

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



Manuel  
à l'usage des parlementaires



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

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

## **Manuel à l'usage des parlementaires**

Document préparé par D<sup>r</sup> Alice Donald et  
M<sup>me</sup> Anne-Katrin Speck, de l'université  
du Middlesex (Londres, Royaume-Uni),  
en coopération avec le Secrétariat de  
la commission des questions juridiques  
et des droits de l'homme de l'Assemblée  
parlementaire du Conseil de l'Europe

**Édition anglaise :**

*National parliaments as guarantors  
of human rights in Europe –  
Handbook for parliamentarians*

*Les vues exprimées dans cet ouvrage  
sont de la responsabilité des auteurs  
et ne reflètent pas nécessairement la  
ligne officielle du Conseil de l'Europe.*

Toute demande de reproduction  
ou de traduction de tout ou  
d'une partie de ce document doit  
être adressée à la Direction de la  
communication (F-67075 Strasbourg  
ou [publishing@coe.int](mailto:publishing@coe.int)). Toute  
autre correspondance relative à  
ce document doit être adressée  
au secrétariat de l'Assemblée  
parlementaire du Conseil de l'Europe.

Couverture et mise en pages :  
Service de production  
des documents et publications  
(SPDP), Conseil de l'Europe

Photos: © Conseil de l'Europe

© Conseil de l'Europe, septembre 2018  
Imprimé dans les ateliers  
du Conseil de l'Europe

# Table des matières

---

<b>AVANT-PROPOS</b>	<b>7</b>
<b>ABRÉVIATIONS</b>	<b>9</b>
<b>GLOSSAIRE DES PRINCIPAUX TERMES</b>	<b>10</b>
<b>LE CONSEIL DE L'EUROPE EN BREF</b>	<b>13</b>
Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe	14
Comité des Ministres	15
Convention européenne des droits de l'homme	15
Cour européenne des droits de l'homme	16
<b>CHAPITRE 1 – QUEL EST L'OBJECTIF DE CE GUIDE ?</b>	<b>17</b>
<b>CHAPITRE 2 – QUELLES SONT LES OBLIGATIONS DES PARLEMENTAIRES EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME ?</b>	<b>21</b>
2.1. La reconnaissance croissante du rôle des parlementaires en tant que garants des droits de l'homme	21
2.2. L'obligation des parlementaires d'adopter des mesures positives	25
<b>CHAPITRE 3 – QUE DOIVENT FAIRE LES PARLEMENTAIRES POUR REMPLIR LEURS OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME ?</b>	<b>27</b>
3.1. Les fonctions des parlementaires concernant les droits de l'homme	28
3.2. Comment l'exécutif devrait-il aider les parlementaires à remplir leurs fonctions en matière de droits de l'homme ?	38
3.3. Matérialiser la responsabilité partagée en matière de droits de l'homme	44
<b>CHAPITRE 4 – COMMENT LES PARLEMENTAIRES DOIVENT-ILS S'ORGANISER POUR REMPLIR LEURS OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME ?</b>	<b>49</b>
4.1. Les modes d'organisation des travaux parlementaires sur les droits de l'homme	51
4.2. Aider l'ensemble des parlementaires à devenir les garants des droits de l'homme	57
<b>CHAPITRE 5 – COMMENT LES PARLEMENTAIRES PEUVENT-ILS ASSURER L'EFFICACITÉ DE L'ACTION DES STRUCTURES CONSACRÉES AUX DROITS DE L'HOMME ?</b>	<b>61</b>
5.1. Statut et mandat	62
5.2. Composition	63
5.3. Compétences	64
5.4. Méthodes de travail	65
5.5. Établir des relations avec le monde extérieur	67
5.6. Formation et assistance technique	70
5.7. Évaluer l'efficacité d'une commission des droits de l'homme	71

<b>CHAPITRE 6 – COMMENT PERMETTRE AUX PARLEMENTAIRES D'ENTREtenir DES RAPPORTS PLUS ÉTROITS AVEC LE CONSEIL DE L'EUROPE?</b>	<b>75</b>
6.1. Le rôle et les attributions spécifiques des délégués auprès de l'APCE	76
6.2. Comment permettre à tous les parlementaires d'établir des rapports plus étroits avec le Conseil d'Europe?	79
6.3. Obtenir l'assentiment de la Cour européenne des droits de l'homme : le respect par la Cour des bonnes pratiques parlementaires	88
<b>CONCLUSION</b>	<b>93</b>
<b>ANNEXE 1 – LISTE RÉCAPITULATIVE À L'INTENTION DES PARLEMENTAIRES</b>	<b>95</b>
<b>ANNEXE 2 – RÉOLUTION 1823 (2011) DE L'APCE</b>	<b>99</b>
<b>ANNEXE 3 – BIBLIOGRAPHIE ET SOURCES COMPLÉMENTAIRES</b>	<b>103</b>



” Le système de la Convention européenne des droits de l’homme subit aujourd’hui des coups de boutoir souverainistes, portés, parfois, par des membres fondateurs de notre Organisation. Quels que soient ces défis – de la simple méfiance à la suspension de l’application de la Convention, en passant par les tentatives de limiter le champ de son application – nous devons réagir avec fermeté, mais aussi avec une approche constructive, afin de chercher des solutions ensemble.

En attaquant le Conseil de l’Europe et ses instruments fondamentaux – la Convention et la Cour –, ce sont les citoyennes et citoyens d’Europe qu’on attaque, en fragilisant leurs droits, en affaiblissant leur protection dans leur relation à l’État.

L’Assemblée parlementaire – ainsi que toutes et tous ses membres – a le devoir de défendre notre système de la Convention européenne des droits de l’homme afin d’affirmer clairement son autorité, dans l’intérêt des 830 millions de citoyennes et de citoyens du continent européen.»

**Liliane Maury Pasquier**  
Présidente de l’Assemblée parlementaire  
du Conseil de l’Europe  
juin 2018





## Avant-propos

---

**L**e parlement est un élément essentiel de la démocratie représentative, indépendamment des particularités des différents systèmes de gouvernance – parlementaire, présidentiel ou semi-présidentiel – qui existent dans les États membres du Conseil de l'Europe. C'est pourquoi l'Assemblée parlementaire (APCE ou l'Assemblée) est au cœur du cadre institutionnel du Conseil de l'Europe. La Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) et le rôle renforcé joué par l'APCE représentent les caractéristiques les plus intéressantes du Conseil de l'Europe par rapport aux autres organisations régionales et lui confèrent sa valeur ajoutée.

Cependant, les parlements nationaux doivent coopérer activement pour permettre à l'APCE de jouer son rôle dans les trois domaines sur lesquels s'appuie le Conseil de l'Europe : la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit. En outre, l'existence et le fonctionnement d'un parlement ne suffisent pas à rendre un système de gouvernance démocratique dès lors que la protection complète des droits de l'homme et le respect de l'État de droit, codifiés de manière claire et pratique par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (la Commission de Venise) dans sa récente *Liste des critères de l'État de droit*, ne sont pas assurés.

Dans le domaine sensible des droits de l'homme, chaque parlement national agit avant tout en législateur. Il risque donc, chaque fois qu'il légifère, de porter atteinte à un droit ou de le protéger de façon insuffisante par rapport aux normes internationales, en particulier celles qui découlent de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) et de la jurisprudence de la Cour. Tout parlement national doit avoir pour tâche première de veiller à harmoniser la législation nationale avec la Convention et la jurisprudence de la Cour. Il a bien entendu l'obligation essentielle de contribuer activement à la mise en conformité de l'État avec les décisions de la Cour qui le concernent et, plus généralement, avec la force de la chose jugée des arrêts de la Cour.

Les parlements nationaux doivent par ailleurs vérifier dans quelle mesure le pouvoir exécutif respecte les droits de l'homme, exercer un contrôle parlementaire permanent dans ce domaine, mettre en lumière tout problème, faire pression par la voie institutionnelle pour y remédier et prendre les initiatives législatives nécessaires. Si le parlement national participe à la procédure de sélection des membres des juridictions suprêmes et constitutionnelles nationales, il doit le faire en appliquant le critère fondamental de la protection des droits de l'homme et en veillant au respect absolu du principe de la séparation des pouvoirs.

Par leurs fonctions législatives et de contrôle, les parlements nationaux sont les garants des droits de l'homme. Ils agissent au sein du cadre organisationnel (commissions, compétences, etc.) prévu par la Constitution nationale et par le règlement qui régit leur fonctionnement. Il est crucial que les parlements nationaux et tous leurs membres restent vigilants et très investis.

L'APCE s'est intéressée à cette question et a adopté des résolutions qui concernent soit les objectifs généraux du Conseil de l'Europe, soit l'exécution des arrêts de la Cour.

Le présent manuel à l'usage des parlementaires, établi par Alice Donald et Anne-Katrin Speck, de l'université de Middlesex (Londres), en collaboration avec le secrétariat de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE, offre une excellente présentation du cadre institutionnel – aussi bien à l'échelon du Conseil de l'Europe qu'au niveau national – dans lequel les parlements nationaux s'emploient à protéger les droits de l'homme, et en particulier à mettre en œuvre les normes de la Convention, à exécuter les arrêts de la Cour et à garantir le respect des principes interprétatifs de sa jurisprudence. Les résolutions pertinentes de l'APCE reflètent les pratiques parlementaires intéressantes des États membres qui peuvent être une source d'inspiration pour les autres parlements nationaux. Ce précieux manuel s'adresse non seulement aux membres de l'APCE mais aussi à tous les membres des parlements nationaux des États membres du Conseil de l'Europe.

En définitive, avant même toute question de compétence et de procédure, il importe que la plus grande vigilance en matière de droits de l'homme soit de mise parmi l'ensemble des citoyens, des organisations non gouvernementales et, bien entendu, des parlementaires qui représentent leurs concitoyens.

**Evangelos Venizelos**

Rapporteur de l'APCE sur la mise en œuvre  
des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

# Abréviations

---

APCE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
CM	Comité des Ministres
INDH	Institution nationale des droits de l'homme
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PPSD	Division de soutien de projets parlementaires (rattachée au Secrétariat de l'Assemblée parlementaire)

# Glossaire des principaux termes

---

## **Agent du gouvernement**

Ce titre est généralement donné au service gouvernemental qui représente l'État devant la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) et qui, souvent, coordonne aussi l'exécution des arrêts au niveau national.

## **Autorité de la chose interprétée (res interpretata)**

Si les arrêts de la Cour ne sont juridiquement contraignants que pour les États défendeurs, l'interprétation qui a été faite des articles 1, 19 et 32 de la Convention européenne des droits de l'homme impose aux États de tenir compte de l'intégralité de la jurisprudence de la Cour, y compris des principes développés dans les arrêts et décisions rendus contre les autres États.

## **État de droit**

La Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise) a recensé les [composantes essentielles de la prééminence du droit](#) : i) la légalité, qui suppose l'existence d'une procédure d'adoption des textes de loi transparente, responsable et démocratique ; ii) la sécurité juridique ; iii) l'interdiction de l'arbitraire ; iv) l'accès à la justice devant des juridictions indépendantes et impartiales, qui procèdent notamment à un contrôle juridictionnel des actes administratifs ; v) le respect des droits de l'homme ; et vi) la non-discrimination et l'égalité devant la loi.

## **État partie**

État ayant ratifié un traité international, par exemple la Convention européenne des droits de l'homme.

## **Exécution**

Ce terme désigne la mise en œuvre d'un arrêt : l'arrêt a été « exécuté » si l'État défendeur a pris toutes les mesures nécessaires pour s'y conformer. Le processus d'exécution des arrêts est surveillé par le Comité des Ministres.

## **Marge d'appréciation**

Marge de manœuvre que la Cour, lorsqu'elle examine une affaire, est disposée à reconnaître aux autorités nationales pour la mise en œuvre de leurs obligations découlant de la Convention. Les États jouissent également d'une marge d'appréciation pour déterminer, sous la surveillance du Comité des Ministres, les mesures à adopter afin de remédier à une violation constatée par la Cour.

## **Mesures individuelles et générales**

À la suite d'un arrêt défavorable de la Cour, des mesures individuelles peuvent être nécessaires pour s'assurer que la violation a cessé et que la partie lésée est placée, autant que faire se peut, dans la situation qui était la sienne avant la violation de la Convention. Des mesures générales peuvent aussi être nécessaires afin de prévenir de nouvelles violations ou de mettre un terme à des violations continues, notamment (mais pas exclusivement) lorsque la violation découle d'un problème structurel ou systémique de nature législative ou politique.

## **Obligations négatives ou positives**

Une obligation négative impose à l'État de ne pas s'ingérer dans les droits des individus sans justification, c'est-à-dire qu'il doit s'abstenir de toute action. Une obligation positive impose à l'État de prendre des mesures de prévention ou de protection pour garantir les droits énoncés dans la Convention, même si la menace de violation ou la violation avérée provient d'un particulier ou d'un organisme privé et non d'un agent de l'État.

## **Plan et bilan d'action**

Un plan d'action présente les mesures qu'un État entend adopter pour mettre en œuvre un arrêt de la Cour. Un bilan d'action décrit les mesures prises par un État pour mettre en œuvre un arrêt et/ou explique pourquoi l'État estime qu'aucune mesure ou aucune nouvelle mesure n'est nécessaire. Les plans et bilans d'action sont soumis au Comité des Ministres.

## **Subsidiarité**

Dans le contexte de la Convention, principe selon lequel il incombe au premier chef aux autorités nationales (gouvernements, parlements et tribunaux) de reconnaître à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis dans la Convention et d'offrir une voie de recours effective en cas de violation de ces droits.

## **Surveillance de l'exécution des arrêts**

Lorsque la Cour a conclu à une ou plusieurs violations de la Convention dans un arrêt, le Comité des Ministres contrôle les mesures prises par l'État défendeur pour exécuter cet arrêt.

## **Union interparlementaire (UIP)**

Organisation internationale des parlements, créée en 1889 pour promouvoir la coordination interparlementaire et l'échange de connaissances et d'expériences entre les parlementaires de tous les pays. La promotion et la protection des droits de l'homme figurent parmi les principaux buts de l'UIP.



## Le Conseil de l'Europe en bref

---

**L**e Conseil de l'Europe regroupe 47 États membres, soit la quasi-totalité des pays du continent européen. Fondé après la seconde guerre mondiale pour réaliser « une union plus étroite [...] entre les pays européens qu'animent les mêmes sentiments » afin de sauvegarder et promouvoir « les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social »<sup>1</sup>, il vise à préserver et à créer un espace démocratique et juridique commun organisé autour de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) et de nombreux autres traités négociés et adoptés dans le cadre institutionnel de l'Organisation.

---

1. Statut du Conseil de l'Europe, 5 mai 1949, STE n° 1.

## Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe

Créée en 1949 – véritable pionnière à une époque où les systèmes supranationaux en étaient à leurs balbutiements – l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE, l'Assemblée) est l'organe délibérant du Conseil de l'Europe et l'un des deux organes statutaires de l'Organisation. Elle est composée de 648 membres (324 représentants et un nombre égal de suppléants) issus des parlements des 47 États membres du Conseil de l'Europe. Les travaux de l'Assemblée sont préparés dans neuf commissions permanentes et la grande majorité des membres de l'APCE sont organisés en six groupes politiques. Les membres de l'Assemblée se réunissent quatre fois par an en session plénière à Strasbourg pour débattre de questions d'actualité et demander aux gouvernements européens de prendre des initiatives et d'en rendre compte. Ces parlementaires représentent les 800 millions d'Européens qui les ont élus.

Sa mission première étant « de promouvoir le débat sur les questions européennes émergentes et d'actualité, d'identifier les tendances et les bonnes pratiques et de fixer des repères et des normes »<sup>2</sup>, l'Assemblée parlementaire est un « gardien des droits de l'homme » de premier plan, chargé de promouvoir l'État de droit et de défendre les droits de l'homme sur le continent européen. Son modèle de dialogue unique aide à parvenir à un consensus, à désamorcer des conflits politiques ainsi qu'à protéger et à promouvoir nos valeurs européennes communes. En outre, l'APCE élit notamment les juges de la Cour européenne des droits de l'homme, le Commissaire aux droits de l'homme et le Secrétaire Général et le Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe.

### Quelques réalisations de l'Assemblée parlementaire

En presque 70 ans d'existence, l'APCE a joué un rôle essentiel pour transformer l'Europe en un espace où la peine de mort n'a plus cours, en faisant de l'abolition de la peine capitale une condition d'adhésion au Conseil de l'Europe. Elle a aidé les anciens pays communistes dans leur transition vers la démocratie et travaille sans relâche pour mettre en lumière les violations des droits de l'homme commises en Europe, quel que soit le lieu où celles-ci se produisent. Son rôle influent et déterminant dans le paysage européen des droits de l'homme a débuté en 1949, date à laquelle l'APCE (qui s'appelait

---

2. Conseil de l'Europe, « Manuel pour les parlementaires. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe », janvier 2015, p. 8-9.

alors « Assemblée consultative du Conseil de l'Europe ») a adopté un projet de convention de garantie collective des droits de l'homme, texte précurseur de la Convention européenne des droits de l'homme.

Plus récemment, un rapport de l'APCE sur le trafic illicite d'organes humains a abouti à l'adoption de la Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains (STCE n° 216) qui, après son entrée en vigueur, sera le premier instrument international juridiquement contraignant dans ce domaine. Par ailleurs, les enquêtes menées par l'Assemblée sous la direction du sénateur suisse Dick Marty ont révélé une « toile d'araignée » mondiale constituée de détentions illégales par la Central Intelligence Agency (CIA) des États-Unis et de transferts secrets illégaux de détenus entre États en Europe. Ces travaux ont mis en lumière un sombre chapitre de l'histoire européenne afin que les gouvernements européens ne soient plus jamais complices de torture.

## Comité des Ministres

Le Comité des Ministres est l'instance statutaire de décision du Conseil de l'Europe. Il se compose des ministres des Affaires étrangères des États membres. Il se réunit une fois par an au niveau ministériel et une fois par semaine au niveau des Délégués (représentants permanents auprès du Conseil de l'Europe). En vertu de la Convention européenne des droits de l'homme, la surveillance de l'exécution des arrêts relève avant tout de sa compétence. À cette fin, les Délégués des Ministres organisent des réunions « droits de l'homme » quatre fois par an.

