenseurs des droits de l'homme et s'efforce de leur assurer protection et soutien. Dans cette optique, un colloque « protéger et soutenir les défenseurs des droits de l'homme » a été organisé en novembre 2006⁵⁴ afin d'analyser les difficultés auxquelles se heurtent les défenseurs des droits de l'homme et d'y remédier. A cette occasion, le Commissaire a souligné le « rôle inestimable » que jouent les défenseurs des droits de l'homme - individus, groupes et organisations non gouvernementales (ONG) – ainsi que l'obligation et la responsabilité des Etats de protéger les défenseurs des droits de l'homme et leur travail mais aussi de garantir les conditions leur permettant de remplir pleinement leur rôle⁵⁵. Le Commissaire a d'ailleurs été encouragé à consolider le rôle et la compétence de

⁴⁸ Voir le discours du 23.03.2007 de M. Thomas Hammarberg, Commissaire aux Droits de l'Homme sur « les moyens alternatifs ou complémentaires à la solution juridictionnelle et autres questions abordées par le Groupe des Sages », précité.

⁴⁹ Avis de M. Alvaro Gil-Robles sur la Recommandation 1640 (2004) de l'Assemblée. 18.12.2004.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Voir son Rapport de fin de mandat, CommDH(2006)17, 29.03.2006, p. 11.

⁵² Eu égard aux allégations de stérilisation volontaire en République slovaque et aux procédures d'arrestation et de détention en Tchétchénie.

⁵³ Précité.

⁵⁴ Colloque du Conseil de l'Europe organisé par le Commissaire aux Droits de l'Homme et la Direction Générale des Droits de l'Homme (13-14.11.2006).

⁵⁵ Voir les conclusions du Commissaire relatives au colloque « protéger et soutenir les défenseurs des droits de l'homme » 13-14.11.2006 ; voir également le document du Bureau du Commissaire sur « La pratique du Commissaire

son bureau en vue de créer un mécanisme efficace pour la protection des défenseurs des droits de l'homme dans les cas d'urgence⁵⁶.

iv. La coopération avec les structures nationales des droits de l'homme

67. La coopération entre le Commissaire et les structures nationales des droits de l'homme est explicitement mentionnée dans le Statut de ce dernier⁵⁷. Ainsi, l'article 3c. indique que « pour ses contacts avec le public, le ou la Commissaire, dans toute la mesure du possible, utilise et coopère avec les structures « droits de l'homme » dans les Etats membres. Là où de telles structures n'existent pas, le ou la Commissaire encourage leur mise en place ». Selon l'article 3d. le Commissaire « favorise l'action des médiateurs nationaux ou autres institutions similaires lorsqu'il en existe ». Enfin, selon l'article 5, « le ou la Commissaire peut intervenir sur la base de toute information pertinente au regard de ses fonctions. Cela inclut notamment les informations que lui adressent des gouvernements, des parlements nationaux, des médiateurs nationaux ou autres institutions similaires, des particuliers ou des organisations » (nous soulignons).

68. Dès sa création, le Commissaire a noué des relations étroites avec les médiateurs et les institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme. Concrètement, cette coopération passe par des rencontres systématiques avec ces structures lors des visites de terrain, par la défense des SNDH qui subissent des pressions politiques indues dans leur pays ou par l'organisation de tables rondes biennuelles afin de favoriser l'échange d'expériences et d'informations⁵⁸.

69. L'importance de ces rencontres et de ces échanges a été soulignée à plusieurs reprises par les Commissaires et M. Hammarberg souhaite désormais renforcer et étendre la coopération⁵⁹. La préparation du rapport du Groupe des Sages, qui montre le rôle crucial que pourraient jouer les SNDH pour préserver l'efficacité à long terme du système de la Cour, a été l'occasion de lancer une vaste réflexion sur les principes directeurs et le contenu de cette coopération.

70. Un questionnaire à l'intention des médiateurs et des INDH a été réalisé par la Section européenne de l'Institut International de l'Ombudsman (IIO)⁶⁰ à l'issue d'une conférence à Vienne en juin 2006 et des discussions se sont tenues avec les médiateurs et les INDH sur les pistes envisagées⁶¹.

71. La 10^{ème} table ronde des médiateurs européens et du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, avec la participation spéciale des INDH à Athènes (12-13 avril 2007) constitue la dernière étape de cette réflexion et marque le lancement d'une nouvelle phase de coopération pour mettre en pratique les standards en matière de droits de l'homme dans les Etats membres. Des mesures pratiques, sous la forme de onze propositions ont été discutées, et le Commissaire les considère, dans ses conclusions, « *comme un vaste inventaire d'activités de coopération possibles, qui, à un moment ou à un autre, pourraient être menées avec une ou plusieurs Structures nationales des Droits de l'Homme* »⁶² :

- Créer au sein des SNDH des points focaux chargés de l'organisation de la coopération, en liaison avec l'unité spécialisée en matière de SNDH au sein du Bureau du Commissaire ;

aux Droits de l'Homme concernant les défenseurs des droits de l'homme » CommDH(2007)5 / 13.04.2007 ; lire également le point de vue du Commissaire « Les défenseurs des droits de l'homme doivent pouvoir émettre des critiques », 13.11.2006.

