

Doc. 11039
2 octobre 2006

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)

Recommandation 1640 (2004)

Réponse du Comité des Ministres
adoptée à la 974^e réunion des Délégués des Ministres (27 septembre 2006)

1. Le Comité des Ministres se félicite du caractère constructif des propositions de l'Assemblée adoptées en réponse au 3^e rapport annuel d'activités du Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe.
2. A la 872^e réunion des Délégués des Ministres (février 2004, point 3.1), le Comité a invité le Commissaire à donner son avis sur la Recommandation 1640 (2004). Le 8 décembre 2004, le Commissaire a présenté son avis. Le Comité des Ministres a formulé sa réponse à la lumière des considérations exprimées par le Commissaire sur la base des points soulevés dans son avis.
3. En réponse aux recommandations générales faites par l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres rejoint le Commissaire pour partager entièrement le point de vue de l'Assemblée selon lequel il serait souhaitable d'accroître l'efficacité de la mise en œuvre des recommandations du Commissaire et d'améliorer le suivi de ses rapports. Il fait allusion, notamment, à la proposition qui figure au paragraphe 5 de la recommandation et par laquelle le Commissaire est encouragé à se montrer plus actif dans sa tâche consistant à promouvoir des changements législatifs lorsque cela s'avère nécessaire.
4. Cette tâche revêt en pratique de plus en plus d'importance dans la manière dont le Commissaire remplit son mandat : les rapports qu'il rédige sur le respect effectif des droits de l'homme après ses visites d'évaluation dans chaque Etat membre comprennent invariablement, désormais, des recommandations aux autorités nationales en vue de l'élimination ou de la réduction des obstacles à la pleine jouissance des droits fondamentaux. C'est là une partie essentielle du mandat du Commissaire, dont les recommandations, une fois appliquées au niveau intérieur, ont des incidences bénéfiques sur le plan de la prévention dans la mesure où elles garantissent que le cadre juridique des Etats membres soit plus respectueux des droits de l'homme. En s'attaquant directement aux sources des violations potentielles des droits et libertés sauvegardés par la Convention européenne des Droits de l'Homme, ces recommandations doivent en même temps permettre de réduire le nombre de requêtes soumises à la Cour européenne.
5. De plus, pour rendre ses recommandations plus efficaces, le Commissaire a créé une procédure de « monitoring » visant à vérifier – au terme d'un délai raisonnable – si l'Etat considéré a appliqué les recommandations figurant dans le rapport du Commissaire, et si oui, dans quelle mesure. Le rapport de « monitoring » ainsi rédigé est transmis au Comité des Ministres. De l'avis du Commissaire, cette procédure a des chances de faciliter la poursuite du dialogue avec les autorités de l'Etat concerné au sujet des réformes préconisées dans son rapport. Elle sert aussi à maintenir le projecteur braqué sur ces réformes au niveau national.

6. Dans ce contexte, le Commissaire s'est déclaré d'avis que tout accroissement de l'efficacité de ses tâches, notamment dans ce domaine, passait par la mise à sa disposition de ressources financières et surtout humaines appropriées. Dans ce contexte, il convient de rappeler que le Commissaire a souvent plaidé en faveur d'une augmentation des ressources de l'Organisation dans son ensemble. Le Comité des Ministres prend note aussi, dans ce contexte, des points de vue exprimés par le Commissaire sortant, dans son Rapport final, et par le nouveau Commissaire, lors de sa prise de fonctions, selon lesquels, nonobstant les efforts accomplis, il fallait faire davantage pour adapter les ressources du Commissaire aux besoins de son mandat, ne serait-ce qu'au vu du rôle qu'il est prévu d'assigner à l'intéressé dans le Protocole n° 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (voir ci-dessous).

7. L'Assemblée formule aussi plusieurs propositions spécifiques, dont la plupart portent sur les modifications apportées au mandat du Commissaire que le Comité des Ministres a adopté à Budapest dans la Résolution (99) 50. Le Comité comprend les motifs de ces propositions, mais prend note des commentaires du Commissaire à leur sujet :

a. Les propositions formulées aux paragraphes 7a. et b. de la recommandation ont trait l'une et l'autre aux relations avec la Cour européenne des Droits de l'Homme, et notamment à la faculté qu'a le Commissaire, soit de porter des affaires devant la Cour, soit d'intervenir dans les affaires dont elle est saisie. Le Commissaire signale, à cet égard, que le Protocole n° 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme règle cette question pour le moment en prévoyant, dans son article 13, l'ajout à l'article 36 de la Convention d'un nouveau paragraphe 3 qui dispose que dans toutes les affaires portées devant une Chambre ou la Grande Chambre, le Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe peut présenter des commentaires écrits et prendre part aux audiences.