## Convention européenne des droits de l'homme

La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ou « Convention européenne des droits de l'homme » (la Convention), est un traité international aux termes duquel les États parties s'engagent à garantir à toute personne relevant de leur juridiction des droits civils et politiques fondamentaux. La Convention, signée le 4 novembre 1950 à Rome, est entrée en vigueur en 1953. Les droits et libertés garantis par la Convention et ses protocoles incluent le droit à la vie, le droit à un procès équitable, le droit au respect de la vie privée et familiale, la liberté d'expression, la liberté de pensée, de conscience et de religion, et la protection de la propriété. La Convention interdit notamment la torture et les peines ou

traitements inhumains ou dégradants, le travail forcé, la détention arbitraire et illégale et la discrimination dans la jouissance des droits et des libertés reconnus dans la Convention.

## Cour européenne des droits de l'homme

Juridiction internationale créée en 1959 et établie à Strasbourg (France), la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) statue sur les requêtes individuelles ou étatiques dans lesquelles sont alléguées des violations des droits consacrés par la Convention et ses protocoles. Depuis 1998, elle siège en permanence et peut être saisie directement par les particuliers. Elle est composée de 47 juges professionnels à plein temps élus par l'APCE pour un mandat non renouvelable de neuf ans.

### Les effets des arrêts de la Cour de Strasbourg sur les systèmes nationaux

La Cour statue sur les requêtes individuelles ou étatiques dans lesquelles sont alléguées des violations des droits consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme. En quasiment cinquante ans, elle a rendu plus de 10 000 arrêts. Même si les arrêts ne sont contraignants qu'à l'égard des parties à la procédure, chaque État partie devrait tenir compte de la jurisprudence de la Cour concernant les autres pays.

Les arrêts de la Cour ont « un caractère essentiellement déclaratoire », ce qui signifie que la Cour ne prescrit généralement pas les moyens que doit utiliser l'État défendeur pour donner suite à un constat de violation. Il convient de noter que la Cour ne peut abroger des lois ou politiques nationales qu'elle juge incompatibles avec la Convention ; c'est à l'État qu'il appartient de décider de la façon de donner effet à un arrêt, sous la surveillance du Comité des Ministres, en adoptant des mesures individuelles et/ou générales. Les arrêts de la Cour de Strasbourg ont conduit les États à réviser leur législation et leurs pratiques administratives et judiciaires dans un grand nombre de domaines<sup>3</sup>.

3. Pour des exemples de ce que la Convention et la jurisprudence de la Cour ont apporté à des particuliers en Europe (et ailleurs), voir Conseil de l'Europe, *Impact de la Convention européenne des droits de l'homme dans les États parties : exemples choisis*, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2016 (également disponible sous forme de document d'information de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, Doc. AS/Jur/Inf(2016)04, 8 janvier 2016).



## Chapitre 1

# Quel est l'objectif de ce guide ?

---

**C**e guide a pour objet de sensibiliser les parlementaires aux obligations qui leur incombent et aux possibilités dont ils disposent au sein du Conseil de l'Europe pour protéger et réaliser les droits de l'homme dans le cadre de leur engagement envers les valeurs de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit.

L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a rappelé<sup>4</sup> à maintes reprises qu'en vertu du principe de subsidiarité il incombe en premier lieu aux États membres du Conseil de l'Europe de mettre en œuvre de manière effective les normes internationales applicables en matière de droits de l'homme auxquelles ils ont volontairement adhéré, en particulier celles de la Convention européenne des droits de l'homme, et qu'ils devraient coopérer avec les organes du Conseil de l'Europe à cette fin.

L'Assemblée, sur proposition de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, a même souligné, dans la [Résolution 1787 \(2011\)](#), que les parlements nationaux devaient jouer un rôle plus proactif dans la mise en œuvre des normes de la Convention et des arrêts de la Cour, faute de quoi le rôle clé de la Convention, de son mécanisme de surveillance et du Conseil de l'Europe dans son ensemble, qui consiste à garantir la protection effective des droits de l'homme en Europe, pourrait être remis en cause.

---

4. Voir en particulier la [Résolution 1823 \(2011\)](#), « Les parlements nationaux : garants des droits de l'homme en Europe », reproduite à l'annexe 2 de ce manuel.

L'obligation de protéger et de réaliser les droits de l'homme incombe à toutes les branches de l'État, c'est-à-dire aux pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif. Les parlements nationaux sont bien placés pour exercer cette responsabilité partagée car ils ont trois fonctions essentielles : représenter, légiférer et contrôler.

En tant qu'élus, les parlementaires jouissent d'une légitimité démocratique particulière. Principale institution représentative de l'État, le parlement peut et devrait s'appuyer sur sa légitimité démocratique pour diffuser une culture de respect des droits de l'homme dans toute démocratie fondée sur l'État de droit. C'est particulièrement important en l'absence de consensus sur les droits. Il peut exister dans tous les États des désaccords raisonnables sur le champ d'application de certains droits, sur l'équilibre à trouver entre les droits des individus et ceux de la société, et sur la justification de l'ingérence de l'État dans les droits de l'homme. Ce type de débat est légitime, mais il doit toujours avoir lieu dans le cadre du respect des obligations de l'État découlant de la législation nationale et du droit international relatif aux droits de l'homme, et, point crucial, il doit aussi respecter les organes nationaux, régionaux et internationaux chargés de vérifier que les États se conforment à ces obligations.

En tant que législateurs, les parlementaires peuvent veiller à l'adoption de mesures pour prévenir les violations et à la mise en place de voies de recours pratiques et efficaces au niveau national pour traiter les allégations de violations des droits de l'homme. Le parlement peut être amené à légiférer pour donner suite aux arrêts défavorables de la Cour ou aux décisions d'autres organes internationaux des droits de l'homme, surtout s'ils révèlent des problèmes structurels ou systémiques, et à allouer un budget adéquat à cette fin.

Une autre fonction du parlement est de contrôler l'exécutif. Dans le cadre du Conseil de l'Europe, les parlements peuvent et devraient exhorter les organes exécutifs à justifier leur action ou leur inaction pour veiller au respect de la Convention, et notamment des arrêts de la Cour.

En exerçant leurs fonctions de représentation, de législation et de contrôle au niveau national, les parlementaires contribuent à renforcer à la fois l'efficacité et la perception de légitimité du système de protection des droits de l'homme instauré par la Convention, dont ils sont un rouage essentiel.

Cependant, la protection et la réalisation des droits de l'homme ne sont pas seulement une obligation pour les parlements des pays du Conseil de l'Europe ; elles offrent aussi des opportunités. En interprétant et en appliquant les droits de l'homme et en contrôlant leur respect dans le contexte national, les parlementaires contribuent à une compréhension commune des normes

relatives aux droits de l'homme sur tout le continent européen. Comme l'explique la section 6.3, une loi nationale qui est le fruit de débats éclairés et de bonne foi sur ses implications pour les droits de l'homme aura plus de chances de passer le cap d'un futur examen de sa compatibilité avec les normes relatives aux droits de l'homme; le parlement peut ainsi « gagner » la considération des organes régionaux et internationaux des droits de l'homme en s'acquittant consciencieusement de ses obligations en matière de droits de l'homme. En outre, les systèmes de protection des droits de l'homme tels que la Convention permettent de remédier aux erreurs et injustices que même des démocraties qui fonctionnent bien peuvent commettre; par conséquent, ils renforcent plutôt la confiance des citoyens dans les pouvoirs démocratiques des responsables nationaux.

Le présent manuel aidera les parlementaires au sein du Conseil de l'Europe à remplir les obligations et à saisir les opportunités décrites ci-dessus. Les rédacteurs se sont appuyés sur l'expérience des parlements dans les anciens et les nouveaux États membres pour tirer des enseignements sur les moyens d'élaborer et de maintenir un dispositif institutionnel efficace en matière de protection et de réalisation des droits de l'homme. Ce manuel examine en particulier les structures, les fonctions et les méthodes de travail qui permettent au parlement de vérifier le plus efficacement possible la compatibilité des projets de loi avec les normes de la Convention et de contrôler la mise en œuvre des arrêts de la Cour de Strasbourg.

Pour devenir de véritables garants des droits de l'homme en Europe, les parlements ont encore un fort potentiel à exploiter. Avec l'aide de ce manuel, les parlementaires pourront libérer ce potentiel et contribuer ainsi à créer des sociétés attachées aux valeurs de droits de l'homme, de démocratie et d'État de droit, et à même de les défendre.



## Chapitre 2

# Quelles sont les obligations des parlementaires en matière de droits de l'homme ?

---

**L'**engagement de bonne foi des parlementaires envers les questions des droits de l'homme aide à promouvoir et à réaliser les droits de l'homme. Ce chapitre commencera par illustrer la reconnaissance croissante de ce postulat (section 2.1) avant d'examiner les trois dimensions des obligations relatives aux droits de l'homme (section 2.2).

### 2.1. La reconnaissance croissante du rôle des parlementaires en tant que garants des droits de l'homme

” Le rôle des parlements dans l'avenir de la Cour est crucial. [...] Votre rôle de législateurs est [...] fondamental.

*Sir Nicolas Bratza, ancien Président de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>5</sup>*

Aux termes de l'article 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, les États parties reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés énoncés dans la Convention. En ratifiant la Convention et ses protocoles, les États s'engagent à garantir la compatibilité de leur droit et de leurs pratiques internes avec la Convention, et à prévoir des recours effectifs pour toute personne estimant que ses droits au titre de la Convention ont été violés.

---

5. Sir Nicolas Bratza, « L'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme : le rôle des parlements nationaux », Conférence européenne des présidents de parlement, 20-21 septembre 2012, [Proceedings/Actes](#), p. 13.

Lors des discussions sur l'obligation de « l'État » de respecter et de promouvoir les droits de l'homme, il est important de souligner que « l'État » n'est pas un acteur unique ou un bloc monolithique – il englobe en effet différents acteurs et institutions qui, selon leurs prérogatives et interactions respectives, déterminent si les normes internationales relatives aux droits de l'homme sont respectées, et dans quelle mesure elles le sont. L'un de ces acteurs est le parlement, dont on reconnaît de plus en plus souvent – en Europe mais aussi dans le reste du monde – qu'il doit, tout comme les pouvoirs exécutif et judiciaire, veiller à ce que l'État se conforme à ses obligations en matière de droits de l'homme.

Ces dernières années a émergé un mouvement concerté pour mieux exploiter le potentiel des parlementaires à garantir les droits de l'homme au niveau national. Divers organes du Conseil de l'Europe ont souligné que les parlementaires avaient la responsabilité partagée de promouvoir la mise en œuvre de la Convention – le terme « mise en œuvre » étant entendu comme une vaste notion qui englobe non seulement l'exécution effective des arrêts défavorables rendus contre un État, mais aussi toute une série de mesures (lois, décisions de justice, mesures administratives, décrets et autres) destinées à ancrer solidement les normes de la Convention dans l'ordre juridique interne et dans la prise de décision politique.

L'un des moyens dont disposent les États pour garantir le respect de la Convention est d'intégrer en amont l'intégralité de la jurisprudence de la Cour dans le droit interne, en tenant compte des principes développés par celle-ci, y compris dans les arrêts rendus contre les autres États. Bien que les arrêts de la Cour ne soient juridiquement contraignants qu'à l'égard des parties à une affaire donnée, les États peuvent et devraient éviter que des violations des droits de l'homme ne se produisent ; pour ce faire, ils doivent prendre les devants pour remédier aux situations qui sont similaires à celles que la Cour a jugé contraires à la Convention dans le cas d'autres États. En tirant les leçons des violations de la Convention commises par d'autres États et en renforçant ainsi l'autorité de la chose interprétée (*res interpretata*) de la jurisprudence de la Cour, les États pourront éviter des arrêts défavorables de Strasbourg<sup>6</sup>.

---

6. Voir par exemple la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, [Déclaration d'Interlaken](#), 19 février 2010, point B, paragraphe 4.c ; « Strengthening Subsidiarity: Integrating the Strasbourg Court's Case law into National Law and Judicial Practice », contribution de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe à la Conférence sur le principe de subsidiarité, Skopje, 1<sup>er</sup>-2 octobre 2010, Doc. [AS/Jur/Inf \(2010\) 04](#) ; Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), « Rapport sur l'avenir à plus long terme du système de la Convention européenne des droits de l'homme » (adopté lors de la 1246<sup>e</sup> réunion des Délégués des Ministres, 3 février 2016), Doc. [CM\(2015\)176-add1final](#), paragraphes 37-39.

Au sein du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire a été la plus prompte à s'exprimer – voir par exemple la [Résolution 1823 \(2011\)](#) – pour appeler les parlementaires à remplir leur obligation de promouvoir la réalisation des droits de l'homme.

” Le cadre constitutionnel, qui comprend la Convention européenne des droits de l'homme, ne pourra jamais être considéré comme acquis. Les parlementaires ont une énorme responsabilité.

*Anne Brasseur, ancienne Présidente de l'APCE*

” [L]'Assemblée exhorte les parlements nationaux à utiliser leur potentiel de contrôle de la mise en œuvre des normes de la Convention, notamment en surveillant l'exécution des arrêts de la Cour à l'échelon national. Elle réitère les appels qu'elle a lancés [...], en demandant aux États membres qui ne l'ont pas encore fait de concevoir des mécanismes et des procédures spécialement destinés à vérifier la compatibilité de leur législation avec les normes de la Convention et d'assurer une surveillance effective de l'exécution des arrêts de la Cour.

*Résolution 2055 (2015) de l'APCE*

Les appels de l'Assemblée en faveur d'un rôle plus dynamique des parlements en matière de protection et de réalisation des droits de l'homme ont été relayés par d'autres organes du Conseil de l'Europe, notamment le Commissaire aux droits de l'homme et la Cour.

” Je continuerai à tenter d'aider les gouvernements à élaborer des politiques plus respectueuses des droits de l'homme, je continuerai à soutenir les défenseurs des droits de l'homme et les structures nationales des droits de l'homme, je continuerai à sensibiliser aux questions de droits de l'homme qui sont en jeu, et pour cela j'ai besoin de votre aide : j'ai besoin de l'aide des parlementaires pour diffuser le message des droits de l'homme et pour chercher des solutions de coopération.

*Nils Muižnieks, ancien Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe*<sup>8</sup>

---

7. APCE, « Réunion de 59 présidents de parlement au Sommet d'Oslo », [communiqué de presse](#) publié lors d'une Conférence des présidents de parlement des États membres du Conseil de l'Europe ainsi que de pays observateurs et voisins, organisée par le Parlement norvégien (Storting) à Oslo les 11 et 12 septembre 2014.

8. Traduction non officielle, APCE, session ordinaire de 2016 (deuxième partie), compte rendu de la 11<sup>e</sup> séance, lundi 18 avril 2016, Doc. [AS \(2016\) CR 11](#).

” Par l’adoption de la législation, les parlements nationaux ont une responsabilité fondamentale pour la protection des droits de l’homme dans le contexte national. La Convention n’assigne formellement qu’un rôle indirect aux parlements nationaux, par l’intermédiaire de la compétence reconnue à l’Assemblée parlementaire, elle-même composée de délégations de parlementaires nationaux, pour l’élection des juges à la Cour. Toutefois, les parlements nationaux ont d’autres rôles importants à jouer dans le système, notamment examiner la compatibilité de l’activité gouvernementale avec les normes de la Convention et via leur participation accrue à l’exécution des arrêts de la Cour.

*Comité directeur pour les droits de l’homme (CDDH)<sup>9</sup>*

Par ailleurs, les gouvernements des États européens ont reconnu lors de deux conférences de haut niveau que les organes exécutifs devaient faciliter cet aspect du travail des parlements, comme l’indiquent la [Déclaration de Brighton](#) d’avril 2012 et encore plus particulièrement la [Déclaration de Bruxelles](#) de mars 2015.

### **L’Organisation des Nations Unies demande une plus grande participation des parlements aux questions relatives aux droits de l’homme**

Au niveau de l’Organisation des Nations Unies (ONU), l’Assemblée générale et certains organes qui contrôlent la mise en œuvre des traités de l’ONU relatifs aux droits de l’homme (appelés organes de suivi des traités) ont souligné l’importance de démocratiser l’État de droit et les droits de l’homme en renforçant le rôle des responsables politiques élus.

Le Conseil des droits de l’homme de l’ONU a évoqué, en 2015, le rôle crucial joué par les parlements, notamment en traduisant les engagements internationaux en politiques et lois nationales, et, partant, en contribuant au respect par chaque État membre de l’Organisation des Nations Unies de ses obligations et engagements en matière des droits de l’homme, et au renforcement de l’État de droit<sup>10</sup>.

9. Comité directeur pour les droits de l’homme (CDDH), *op. cit.* (note 6), paragraphe 52.

10. Conseil des droits de l’homme de l’ONU, *Contribution des parlements aux travaux du Conseil des droits de l’homme et à son examen périodique universel*, A/HRC/30/L.23, 29 septembre 2015.

De même, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes de l'ONU a souligné que « le parlement, en tant qu'organe représentant l'ensemble de la population, reflète la diversité d'opinions et d'intérêts existant dans un pays donné du fait de l'accès privilégié qu'il [permet] à la population tout entière. De par leur statut, les parlementaires peuvent jouer un rôle clé en sensibilisant la population en général, et les femmes en particulier, à la Convention [sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes] et à son protocole facultatif ». <sup>11</sup>

## 2.2. L'obligation des parlementaires d'adopter des mesures positives

Le droit international contemporain reconnaît que la responsabilité des États – et notamment des parlements – de respecter et de mettre en œuvre les droits de l'homme internationaux a trois dimensions :

- ▶ l'obligation de respecter signifie que l'État doit s'abstenir de toute ingérence dans la jouissance des droits de l'homme et de toute restriction dans l'exercice des droits de l'homme ;
- ▶ l'obligation de protéger exige que l'État protège les individus et les groupes contre des atteintes aux droits de l'homme commises par des acteurs autres que l'État lui-même ;
- ▶ l'obligation de mettre en œuvre signifie que l'État doit adopter des mesures positives pour faciliter la jouissance des droits de l'homme fondamentaux.

L'obligation de respecter comprend surtout des obligations négatives, selon lesquelles l'État ne doit pas s'ingérer sans justification dans les droits des individus, c'est-à-dire qu'il doit s'abstenir de certains actes. À l'inverse, une obligation positive – symbolisée par les obligations de protéger et de mettre en œuvre – exige que l'État prenne des mesures de prévention ou de protection spécifiques pour garantir les droits énoncés dans la Convention. Quasiment chaque droit consacré par la Convention peut donner lieu à certaines obligations positives.