⁵⁶ Voir le rapport de M. Pourgourides relatif à la situation des droits de l'homme en Europe, Doc 11202, §. 42 ; la Commission des questions juridiques prépare actuellement un rapport relatif à « la situation des défenseurs des droits de l'homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe » (rapporteur : Holger Haibach) et aura l'occasion d'approfondir cette proposition (voir Doc 10985) en prenant en compte les conclusions du Groupe de spécialistes sur les défenseurs des droits de l'homme (DH-S-DDH).

⁵⁷ Résolution (99) 50 du Comité des Ministres.

⁵⁸ Avant la création de l'institution du Commissaire et jusqu'en 2003, l'organisation de ces tables rondes, mentionnée dans les Résolutions (85)8 et (97)11 portant sur la coopération du Conseil de l'Europe avec respectivement les médiateurs et les INDH, était assurée par la Direction Générale des Droits de l'Homme.

⁵⁹ Voir les Commentaires de Thomas Hammarberg, Commissaire aux Droits de l'Homme, au sujet du rapport d'étape du Groupe des Sages au Comité des Ministres, CommDH(2006)18, 12.06.2006. Il souligne notamment que l'intervention des SNDH pour préserver l'efficacité à long terme de la CEDH donne tout son sens au principe de subsidiarité dans l'application de la Convention.

⁶⁰ Un synopsis des réponses à ce questionnaire est disponible (en anglais seulement).

⁶¹ Voir par exemple la 4^{ème} table ronde des institutions nationales européennes pour la promotion et la protection des droits de l'homme et du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe. Athènes, 27-28.09.2006.

⁶² Voir les « conclusions de la Table Ronde et perspectives », 20.06.2007 ; La liste des 11 propositions est disponible dans le document « Protection effective des droits de l'homme en Europe : une coopération renforcée entre les Médiateurs, les INDH et le Commissaire du Conseil de l'Europe - Mesures pratiques pour la mise en œuvre : 11 propositions » ; voir également le document de travail.

- Fournir aux SNDH une documentation thématique centrée sur des questions précises relatives aux droits de l'homme ;
- Informer les SNDH des préoccupations en matière de droits de l'homme exprimées au sein du Conseil de l'Europe à propos de leur pays. Cette information doit aussi porter sur les affaires pendantes devant la Cour et le Comité européen des droits sociaux impliquant leur pays, ainsi que sur les arrêts de la Cour à exécuter ;
- Informer les SNDH lorsque le Commissaire envisage d'intervenir devant la Cour ;
- Faire en sorte que les SNDH aident les autorités de leurs territoires à prendre les mesures qui s'imposent pour exécuter les arrêts de la Cour et informent le Commissaire des progrès enregistrés et des difficultés rencontrées ;
- Faire en sorte que les SNDH informent le Commissaire des préoccupations systémiques concernant les droits de l'homme rencontrés dans leur pays mais aussi des principales évolutions positives ;
- Organiser des ateliers destinés au personnel des SNDH sur des questions précises relatives aux droits de l'homme.

72. Plusieurs pays ont formulé le souhait de participer à des projets pilotes sur des cas particuliers, parmi lesquels l'Autriche, la Belgique, la Hongrie et la France.

73. A ce stade, il est cependant important d'ajouter que certains pays n'ont pas encore créé l'institution du Médiateur et que parfois, bien que de telles institutions existent, elles n'ont pas de compétences formelles concernant les droits garantis par la Convention. Le rapport du Groupe des Sages souligne ce problème et ajoute que le Comité des Ministres pourrait envisager d'adopter une recommandation visant à ce qu'une telle compétence leur soit reconnue⁶³. Bien que le Commissaire considère dans les conclusions de la Table ronde d'Athènes que l'absence de référence expresse aux droits de l'homme dans le mandat des SNDH ne constitue pas en principe un obstacle au renforcement de leur coopération avec ses activités⁶⁴, le Rapporteur soutient ardemment la proposition du Groupe des Sages, et va plus loin en préconisant l'instauration de médiateurs spécialisés, notamment en matière de droits des enfants⁶⁵.

74. Par ailleurs, dans certains pays, bien que l'institution existe et soit compétente en matière de droits de l'homme, elle ne possède pas les moyens d'exercer effectivement ses compétences. Dans les conclusions de la Table ronde d'Athènes, le Commissaire indique clairement que l'efficacité de la coopération de son bureau avec les SNDH nécessiterait l'attribution des moyens humains et financiers permettant aux SNDH de mettre en œuvre cette coopération⁶⁶.

75. Afin de garantir l'efficacité des SNDH, l'Assemblée devrait indiquer clairement qu'il est impératif que tous les Etats-membres disposent de l'institution du Médiateur, que celle-ci soit indépendante, compétente en matière de droits de l'homme, et qu'elle puisse réellement exercer ses fonctions (c'est-à-dire, que chaque Etat la dote des moyens nécessaires tant humains que financiers).

76. Le Commissaire a également eu l'occasion de rappeler la nécessité de respecter pleinement l'indépendance des médiateurs, à la fois pour les autorités nationales mais aussi pour le Conseil de l'Europe, y compris le Commissaire lui-même. Ainsi, si des lois habilite les médiateurs à intervenir en matière de droits de l'homme, les décisions et le choix des moyens d'intervention appartiennent individuellement à chaque médiateur⁶⁷.