De l'avis du Commissaire, ce nouveau droit de prendre part aux audiences de la Cour revêt une grande importance. En tout état de cause, il importe de veiller à ce que cette nouvelle fonction relevant du domaine judiciaire ne détourne pas le Commissaire des nombreuses autres fonctions qui lui sont dévolues aux termes de son mandat. L'expérience acquise dans l'accomplissement de cette tâche nouvelle aura manifestement son utilité si le Commissaire est investi un jour du pouvoir de porter des affaires devant la Cour, ainsi que le souhaite l'Assemblée. Quoi qu'il en soit, dès que le Protocole sera entré en vigueur, il incombera à la Cour de fixer la procédure devant permettre au Commissaire d'exercer cette fonction. Le Comité des Ministres convient avec l'Assemblée que l'ajout d'une telle fonction au mandat du Commissaire nécessitera la modification dudit mandat.

A cet égard, le Commissaire signale aussi qu'aux termes du paragraphe 88 du Rapport explicatif du Protocole n° 14, les décisions déclarant les requêtes recevables ne lui seront pas communiquées, bien qu'il ait à présent le pouvoir d'intervenir dans ces affaires, « car lui communiquer toutes les décisions de recevabilité est impossible du fait de leur nombre et de la charge de travail excessive que cela impliquerait pour le greffe ». Il appartiendra donc au Commissaire de « s'informer sur ce point » (cf. § 88 du Rapport explicatif), en fixant avec la Cour – au moment voulu – les arrangements devant lui permettre d'accéder aux informations dont il aura besoin pour intervenir dans les affaires pertinentes.

b. Les propositions formulées respectivement au paragraphe 7c.i. et ii. ont trait l'une et l'autre à la diffusion des rapports. A cet égard, le Comité insiste sur la pratique constante du Commissaire consistant à transmettre ses rapports au Comité des Ministres comme à l'Assemblée parlementaire. En outre, les rapports en question sont invariablement publiés, avec un souci permanent d'ouverture qui n'a jamais été contesté.

c. En ce qui concerne la proposition figurant au paragraphe 7c.iii. de la recommandation, le Commissaire signale qu'il demande périodiquement des informations aux Etats membres en s'appuyant sur l'article 6.1 de son mandat.

d. La proposition d'amendement du mandat figurant au paragraphe 7c.iv. de la recommandation présente surtout un caractère formel, mais correspond tout à fait au vœu de l'Assemblée (voir ci-dessus) de voir renforcer le rôle joué par le Commissaire dans la promotion des réformes législatives. C'est pourquoi le Commissaire déclare la soutenir.

e. S'agissant enfin du projet d'amendement figurant au paragraphe 7c.v. de la recommandation et visant à imposer une limite d'âge de soixante-dix ans pour l'exercice des fonctions de Commissaire, on notera que l'article 22 de la Convention européenne des Droits de l'Homme contient une disposition analogue pour ce qui est des juges de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Etant donné le parallélisme entre le mandat du Commissaire et les critères fixés en ce qui concerne les juges de la Cour, il semblerait logique et cohérent de se déclarer d'accord avec ledit amendement, que le Commissaire soutient dans son avis.

8. Cependant, aucun des points commentés aux alinéas b à e ci-dessous ne semble suffisant en soi pour motiver un remaniement de la Résolution (99) 50 (il n'est pas urgent, en particulier, d'instituer la limite d'âge préconisée, puisque le nouveau Commissaire n'atteindra pas l'âge en question avant l'expiration de son mandat), mais le Comité tiendra ces propositions en réserve pour le temps où il faudra procéder à des modifications plus profondes.

9. Le Comité des Ministres observe que les conditions dans lesquelles travaille le Commissaire ont évolué depuis l'adoption de la Recommandation 1640 (2004), notamment depuis les décisions prises par le Troisième Sommet en ce qui concerne le Commissaire, et aussi depuis le passage du témoin entre le premier titulaire du poste, Álvaro Gil-Robles, et son successeur, Thomas Hammarberg. Le Comité compte poursuivre son dialogue avec l'Assemblée sur la base des dernières réflexions en date de celle-ci à cet égard, afin d'assurer pour l'avenir le maximum d'efficacité à une institution qui, en relativement peu de temps, s'est taillé une place essentielle dans le système de protection des droits de l'homme offert par le Conseil de l'Europe.