---

11. Pour en savoir plus, voir Assemblée générale de l'ONU, « Rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes », *A/65/38*, annexe VI, Déclaration du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes sur ses liens avec les parlementaires, p. 138.

L'État doit agir pour garantir aux personnes la jouissance effective de leurs droits, même si une menace de violation ou une violation est le fait d'un particulier ou d'un organisme privé et non d'un agent de l'État. Cela passe souvent par des mesures législatives (en adoptant par exemple des dispositions criminalisant le meurtre et la torture), administratives (en mettant par exemple en place des règles environnementales pour protéger la population contre une grave pollution) et procédurales (en menant par exemple des enquêtes effectives sur les violations des droits fondamentaux et en traduisant les auteurs en justice). Ces obligations positives incombent à toutes les autorités de l'État – y compris au parlement.<sup>12</sup>

### **Légiférer pour renforcer la protection contre la violence fondée sur le genre**

Pour mettre sa législation en conformité avec la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (STCE n° 210, dite «Convention d'Istanbul»), l'Allemagne a révisé sa législation relative aux infractions sexuelles. En juillet 2016, le Bundestag a adopté à l'unanimité une loi codifiant ce que l'on appelle désormais le principe « Non, c'est non », en vertu duquel tout acte sexuel non consensuel constitue une infraction passible de sanction. Cette nouvelle loi a été saluée largement comme un grand pas en avant pour renforcer la protection des femmes contre la violence fondée sur le genre. L'Allemagne a ratifié la Convention d'Istanbul le 12 octobre 2017.

La nécessité de créer un cadre législatif solide permettant à toutes les autorités de l'État de s'acquitter de leurs obligations positives souligne l'importance d'une action parlementaire volontariste. Leur mission première étant de légiférer, tous les parlementaires devraient s'associer à celles et ceux qui ont reconnu et réaffirmé leur obligation d'être garant des droits de l'homme. Le chapitre qui suit examinera les outils et les fonctions dont ils disposent pour honorer leurs obligations dans ce domaine.

---

12. Pour une classification plus détaillée des différents types d'obligations positives reconnues par la Cour, voir Lavrysen, L., *Human Rights in a Positive State: Rethinking the Relationship between Positive and Negative Obligations under the European Convention on Human Rights*, Intersentia, Cambridge, 2016.



### Chapitre 3

# Que doivent faire les parlementaires pour remplir leurs obligations en matière de droits de l'homme ?

---

” Les parlementaires peuvent jouer un rôle bien plus actif en appelant leurs gouvernements à rendre compte de l'exécution des arrêts de la Cour ; à cet effet, ils pourraient notamment créer des commissions d'examen spécifiques, organiser des auditions, allouer des fonds à la mise en œuvre de mesures et proposer une législation pertinente.

*Nils Muižnieks, ancien Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe*<sup>13</sup>

---

13. Conseil de l'Europe, *Rapport annuel d'activité 2016 de Nils Muižnieks, Commissaire aux droits de l'homme*, Doc. [CommDH\(2017\)3](#), 6 avril 2017, p. 9.

**D**ans la mesure où le parlement partage avec les pouvoirs exécutif et judiciaire l'obligation de protéger et de réaliser les droits de l'homme, la question qui se pose est de savoir comment les parlementaires doivent exercer cette responsabilité. Le présent chapitre passera en revue les diverses fonctions des parlements, qu'ils agissent comme législateur ou comme principal organe contrôlant l'exécutif sur les questions relatives aux droits de l'homme et à l'État de droit (section 3.1). Il examinera ensuite ce que les parlementaires devraient exiger de l'exécutif pour pouvoir jouer efficacement leur rôle législatif et de contrôle (section 3.2).

Il convient de noter que ce chapitre s'applique à tous les parlementaires, puisque tous ont l'obligation et l'opportunité de protéger et de réaliser les droits de l'homme, même si, comme on le verra au chapitre 4, des fonctions spécifiques peuvent être attribuées à une commission ou sous-commission des droits de l'homme au sein du parlement.

### **3.1. Les fonctions des parlementaires concernant les droits de l'homme**

L'Assemblée parlementaire a recensé, dans sa [Résolution 1823 \(2011\)](#), une série de fonctions que les parlementaires doivent remplir en tant que garants des droits de l'homme. Il s'agit, entre autres, de *prévenir* potentiellement des violations des droits de l'homme, par exemple en vérifiant systématiquement la compatibilité des projets de loi avec les normes de la Convention, et de veiller à un contrôle rigoureux des organes exécutifs et administratifs dans la mise en œuvre des normes relatives aux droits de l'homme et des arrêts de la Cour.

Compte tenu des conséquences budgétaires liées à la défense des droits de l'homme, un moyen essentiel permettant au parlement de remplir chacune de ces fonctions est d'allouer des ressources suffisantes pour adopter des mesures appropriées en vue de respecter, de protéger et de concrétiser les droits que l'État s'est engagé à garantir, comme l'a souligné l'Assemblée dans sa [Résolution 2178 \(2017\)](#).

” En premier lieu, [les parlements] légifèrent, c'est-à-dire qu'ils adoptent la législation qui régit la société. Cette activité englobe la ratification ou l'autorisation de ratification des conventions internationales, ainsi que le fait de veiller à ce que les normes énoncées par ces conventions soient transposées en droit interne et mises en œuvre.

Deuxièmement, ils approuvent le budget et définissent les priorités de la politique nationale. Ils s'assurent dans ce cas que des fonds suffisants sont consacrés à la mise en œuvre des droits de l'homme et que ces fonds sont utilisés à bon escient. Troisièmement, ils surveillent l'action de l'exécutif et l'examinent attentivement, afin de veiller à ce que le gouvernement, l'administration et les autres instances étatiques respectent les obligations en matière de droits de l'homme. Quatrièmement, les parlementaires peuvent contribuer, en leur qualité de guides de l'opinion publique, à l'instauration d'une culture des droits de l'homme dans leur pays.

*Christos Pourgourides, ancien rapporteur de l'APCE sur l'exécution des arrêts de la Cour<sup>14</sup>*

## **Examiner la compatibilité des projets de loi avec les normes relatives aux droits de l'homme**

L'une des principales fonctions des parlementaires au regard des droits de l'homme est de contrôler systématiquement la compatibilité des projets de loi avec les droits de l'homme. Cette fonction peut être ardue, surtout si les projets sont publiés selon un calendrier évoluant rapidement, qui ne laisse guère de temps aux organes parlementaires pour étudier leurs conséquences sur les droits de l'homme et pour signaler au parlement tout amendement requis. Le volume considérable des textes en préparation peut également constituer un défi compte tenu des contraintes de temps et de ressources auxquelles font face les parlementaires.

Il existe essentiellement deux solutions pour atténuer ces problèmes. D'une part, les parlementaires devraient demander à l'exécutif de joindre à chaque projet de loi une note détaillée relative aux droits de l'homme, expliquant pourquoi le gouvernement juge le texte compatible avec les droits de l'homme ou soulignant les incompatibilités potentielles. Cette question sera examinée plus loin à la section 3.2.

D'autre part, les parlementaires peuvent décider de privilégier l'examen détaillé des projets de loi dont les implications sur les droits de l'homme et l'État de droit leur semblent les plus lourdes.

---

14. « Les parlements nationaux : garants des droits de l'homme en Europe », [Doc. 12636](#) (rapporteur : M. Christos Pourgourides, Chypre), paragraphe 20.

## **Le contrôle législatif exercé par la Commission mixte des droits de l'homme au Royaume-Uni<sup>15</sup>**

Par son contrôle législatif, la Commission mixte des droits de l'homme (JCHR) du Parlement du Royaume-Uni vise à alerter les deux chambres du parlement sur les cas dans lesquels elles risquent d'adopter des lois incompatibles avec les droits énoncés dans la Convention, ou avec des droits consacrés par d'autres traités internationaux auxquels le Royaume-Uni est partie, et à informer le parlement d'autres questions relatives aux droits de l'homme soulevées par la législation, y compris la question de savoir si la législation peut améliorer la promotion et la protection des droits de l'homme au Royaume-Uni, ou si elle rate une occasion de le faire.

À ses débuts, la JCHR s'efforçait d'examiner *tous* les projets de loi au regard de leurs implications pour les droits de l'homme et de leur compatibilité avec les droits de l'homme. Cependant, elle a décidé en 2006 d'accorder la priorité à l'examen détaillé des projets qui présentent des enjeux majeurs sur le plan des droits de l'homme, afin d'améliorer l'accessibilité, l'opportunité et la valeur globale de son contrôle législatif. Les conseillers juridiques de la JCHR analysent toutes les mesures annoncées dans le programme législatif annuel du gouvernement et conseillent la Commission sur celles qui risquent de soulever des questions importantes, en se fondant sur les critères fondamentaux selon les questions ci-après :

- quelle est l'importance du droit concerné ?
- quel est le degré d'ingérence ?
- l'ingérence est-elle amplement justifiée ?
- quel est le nombre de personnes qui risquent d'être concernées par l'ingérence ?
- quel est le degré de vulnérabilité des personnes concernées ?
- les obligations positives les plus importantes de l'État sont-elles en jeu ?

Les membres de la Commission se fondent sur ces conseils pour décider des projets de loi qu'ils examineront en détail et dont ils rendront compte au parlement. La JCHR dévoile ensuite ses priorités probables en matière de contrôle législatif pour la session et publie un appel pour obtenir des éléments sur ces questions.

---

15. Joint Committee on Human Rights, *The Committee's Future Working Practices*, 23<sup>e</sup> rapport sur la session 2005-2006, 2006, paragraphes 18-49.

## Réagir aux arrêts relatifs aux droits de l'homme

” Les parlements nationaux ont le pouvoir et le devoir de demander des comptes aux gouvernements en cas d'exécution inappropriée ou tardive des arrêts de la Cour de Strasbourg, par exemple en organisant des débats et des auditions, et en soumettant des questions parlementaires. Surtout, ils doivent influencer sur l'orientation et la priorité des initiatives législatives et, le cas échéant, autoriser les fonds nécessaires pour veiller à la mise en œuvre des normes de la Convention.

*Anne Brasseur, ancienne Présidente de l'APCE<sup>16</sup>*

## Légiférer pour donner suite aux arrêts relatifs aux droits de l'homme

Lorsqu'une violation des droits de l'homme constatée par la Cour trouve son origine dans une loi défectueuse, les parlementaires jouent un rôle essentiel en légiférant pour remédier à la violation. C'est d'autant plus important si le problème posé par la loi en question risque de donner lieu à de multiples requêtes devant la Cour.

### **France : abrogation du délit d'offense au chef de l'État**

À la suite de l'arrêt *Eon c. France* (Requête n° 26118/10, arrêt du 14 mars 2013), qui a conclu à une violation du droit à la liberté d'expression d'un militant politique au titre de l'article 10 de la Convention, en raison des poursuites pour offense au président dont il a fait l'objet après avoir brandi un petit écriteau satirique, le Parlement français a abrogé le délit d'offense au chef de l'État. Désormais, le président de la République jouit de la même protection que les ministres et les parlementaires contre la diffamation. Néanmoins, les poursuites pour injure ou diffamation ne peuvent être engagées que par l'intéressé, et non par le ministère public<sup>17</sup>.

16. Conseil de l'Europe, Direction générale droits de l'homme et État de droit, « La mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, notre responsabilité partagée », Conférence de haut niveau organisée à Bruxelles, Belgique, 26-27 mars 2015, par la présidence belge du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, *discours d'ouverture* (en anglais) d'Anne Brasseur, p. 21-22.

17. Voir Conseil de l'Europe, *Impact de la Convention européenne des droits de l'homme dans les États parties*, op. cit. (note 3), p. 14 du document d'information de l'APCE.

### **Grèce : reconnaissance légale des couples de même sexe**

En décembre 2015, le Parlement grec a adopté une nouvelle loi sur le partenariat civil, qui permet aux couples homosexuels de conclure un partenariat civil. Cette loi a ainsi accordé une reconnaissance juridique et certains droits, comme des droits successoraux, aux couples homosexuels. Elle a remédié à une situation dans laquelle les couples homosexuels étaient exclus du champ d'application d'une précédente loi qui avait créé une forme de partenariat enregistré réservée aux couples hétérosexuels. Dans l'affaire *Vallianatos et autres c. Grèce* [GC] (Requêtes n<sup>os</sup> 29381/09 et 32684/09, arrêt de Grande Chambre du 7 novembre 2013), la Cour avait conclu que cela entraînait une discrimination<sup>18</sup>.

### **Suivre la réponse apportée par l'exécutif aux arrêts de la Cour**

Contrôler l'action – ou l'inaction – de l'exécutif sur les questions des droits de l'homme est une fonction fondamentale du parlement. L'Assemblée parlementaire a notamment exhorté les parlementaires à surveiller les mesures prises par les autorités nationales compétentes pour exécuter les arrêts défavorables de la Cour (*Résolution 1823 (2011)*). Certains organes parlementaires chargés des droits de l'homme ont établi des méthodes systématiques pour suivre la réponse de l'exécutif aux arrêts. Il peut s'agir par exemple de lancer des appels pour obtenir des éléments factuels et de demander qu'un rapport soit soumis au parlement pour justifier le caractère adéquat et opportun des mesures de mise en œuvre.

Les gouvernements devraient faciliter cette fonction importante en partageant régulièrement et en temps utile des informations avec le parlement – plus précisément en rendant compte (au moins) chaque année au parlement de la réponse de l'exécutif aux arrêts relatifs aux droits de l'homme et en transmettant au parlement les plans et bilans d'action au moment où ils sont soumis au Comité des Ministres (ce point sera examiné à la section 3.2).

### **Suivi de l'exécution des arrêts : l'exemple de la Lituanie<sup>19</sup>**

En Lituanie, depuis 2010, la Commission des lois et de l'application des lois du Seimas (parlement) organise deux fois par an de longues

18. *Ibid.*, p. 18.

19. CDDH, « Guide de bonnes pratiques sur la mise en œuvre de la Recommandation (2008) 2 du Comité des Ministres sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme » (tel qu'adopté par le CDDH lors de sa 87<sup>e</sup> réunion, 6-9 juin 2017), CDDH(2017)R87 Addendum I, 13 juillet 2017, paragraphe 97 iv.

réunions consacrées à la mise en œuvre des arrêts de la Cour. La tâche de surveillance de l'exécution incombe également à la Commission des droits de l'homme du Seimas, à laquelle l'agent du gouvernement est tenu de présenter un rapport annuel. Depuis 2016, la participation du Seimas au processus d'exécution des arrêts a été institutionnalisée. Le président de la Commission des lois et de l'application des lois a présenté une loi visant à modifier le Règlement du parlement afin de préciser expressément que le mandat de la commission englobe la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour.

### **Suivi de l'exécution des arrêts rendus contre le Royaume-Uni<sup>20</sup>**

Dans le cadre de son suivi régulier de l'exécution des arrêts de la Cour, la JCHR collabore avec d'autres acteurs institutionnels des droits de l'homme. Une coopération s'est par exemple instaurée entre la JCHR et le contrôleur indépendant de la législation antiterroriste dans le cadre de l'examen de la réponse apportée par le gouvernement à l'affaire *Gillan et Quinton c. Royaume-Uni* (Requête n° 4158/05, arrêt du 12 janvier 2010), qui portait sur le recours à des pouvoirs d'interpellation et de fouille en l'absence de soupçons raisonnables au titre de la loi de 2000 sur le terrorisme. La Cour avait estimé que cette loi ne contenait pas de garanties suffisantes pour limiter les vastes pouvoirs octroyés à l'exécutif, ce qui était contraire au droit au respect de la vie privée consacré par l'article 8 de la Convention. Le Gouvernement du Royaume-Uni a remplacé les dispositions litigieuses par de nouvelles prérogatives, plus restreintes ; cependant, la JCHR comme le contrôleur indépendant ont recommandé de nouvelles réformes au parlement car la marge de manœuvre accordée aux policiers restait trop importante pour exclure tout risque d'arbitraire. En 2012, de nouveaux changements ont été apportés pour remédier aux principales préoccupations exprimées par la JCHR et le contrôleur indépendant.

### **Suivi des arrêts rendus contre d'autres États**

L'Assemblée parlementaire a indiqué que les parlementaires devraient suivre non seulement les arrêts rendus contre leur État, mais aussi ceux qui concernent les *autres* États, de manière à déterminer si un problème identique se pose

---

20. Voir Donald, A., Leach, P., *Parliaments and the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2016, p. 234-235.

dans leur législation et leur politique nationale, et à prendre des mesures pour y remédier. Ce faisant, les parlements se conforment à ce que l'on appelle l'autorité de la chose interprétée de la Cour (voir section 2.1).

Dans la pratique, les parlements ont tendance à s'appuyer sur l'exécutif pour suivre la jurisprudence concernant les autres États et en rendre compte car les parlementaires, sous pression, n'ont pas la capacité de se lancer dans un exercice forcément complexe et chronophage. Les gouvernements des Pays-Bas, de l'Allemagne et de la Suisse font régulièrement rapport à leurs parlements respectifs sur les arrêts concernant d'autres États qui ont des conséquences sur leur ordre juridique interne (voir section 3.2). L'Assemblée parlementaire demande au minimum que les organes parlementaires *reconnaissent* explicitement l'autorité de la chose interprétée de la Cour – et vérifient si le système exécutif est en mesure de suivre les arrêts rendus contre d'autres États et de rendre compte au parlement de tout arrêt important pour le contexte national.

### **Agir en amont contre la traite des êtres humains**

Les parlements peuvent modifier la législation nationale à la suite d'un arrêt contre un autre État, comme l'illustrent les affaires *Siliadin c. France* (Requête n° 73316/01, 26 juillet 2005) et *C.N. et V. c. France* (Requête n° 67724/09, 11 octobre 2012). Dans ces deux dossiers, la Cour européenne a estimé que la France ne s'était pas acquittée de ses obligations positives et n'avait pas assuré une protection concrète et effective aux requérantes, des mineures étrangères vulnérables assujetties à un travail forcé comme domestiques. En réponse à ces arrêts, les parlements de plusieurs États membres du Conseil de l'Europe – dont le Royaume-Uni – ont légiféré pour renforcer la protection contre la traite des êtres humains aux fins d'exploitation par le travail.