77. Concernant les INDH, le Commissaire et le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme ont récemment décidé d'intensifier leurs efforts visant à promouvoir la création d'institutions nationales des droits de l'homme conformes aux exigences des Principes de Paris⁶⁸ dans les Etats membres du Conseil de l'Europe où il n'en existe pas encore. C'est le cadre du projet-pilote d'assistance technique pour JOIN (*Joint Operations for Independent National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights*). L'Assemblée devrait apporter son soutien à cette initiative.

v. L'interaction avec les autres institutions du Conseil de l'Europe

⁶³ § 111 du Rapport du Groupe des Sages.

⁶⁴ Voir les « conclusions de la Table Ronde et perspectives », 20.06.2007.

⁶⁵ Voir la Résolution 1530 (2007) de l'Assemblée parlementaire, § 15.2 et le Doc. 11118 ; voir également dans ce contexte la Recommandation 1778 (2007) de l'Assemblée parlementaire.

⁶⁶ Voir les « conclusions de la Table Ronde et perspectives », 20.06.2007.

⁶⁷ Commentaires de Thomas Hammarberg, Commissaire aux Droits de l'Homme, au sujet du rapport d'étape du Groupe des Sages au Comité des Ministres, CommDH(2006)18, 12.06.2006.

⁶⁸ Ces principes énoncent les critères essentiels pour une INDH, à savoir l'indépendance, la compétence et l'efficacité (Résolution 48/134 de l'Assemblée générale des Nations Unies).

78. Le Commissaire ne doit pas agir seul mais de concert avec les institutions du Conseil de l'Europe. Ces relations synergiques sont primordiales pour la cohérence des activités de l'Organisation mais aussi dans le souci d'exploiter au mieux le potentiel et les ressources. Il est indispensable qu'il n'y ait ni doubles emplois ni concurrence.

79. L'article 1§2 du Statut du Commissaire indique que « *le ou la Commissaire respecte la compétence des organes de contrôle mis en place dans le cadre de la Convention européenne des Droits de l'Homme ou d'autres instruments du Conseil de l'Europe relatifs aux droits de l'homme et exerce des fonctions autres que celles remplies par ces derniers. Le Commissaire ne se saisit pas de requêtes individuelles* ».

80. Le rôle du Commissaire est complémentaire par rapport aux autres mécanismes de contrôle de sorte que le maintien d'une coordination active et d'un dialogue permanent est incontournable.

- **Comité des Ministres**

81. Le Commissaire tient le Comité des Ministres informé de ses activités et recommandations afin que ces dernières soient intégrées dans le programme d'activités de l'Organisation. Le Comité des Ministres est également destinataire des principaux rapports d'évaluation et rapports thématiques du Commissaire.

82. Dans son rapport annuel 2006 et lors de la présentation de ce dernier au Comité des Ministres, le Commissaire a cependant souhaité « *avoir des échanges de vue plus réguliers avec le Comité afin de pouvoir bénéficier de l'éclairage de ses membres, qui représentent collectivement les gouvernements de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe* »⁶⁹.

83. L'interaction avec le Comité des Ministres pourrait également être renforcée en matière d'exécution des arrêts de la Cour, comme évoqué précédemment. La Déclaration du Comité des Ministres du 19 mai 2006 pour une action soutenue afin d'assurer l'efficacité de la mise en œuvre de la CEDH aux niveaux national et européen est une avancée qui doit désormais être concrétisée et poursuivie.

- **Assemblée parlementaire** (Voir section VI)

- **Congrès des Pouvoirs Locaux et Régionaux**

84. Selon le Commissaire, « *le rôle essentiel des pouvoirs locaux dans l'application des normes de protection des droits de l'homme est souvent négligé* »⁷⁰. C'est pourquoi il renforce à l'heure actuelle ses contacts avec les collectivités locales et régionales dans le cadre de ses visites dans les Etats membres et dans le cadre de sa participation au Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, notamment lors de la session plénière de mai 2006.

85. Concernant plus spécifiquement le renforcement du rôle des SNDH, le Commissaire, en coopération avec le Congrès, a pris l'initiative d'organiser une première table ronde avec les médiateurs régionaux qui ont également un rôle important à jouer dans le suivi du respect des droits de l'homme par les autorités locales⁷¹.

- **Cour européenne des Droits de l'Homme**

86. Comme évoqué précédemment, le rôle du Commissaire auprès de la Cour devrait être élargi prochainement du fait de l'entrée en vigueur du Protocole n° 14 et des propositions introduites par le Rapport du Groupe des Sages quant à l'efficacité à long terme de la Cour.

87. Inversement, la Cour devra également fournir plus d'informations au Commissaire afin de lui permettre d'identifier les problèmes structurels qui peuvent apparaître à l'occasion d'une affaire individuelle ou de s'assurer de l'exécution des arrêts de la Cour.

88. A l'heure actuelle, l'élargissement des fonctions du Commissaire, évoqué par le rapport du Groupe des Sages, fait l'objet d'un avis réservé de la Cour, notamment du fait du manque de précision du Rapport⁷².

⁶⁹ Rapport annuel d'activités 2006, précité.

⁷⁰ *Idem*.

⁷¹ Voir le document de travail « Protection effective des droits de l'homme en Europe : une coopération renforcée entre les Médiateurs, les INDH et le Commissaire du Conseil de l'Europe » 03.04.2007.

⁷² Voir *infra* § 99.

89. Des mécanismes concrets de coopération devront être introduits afin de garantir une synergie porteuse de valeur ajoutée entre ces deux institutions-clé du système de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

- **Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), Comité européen des droits sociaux (CEDS)**

90. Les missions de l'ECRI, comme celles du CPT ou du CEDS, sont complémentaires de celles du Commissaire. En effet, l'une de ses principales missions est de promouvoir tous les instruments du Conseil de l'Europe concernant les droits de l'homme alors que les autres mécanismes ont une compétence spécifique.

91. Le Commissaire intervient également dans des domaines que ces institutions ne sont pas en mesure de couvrir. A titre d'exemple, le problème de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle n'est actuellement pas couvert par le mandat de l'ECRI, contrairement au souhait de l'Assemblée parlementaire⁷³. Sollicitée par le Comité des Ministres pour réponse à cette recommandation, l'ECRI a rappelé que « *les ressources dont elle dispose étaient fort limitées et déjà insuffisantes pour couvrir son domaine d'activités actuel* »⁷⁴. De son côté, le Commissaire, également consulté, a estimé que « *le problème de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle est déjà pleinement couvert par son mandat et suffisamment important pour faire partie intégrante des travaux de son Bureau dans son ensemble* »⁷⁵.

92. Le Commissaire bénéficie ainsi des expertises sectorielles des différents organes du Conseil de l'Europe, notamment en vue de la préparation de ses visites dans les Etats membres, et des contacts sont établis pour un échange régulier d'informations.

93. Cette communication entre les différents secteurs de l'Organisation doit être maintenue voire renforcée car elle est primordiale pour garantir la cohérence du système de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe dans son ensemble. Il serait fort dommageable que les différentes institutions adoptent des positions différentes sur certains points.

- **Commission pour la démocratie par le droit (Commission de Venise)**

94. Le rapporteur est convaincu que les travaux de la Commission de Venise peuvent avoir une importance considérable pour le Commissaire. Comme indiqué au paragraphe 49, il invite le Commissaire à rechercher la meilleure coordination possible avec cette institution, notamment dans le contexte de la préparation d'avis relatifs aux constitutions et législations en vigueur ou à l'état de projet. Le rapporteur invite le Commissaire à réfléchir à la possibilité de saisir la Commission de Venise lorsqu'elle s'avère mieux placée pour délivrer un avis.

95. Le rapporteur préconise qu'au-delà d'un simple échange d'informations, les travaux du bureau du Commissaire soient rationalisés et coordonnés avec ceux de la Cour, de la Commission de Venise, du CPT, de l'ECRI et du CEDS principalement. Il est d'avis que sur des thèmes de préoccupation commune, et en vue d'enrichir le travail mutuel, il pourrait être envisagé que des membres du secrétariat des autres secteurs concernés de l'organisation puissent être invités à se joindre à la délégation du bureau du Commissaire lors de ses visites sur place, et *vice-versa*.

vi. La coopération avec les autres institutions intergouvernementales

96. La coopération avec les institutions extérieures au Conseil de l'Europe est également au cœur de la mission du Commissaire. La mise en place de bonnes relations de travail est essentielle compte tenu du fait que le Commissaire partage avec d'autres organisations internationales les mêmes préoccupations et que ses ressources propres sont limitées.

97. A ce titre, ses principaux partenaires sont l'Union Européenne (UE), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Organisation des Nations Unies (ONU).

98. La coopération avec les institutions de l'UE revêt une importance particulière car il s'agit d'instaurer une synergie en matière de droits de l'homme entre le Conseil de l'Europe et l'UE et d'éviter un double

⁷³ Voir la Recommandation 1474 (2000) sur la situation des lesbiennes et des gays dans les pays membres du Conseil de l'Europe.

⁷⁴ Déclaration contenue dans la réponse du CM à la Recommandation 1474 (2000) CM/AS(2001)Rec1474 / 19.09.2001.

⁷⁵ *Idem*.

emploi. Le Commissaire entretient d'importantes relations avec le Représentant personnel pour les droits de l'homme et le médiateur européen qu'il a rencontrés à plusieurs reprises en 2006⁷⁶.

99. La création récente de l'Agence européenne des Droits Fondamentaux, qui est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2007, a suscité une inquiétude de voir se développer deux systèmes de protection des droits de l'homme concurrents sur le continent européen⁷⁷. Selon le Mémoire d'accord signé le 23 mai 2007, « *la coopération concrète entre le Conseil de l'Europe et l'Agence fera l'objet d'un accord de coopération bilatérale entre le Conseil de l'Europe et la Communauté* »⁷⁸.

100. Il reste nécessaire de définir le rôle qui devrait incomber au Commissaire auprès de cette future Agence. Le Rapport Juncker souhaite que le Commissaire en soit un « *partenaire privilégié* » mais les ressources limitées de l'institution et sa nécessité d'indépendance doivent conduire à une réflexion plus approfondie et à des propositions plus précises.