### **Négocier, ratifier et appliquer d'autres traités relatifs aux droits de l'homme**

Dans la plupart des pays, l'aval du parlement est indispensable à l'État pour ratifier un traité régional ou international relatif aux droits de l'homme ou pour y accéder. Le parlement contribue ainsi de manière décisive à modeler les obligations que l'État s'engage à respecter en matière de droits de l'homme. L'Assemblée parlementaire et l'Union interparlementaire préconisent une plus grande participation des parlementaires nationaux à la négociation des instruments régionaux et internationaux relatifs aux droits de l'homme, dans

la mesure où il leur appartient en définitive d'adopter la législation pertinente et de veiller à sa mise en œuvre<sup>21</sup>.

Il convient que les parlementaires interviennent bien en amont de la ratification et participent, avec les représentants du gouvernement, à l'élaboration des nouveaux instruments au sein des instances délibératives internationales. Ils devraient aussi, dans ce contexte, examiner attentivement toute réserve ou déclaration interprétative (proposées) concernant un accord international et vérifier régulièrement si ces dernières sont (toujours) justifiées<sup>22</sup>.

Au sein du Conseil de l'Europe, les membres de l'Assemblée parlementaire contribuent directement à façonner le contenu des nouveaux instruments relatifs aux droits de l'homme. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme, qui est en quelque sorte le « conseiller juridique » de l'Assemblée, est régulièrement invitée par le Comité des Ministres à préparer des avis sur les projets de traité. Elle fait ainsi entendre à la table des négociations la voix des parlementaires nationaux – ceux-là mêmes qui auront la tâche d'adopter des lois d'application et, ultérieurement, de veiller au respect du traité par l'État en vérifiant que les (projets de) lois sont compatibles avec les normes énoncées dans le traité, de s'assurer que le gouvernement rend compte aux organes chargés de suivre la mise en œuvre des divers instruments, et de donner suite aux recommandations formulées par ces organes de suivi.

### **Participation des parlementaires à la rédaction et à la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul**

La Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (« Convention d'Istanbul ») est un excellent exemple de traité international à l'élaboration et à la promotion duquel les parlementaires ont été étroitement associés. L'Assemblée parlementaire est de longue date une voix puissante dans les domaines de l'égalité entre les femmes et les hommes, et de la lutte

---

21. *Doc. 12636, op. cit.* (note 14), paragraphes 31-32; Union interparlementaire, *Droits de l'homme. – Guide à l'usage des parlementaires*, n° 26, Genève, 2016 : « UIP/Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme », p. 106.

22. Une réserve est une objection à l'acceptation d'un traité par un État : quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, l'État fait une déclaration unilatérale par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à son égard. Contrairement à la réserve, la déclaration interprétative ne vise pas à exclure ou à modifier les effets juridiques du traité, mais à clarifier le sens de certaines dispositions ou du traité tout entier.

contre la violence fondée sur le genre. Un réseau de parlementaires de référence a apporté une contribution importante à la campagne du Conseil de l'Europe « Stop à la violence domestique faite aux femmes » (2006-2008), durant laquelle l'Assemblée avait demandé expressément (dans la [Résolution 1635 \(2008\)](#) et la [Recommandation 1847 \(2008\)](#)) l'adoption de normes européennes juridiquement contraignantes sur la violence à l'égard des femmes<sup>23</sup>. Les parlementaires ont sensibilisé l'opinion à cette question, notamment en organisant des débats et auditions parlementaires, et en faisant des déclarations publiques. L'Assemblée était par ailleurs représentée lors des réunions du Comité ad hoc pour prévenir et combattre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique (CAHVIO), instauré par le Comité des Ministres en 2008 afin de rédiger la Convention d'Istanbul. Depuis l'ouverture de cette convention à la signature en 2011, les membres du Réseau parlementaire pour le droit des femmes de vivre sans violence se sont mobilisés, dans leurs parlements respectifs, en faveur de sa signature, de sa ratification et de sa mise en œuvre effective.

De plus, la Convention d'Istanbul est le seul instrument international à prévoir la participation des parlements à la procédure de suivi. Cette participation est double : à l'échelon national, les parlements prendront part au suivi des mesures adoptées pour mettre en œuvre la convention ; à l'échelon du Conseil de l'Europe, l'Assemblée parlementaire sera invitée à faire régulièrement le point sur la convention.

## Enquêter sur les problèmes de droits de l'homme

Les parlementaires sont bien placés pour enquêter sur les questions d'actualité relatives aux droits de l'homme qui suscitent des doutes quant au respect des obligations nationales ou internationales des États. Ils peuvent ainsi dresser la liste des problèmes à régler en matière de droits de l'homme dans leur pays.

Les parlementaires, et en particulier les organes parlementaires chargés des droits de l'homme, devraient élaborer une méthodologie pour sélectionner

---

23. Voir aussi Conseil de l'Europe, « [Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique](#) », 2011 ; Seminara, L., « The Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence », in Natoli, T., (éd.), *Scritti in memoria di Maria Rita Saulle*, Editoriale Scientifica, Naples, 2014, p. 1487-1503, p. 1488 ; et Šimonović, D., « Global and Regional Standards on Violence Against Women : The Evolution and Synergy of the CEDAW and Istanbul Conventions », *Human Rights Quarterly*, vol. 36(3), 2014, p. 590 et suiv., p. 603.

les sujets nécessitant des investigations, de manière à n'enquêter que s'ils sont extrêmement bien placés pour apporter une contribution majeure permettant de réunir des éléments de preuve ou de sensibiliser les citoyens à la question traitée, tout en tenant compte des travaux menés par d'autres commissions et organes parlementaires comme les institutions nationales des droits de l'homme (INDH), les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations internationales.

### **Les enquêtes au sein du Parlement du Royaume-Uni**

La JCHR mène régulièrement des enquêtes sur des thèmes qu'elle choisit. Sa sélection s'appuie sur ses autres travaux, qui portent sur le contrôle législatif, les arrêts relatifs aux droits de l'homme et le suivi des traités, mais aussi sur la consultation de la société civile et des groupes intéressés. D'après Murray Hunt, ancien conseiller juridique en chef de la commission, les enquêtes « permettent d'évaluer dans quelle mesure le Royaume-Uni respecte ses obligations au regard des droits de l'homme dans un domaine particulier, et de déterminer ce qu'il convient de faire pour satisfaire aux normes minimales applicables ou pour mieux respecter les obligations positives qui incombent à l'État »<sup>24</sup>.

Durant l'enquête, la commission rassemble des éléments en auditionnant les témoins et en effectuant des visites. Les preuves orales et écrites sont publiées sur son site internet. Par exemple, en 2015-2016, la JCHR a enquêté sur la politique gouvernementale relative à l'utilisation de drones à des fins d'exécutions ciblées, en évaluant sa conformité avec, entre autres, les obligations qui découlent pour l'État du droit international relatif aux droits de l'homme, y compris de la Convention<sup>25</sup>. Dans ses recommandations, la commission a exhorté le gouvernement à clarifier le fondement juridique de sa politique de recours à la force létale à l'étranger contre des terroristes présumés, même en dehors de tout conflit armé, comme mesure de dernier ressort, sous réserve que certaines conditions soient remplies. Cette enquête s'est déroulée fort à propos puisque, à peu près à la même date, l'emploi de drones pour des exécutions ciblées a fait l'objet d'un [rapport de l'APCE](#) (voir [Résolution 2051 \(2015\)](#) et [Recommandation 2069 \(2015\)](#)).

---

24. Hunt, M., « The Joint Committee on Human Rights », in Horne, A., Drewry, G., Oliver, D. (dir.), *Parliament and the Law*, Hart Publishing, Oxford, 2013, p. 241.

25. Commission mixte des droits de l'homme (JCHR), « [The Government's policy on the use of drones for targeted killing](#) », deuxième rapport sur la session 2015-2016, 2016.

### 3.2. Comment l'exécutif devrait-il aider les parlementaires à remplir leurs fonctions en matière de droits de l'homme ?

Même si toutes les branches de l'État sont soumises à des obligations en matière de droits de l'homme, c'est le gouvernement qui représente l'État devant les organes régionaux et internationaux des droits de l'homme. Dans les faits, il est donc un intermédiaire obligé en matière d'information. Partant, les parlementaires devraient adresser des orientations détaillées à l'exécutif pour lui faire savoir comment ils comptent remplir leur obligation de protéger et de réaliser les droits de l'homme – et lui indiquer précisément ce dont ils ont besoin pour exercer ce contrôle.

Le Conseil de l'Europe a exhorté les gouvernements à faciliter le travail des parlements de diverses manières<sup>26</sup>, qui sont surtout liées à l'impératif pour l'exécutif de faciliter le contrôle parlementaire de la compatibilité des projets de loi avec les normes des droits de l'homme et de rendre compte régulièrement au parlement de l'exécution des arrêts dans ce domaine. Par ces moyens, les gouvernements peuvent faire participer les parlements à un dialogue transparent sur la mise en œuvre de ces arrêts, qui traduise leur responsabilité partagée de protéger et de réaliser les droits de l'homme.

#### Faciliter le contrôle parlementaire de la législation

Comme on l'a vu à la section 3.1, l'une des principales fonctions du parlement consiste à vérifier systématiquement la compatibilité des projets de loi avec les droits de l'homme. Un aspect important de ce processus de contrôle législatif est la qualité des informations fournies par le gouvernement, lequel doit expliquer pourquoi il considère qu'un projet de loi est compatible avec les droits de l'homme – ou, dans des cas exceptionnels, pourquoi il admet que le projet n'est peut-être pas compatible avec les droits de l'homme mais souhaite néanmoins poursuivre l'adoption. Pour certains, la qualité des informations transmises par le gouvernement est « le tout premier facteur » qui détermine l'efficacité du travail de contrôle législatif, ce que la Commission mixte des droits de l'homme du Parlement britannique, par exemple, effectue<sup>27</sup>.

---

26. Voir Conférence de haut niveau sur la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'homme, une responsabilité partagée, *Déclaration de Bruxelles*, 27 mars 2015, paragraphes B.2.a, B.2.h, B.2.f, B.2.j ; APCE, *Résolution 1823 (2011)*, *op. cit.* (note 4), annexe, paragraphe 1.

27. Hunt, M., *op. cit.* (note 24), p. 229.

Les parlements, et notamment les commissions des droits de l'homme, devraient ainsi essayer d'instaurer une pratique par laquelle l'exécutif accompagne chaque texte de loi proposé d'une note détaillée sur les droits de l'homme. Cela aurait également l'avantage de promouvoir les considérations liées aux droits de l'homme au sein de l'exécutif, les ministres et les fonctionnaires étant ainsi conscients du fait que les projets de loi doivent subir un examen parlementaire détaillé visant à vérifier leur compatibilité avec les droits de l'homme, de telle sorte que ces textes auraient davantage de chances de passer le cap du contrôle judiciaire s'ils venaient à être contestés à l'avenir<sup>28</sup>.

## Faire rapport et transmettre des informations aux parlementaires

### Rapports annuels

Lorsque l'exécutif rend systématiquement compte au parlement, il le fait généralement sous la forme d'un rapport annuel – préparé soit par le ministère compétent (le plus souvent le ministère de la Justice ou des Affaires étrangères), soit par l'agent du gouvernement – sur les arrêts défavorables rendus par la Cour et sur les mesures prises par l'exécutif pour les mettre en œuvre.

Des rapports sont présentés sous une forme ou sous une autre dans les États suivants, entre autres : l'Allemagne, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, la France, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Monténégro, les Pays-Bas, la Pologne, la République slovaque, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni et la Suède<sup>29</sup>.

#### Croatie<sup>30</sup>

En 2013, l'agent du gouvernement a été invité par le parlement à remettre un rapport sur la question de la représentation de la République de Croatie dans les procédures concernant la Convention et sur l'exécution des arrêts

28. Chang, B., Ramshaw, G., *Strengthening Parliamentary capacity for the protection and realisation of human rights: Synthesis report*, Westminster Foundation for Democracy, Londres, 2016, p. 16.

29. CDDH, *op. cit.* (note 19), paragraphe 93 ; Division de soutien de projets parlementaires (PPSD), Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Le rôle des parlements dans la mise en œuvre des normes de la CEDH : vue d'ensemble des structures et des mécanismes existants », Doc. PPSD (2016) 19, 2 novembre 2016, chapitre 2.

30. PPSD, *op. cit.* (note 29), p. 9.

de la Cour. Le parlement a reçu le premier rapport en octobre 2013. Selon une nouvelle réglementation, l'agent du gouvernement doit rendre compte au moins une fois par an au Gouvernement et au Parlement croates.

### **Royaume-Uni**

En 2011, le gouvernement a publié son premier rapport annuel sur les suites données aux arrêts relatifs aux droits de l'homme, comme le demandait la JCHR depuis 2008<sup>31</sup>. Le rapport inclut des chapitres sur l'approche générale adoptée par le Royaume-Uni au sujet de l'exécution des décisions de la Cour, ainsi que des mises à jour sur l'exécution d'arrêts spécifiques. En 2015, la JCHR a recommandé que ce rapport devienne un rapport annuel plus général consacré aux droits de l'homme et soumis au parlement, qui couvre non seulement les suites données aux arrêts portant sur les droits de l'homme mais aussi les rapports remis par le Royaume-Uni aux organes de suivi des traités de l'ONU, et plus globalement les développements concernant les droits de l'homme<sup>32</sup>.

Par ailleurs, dans l'idéal, les rapports annuels devraient recenser les arrêts rendus contre d'autres États qui ont des implications pour les lois ou les politiques internes, comme c'est le cas en Allemagne, aux Pays-Bas et en République tchèque.

### **Allemagne**

Le ministère fédéral de la Justice rend compte chaque année depuis 2004 des arrêts de la Cour devant la Commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire et la Commission des questions juridiques et de la protection des consommateurs<sup>33</sup>. À l'origine, ce rapport traitait des arrêts et des décisions concernant l'Allemagne. En 2007, il a été étendu à l'exécution

31. Pour le dernier rapport en date, voir ministère de la Justice du Royaume-Uni, « [Responding to Human Rights judgments: Report to the Joint Committee on Human Rights on the Government's response to Human Rights judgments 2014-16](#) », 2016.
32. JCHR, « [Human Rights Judgments, Seventh Report of Session 2014-15](#) », 11 mars 2015, paragraphe 6.8.
33. Pour le dernier rapport en date, voir Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, « [Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Umsetzung seiner Urteile in Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland im Jahr 2016](#) ».

des arrêts. Depuis 2010, un rapport annuel distinct est également publié, qui couvre des arrêts concernant d'autres États, susceptibles d'avoir des implications pour l'Allemagne<sup>34</sup>. Il n'existe pas de procédure parlementaire formalisée pour répondre à ces rapports. Les commissions parlementaires peuvent les inscrire à l'ordre du jour pour discussion (mais ce n'est pas très fréquent) et convoquer des représentants du gouvernement pour leur poser des questions.

## Pays-Bas

Aux Pays-Bas, un rapport du gouvernement sur les arrêts défavorables a été publié pour la première fois en 1996, à la demande de la Chambre des représentants. Depuis 2006, il contient des informations sur l'exécution des arrêts et, depuis 2009, des informations sur les arrêts rendus contre des pays tiers qui ont des implications immédiates pour la législation ou la politique néerlandaise. Depuis 2010, le rapport intègre des mises à jour sur les décisions d'irrecevabilité motivées rendues par la Cour dans les affaires néerlandaises. En 2013, son objet a été élargi à toutes les procédures internationales relatives aux droits de l'homme qui concernent les Pays-Bas, y compris le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe et les organes de suivi des traités de l'ONU<sup>35</sup>.

Les rapports annuels sont parfois trop rares pour permettre au parlement d'influer sur la réponse de l'exécutif aux arrêts « en temps réel » ; cependant, ce mécanisme d'information offre plusieurs avantages majeurs :

- ▶ les rapports réguliers de l'exécutif dressent un **bilan public** des réponses apportées par l'État aux arrêts relatifs aux droits de l'homme, qui informe non seulement le parlement mais également d'autres acteurs comme les INDH et la société civile ;
- ▶ les mécanismes d'information peuvent inciter les États à **systematiser la coordination avec l'exécutif**, ce qui accroît l'efficacité du processus d'exécution. Ce processus peut également mettre en lumière les problèmes

34. Pour le dernier rapport en date, voir Grabenwarter, C., Struth, A. K., Vašek, M., « [Bericht über die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Verfahren gegen andere Staaten als Deutschland im Jahr 2016](#) ».

35. Pour le dernier rapport en date, voir ministère des Affaires étrangères (Division du droit international), « [Rapportage 2016: Internationale Menschenrechtsverfahren](#) », 2017.

qui se posent, par exemple lorsque l'agent du gouvernement n'a pas le « statut politique » nécessaire pour influencer sur les ministères ou pour obtenir des informations de leur part ;

- ▶ **l'anticipation du contrôle** peut pousser les organes exécutifs à agir pour ne pas se heurter aux critiques du parlement ou à des critiques plus générales dans la société ; et
- ▶ à moyen ou long terme, des rapports réguliers de l'exécutif peuvent avoir l'effet positif de normaliser le processus d'exécution et d'**empêcher sa politisation injustifiée**.

Pour ces raisons, et conformément aux appels lancés par l'Assemblée parlementaire, les parlements nationaux devraient demander que l'exécutif présente des rapports réguliers si ce n'est pas déjà le cas.

## Partage des plans et bilans d'action

Les plans et bilans d'action ont été instaurés par le Comité des Ministres en 2004 et sont partie intégrante du processus de surveillance depuis 2009. Dans la procédure standard comme dans la procédure soutenue de surveillance par le Comité des Ministres<sup>36</sup>, les États doivent soumettre un plan ou bilan d'action à la suite d'un arrêt défavorable, au plus tard six mois après la date à laquelle l'arrêt devient définitif<sup>37</sup>.

La [Déclaration de Bruxelles](#) qualifie les plans et bilans d'action d'instruments clés du dialogue entre le Comité des Ministres et les États, qui peuvent également contribuer à un dialogue renforcé avec d'autres acteurs, tels que les parlements nationaux. Une fois soumis au Comité des Ministres, les plans et bilans d'action sont publics, disponibles sur la [base de données HUDOC-EXEC](#). Ils devraient être considérés comme des documents de travail pouvant nécessiter une révision ou une mise à jour au cours du processus d'exécution. Le cas échéant, les plans et les bilans d'action devraient mentionner la participation des parlementaires à l'exécution d'un arrêt afin que le Comité des Ministres soit bien conscient de cette dimension parlementaire.

---

36. Le Comité des Ministres, lorsqu'il surveille l'exécution des arrêts de la Cour, adopte une procédure « à deux axes » fondée sur le niveau de priorité (voir [goo.gl/fG4fgk](http://goo.gl/fG4fgk)).

37. Un arrêt devient définitif trois mois après avoir été rendu par une chambre de la Cour composée de sept juges, sauf si, à titre exceptionnel, il est renvoyé devant la Grande Chambre, dont les arrêts sont automatiquement définitifs. La Grande Chambre, qui compte 17 juges, examine les affaires qui soulèvent une question grave relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention, ou une question grave de caractère général.

Il n'est pas encore courant que les organes exécutifs envoient les plans ou les bilans d'action simultanément au parlement et au Comité des Ministres de manière à ce que le personnel parlementaire puisse les examiner et attirer l'attention des membres du parlement sur ceux qui méritent un examen plus approfondi. La France et le Royaume-Uni sont de rares exemples de pays où cette pratique a généralement cours<sup>38</sup>. Celle-ci doit être encouragée car un contrôle parlementaire régulier des plans et bilans d'action aurait non seulement pour effet de faciliter le suivi en temps utile du processus d'exécution, mais offrirait en outre l'avantage d'inciter l'exécutif à améliorer dès le début la qualité et la pertinence des plans et des bilans d'action.

## Résumer, traduire et diffuser les arrêts et les autres documents importants

La [Déclaration de Bruxelles](#) exhorte les gouvernements à favoriser l'accès aux arrêts de la Cour, aux plans et bilans d'action ainsi qu'aux décisions et résolutions du Comité des Ministres :

- ▶ en développant leur publication et leur diffusion à destination des acteurs concernés (en particulier l'exécutif, les parlements, les juridictions, mais aussi, le cas échéant, les INDH et des représentants de la société civile), en vue de leur implication accrue dans le processus d'exécution des arrêts ; et
- ▶ en traduisant ou en résumant les documents pertinents, y compris les arrêts significatifs de la Cour, autant que de besoin.

La publication et la diffusion des arrêts sont d'ailleurs, pour la très grande majorité des affaires, des exigences posées par la Cour parmi les mesures générales.

Le respect de l'autorité de la chose interprétée de la Cour (section 2.1) implique en outre que les gouvernements résumant et/ou traduisent certains arrêts rendus contre d'autres États qui ont des conséquences sur leur ordre juridique interne.

Le parlement devrait contrôler que l'exécutif se conforme à ces impératifs.

### **Diffusion des arrêts de la Cour**

Certains systèmes nationaux fixent également les modalités de diffusion des arrêts de la Cour ; par exemple, en Ukraine, une obligation légale impose à l'agent du gouvernement de transmettre des résumés des arrêts rendus contre l'Ukraine, en vue de leur publication dans deux journaux

---

38. CDDH, *Guide de bonnes pratiques*, op. cit. (note 19), paragraphe 99.

officiels, et de fournir des traductions intégrales des arrêts au médiateur (commissaire parlementaire aux droits de l'homme), aux organes étatiques et à d'autres instances directement concernées. Plusieurs États mettent les arrêts de la Cour (ou leur traduction) en ligne, par exemple sur le site de l'agent du gouvernement ou du ministère concerné, sur l'intranet judiciaire ou sur le site web de la ou des plus hautes juridictions. La Belgique, l'Espagne et la République tchèque ont créé des bases de données en ligne dotées d'un moteur de recherche qui permet des recherches ciblées sur la jurisprudence<sup>39</sup>. Un certain nombre d'arrêts ont été traduits dans des langues non officielles et sont disponibles sur la [base de données HUDOC](#)<sup>40</sup>.

### 3.3. Matérialiser la responsabilité partagée en matière de droits de l'homme

Comme l'indiquait le chapitre 1, la responsabilité de protéger et de réaliser les droits de l'homme incombe à toutes les branches de l'État, c'est-à-dire aux pouvoirs exécutif, judiciaire et législatif. Les États ont imaginé diverses solutions pour donner une forme juridique ou institutionnelle à ces responsabilités afin que les différents acteurs les reconnaissent et les assument, et que les structures et les procédures prévues pour la mise en œuvre des droits de l'homme ne risquent pas d'être contournées ou contestées.

### Inscrire dans la législation le rôle des parlementaires concernant les droits de l'homme

Les parlementaires peuvent contribuer à l'application des normes relatives aux droits de l'homme en adoptant des lois qui énoncent les prérogatives et les obligations de tous les acteurs de l'État – exécutif, législatif et judiciaire – chargés de veiller au respect des arrêts de la Cour. Ces lois peuvent également préciser la façon dont les conventions régionales ou internationales des droits de l'homme doivent être appliquées dans l'ordre juridique interne. On en trouve en Italie, dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine », en Roumanie et en Ukraine<sup>41</sup>.

39. CDDH, « Guide de bonnes pratiques », *op. cit.* (note 19), paragraphe 105. La base de données tchèque est disponible à l'adresse [goo.gl/a3UUiA](http://goo.gl/a3UUiA).

40. Le site internet de la Cour propose une série de liens vers des collections externes de traductions de la jurisprudence relative à la Convention.

41. PPSD, *op. cit.*, (note 29), p. 11-12.

L'existence d'un cadre législatif ne suffit pas en soi à garantir la bonne exécution des arrêts relatifs aux droits de l'homme. Ni l'Assemblée parlementaire ni le Comité des Ministres n'ont jugé prioritaire le fait de recommander aux États d'adopter des lois précisant la façon d'exécuter les arrêts, ce qui semble indiquer que ce n'est pas considéré comme une condition nécessaire ou suffisante pour renforcer la mise en œuvre en l'absence d'une véritable volonté politique<sup>42</sup>.

Cela dit, la réglementation formelle du processus de mise en œuvre peut présenter plusieurs avantages. Elle peut ainsi :

- ▶ énoncer le rôle du parlement dans la procédure d'exécution, notamment en garantissant que l'exécutif rende compte systématiquement et en temps utile de l'exécution des arrêts devant le parlement (section 3.2.) ;
- ▶ prévoir des délais pour l'exécution des arrêts ;
- ▶ conférer à l'agent du gouvernement le pouvoir et l'autorité nécessaires pour obtenir les informations utiles, pour assurer la liaison avec les responsables nationaux chargés de décider des mesures requises afin d'exécuter un arrêt, et pour prendre les mesures adéquates en vue d'accélérer le processus d'exécution – comme le prévoit la Recommandation [CM/Rec\(2008\)2](#) du Comité des Ministres ; et
- ▶ faire en sorte que les procédures internes visant à garantir le respect de la Convention ne puissent pas être affaiblies d'une administration à l'autre.

### **Loi de mise en œuvre dans « l'ex-République yougoslave de Macédoine »**

Le Parlement de « l'ex-République yougoslave de Macédoine » a adopté une loi sur l'exécution des arrêts de la Cour en 2009 (et l'a modifiée en 2014)<sup>43</sup>. Cette loi a créé une commission interministérielle, qui se réunit au moins tous les trois mois et comprend de hauts responsables des ministères de la Justice, de l'Intérieur, des Affaires étrangères et des Finances. Les membres de droit sont notamment les présidents du Conseil supérieur de la magistrature, de la Cour suprême, de la Cour constitutionnelle, de la Haute Cour administrative et du Conseil du ministère public ; le médiateur ; l'agent du gouvernement ainsi que les présidents de la cour d'appel de Skopje et de trois autres villes.

42. Par exemple, la [Résolution 1787 \(2011\)](#) recommande, au paragraphe 10.2, que les parlements créent « des mécanismes internes efficaces » pour l'exécution des arrêts de la Cour « par voie législative ou autre ».

43. Loi relative à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, n° 07-2328/1, 21 mai 2009.

La commission rédige des analyses d'arrêts de la Cour, recommande des mesures individuelles et/ou générales pour remédier aux violations, propose des réformes législatives et contrôle l'exécution des arrêts de la Cour, conformément au calendrier prévu dans la loi susmentionnée. Elle rend compte chaque année à la Commission d'enquête permanente pour la protection des droits et libertés civils, l'une des deux commissions parlementaires dont le mandat concerne les droits de l'homme.

## Un modèle novateur pour coordonner la mise en œuvre des droits de l'homme

Une innovation prometteuse réside dans la création d'un groupe spécialisé qui réunit maintes institutions et personnes – dont des parlementaires – chargées de veiller à l'exécution pleine et effective des arrêts de la Cour. Des groupes de travail peuvent aussi être mis en place pour coordonner la mise en œuvre d'arrêts particuliers nécessitant une action de la part de nombreux organismes.

Ce système offre plusieurs avantages potentiels :

- ▶ il reflète l'**obligation partagée** qui incombe à toutes les branches de l'État de mettre en œuvre les arrêts de la Cour et contribue à sensibiliser les acteurs nationaux concernés à ces obligations ;
- ▶ sur un plan pratique, les discussions multilatérales peuvent **promouvoir une coordination efficace et une « appropriation » collective de la procédure de mise en œuvre**. Il sera ainsi plus facile d'identifier les pierres d'achoppement (comme les organismes qui n'ont pas la volonté ou les moyens de prendre les mesures nécessaires), de remédier à ces problèmes et de faciliter l'élaboration de réformes juridiques et politiques réalistes et durables. C'est particulièrement important pour les arrêts complexes qui exigent une action à la fois législative, administrative et/ou judiciaire, et pour les arrêts qui ne sont toujours pas exécutés après une longue période et qui nécessitent de se voir insuffler un nouvel élan ;
- ▶ ce type de plateforme multilatérale est un **interlocuteur utile** lorsque le service de l'exécution des arrêts se rend en visite dans un État pour y contrôler la mise en œuvre des arrêts, car il lui permet de comprendre la position de tous les acteurs concernés ;
- ▶ il est également un moyen efficace d'**obtenir des éléments factuels et des conseils** auprès des INDH, de la société civile, des milieux universitaires

et des professionnels du droit. Cela peut aider à ce que les institutions chargées de la mise en œuvre prennent conscience du point de vue des groupes dont les droits sont en jeu dans une affaire particulière. Par ailleurs, la société civile se voit ainsi offrir la possibilité de contribuer à des solutions juridiques et politiques novatrices pour améliorer la procédure de mise en œuvre ;

- ▶ un groupe de travail spécialisé réunissant régulièrement des représentants des autorités publiques peut avoir un **effet préventif**, puisqu'il pourra aider à garantir la bonne application de la Convention dans la pratique quotidienne de ces autorités et contribuera ainsi à ancrer solidement dans la législation et la pratique nationales les droits énoncés dans la Convention.

Pour que ces avantages se concrétisent, il ne suffit pas de créer un groupe de travail ; encore faut-il que ce groupe se réunisse régulièrement, que des délégués assez chevronnés et expérimentés y participent souvent, que les instances concernées communiquent entre les réunions et que le groupe bénéficie d'excellents services, de telle sorte que les réunions débouchent sur des points d'action clairs faisant l'objet d'un suivi à intervalles réguliers, entre autres exemples.

### **Le Comité d'experts de la République tchèque**

En 2015, le Bureau de l'agent du gouvernement tchèque a créé un Comité d'experts sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ([Kolegium expertů k výkonu rozsudků ESLP](#)). Il s'agit d'un organe consultatif composé de cadres référents de toutes les institutions compétentes – ministères, parlement, Cour constitutionnelle, Cour suprême, Cour administrative suprême, Bureau du procureur suprême, défenseur public des droits (médiateur), Ordre des avocats tchèque, universités et ONG. Le rôle du comité d'experts est d'analyser les implications pour la République tchèque des arrêts rendus par la Cour (y compris de certains arrêts concernant d'autres États). Plus précisément, il examine et recommande d'éventuelles mesures (générales) destinées à exécuter les arrêts défavorables rendus par la Cour contre la République tchèque. Il examine également certains arrêts rendus contre d'autres États dont le même problème de principe se pose dans l'ordre juridique tchèque.

Le présent chapitre a passé en revue les différentes fonctions relatives aux droits de l'homme que les parlementaires peuvent être amenés à exercer pour veiller à la protection et à la réalisation des droits de l'homme. Les parlements ont choisi de développer diverses structures institutionnelles pour garantir l'exécution systématique de ces fonctions. C'est à ces modèles institutionnels que sera consacré le prochain chapitre.



## Chapitre 4

# Comment les parlementaires doivent-ils s'organiser pour remplir leurs obligations en matière de droits de l'homme ?

---

**Q**uel est le meilleur moyen pour les parlements nationaux de faire respecter et de consolider les valeurs des droits de l'homme, de la démocratie et de l'État de droit, qui sont partagées par les parlements de tous les pays du continent et énoncées dans la Convention européenne des droits de l'homme ? L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a exhorté les parlements à créer des structures internes adéquates pour pouvoir remplir leur obligation de protéger les droits de l'homme, et de faire respecter l'État de droit dans le cadre de leurs fonctions essentielles de représentation, de législation et de contrôle. Or, à ce jour, dans la pratique, de nombreux parlements au sein des pays membres du Conseil de l'Europe n'ont pas créé de structures ni établi de

procédures pour veiller au respect des normes énoncées dans la Convention et des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme. D'autres se sont dotés de mécanismes qui en sont encore à leurs balbutiements et dont l'efficacité pâtit d'un manque d'expertise, de ressources ou de volonté politique.

Lorsqu'il existe un certain niveau de contrôle parlementaire sur les droits de l'homme, le dispositif institutionnel se rattache à trois grands modèles :

- ▶ le modèle **spécialisé**, dans lequel il existe une seule commission permanente, dont le mandat porte essentiellement ou exclusivement sur les droits de l'homme ;
- ▶ le modèle **transversal**, dans lequel aucune commission n'a de mandat couvrant exclusivement les problèmes relatifs aux droits de l'homme. Ce sont différentes commissions qui s'en chargent, au fur et à mesure que ceux-ci se posent, dans le cadre de leurs mandats respectifs ;
- ▶ le modèle **hybride**, dans lequel il existe plusieurs commissions ayant un intérêt officiel pour les droits de l'homme et/ou dans lequel une sous-commission des droits de l'homme spécialisée est créée au sein d'un système qui est par ailleurs généraliste.

Ces catégories ne sont pas rigides ; par exemple, l'existence d'une commission spécialisée n'empêche pas – et ne doit pas empêcher – l'examen des questions relatives aux droits de l'homme par d'autres commissions. Cette typologie illustre simplement l'éventail des modèles qui ont été conçus par les parlements, depuis la commission unique spécialisée jusqu'à l'approche partiellement ou entièrement décentralisée.

Avant que ce chapitre présente les différents modèles (section 4.1) et les moyens dont disposent tous les parlementaires pour devenir garants des droits de l'homme (section 4.2), quelques observations générales s'imposent :

- ▶ l'APCE n'a pas souhaité prescrire un seul modèle institutionnel pour les travaux parlementaires sur les droits de l'homme, préférant adopter une approche flexible afin que les structures mises en place soient adaptées au contexte propre à chaque pays ;
- ▶ les « Principes fondamentaux du contrôle parlementaire des normes internationales relatives aux droits de l'homme » (annexés à la [Résolution 1823 \(2011\)](#) de l'Assemblée) mentionnent expressément des « commissions des droits de l'homme spécifiques ou [...] structures

analogues adéquates»<sup>44</sup>, tout en invitant les parlements à «mettre en place et/ou à renforcer les structures qui permettraient l'intégration et le contrôle rigoureux de leurs obligations internationales relatives aux droits de l'homme». En effet, la création de commissions spécifiques risque d'être insuffisante en soi pour garantir l'efficacité des mécanismes parlementaires de suivi des droits de l'homme.

## 4.1. Les modes d'organisation des travaux parlementaires sur les droits de l'homme

### Le modèle spécialisé

Parmi les structures créées par certains États membres du Conseil de l'Europe pour garantir «le suivi et le contrôle des obligations internationales en matière de droits de l'homme, notamment des obligations découlant de la Convention»<sup>45</sup> figurent les commissions spécialisées dans les droits de l'homme. Le mandat de ces commissions (ou sous-commissions) peut inclure expressément – ou être interprété par la commission comme incluant – des fonctions spécifiques telles que la vérification de la conformité de la législation avec les engagements nationaux, régionaux ou internationaux ainsi que la supervision de l'exécution des arrêts de la Cour. Néanmoins, toutes les commissions n'ayant pas ces fonctions, l'existence d'une commission spécialisée n'indique pas en soi que ces fonctions sont systématiquement remplies.

Les États qui ont opté pour le modèle spécialisé sont notamment l'Albanie, la Grèce, la Finlande, la Hongrie, la Lettonie, le Monténégro et le Royaume-Uni.

#### La Commission mixte des droits de l'homme au Royaume-Uni

La JCHR est le modèle même de la commission spécialisée dans les droits de l'homme. Elle a débuté ses travaux en 2001 et se compose de 12 membres venant à parts égales de la Chambre des Communes, qui est élue, et de

44. La Haut-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme estime même qu'«au sein des parlements, des comités permanents adaptés ou organes semblables devraient être créés et impliqués dans le contrôle et l'évaluation du niveau d'application domestique des recommandations, en particulier celles liées à la réforme législative»: voir Pillay, N., *Réforme de l'Organisation des Nations Unies: mesures et propositions*, juin 2012, p. 93.

45. *Résolution 2178 (2017)*, «La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme», paragraphe 10.1, et *Doc. 14340* (rapporteur: M. Pierre-Yves Le Borgn'), 12 juin 2017.

la Chambre des Lords, qui est nommée en grande partie. La JCHR est généralement assistée de deux ou trois conseillers juridiques spécialisés dans les droits de l'homme qui sont à son service de manière intensive. Le mandat formel de la Commission est extrêmement étendu puisqu'il couvre « les questions relatives aux droits de l'homme » au Royaume-Uni, à l'exception des cas individuels.<sup>46</sup> La Commission interprète son mandat de façon très large. Ses activités sont notamment les suivantes :

- elle examine des projets de loi du gouvernement (et si possible des avant-projets) pour vérifier leur compatibilité avec les droits de l'homme et propose des amendements aux projets de loi afin de remédier à toute incompatibilité constatée dans ses rapports. L'examen législatif (ou prélégislatif) de la JCHR s'accompagne d'une « note sur les droits de l'homme » préparée par le ministère concerné, qui explicite la compatibilité du texte avec la Convention et les autres obligations internationales relatives aux droits de l'homme (voir section 3.1) ;
- elle procède à l'examen de la réponse de l'exécutif aux arrêts défavorables de la Cour, en s'appuyant sur ses propres critères, par exemple celui qui prévoit que le gouvernement devrait fournir un plan détaillé de sa réponse dans un délai de quatre mois et rendre une décision définitive sur la manière dont il remédiera à l'incompatibilité dans les six mois ;
- elle mène des enquêtes thématiques sur les questions qui suscitent des préoccupations en matière de droits de l'homme, en recherchant des éléments factuels auprès d'un large éventail de groupes et de personnes ayant une expérience et un intérêt dans ce domaine ; et
- elle contrôle ponctuellement la manière dont le Royaume-Uni se conforme à ses obligations internationales découlant des traités de l'ONU relatifs aux droits de l'homme.