101. Au sein de l'OSCE, qui traite les questions des droits de l'homme dans le cadre de ses activités liées à la dimension humaine, le Commissaire est principalement en contact avec le Directeur du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH). Un point focal chargé des défenseurs des droits de l'homme et un point de contact pour les INDH sont en train de se mettre en place au sein de l'OSCE. Le Commissaire suit de près ces activités étroitement liées à ses préoccupations actuelles.

102. Le Commissaire suit également de près les activités du Conseil des droits de l'homme et du Haut-Commissariat aux droits de l'homme de l'ONU. Dans son rapport annuel 2006, le Commissaire évoque notamment une suggestion de certains acteurs au sein du Conseil des droits de l'homme proposant qu'outre les évaluations sur les droits de l'homme réalisées par les organes de l'ONU, les évaluations produites par d'autres organisations intergouvernementales, dont le Conseil de l'Europe, soient prises en compte dans le système d'évaluation.

103. Le Commissaire a par ailleurs de nombreux contacts avec les titulaires de mandats au titre de procédures spéciales comme la Représentante spéciale du Secrétaire général sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, le Rapporteur spécial chargé d'examiner les questions se rapportant à la torture, le Rapporteur spécial sur la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste...⁷⁹

V. Les améliorations indispensables à la poursuite de la mission du Commissaire

i. La question cruciale des ressources allouées au Commissaire

104. La question des ressources allouées au Commissaire est un point crucial lorsque l'on évoque l'avenir de l'institution. Une vive préoccupation a été exprimée de manière constante par les Commissaires successifs car elle conditionne la viabilité et la crédibilité de l'institution.

105. Déjà dans sa Recommandation 1640 (2004), l'Assemblée avait recommandé au Comité des Ministres de doter le Commissaire des ressources supplémentaires nécessaires pour lui permettre de faire face à son programme de travail chargé et avait attiré en particulier l'attention du Comité des Ministres sur le besoin spécial de prévisibilité et de stabilité des ressources mises à la disposition du Bureau du Commissaire. Ces recommandations restent pleinement d'actualité. Compte tenu du rôle primordial reconnu au Commissaire aux Droits de l'Homme parmi les organes du Conseil de l'Europe, et du caractère prioritaire de son action comme se rapportant aux valeurs essentielles sur lesquelles reposent le Conseil de l'Europe, réaffirmées à l'occasion du 3^{ème} Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement, à savoir le respect des droits de l'homme, il est fondamental et impératif que le Comité des Ministres dote le Commissaire des moyens matériels et humains nécessaires à sa mission.

106. Le rapport annuel d'activités 2006 du Commissaire indique que suite à la priorité accordée à l'institution au Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de Varsovie en 2005, le budget ordinaire pour 2006 est passé à 1 639 600 euros en 2006 (contre 956 800 et 1 179 600 euros respectivement pour 2004 et

⁷⁶ Voir Rapport annuel d'activités 2006 du Commissaire.

⁷⁷ Voir par exemple la Résolution 1427 (2005) de l'Assemblée parlementaire.

⁷⁸ Voir le texte intégral du Mémoire d'accord:

<http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1130653&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogge d=FFAC75>.

⁷⁹ Voir le Rapport annuel d'activités 2006 pour une liste détaillée.

2005). Ces ressources n'ont néanmoins pas couvert le budget de fonctionnement et le Commissaire a dû, une fois encore, compter sur les contributions volontaires des Etats membres⁸⁰.

107. Le manque de moyens humains est également préoccupant. Le Bureau compte actuellement 13 postes permanents et 12 postes temporaires auxquels viennent se rajouter trois personnes détachées par les gouvernements finlandais, turc et irlandais. Une trentaine d'agents permanents seraient nécessaires pour améliorer la capacité de suivi permanent du respect des droits de l'homme, notamment par la création au sein du Bureau d'unités chargées de recenser et d'analyser en continu les informations concernant chaque Etat membre, comme le souhaite le Commissaire.

108. De même, pour toutes les nouvelles compétences attribuées au Commissaire, des ressources appropriées devront être allouées. A titre d'exemple, afin d'être en mesure d'exercer pleinement ses nouveaux pouvoirs d'intervention dans les procédures devant la Cour, le Commissaire aura impérativement besoin de personnel qualifié supplémentaire. En effet, le rapport explicatif portant sur le Protocole 14 indique que le Commissaire ne sera pas informé systématiquement des requêtes déclarées recevables et il lui incombera ainsi de « rechercher l'information » lui-même en déterminant avec la Cour les modalités d'accès à ladite information, de manière à pouvoir intervenir de façon pertinente⁸¹.

109. Le rapport Juncker évoque également la nécessité de renforcer les ressources du Commissaire et propose qu'il soit habilité à présenter ses propres propositions budgétaires. Concernant un financement par l'UE, il indique « *qu'une contribution volontaire et non conditionnelle de l'UE au bureau du Commissaire devrait être sérieusement envisagée* »⁸². Le Rapporteur soutient cette position qui devra cependant être précisée. Il encourage le bureau du Commissaire et la Commission européenne à réfléchir aux modalités d'une telle contribution et à en définir précisément les contours.