Les pratiques en vigueur montrent que le modèle spécialisé présente plusieurs avantages potentiels :

- ▶ ce modèle peut être préférable pour les parlements qui instituent un contrôle au regard des droits de l'homme, ou pour les États dans lesquels l'exécution des arrêts de la Cour et l'examen de la compatibilité des textes de loi avec les droits de l'homme sont mal coordonnés par l'exécutif ;
- ▶ la création d'une commission spécialisée dans les droits de l'homme est le signe que le parlement reconnaît ses obligations en la matière et qu'il entend les respecter ;

---

46. Voir le site internet de la JCHR à l'adresse : [goo.gl/3js6mB](http://goo.gl/3js6mB).

- ▶ ce type de commission joue un rôle crucial pour nourrir le débat parlementaire sur les droits de l'homme. Entre autres, elle conseille le parlement sur les obligations et les cadres des droits de l'homme qui s'appliquent à toute question qu'il doit examiner, et exhorte l'exécutif à justifier son action ou son inaction sur des dossiers liés aux droits de l'homme et à l'État de droit;
- ▶ une commission des droits de l'homme indépendante de l'exécutif peut, au fil du temps, développer à la fois des mécanismes de contrôle systématique et l'expertise de ses membres et de son personnel en matière de droits de l'homme. Comme l'a fait valoir l'ancien rapporteur de l'Assemblée parlementaire Christos Pourgourides, le modèle spécialisé présente « d'indéniables avantages », car il « centralise les compétences et définit des axes »<sup>47</sup>;
- ▶ un organe spécialisé dans les droits de l'homme au sein du parlement permet de dialoguer avec l'exécutif et de remplir des fonctions spécifiques comme l'examen « en temps réel » des plans et bilans d'action ainsi que des rapports de l'exécutif sur les arrêts de la Cour et leur état d'exécution (voir section 3.2);
- ▶ un organe spécialisé a la possibilité de mieux comprendre la Cour, le Comité des Ministres, l'Assemblée parlementaire ou encore d'autres organes du Conseil de l'Europe comme le Commissaire aux droits de l'homme, et d'avoir des contacts indépendants avec ces instances;
- ▶ enfin, une commission spécialisée sera plus apte à attirer et à garder des conseillers juridiques et politiques très qualifiés ayant une expertise dans les droits de l'homme, qui sont un maillon essentiel du travail parlementaire sur les droits de l'homme (voir section 4.2).

### **La Commission de droit constitutionnel en Finlande**

La principale fonction de la Commission de droit constitutionnel est de faire des déclarations sur des projets de loi (ou sur d'autres questions) qui lui sont soumis pour vérifier leur constitutionnalité et examiner leur incidence sur les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment la Convention. Lorsqu'un projet lui est présenté, la commission recueille les points de vue des fonctionnaires compétents et d'experts externes du droit constitutionnel au cours d'une audition formelle à huis clos avant d'adopter un avis ou un rapport motivé. Si des incompatibilités

47. Doc. 12636, *op. cit.* (note 14), paragraphe 30.

sont décelées, elle explique quelles dispositions sont jugées incompatibles avec la Constitution ou avec la Convention.

Les avis de la commission sont, par tradition constitutionnelle, considérés comme officiellement contraignants pour le parlement. La commission renvoie souvent aux arrêts de la Cour<sup>48</sup>. Le ministère des Affaires étrangères transmet au secrétariat de la commission, pour information, toutes les décisions de la Cour contre la Finlande ; celles-ci sont diffusées sur demande uniquement. Le médiateur parlementaire soumet un rapport annuel au parlement, qui comprend une brève partie sur les affaires finlandaises devant la Cour. Ce rapport est examiné par la Commission de droit constitutionnel ; toutefois, celle-ci n'a jamais pris position sur cette partie (plutôt technique) du rapport.

## Le modèle transversal

En l'absence d'une commission spécialisée dans les droits de l'homme, les questions liées aux droits de l'homme doivent être traitées par différentes commissions parlementaires en fonction de leurs mandats respectifs – il s'agira le plus souvent des commissions dont le vaste mandat couvre la justice, les questions juridiques et/ou la Constitution, mais d'autres pourront aussi jouer un rôle.

Le terme « généraliste » est également souvent employé ; il laisse entendre que le contrôle au regard des droits de l'homme, dans la pratique, fait partie intégrante des travaux de toutes les commissions. Or, c'est rarement le cas dans les parlements des États membres du Conseil de l'Europe qui ont une structure transversale. En ce sens, la généralisation peut être interprétée dans de nombreux parlements davantage comme une aspiration que comme la description d'une pratique réelle.

Avec l'approche transversale ou généraliste, on risque moins, par rapport au cas où le contrôle de la conformité aux droits de l'homme est confié exclusivement à un organe spécialisé, de créer un « silo » d'expertise et d'engagement au sein du parlement et de décourager l'intégration des droits de l'homme et des questions liées à l'État de droit dans les travaux des autres commissions. Une commission ne peut pas tout faire à elle seule (d'autant plus que sa composition est souvent assez limitée) et la généralisation peut contribuer à ce que les droits de l'homme ne soient pas mis à l'écart ou ignorés par les parlementaires qui ne font pas partie de la commission spécialisée.

---

48. PPSD, *op. cit.* (note 29), p. 3 (qui comporte d'autres références).

Les parlements ayant opté pour l'approche transversale sont notamment ceux de l'Estonie, de l'Islande, du Luxembourg, de la Norvège, des Pays-Bas et de la Suisse.

### **Pays-Bas**

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

Les projets de loi du gouvernement s'accompagnent d'un rapport explicatif qui signale tout problème de conformité avec la Convention ou d'autres normes internationales en matière de droits de l'homme. Avant d'être soumis au parlement, chaque projet de loi doit en outre être présenté au Conseil d'État (organe consultatif auprès du gouvernement établi par la Constitution), qui rend un avis sur diverses questions dont le respect des droits de l'homme, auquel le gouvernement doit ensuite répondre. Ce document aidera ultérieurement la ou les commissions parlementaires compétentes à procéder au contrôle législatif. Les parlementaires peuvent également demander l'assistance du Conseil d'État ou des fonctionnaires du ministère de la Justice, qui sont formés aux droits de l'homme. Le gouvernement rend aussi compte chaque année au parlement de l'exécution des arrêts (voir section 3.2).

Dans l'approche transversale du contrôle des droits de l'homme, il existe un risque évident que ce contrôle devienne un euphémisme désignant un suivi sporadique, voire inexistant, c'est-à-dire que, si la responsabilité est collective, personne n'assume en fait de responsabilité au niveau individuel.

### **Le modèle hybride**

Ce modèle combine des éléments de l'approche spécialisée et de l'approche transversale. Dans cette configuration, plusieurs commissions ou sous-commissions parlementaires ont un mandat qui porte sur les droits de l'homme et qui peut, ou non, inclure des fonctions spécifiques comme le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour.

On trouve des exemples de commissions mixtes dans les parlements de l'Allemagne, de l'Arménie, de Chypre, de la Géorgie, de l'Italie et de la Lituanie, entre autres pays.

### **Allemagne**

Les deux commissions du Bundestag (Chambre basse) qui s'occupent principalement des questions liées aux droits de l'homme sont la Commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire et la Commission des questions juridiques et de la protection des consommateurs. La Commission des pétitions peut elle aussi être amenée à traiter des questions relatives aux droits de l'homme lorsqu'elle examine des requêtes individuelles portant sur les répercussions de la législation sur les citoyens.

La Commission des questions juridiques et de la protection des consommateurs est la principale instance pour toutes les questions concernant le ministère de la Justice. La Commission des droits de l'homme et de l'aide humanitaire est rarement la commission principale sur un sujet donné, car elle ne relève pas d'un ministère particulier. Elle examine au contraire les questions de droits de l'homme dans une perspective globale qui combine dimensions internationales et considérations nationales. Aucune de ces commissions n'est dotée d'un mandat explicitement approuvé pour examiner la mise en œuvre des arrêts de la Cour ; leur participation (ou celle d'autres commissions parlementaires) dépend du point de droit ou de politique soulevé par un arrêt. Les parlementaires bénéficient des avis d'experts indépendants fournis par le service de recherche du parlement, notamment sur des questions ayant trait au droit international relatif aux droits de l'homme.

Lorsque l'élaboration ou la révision d'une loi est nécessaire à l'exécution d'un arrêt, la question est examinée par la Commission des questions juridiques et de la protection des consommateurs. Il est alors fréquent que la commission convoque des représentants du ministère de la Justice afin qu'ils expliquent pourquoi ils jugent cette démarche nécessaire et pourquoi le projet de loi est considéré comme suffisant pour exécuter l'arrêt. Le ministère de la Justice rend compte chaque année au parlement des arrêts de la Cour et de leur état d'exécution (voir section 3.2).

Une variante du modèle hybride est la sous-commission spécialisée dotée d'un mandat des droits de l'homme qui est constituée à l'intérieur d'une commission permanente ayant un mandat plus large.

### **Sous-commissions de la Chambre des députés en République tchèque**

La Commission constitutionnelle et juridique de la Chambre des députés (Chambre basse) du Parlement tchèque a créé une Sous-commission sur les initiatives législatives du médiateur et de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>49</sup>. Par ailleurs, la Commission des pétitions dispose d'une Sous-commission des droits de l'homme. Les sous-commissions sont concrètement des groupes de travail de la commission dont elles dépendent et se réunissent à huis clos. La Sous-commission sur les initiatives législatives du médiateur et de la Cour européenne des droits de l'homme examine le rapport annuel établi par l'agent du gouvernement sur les arrêts rendus contre la République tchèque et sur l'état de leur exécution. La Commission constitutionnelle et juridique et la Commission des pétitions jouent un rôle majeur pour vérifier la conformité des projets de loi et des propositions de loi avec les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment la Convention.

## **4.2. Aider l'ensemble des parlementaires à devenir les garants des droits de l'homme**

La section précédente a montré que chaque modèle présente des avantages et des inconvénients. Elle a révélé en outre clairement qu'il importe de ne pas se focaliser seulement sur les structures. Les commissions qualifiées de commissions « des droits de l'homme » peuvent par exemple faire illusion sur leurs activités, lorsque celles-ci n'ont aucune réalité. Le caractère effectif de ces structures dépend plutôt de facteurs tels que la volonté politique, l'existence d'une expertise juridique et politique, et l'assistance d'un secrétariat. Nous nous interrogeons ici sur la façon d'assurer l'efficacité de chacun des modèles d'action parlementaire en faveur des droits de l'homme recensés précédemment.

### **Veiller à ce que tous les parlementaires sachent à quel moment les droits de l'homme sont en jeu**

Pour que l'engagement du parlement en faveur des droits de l'homme soit effectif, il faut au préalable que les parlementaires sachent à quel moment les droits de l'homme sont en jeu. Il est donc essentiel de favoriser la connaissance et

49. Le médiateur, également appelé défenseur public des droits, a notamment pour mission de servir d'intermédiaire entre les plaignants et les organismes publics, et de promouvoir le droit à l'égalité de traitement et à la protection contre la discrimination.

l'expertise des parlementaires pour instaurer une culture des droits de l'homme au sein du parlement, où les questions relatives aux droits de l'homme situées à la marge des débats parlementaires habituels en formeront le cœur même.

Pour cela, il faut tout d'abord que les rapports de la commission des droits de l'homme – ou d'un autre élément du mécanisme national de protection des droits de l'homme – soient portés à l'attention des autres parlementaires avant toute procédure comportant un débat consacré aux droits de l'homme.

L'autre moyen consiste à concevoir des dispositifs qui permettent au président du parlement (ou au titulaire d'une fonction équivalente) d'être systématiquement informé à l'avance d'une procédure parlementaire qui fait obligation au parlement de protéger et de réaliser les droits de l'homme, de manière à ce que le président puisse assurer le respect de cette obligation, par exemple en veillant à ce qu'un projet de loi qui a des répercussions sur les droits de l'homme soit examiné par la ou les commissions parlementaires les plus adéquates<sup>50</sup>.

## **Veiller à ce que tous les parlementaires aient accès à des conseils indépendants au sujet des droits de l'homme**

L'Assemblée parlementaire a souligné à maintes reprises, par exemple dans sa [Résolution 1823 \(2011\)](#), qu'il importait d'élaborer au sein des parlements nationaux un service permanent, composé d'un personnel professionnel capable d'établir une expertise indépendante sur les droits de l'homme et l'État de droit ; cette position transparaît dans sa propre action de renforcement des capacités du personnel parlementaire<sup>51</sup>.

Le fait d'avoir accès à des conseils neutres sur le plan politique permet d'assurer à la fois l'indépendance – et l'apparence de l'indépendance – de la commission des droits de l'homme et du parlement en général. Cet avantage risque d'être bien moins fréquent lorsque les conseillers sont nommés pour un temps par un parlementaire ou un groupe politique ou lorsqu'ils sont détachés de l'administration ou mis à disposition par des ONG.

La constitution d'une équipe parlementaire professionnelle assure également une continuité entre les législatures et la création d'une « mémoire institutionnelle », tant pour les questions de fond que pour les méthodes de travail. En assurant une expertise juridique et politique dans une forme accessible, les

---

50. Chang, B., Ramshaw, G., *op. cit.* (note 28), p. 8.

51. APCE, Division de soutien de projets parlementaires (DSPP), *Projects in Cooperation with the Committee on Legal Affairs and Human Rights* (non daté).

conseillers peuvent aider les parlementaires à, notamment, examiner attentivement la législation et procéder au suivi de la réaction de l'exécutif aux arrêts et décisions rendus en matière de droits de l'homme, dans un sens qui tienne compte de la nature de l'obligation faite à l'État et de l'éventail complet des possibilités conformes aux droits de l'homme dont dispose le parlement.

En résumé, il est crucial que les conseillers parlementaires soient politiquement indépendants et suffisamment nombreux, qu'ils bénéficient de ressources adéquates et qu'ils aient autant que possible l'occasion de développer leurs propres capacités au regard de leur connaissance et de leur compréhension des droits de l'homme et de l'État de droit. En outre, ce rôle capital de conseil impose de ne pas confiner l'expertise juridique de ces conseillers à une seule commission parlementaire, mais de l'étendre autant que possible à toute la gamme des activités parlementaires.

Le principe de cette généralisation vaut également pour les services professionnels de recherche et d'information au sein des parlements, qui complètent utilement les travaux des conseillers juridiques. Le service de recherche parlementaire devrait faire figurer dans ses documents d'information des considérations pertinentes en matière de droits de l'homme et d'État de droit, et pourrait également fournir en amont aux parlementaires une actualisation des évolutions importantes des droits de l'homme, en anticipant les questions relatives aux droits de l'homme qui seront abordées dans le cadre des activités parlementaires.

### **Trois enseignements utiles à l'organisation des travaux parlementaires relatifs aux droits de l'homme**

Bien que l'Assemblée parlementaire ait préféré ne pas prévoir de schéma directeur pour l'institutionnalisation des travaux parlementaires relatifs aux droits de l'homme, trois conclusions d'ordre général peuvent être retenues.

Premièrement, les commissions et sous-commissions des droits de l'homme, lorsqu'elles disposent d'un mandat, de compétences et d'un nombre de membres adéquats, représentent un précieux outil de renforcement des capacités des parlements à protéger et à réaliser les droits de l'homme au niveau national, surtout dans les États où l'implication constructive des parlementaires dans les questions des droits de l'homme n'existe pas ou est peu fréquente.

Deuxièmement, malgré les avantages qu'elles peuvent apporter, ces structures ne seront pas en soi efficaces si elles ne sont pas adossées sur une volonté politique de leurs membres et du parlement dans son ensemble.

Troisièmement, pour permettre à tous les parlementaires d'acquérir une plus grande expertise des questions des droits de l'homme et d'assumer leur responsabilité partagée du renforcement de la protection des droits de l'homme, il importe de ne pas considérer l'approche spécialisée et l'approche transversale comme deux options exclusives l'une de l'autre ; une commission spécialisée dans le domaine des droits de l'homme devrait au contraire être considérée comme un moteur de leur généralisation<sup>52</sup>. Il importe donc de veiller à ce que la prise en compte des droits de l'homme et des questions connexes de l'État de droit soit intégrée à toute la gamme des fonctions et des activités parlementaires, y compris aux commissions et aux services juridiques et de recherche.

Nous avons examiné dans ce chapitre les dispositions institutionnelles et légales que les parlements peuvent prendre pour assurer le respect des obligations en matière de droits de l'homme des États et l'importance de l'aide dispensée aux parlementaires sous forme de conseil juridique et politique indépendant. Nous verrons dans le prochain chapitre comment les structures parlementaires des droits de l'homme agissent de manière concrète et sur quels principes se fonde leur action.

---

52. Comme l'affirme Murray Hunt, ancien conseiller juridique en chef de la JCHR. Voir Donald, A., Leach, P., *op. cit.* (note 20), p. 80.



## Chapitre 5

# Comment les parlementaires peuvent-ils assurer l'efficacité de l'action des structures consacrées aux droits de l'homme ?

---

**L**orsque la décision est prise de créer une commission parlementaire des droits de l'homme<sup>53</sup>, comment celle-ci doit-elle être constituée de manière formelle et mener ses travaux au quotidien ? Nous examinerons ces questions dans le présent chapitre, en nous penchant sur le statut et le mandat de la commission des droits de l'homme (section 5.1), sa composition (section 5.2), ses compétences (section 5.3), ses méthodes de travail (section 5.4) et les relations qu'elle entretient avec les autres pouvoirs de l'État

---

53. Dans le présent chapitre, le terme « commission des droits de l'homme » désigne une commission spécialisée dans les droits de l'homme ou toute commission dont le mandat englobe expressément les droits de l'homme (selon le modèle hybride décrit au chapitre 4.1).

et les organisations nationales, régionales et internationales (section 5.5). Nous aborderons également la formation et l'assistance technique en matière de droits de l'homme fournies aux parlementaires (section 5.6) et les moyens dont disposent les organes parlementaires des droits de l'homme pour évaluer leur efficacité (section 5.7).

Le présent chapitre puise dans les sources d'information existantes et les éléments d'orientation à l'intention des parlementaires publiés par l'Assemblée<sup>54</sup> et l'UIP<sup>55</sup>, ainsi que dans le « Projet de principes et de lignes directrices sur le rôle joué par les parlements dans la protection et la réalisation de l'État de droit » (« Draft Principles and Guidelines on the Role of Parliaments in the Protection and Realisation of the Rule of Law », ci-après « Projet de principes et de lignes directrices »), qui a été rédigé par l'ancien conseiller juridique en chef de la Commission mixte des droits de l'homme du Parlement du Royaume-Uni, Murray Hunt<sup>56</sup>, et avalisé par les Nations Unies<sup>57</sup>.

## 5.1. Statut et mandat

L'Assemblée parlementaire recommande, dans les « Principes fondamentaux du contrôle parlementaire des normes internationales relatives aux droits de l'homme » qui figurent en annexe de la [Résolution 1823 \(2011\)](#), que les compétences des commissions parlementaires des droits de l'homme soient clairement définies et consacrées par la loi. Le Projet de principes et de lignes directrices préconise par ailleurs que les commissions des droits de l'homme

---

54. Voir, surtout, la [Résolution 1823 \(2011\)](#), *op. cit.* (note 4); DSPP, « Le rôle des parlements dans la mise en œuvre des standards de la CEDH », *op. cit.* (note 29).

55. UIP, *Droits de l'homme – Guide à l'usage des parlementaires*, *op. cit.* (note 21).

56. Pour le texte intégral, voir « Parliaments and the European Court of Human Rights », [rapport](#) de la conférence organisée au Sénat de Varsovie le 12 mai 2015, annexe: « Draft Principles and Guidelines on the Protection and Realisation of the Rule of Law and Human Rights », p. 25-34. Voir également Chang, B., Ramshaw G., *op. cit.* (note 28), qui utilisent le Projet de principes et de lignes directrices comme une composante essentielle d'un outil pratique d'évaluation de la capacité des parlements à assurer la protection et la réalisation des droits de l'homme dans six pays: la Géorgie, « l'ex-République yougoslave de Macédoine », la Serbie, la Tunisie, l'Ouganda et l'Ukraine.

57. Voir Assemblée générale des Nations Unies, « Renforcement de l'action de l'Organisation des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme par la promotion de la coopération internationale et importance de la non-sélectivité, de l'impartialité et de l'objectivité: Rapport du Secrétaire général », Doc. A/72/351, 21 août 2017, paragraphe 36: « Le Secrétaire général encourage les parlementaires à participer plus activement aux travaux des mécanismes internationaux relatifs aux droits de l'homme, notamment en élaborant un ensemble de principes et de directives propres à les aider et à orienter leur action. »

soient instituées par les parlements eux-mêmes, et non par l'exécutif. De plus, elles doivent avoir un caractère permanent. Ces garanties d'indépendance et d'autonomie sont essentielles pour éviter l'affaiblissement ou la déstabilisation des mécanismes parlementaires de protection des droits de l'homme par l'administration et pour permettre aux parlementaires d'agir sans subir de pression politique et d'exprimer leur point de vue sans crainte de représailles<sup>58</sup>.

Il importe que le mandat des commissions des droits de l'homme, c'est-à-dire les attributions ou les domaines d'activité qui leur sont officiellement assignés, soit suffisamment étendu pour traduire l'obligation de protection et de réalisation des droits de l'homme faite au parlement de l'État concerné et pour tenir compte de toutes les sources pertinentes de normes applicables en matière de droits de l'homme, en droit interne et en droit international.

Il est souhaitable que le mandat de ces commissions se limite aux droits de l'homme à l'échelon national. Il importe en effet d'éviter, lorsque ce mandat comprend également les affaires étrangères, que l'attention des parlementaires se porte exclusivement ou principalement sur la situation des droits de l'homme dans les autres États, au détriment de la surveillance nationale des droits de l'homme.

## 5.2. Composition

Le Projet de principes et de lignes directrices recommande que le mode de nomination des membres de la commission des droits de l'homme, d'une part, soit transparent et suscite la confiance de l'opinion publique et, d'autre part, garantisse son indépendance vis-à-vis du gouvernement et des acteurs non étatiques. Il préconise plus particulièrement de faire en sorte que la composition de la commission soit définie de manière à exclure toute possibilité de majorité gouvernementale et à assurer l'inéligibilité des membres du gouvernement. Il importe de prévoir un mécanisme de déclaration par les membres de la commission de leurs éventuels conflits d'intérêts.

Il recommande par ailleurs que la composition de la commission englobe le plus possible les partis politiques qui siègent au parlement et traduise les principes du pluralisme et de la parité femmes-hommes. Idéalement, le président de la commission devrait être élu par les membres du parlement et choisi parmi les principaux parlementaires dont l'indépendance et l'engagement en faveur des droits de l'homme sont avérés.

---

58. Doc. 12636, *op. cit.* (note 14), paragraphe 22.

Ces garanties formelles d'indépendance et de pluralisme sont surtout importantes dans les parlements où les commissions n'ont pas l'habitude bien établie de demander des comptes au gouvernement. Comme les droits de l'homme protègent souvent les minorités, qui peuvent être marginalisées ou impopulaires, les dispositions qui régissent les commissions spécialisées des droits de l'homme doivent prévoir des garanties particulièrement solides contre leur politisation excessive. Il convient, par exemple, de voir si la présidence ne devrait pas être réservée à un membre de l'opposition. Lorsqu'un parlement bicaméral décide de créer une commission spécialisée des droits de l'homme, il est préférable d'en faire une commission mixte des deux chambres afin que ses capacités d'examen approfondi et d'influence politique soient les plus importantes possible.

### 5.3. Compétences

Les commissions des droits de l'homme doivent disposer de pouvoirs suffisamment étendus pour pouvoir accomplir efficacement leur mission, y compris des pouvoirs d'enquête qui leur permettront d'obtenir des informations sur les violations des droits de l'homme. L'APCE recommande de conférer aux commissions des droits de l'homme :

- ▶ des pouvoirs d'assignation qui leur permettent de contraindre les témoins à se présenter et le pouvoir d'exiger du gouvernement qu'il produise des documents<sup>59</sup>, en fonction du mandat de ces commissions ; et
- ▶ le pouvoir d'initiative des propositions de loi et des amendements à la législation<sup>60</sup>.

---

59. [Résolution 1823 \(2011\)](#), *op. cit.* (note 4), annexe, paragraphe 1. En parallèle, l'Assemblée a reconnu, en avalisant les « Principes globaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information » ([Principes de Tshwane](#), publiés le 12 juin 2013), qu'il était indispensable de parvenir à un juste équilibre entre les préoccupations légitimes en matière de sécurité nationale et le droit des citoyens à accéder aux informations détenues par les pouvoirs publics. L'APCE a souligné que, « [e]n règle générale, l'ensemble des informations détenues par les autorités publiques doivent être librement accessibles » et, « [e]n tant que correctif par rapport aux exceptions trop générales, l'accès à l'information doit être accordé même s'il fait en principe l'objet d'une exception légitime, dès lors que l'intérêt général que commande la communication de cette information revêt une importance supérieure à la défense des intérêts qui conduisent l'administration à la tenir secrète », notamment lorsque cette information « apporte d'importants éléments de réflexion à un débat public en cours ». [Résolution 1954 \(2013\)](#) de l'APCE, « La sécurité nationale et l'accès à l'information », paragraphes 9.1, 9.5 et 9.5.1.

60. [Résolution 1823 \(2011\)](#), *op. cit.* (note 4), annexe, paragraphe 1.

Le Projet de principes et de lignes directrices recommande par ailleurs que la commission ait le pouvoir :

- ▶ d'ouvrir les enquêtes de son choix ;
- ▶ de procéder à l'audition de témoignages oraux ;
- ▶ d'effectuer des visites, y compris à l'étranger ;
- ▶ d'accéder aux lieux de détention sans avertissement préalable<sup>61</sup> ;
- ▶ de rendre compte au parlement ;
- ▶ d'adresser des recommandations au gouvernement.

## 5.4. Méthodes de travail

### Assurer l'entretien d'un site internet actualisé

Le souci de transparence exige absolument que les commissions des droits de l'homme assurent l'entretien d'un site internet actualisé sur lequel tous les documents pertinents seront aisément accessibles. Parmi ceux-ci peuvent figurer :

- ▶ les rapports de ces commissions au parlement et toute réponse du gouvernement à ces rapports ;
- ▶ la déposition des témoignages écrits et la transcription et/ou l'enregistrement des témoignages oraux (sauf restriction étroitement définie de la communication de certaines informations sensibles, dans l'intérêt par exemple de la protection des témoins) ;
- ▶ une correspondance choisie avec les ministres, les responsables du gouvernement et d'autres organes externes ;
- ▶ les nouvelles publications ; et
- ▶ tout document relatif au mandat et aux méthodes de travail de ces commissions.

---

61. Il importe que les commissions parlementaires des droits de l'homme sachent et veillent à ce que les visites des lieux de privation de liberté effectuées par d'autres entités, notamment les institutions nationales des droits de l'homme, les ONG, les mécanismes nationaux de prévention (MNP) prévus par le Protocole facultatif à la Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitement cruels, inhumains ou dégradants (OPCAT) et le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT), ne fassent l'objet d'aucune ingérence. Voir par exemple APCE et Association pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (APT), *Visites de centres de rétention pour migrants : guide à l'intention des parlements*, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2013, p. 18-19.

## **Publication des méthodes de travail et d'un programme de travail définissant des priorités**

La transparence exige également que, comme le recommande le Projet de principes et de lignes directrices, les commissions des droits de l'homme publient une déclaration de leurs méthodes de travail et procèdent à leur révision régulière. Il importe plus précisément qu'elles publient les questions prioritaires de leurs programmes de travail, par exemple pour l'examen des textes de loi ou les enquêtes thématiques, et expliquent de quelle manière ces priorités ont été établies. Il s'agit là d'une pratique importante, à la fois pour que les parlementaires et l'opinion publique comprennent mieux et aient davantage confiance en l'action de ces commissions et pour créer un répertoire permanent de leurs travaux, qui survivra aux différents membres des commissions et du personnel.

## **Faire rapport au parlement**

Le Projet de principes et de lignes directrices recommande par ailleurs que les commissions des droits de l'homme fassent régulièrement rapport, au moins une fois par an, au parlement dans son ensemble de leurs activités et de l'exercice de leurs fonctions. Il convient de plus de saisir toute possibilité qui se présente d'assurer le suivi des précédents rapports ou recommandations de ces commissions, afin de vérifier si l'exécutif y a donné suite en temps utile et de manière satisfaisante.

## **Modalités de la prise de décision des commissions**

Le Projet de principes et de lignes directrices préconise que les commissions s'efforcent autant que possible de parvenir à un consensus sur les questions qui font l'objet de leur rapport. Ce principe découle du fait que, si les membres des commissions peuvent avoir une conception politique et philosophique différente des droits de l'homme, ils doivent aplanir ces disparités pour définir les priorités générales et l'attitude à adopter face à des projets de loi précis ou s'agissant des arrêts et des décisions des instances internationales des droits de l'homme.

En l'absence de consensus, il est essentiel que les membres des commissions surmontent les considérations partisans ou idéologiques en privilégiant des positions qui se justifient pleinement au regard des principes. Il leur appartient de ne pas commettre de manquement à l'égard des normes des droits de l'homme que l'État a entrepris de respecter, mais au contraire de contribuer au respect de ces obligations.

## 5.5. Établir des relations avec le monde extérieur

Comme l'a reconnu l'Assemblée parlementaire (dans l'annexe à la [Résolution 1823 \(2011\)](#)), les commissions des droits de l'homme ne peuvent agir efficacement si elles agissent isolément. L'impact et l'efficacité de leur action dépendent au contraire de l'établissement et de l'entretien, par les parlementaires et le personnel du parlement, de relations de travail efficaces avec toute une série d'interlocuteurs privilégiés, à l'échelon national et international. Seules ces relations permettront aux commissions d'acquérir et de transmettre des informations, d'enrichir et de communiquer leur conception des droits de l'homme et de respecter leur obligation commune de protéger et de promouvoir les droits de l'homme.

Les relations qu'elles entretiennent avec l'**exécutif** sont essentielles. Il est en effet crucial que le parlement indique précisément aux ministres et aux hauts responsables du gouvernement ce qu'ils doivent faire pour permettre aux parlementaires de respecter leur obligation de protection et de réalisation des droits de l'homme. Les relations entre le parlement et l'exécutif sont abordées plus en détail à la section 3.2.

Le Projet de principes et de lignes directrices mentionne également les rapports que les parlements entretiennent avec les **juridictions** nationales, qui sont régis par le principe fondamental de la séparation des pouvoirs. Il peut arriver de temps en temps que le parlement demande à la justice de lui donner son point de vue pour l'aider dans son examen des textes de loi ou des politiques qui ont une incidence sur l'exercice de la fonction judiciaire ou, plus largement, sur l'État de droit. De même, selon le Projet de principes et de lignes directrices, lorsqu'une juridiction souhaite savoir comment le Parlement a pris en compte une question relative aux droits de l'homme sur laquelle elle est amenée à se prononcer, il importe que le Parlement facilite cet examen juridictionnel. Ainsi, comme nous le verrons à la section 6.3, il peut arriver que la Cour européenne des droits de l'homme souhaite déterminer si un parlement a consciencieusement tenu compte des implications pour les droits de l'homme d'un texte de loi lorsqu'elle a à statuer sur le bien-fondé d'une contestation ultérieure de ce texte de loi au regard des droits de l'homme.

Comme l'a souligné l'Assemblée parlementaire<sup>62</sup>, les parlements doivent également favoriser des relations essentielles avec les **INDH**. Pour établir une coopération efficace avec les INDH, les parlements et leur commission des droits

62. [Doc. 12636](#), *op. cit.* (note 14), paragraphes 41-42.

de l'homme devraient se conformer aux Principes de Belgrade sur la relation entre les institutions nationales des droits de l'homme et les parlements<sup>63</sup>. Ceux-ci portent sur le rôle joué par le parlement dans la création d'une INDH et pour en assurer le fonctionnement, l'indépendance et l'obligation de rendre des comptes ; sur la coopération entre le parlement et l'INDH en matière de législation, de mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme, d'éducation, de formation et de sensibilisation aux droits de l'homme ; et sur le suivi des mesures prises par l'exécutif pour donner suite aux arrêts et aux décisions rendues par les instances nationales et internationales.

Les parlements peuvent également avoir la possibilité d'établir des relations de travail avec d'autres composantes du **dispositif national de protection des droits de l'homme**, comme le défenseur public ou le médiateur, les commissaires aux droits de groupes particuliers et les observateurs indépendants. Ces relations sont importantes pour assurer une cohérence entre les actions de toutes les institutions concernées, ainsi qu'une bonne coordination entre elles, par la protection et la réalisation des droits de l'homme.

Les commissions des droits de l'homme sont par ailleurs bien placées pour établir des relations directes avec les **organes régionaux et internationaux des droits de l'homme**, notamment le Conseil de l'Europe, comme nous le verrons à la section 6.2.

La commission des droits de l'homme et le parlement devraient entretenir des liens étroits avec les acteurs de la **société civile** et leur donner régulièrement l'occasion de lui présenter des éléments qui lui fourniront des informations utiles à l'examen des politiques et de la législation. Au nombre de ceux-ci devraient figurer les groupes de la société civile qui sont en mesure de représenter la situation de groupes ou d'individus précis et d'aider les parlementaires à entendre le témoignage direct de personnes aux droits desquelles la législation et les politiques peuvent porter atteinte, conformément au principe d'inclusion.

### **Entendre le témoignage des personnes dont les droits sont en jeu**

Lorsque la Commission mixte des droits de l'homme du Parlement du Royaume-Uni a mené une enquête sur les droits de l'homme des adultes présentant des troubles de l'apprentissage, elle a souhaité entendre le

---

63. Principes de Belgrade sur la relation entre les institutions nationales des droits de l'homme et les parlements, Belgrade, Serbie, 22-23 février 2012.

témoignage non seulement des professionnels et des groupes de la société civile, mais également des personnes atteintes de troubles de l'apprentissage<sup>64</sup>. Dans un souci d'inclusion, la commission :

- a publié une version facile à lire<sup>65</sup> de son communiqué de presse, en invitant les personnes présentant des troubles de l'apprentissage à faire part de leur expérience à la commission ;
- a étendu le délai habituel de trois mois prévu pour répondre à l'appel à témoignage, de manière à ce que les personnes présentant des troubles de l'apprentissage puissent y prendre part plus facilement ;
- a débuté son enquête en prenant conseil auprès de l'Institut britannique des troubles de l'apprentissage pour savoir comment rendre les séances de témoignage oral plus accessibles aux témoins présentant des troubles de l'apprentissage ;
- a rencontré des adultes présentant des troubles de l'apprentissage, notamment des troubles complexes et profonds, ainsi que ceux qui en prennent soin et leurs familles dans un certain nombre de cadres éducatifs et institutionnels.

Les témoignages des citoyens, y compris des personnes présentant des troubles de l'apprentissage, de leurs familles ou soignants et des professionnels du trouble de l'apprentissage ont été publiés dans un volume distinct. Des résumés faciles à entendre et faciles à lire du rapport d'enquête de la Commission mixte des droits de l'homme sont disponibles sur son [site internet](#).

Il convient également d'entretenir des relations étroites avec les **établissements de l'enseignement supérieur**, notamment les instituts des droits de l'homme, et avec les **professionnels du droit** et leurs organes représentatifs. Les contacts avec **les médias** sont également recommandés ; les commissions des droits de l'homme doivent être tout particulièrement attentives à l'importance des médias libres et indépendants pour la protection des droits de l'homme dans une démocratie.

---

64. Joint Committee on Human Rights, « *A Life Like Any Other ? Human Rights of Adults with Learning Disabilities* », 7<sup>e</sup> rapport de la session 2007-2008, 2008.

65. La méthode facile à lire (Easy Read) permet de rendre l'information accessible en utilisant diverses techniques, notamment des termes faciles à comprendre, des phrases courtes et des images illustrant le texte.