110. Compte tenu de la place qu'occupe aujourd'hui le Commissaire au sein des mécanismes de défense des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et de l'importance de ses travaux, il n'est pas admissible que sa mission soit altérée par un manque de moyens chronique qui limite ses potentiels. L'Assemblée devra donc de nouveau rappeler la nécessité de fournir au Commissaire les moyens adéquats de remplir sa mission sereinement et dans les meilleures conditions.

ii. La nécessité de renforcer le suivi et la présence sur le terrain du Commissaire

111. Il est important que le Commissaire soit mis en mesure d'assurer un suivi permanent du respect des droits de l'homme dans tous les Etats membres. A l'heure actuelle, le travail du Bureau du Commissaire reste trop ponctuel et le rythme des contacts avec les Etats entre les visites du Commissaire n'est pas assez soutenu.

112. L'objectif à terme est de mettre en place, au sein du Bureau, des unités qui seront chargées de recenser et d'analyser en continu les informations concernant chaque Etat membre.

113. Le renforcement de la présence sur le terrain est également crucial. L'idéal serait d'avoir un représentant dans chaque Etat membre. Selon le rapport Juncker, les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient proposer le détachement d'experts nationaux indépendants en matière de droits de l'homme, choisis par le Commissaire, pour renforcer ses services⁸³.

114. Une autre solution pourrait parallèlement être envisagée. Le Commissaire pourrait assurer un réel suivi de la situation dans bon nombre d'Etats membres s'il disposait d'un agent sur place travaillant au sein des Bureaux du Conseil de l'Europe. Ces personnes pourraient être recrutées localement et se consacraient uniquement aux travaux du Commissaire dans un pays donné. Le problème est qu'à ce jour il n'y a pas de bureau du Conseil de l'Europe dans chacun des États membres. Une présence dans chacun d'eux devrait être sérieusement envisagée.

⁸⁰ Le Rapport annuel d'activités 2006 cite les contributions volontaires de Chypre, la Finlande, la Grèce, l'Irlande, le Liechtenstein, le Luxembourg, Monaco, la Pologne, la Fédération de Russie, l'Espagne et le Royaume-Uni.

Par ailleurs, le représentant du Bureau du Commissaire au Bureau du médiateur tchéchène à Grozny a été financé en partie grâce à un programme joint Conseil de l'Europe/Commission européenne.

Il est nécessaire de spécifier que ces contributions n'altèrent en rien son indépendance et son impartialité. Aucune instruction n'est reçue de la part des Etats.

⁸¹ § 88 du Rapport explicatif.

⁸² Conseil de l'Europe – Union européenne : « Une même ambition pour le continent européen », Rapport de Jean-Claude Juncker, Premier ministre du Grand Duché de Luxembourg, à l'attention des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, 11.04.2006.

⁸³ *Idem*.

VI. L'interaction entre l'Assemblée Parlementaire et le Commissaire

115. Le Commissaire est une autorité élue par l'Assemblée, ce qui lui confère une légitimité démocratique, et les articles 3 et 4 de la Résolution (99) 50 définissent le fondement des relations entre le Commissaire et l'Assemblée⁸⁴.

116. L'Assemblée a joué un rôle actif dans l'élaboration du mandat du Commissaire puis a pris des mesures spécifiques et proposé des initiatives concrètes pour apporter un soutien politique à l'action du Commissaire et pour renforcer les capacités de son Bureau⁸⁵.

117. Dans sa toute récente Recommandation 1791 (2007) sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, l'Assemblée a renouvelé son soutien aux activités du Commissaire en recommandant au Comité des Ministres « *de renforcer également son soutien politique à l'institution du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe en mettant à sa disposition tous les moyens nécessaires lui permettant ainsi de remplir efficacement son mandat* »⁸⁶.

118. Dans le cas où le Commissaire a besoin d'un soutien politique et d'un appui supplémentaire pour promouvoir ses recommandations, l'Assemblée devrait être en mesure de lui apporter son aide. En effet, il est essentiel que les recommandations du Commissaire soient respectées et que ses avis fassent autorité. Dans sa Recommandation 1640 (2004), l'Assemblée recommandait au Comité des Ministres « *d'inclure dans ses activités de monitoring le suivi des recommandations que le Commissaire adresse aux Etats membres* ». Cette proposition reste d'actualité mais il importe également que l'Assemblée réfléchisse aux possibilités d'assurer au Commissaire un appui politique plus régulier.

119. Le rapporteur souhaite souligner qu'il ne s'agit pas de se contenter d'un échange formel d'informations mais de continuer à développer un échange constructif à même de renforcer l'efficacité des actions du Commissaire⁸⁷.

120. Ainsi, l'Assemblée devrait-elle se référer plus souvent aux conclusions du Commissaire dans ses travaux. Il pourrait aussi être fort utile pour les deux parties que l'Assemblée apporte régulièrement une réponse au rapport annuel du Commissaire, afin de faire connaître son point de vue sur son contenu et sur les propositions qu'il contient. Cette réponse pourrait également être l'occasion d'analyser les différentes activités qui ont fait l'objet d'une coopération avec le Commissaire.

121. Par ailleurs, lorsque les Etats membres persistent à ignorer les recommandations du Commissaire, un système de saisine de l'Assemblée par ce dernier pourrait être mis en place afin d'exercer une pression au niveau des Parlements des Etats concernés. Cette coopération institutionnelle devrait se faire, bien sûr, de manière à préserver l'indépendance et l'impartialité du Commissaire.

122. Dans ce contexte, le rapporteur pense que la Commission pour le respect des obligations et engagements des Etats membres du Conseil de l'Europe (Commission de suivi) jouit d'une position clé et doit se faire le relais des recommandations exprimées par le Commissaire. Le rapporteur invite donc la Commission de suivi à faire siennes les recommandations du Commissaire et à les intégrer *de facto* dans la

⁸⁴ - le ou la Commissaire adresse, lorsqu'il ou elle l'estime opportun, un rapport sur toute question particulière à l'Assemblée et au Comité des Ministres;

- le ou la Commissaire répond, de la manière qu'il ou elle juge appropriée, aux demandes formulées par l'Assemblée en ce qui concerne le respect des normes du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme;

- le ou la Commissaire soumet un rapport annuel à l'Assemblée;

- le ou la Commissaire prend en compte les vues exprimées par l'Assemblée en ce qui concerne ses activités.

⁸⁵ Voir l'Avis n°210 (1999) relatif au Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe : projet de mandat, 29.01.1999. Voir également Recommandation 1640 (2004) relative au 3^e rapport annuel sur les activités du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe (1^{er} janvier - 31 décembre 2002), adoptée le 26.01.2004.

⁸⁶ Recommandation 1791 (2007) sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe adoptée le 18.04.2007, §2.7.

⁸⁷ C'est également le souhait qui a été exprimé par le Commissaire Gil-Robles à l'issue de son mandat « *Les potentialités d'une telle institution devraient être mises à profit, au lieu d'être sous-estimées, dans certains cas, ignorées. Pour cela il est nécessaire de renforcer les mécanismes de coordination et de transmission d'information, à condition que la coordination ne soit pas conçue comme une simple intégration dans un ordre d'actions déjà prédéterminé, et que le partage d'informations ne soit pas réduit à l'obligation pour le Commissaire d'informer de ses projets et de ses futures actions sans qu'il y ait en même temps un véritable retour.* », Rapport de fin de mandat, CommDH(2006)17, 29.03.2006, p. 7.

liste des engagements dont elle assure le suivi régulier. Il invite aussi le Commissaire et la Commission de suivi à coordonner leurs travaux, à échanger leurs informations, à associer des membres du Bureau du Commissaire aux missions de la commission et des membres du secrétariat de la Commission aux missions du Commissaire, et à mettre en place des synergies.

123. Les parlements nationaux ont un rôle important à jouer en matière de promotion de l'éducation et de la sensibilisation aux droits de l'homme, domaine d'action du Commissaire qui doit être davantage développé. Une des approches aujourd'hui favorisée par le Commissaire est l'élaboration d'un plan d'action national pour les droits de l'homme par les parlements de chacun des pays en coopération avec le gouvernement national. L'Assemblée devrait encourager l'élaboration de tels plans d'action.

124. Si l'Assemblée peut aider le Commissaire dans ses travaux, ce dernier peut également jouer un rôle important en effectuant des enquêtes et en dispensant des conseils dans les cas où l'Assemblée estime nécessaire que ces enquêtes conseils émanent d'une autorité impartiale, dénuée de toute implication politique⁸⁸.

125. Les SNDH peuvent également fournir d'importantes informations à l'Assemblée parlementaire et assurer un suivi de ses travaux. A titre d'exemple récent, les SNDH ont affirmé leur rôle potentiel de suivi à propos des vols de restitution et des prisons secrètes organisés par la CIA, comme a pu en connaître l'Assemblée parlementaire⁸⁹. Pour cela, l'Assemblée doit également soutenir le Commissaire dans sa volonté de promouvoir les SNDH et d'accroître leur coopération avec les institutions du Conseil de l'Europe en général et avec le Commissaire en particulier.

126. De son côté, le Commissaire a rappelé à plusieurs reprises que l'Assemblée est un partenaire privilégié. Il intervient désormais fréquemment lors des sessions parlementaires.

127. Lors de son discours le 18 avril 2007 devant l'Assemblée, à l'occasion d'un débat sur la situation des droits de l'homme et de la démocratie en Europe, le Commissaire a indiqué que les membres de l'Assemblée avaient un rôle particulièrement important de catalyseurs en matière de droits de l'homme⁹⁰.

128. Les relations synergiques qui se sont mises en place progressivement entre le Commissaire et l'Assemblée doivent être maintenues mais également approfondies, notamment en matière de réalisations concrètes à propos des recommandations du Commissaire.

VII. Conclusions et recommandations

129. Sur la base de ce qui précède, le rapporteur considère que l'institution du Commissaire connaît une évolution dynamique et engagée qu'il convient de saluer. Les attentes qui pèsent sur le Commissaire sont considérables, malheureusement les moyens à sa disposition sont bien insuffisants.

130. L'indépendance de cette institution en fait la force, et le rapporteur ne peut que rappeler combien il est essentiel que cette indépendance soit garantie et respectée sans exception.

131. Dans le projet de résolution, le rapporteur souhaite que l'Assemblée encourage et soutienne le Commissaire afin qu'il continue de développer ses activités des domaines où il est clair qu'il peut jouer un rôle avec une grande valeur ajoutée. De manière générale, le rapporteur encourage également le Commissaire à continuer de rechercher des synergies avec les autres instances du Conseil de l'Europe dans le souci constant d'éviter de dupliquer des travaux similaires déjà menés par d'autres instances de l'organisation.

⁸⁸ A la demande de l'Assemblée parlementaire, le Commissaire Gil-Robles a visité en 2002 le Kosovo, la Serbie et ses pays voisins afin d'examiner le respect des droits de l'homme au Kosovo et la situation des personnes déplacées, voir Rapport de fin de mandat, CommDH(2006)17, 29.03.2006, p. 9.

⁸⁹ Voir les conclusions « Déclaration d'Athènes 2006 » de la 4^{ème} table ronde des institutions nationales européennes pour la promotion et la protection des droits de l'homme et du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Athènes, 27-28.09.2006.

⁹⁰ Dans le cadre de ce débat, et avec le soutien du Président de l'Assemblée parlementaire, le Commissaire aux Droits de l'Homme a réuni les principaux représentants de la communauté des droits de l'homme pour une Table ronde sur les moyens d'améliorer la protection et la promotion des droits de l'homme en Europe. Des représentants d'ONG et d'organisations internationales oeuvrant dans les droits de l'homme (Conseil de l'Europe, l'Union européenne, l'OSCE et l'ONU) ont participé à cette conférence.

Commission chargée du rapport: commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Renvoi en commission: Doc 10681, renvoi n° 3160 du 23 janvier 2006; Doc 10573, renvoi n° 3190 du 17 mars 2006

Projet de résolution et projet de recommandation adoptés à l'unanimité par la commission le 11 septembre 2007

Membres de la commission: M. Dick **Marty** (Président), M. Erik **Jurgens**, M. György **Frun**da, Mme Herta **Däubler-Gmelin** (Vice-présidents), M. Athanasios Alevras, M. Miguel Arias, Mme Aneliya Atanasova, M. Abdülkadir Ateş, M. Jaume **Bartumeu Cassany**, Mme Meritxell Batet, Mme Soledad Becerril, Mme Marie-Louise **Bemelmans-Vidéc**, M. Erol Aslan **Cebeci**, Mme Pia Christmas-Møller, Mme Ingrida **Circene**, Mme Alma Čolo, Mme Lydie **Err**, M. Valeriy Fedorov, M. Aniello Formisano, M. Jean-Charles **Gardetto**, M. József Gedei, M. Stef Goris, M. Valery Grebennikov, Mme Carina Hägg, M. Holger Haibach, Mme Gultakin **Hajiyeva**, Mme Karin Hakl, M. Nick Harvey (remplaçant: M. Christopher **Chope**), M. Andres **Herkel**, M. Serhiy **Holovaty**, M. Michel Hunault, M. Rafael Huseynov, Mme Fatme Ilyaz, M. Kastriot Islami, M. Želiko **Ivanji**, Mme Kateřina Jacques, M. Karol Karski, M. Hans Kaufmann (remplaçant: M. Andreas **Gross**), M. András Kelemen, Mme Kateřina **Konečná**, M. Nikolay Kovalev (remplaçant: M. Yuri **Sharandin**), M. Jean-Pierre Kucheida, M. Eduard **Kukan**, Mme Darja Lavtižar-Bebler, M. Andrzej Lepper, Mme Sabine **Leutheusser-Schnarrenberger**, M. Tony Lloyd, M. Humfrey Malins (remplaçant: Lord John **Tomlinson**), M. Andrija Mandić, M. Pietro **Marcenaro**, M. Alberto Martins, M. Andrew McIntosh, M. Murat **Mercan**, Mme Ilinka **Mitreva**, M. Philippe Monfils, M. João Bosco **Mota Amaral**, M. Philippe Nachbar, Mme Nino Nakashidzé, M. Fritz Neugebauer, M. Tomislav Nikolić, Ms Ann Ormonde (remplaçant: M. Paschal **Mooney**), M. Claudio Podeschi, M. Ivan Popescu, Mme Maria Postoico, Mme Marietta de Pourbaix-Lundin, M. Christos **Pourgourides**, M. Jeffrey Pullicino Orlando, M. Valeriy Pysarenko, M. François Rochebloine, M. Francesco Saverio Romano, M. Armen **Rustamyan**, M. Kimmo **Sasi**, M. Ellert **Schram**, M. Christoph Strässer, M. Mihai Tudose, M. Vasile Ioan Dănuț **Ungureanu**, M. Øyvind **Vaksdal**, M. Egidijus **Vareikis**, M. Miltiadis Varvitsiotis, Mme Renate Wohlwend, M. Marco Zacchera, M. Krysztof Zaremba, M. Vladimir Zhirinovskiy, M. Miomir Žužul

N.B. Les noms des membres qui ont participé à la réunion sont indiqués en gras.

Secrétariat de la commission: M. Drzemczewski , M. Schirmer, Mme Maffucci-Hugel, Mlle Heurtin