## 5.6. Formation et assistance technique

L'APCE recommande aux parlements de dispenser ou d'organiser une formation initiale sur les droits de l'homme et l'État de droit à l'intention des nouveaux parlementaires et des nouveaux membres du personnel, et une formation régulière par la suite (voir la [Résolution 1823 \(2011\)](#), annexe).

” Une protection suffisante des droits de l'homme ne peut être assurée que si les parlementaires et leurs collaborateurs connaissent et comprennent leur existence et leur portée. Comme les parlementaires sont des guides d'opinion dont l'exemple compte, la mise en place d'une culture parlementaire des droits de l'homme est de la plus haute importance pour intégrer efficacement les préoccupations relatives aux droits de l'homme dans tous les aspects de l'action parlementaire.

*Christos Pourgourides, ancien rapporteur de l'APCE sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*<sup>66</sup>

La formation doit être conçue pour permettre aux parlementaires de déterminer à quel moment les questions relatives aux droits de l'homme et à l'État de droit se posent dans le cadre de leurs activités et de comprendre la nature et l'étendue de leurs obligations en matière de droits de l'homme. Cette formation devrait également donner aux parlementaires les moyens de mieux comprendre les mécanismes régionaux et internationaux de protection des droits de l'homme, et de mieux y prendre part (pour ce qui est du Conseil de l'Europe, voir respectivement les sections 6.2 et 6.3 sur l'APCE et la Cour).

Les parlements peuvent chercher à bénéficier de l'assistance technique que les organisations régionales et internationales mettent à leur disposition pour les aider à renforcer leur capacité à protéger et à réaliser les droits de l'homme. Comme nous le verrons à la section 6.2, l'Assemblée parlementaire dispense cette assistance au moyen de l'action de sa Division de soutien de projets parlementaires.

---

66. [Doc. 12636](#), *op. cit.* (note 14), paragraphe 43.

## 5.7. Évaluer l'efficacité d'une commission des droits de l'homme

Le Projet de principes et de lignes directrices recommande que les commissions des droits de l'homme élaborent une méthodologie pour évaluer leur efficacité en matière de protection et de réalisation des droits de l'homme. Ce but louable peut cependant être difficile à atteindre en pratique.

L'une des difficultés tient au fait que les parlements et les commissions des droits de l'homme n'agissent pas isolément et ne maîtrisent pas tous les aspects de leur action ; ils peuvent par exemple dépendre des organisations de la société civile et des INDH, qui portent à leur attention des atteintes aux droits de l'homme, et de l'exécutif, pour la mise en œuvre de mesures de défense des droits de l'homme ou l'obtention des informations indispensables pour permettre au parlement d'exercer son rôle de surveillance (voir la section 3.2). En outre, leur action s'exerce dans la limite des ressources dont ces commissions disposent en nombre de membres, de conseillers et d'autres collaborateurs.

L'autre difficulté découle du caractère subtil et difficile à mesurer de l'influence parlementaire. De fait, l'impact de l'action parlementaire a été comparé à un iceberg, dont seul le sommet émerge, mais dont la masse immergée est invisible<sup>67</sup>.

Au sommet de l'iceberg figurent les impacts tangibles :

- ▶ les modifications apportées à la législation ou à la politique, qui sont la conséquence directe des recommandations parlementaires ;
- ▶ l'influence directe exercée sur les mesures prises par l'exécutif pour donner suite aux arrêts ou décisions relatifs aux droits de l'homme, par exemple en mettant en place la révision d'un plan d'action ou une modification de la législation ;
- ▶ la modification du système d'exécution des arrêts par l'exécutif, notamment par la mise en place de mécanismes et de délais pour faire rapport au parlement et lui transmettre des informations.

La partie immergée de l'iceberg comporte les impacts les moins faciles à quantifier ; ils peuvent par exemple être le fruit d'une activité informelle, qui ne transparaît dans aucun document et s'exerce davantage dans les couloirs que dans les salles de réunion des commissions ou les chambres du parlement.

---

67. Webb, P., Roberts, K. *Effective Parliamentary Oversight of Human Rights: A Framework for Designing and Determining Effectiveness*, King's College, Londres, 2014, p. 4.

Cette influence difficile à mesurer consiste, par exemple, à recueillir et à synthétiser les éléments de preuve des atteintes aux droits de l'homme, à mettre en lumière des questions qui seraient peut-être autrement négligées et à améliorer la qualité de la prise de décision par le gouvernement grâce à la surveillance et à l'obligation de rendre des comptes<sup>68</sup> : en d'autres termes, elle consiste à influencer la conduite du gouvernement en amont du travail d'examen parlementaire. Cette forme d'impact cristallise l'influence préalable de la surveillance parlementaire des droits de l'homme, qui peut être des plus importantes, mais également des plus difficiles à identifier.

Compte tenu de ces difficultés, comment les commissions des droits de l'homme peuvent-elles évaluer leur efficacité ? Le fait de définir de grands objectifs peut permettre de déterminer les critères de réussite qui seront retenus à l'occasion d'une évaluation ultérieure<sup>69</sup>. Ces objectifs varient en fonction des parlements et des commissions des droits de l'homme, et devraient être adaptés au contexte national. Les objectifs relatifs aux travaux parlementaires en matière de droits de l'homme peuvent être les suivants :

- ▶ **renforcer la visibilité** des questions des droits de l'homme dans les travaux du parlement, du gouvernement et aux yeux des citoyens ;
- ▶ **renforcer l'obligation de rendre des comptes** pour les pratiques contraires aux droits de l'homme, en créant une autre structure devant laquelle les questions relatives aux droits de l'homme peuvent être examinées et faire l'objet d'un suivi, en vue d'utiliser les outils parlementaires pour influencer sur la législation, la politique et l'opinion publique ;
- ▶ **améliorer la coordination** des politiques en faveur des droits de l'homme au sein du parlement, du gouvernement et de la société civile, et entre ceux-ci, en constituant une plateforme d'interaction entre les acteurs qui prennent part aux questions relatives aux droits de l'homme ;
- ▶ **recenser les possibilités** de concrétiser les normes que l'État s'est engagé à respecter dans le droit ou la politique interne, conformément au principe de subsidiarité ; et
- ▶ **conférer une légitimité démocratique** aux normes des droits de l'homme, en imposant aux parlementaires d'intégrer la signification concrète de ces normes dans le contenu de la législation et de la politique<sup>70</sup>.

---

68. Russell, M., Benton, M.. *Selective Influence: The Policy Impact of House of Commons Select Committees*, The Constitution Unit, University College, Londres, 2011, p. 8.

69. Webb, P., Roberts, K., *op. cit.* (note 67), p. 7-8.

70. *Ibid.*, p. 7.

Lorsqu'un parlement décide d'évaluer l'efficacité dont il a fait preuve dans la réalisation de ces objectifs, il doit être attentif au processus d'évaluation. Ce processus sera d'autant plus crédible si :

- ▶ il est effectué par un consultant extérieur dont l'indépendance et l'expertise sont avérées ;
- ▶ sa mission et sa méthodologie sont clairement définies ;
- ▶ il offre la possibilité de faire intervenir ou représenter divers points de vue, notamment l'expérience acquise par les groupes dont les droits sont particulièrement vulnérables face aux abus ;
- ▶ s'il donne lieu à la publication de conclusions et de recommandations ou de suites à donner.

### **Revoir – et adapter – les méthodes de travail**

Après cinq années environ d'activité, la Commission mixte des droits de l'homme (Royaume-Uni) a décidé d'évaluer l'efficacité de ses méthodes de travail<sup>71</sup>. À l'issue de ce bilan, elle a modifié certaines d'entre elles. Elle a ainsi décidé de privilégier l'examen des questions relatives aux droits de l'homme les plus importantes soulevées par les projets de loi et de rédiger des rapports d'examen de ces projets plus courts et plus ciblés, afin de renforcer sa capacité à alerter le parlement à leur sujet en temps utile (voir la section 3.1).

Grâce aux ressources dégagées par l'adoption de cette approche plus sélective, la commission a décidé d'étendre d'autres domaines de son activité, notamment :

- le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- l'examen des traités relatifs aux droits de l'homme signés par le Royaume-Uni avant leur ratification, si ceux-ci présentent d'importants problèmes dont le parlement doit être informé ;
- la réalisation d'enquêtes sur les questions relatives aux droits de l'homme préoccupantes à l'échelon national, en donnant la priorité aux sujets pour lesquels la JCHR peut contribuer aux débats parlementaires et publics de manière importante et utile (voir 3.1).

---

71. JCHR, *The Committee's Future Working Practices*, op. cit., p. 3-4.

Nous avons examiné dans le présent chapitre les caractéristiques essentielles et les méthodes de travail qui font d'une commission parlementaire des droits de l'homme un organe efficace. La création et le fonctionnement de cette commission des droits de l'homme reposent sur des principes fondamentaux : l'indépendance, le pluralisme politique, la parité femmes-hommes, la transparence et l'inclusion. Pour que les parlementaires deviennent des garants efficaces des droits de l'homme, il importe également qu'ils aient la possibilité de se former et de procéder à l'évaluation de leurs objectifs et de leurs méthodes de travail. L'étendue des liens que les commissions parlementaires des droits de l'homme entretiennent avec les autres acteurs nationaux de la protection et de la réalisation des droits de l'homme est tout aussi essentielle. Comme nous allons le voir dans le chapitre suivant, il importe par ailleurs que ces commissions établissent des liens avec les organes du Conseil de l'Europe à Strasbourg.



## Chapitre 6

# Comment permettre aux parlementaires d'entretenir des rapports plus étroits avec le Conseil de l'Europe ?

---

**L**es parlements nationaux et le Conseil de l'Europe sont de solides alliés dans leur entreprise commune de protection et de réalisation des droits de l'homme, qui s'inscrit dans leur engagement en faveur des valeurs de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit. En élaborant des mécanismes visant à interpréter, à appliquer et à assurer le suivi des droits de l'homme dans leur propre pays, les parlementaires contribuent à l'élaboration d'une conception partagée des normes des droits de l'homme sur l'ensemble du continent européen. Envisagée sous cet angle, l'action des parlements en faveur des droits de l'homme offre une excellente occasion aux parlementaires de façonner le programme de travail à Strasbourg.

Nous examinerons dans le présent chapitre le rôle particulier joué par les délégués auprès de l'Assemblée (section 6.1) et les différents moyens qui permettent à tous les parlementaires d'intensifier leurs contacts avec les diverses institutions du Conseil de l'Europe (section 6.2). Pour les parlementaires, la possibilité d'obtenir l'assentiment de la Cour européenne des droits de l'homme en cas de contestation ultérieure à Strasbourg des textes de loi qu'ils ont adoptés représente une incitation supplémentaire à tenir compte des droits de l'homme dans leurs délibérations (section 6.3).

” [L]’Assemblée reste essentiellement un réseau humain de parlementaires et de fonctionnaires mobilisés en faveur de la défense de valeurs humanistes.

*Wojciech Sawicki, Secrétaire général de l'APCE<sup>72</sup>*

## 6.1. Le rôle et les attributions spécifiques des délégués auprès de l'APCE

Les parlementaires qui sont également membres de la délégation parlementaire de leur pays auprès de l'APCE<sup>73</sup> ont pour attribution particulière de faire connaître les normes européennes en matière de droits de l'homme chez eux, où ils peuvent agir comme autant de relais multiples de l'action de l'Assemblée parlementaire.

Les membres de l'Assemblée font entendre leur voix, et la voix de leurs mandants, à Strasbourg, notamment en exerçant la fonction de rapporteur, en intervenant dans les débats en session plénière, en prenant part aux réunions des commissions, en déposant des propositions de résolution ou de recommandation, en participant aux élections organisées par l'Assemblée, en devenant membre des missions d'observation des élections et en posant des questions au Comité des Ministres. Dans leur action, ils doivent adhérer aux principes et aux valeurs fondamentales du Conseil de l'Europe et s'engager en faveur de leur promotion<sup>74</sup>.

72. Conseil de l'Europe, « Manuel pour les parlementaires », *op. cit.* (note 2), p. 5.

73. Pour connaître les représentants d'un parlement auprès de l'APCE, consulter le site internet de l'Assemblée : [www.assembly.coe.int/nw/Home-FR.asp](http://www.assembly.coe.int/nw/Home-FR.asp).

74. Voir APCE, *Règlement de l'Assemblée*, Résolution 1202 (1999) adoptée le 4 novembre 1999 et modifiée pour la dernière fois par les Résolutions 2169 et 2182 (2017), et Conseil de l'Europe, « Manuel pour les parlementaires », *op. cit.* (note 72). L'Assemblée peut destituer les membres titulaires de fonctions électives au sein de l'APCE en cas de faute grave de ces derniers (à savoir le président et les vice-présidents, ainsi que les présidents et les vice-présidents des commissions) ; articles 54 et 55 du *Règlement de l'Assemblée*.

Parallèlement, l'Assemblée a souligné à plusieurs reprises que ses délégués avaient l'obligation particulière de contribuer à la mise en œuvre effective des normes internationales en matière de droits de l'homme.

” À cet égard, le double mandat des membres de l'Assemblée, qui sont à la fois membres de l'Assemblée et de leur parlement national, présente un intérêt particulier pour sensibiliser leurs collègues aux questions relatives aux droits de l'homme. J'estime qu'il est de notre devoir à tous de contribuer à cette sensibilisation à tous les niveaux possibles. Nous avons en la matière une responsabilité particulière.

*Christos Pourgourides, ancien rapporteur de l'APCE sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*<sup>75</sup>

Comme l'Assemblée se compose des délégués de l'ensemble des 47 États membres, ses réalisations sont en définitive celles des parlementaires nationaux qui, en leur qualité de membres de l'APCE, parlent et agissent au nom des 800 millions d'Européens. Les membres de l'Assemblée parlementaire sont particulièrement bien placés pour exercer le double mandat qu'ils détiennent en vertu de leur appartenance à la fois à l'APCE et à leur parlement national, par exemple en portant le débat sur les questions relatives aux droits de l'homme et sur les activités de l'APCE, ainsi qu'en promouvant une bonne compréhension et l'application des normes de la Convention au niveau national.

” Je veux particulièrement souligner la nécessité pour notre Assemblée, composée de parlementaires nationaux, de s'engager sur ce terrain pour influencer les débats – voire les lancer quand il n'y en a pas – afin que l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme soit autant l'affaire du pouvoir législatif que du pouvoir exécutif. [...] Nous devons nous battre dans nos parlements nationaux afin d'assurer un contrôle de l'exécution des arrêts par nos pays. C'est de notre devoir et de notre responsabilité.

*Pierre-Yves Le Borgn', ancien rapporteur de l'APCE sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme*<sup>76</sup>

---

75. Doc. 12636, *op. cit.* (note 14), paragraphe 45.

76. APCE, session ordinaire de 2017 (troisième partie), compte rendu, 26<sup>e</sup> séance, jeudi 29 juin 2017, Doc. AS (2017) CR 26.

En pratique, le double rôle des délégués de l'APCE a contribué à créer des normes paneuropéennes uniformes en matière de droits de l'homme : les membres de l'APCE qui ont pris part à l'élaboration des nouveaux traités du Conseil de l'Europe relatifs aux droits de l'homme – plusieurs d'entre eux représentent des instruments novateurs qui portent, par exemple, sur le trafic d'organes humains<sup>77</sup> ou la protection des enfants contre les violences sexuelles<sup>78</sup> – ont utilisé les liens étroits qu'ils entretiennent à Strasbourg pour favoriser l'adoption de la législation d'application au sein de leur parlement. Cette action assure une ratification rapide et ouvre la voie à des réformes au niveau national, en vue de permettre aux citoyens de leur pays de jouir de manière effective des droits et libertés consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme et les autres instruments du Conseil de l'Europe.

### **Consultations entre l'agent du gouvernement et la délégation de l'APCE**

Certains États membres du Conseil de l'Europe ont recours à des pratiques visant à favoriser le dialogue entre le parlement et le coordinateur de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme – le plus souvent l'agent du gouvernement et ses services – qui peuvent prendre la forme de réunions régulières ou ad hoc consacrées à l'exécution des arrêts de la Cour. La délégation suisse auprès de l'APCE rencontre par exemple quatre fois par an l'agent du gouvernement suisse pour discuter des questions problématiques qui concernent les affaires pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme, les arrêts rendus ou les affaires pour lesquelles un appui politique est indispensable pour faire progresser, le cas échéant, un projet de loi.

*Conseil de l'Europe, Comité directeur pour les droits de l'homme*<sup>79</sup>

La mobilisation en amont des membres de l'APCE en faveur des droits de l'homme dans leur parlement national est cruciale pour renforcer la subsidiarité et assurer une protection effective des droits de l'homme. Les parlementaires qui sont également membres de l'APCE ont la capacité et la tâche :

- ▶ d'informer leurs collègues du parlement national des activités de l'APCE et de veiller à ce que des suites appropriées soient données aux résolutions et recommandations de l'Assemblée ;

---

77. Convention du Conseil de l'Europe contre le trafic d'organes humains (adoptée le 25 mars 2015, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2018), STCE n° 216.

78. Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels (adoptée le 25 octobre 2007, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2010), STCE n° 201.

79. CDDH, « Guide de bonnes pratiques », *op. cit.* (note 19), paragraphe 97.

- ▶ de tenir et d'intensifier un discours motivé et éclairé sur les droits de l'homme, fondé sur les valeurs de tolérance, de pluralisme, de démocratie et de non-discrimination partagées par les États membres du Conseil de l'Europe;
- ▶ de rectifier les critiques erronées et mal informées sur le système de Strasbourg, qui voient le jour dans leur pays; et
- ▶ de créer et de défendre les structures et les procédures indispensables pour rendre effective en pratique la mobilisation des parlementaires en faveur des droits de l'homme.

” Je demande [aux membres de l'APCE que vous êtes] de parler chez vous, à vos collègues, de la gravité des défis qui s'imposent aux droits de l'homme en Europe, de la gravité de la régression dans de nombreux pays, et d'expliquer que cette régression n'est pas normale. Je vous invite aussi [...] à jouer un rôle plus actif au niveau national pour la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, de pousser vos gouvernements à respecter ces droits et à donner les moyens financiers nécessaires à leur application, à modifier la législation, et de pousser vos gouvernements à faire davantage pour exécuter pleinement et en temps utile les arrêts relatifs aux droits de l'homme.

*Nils Muižnieks, ancien Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe*<sup>80</sup>

## 6.2. Comment permettre à tous les parlementaires d'établir des rapports plus étroits avec le Conseil d'Europe ?

Tous les parlementaires peuvent tirer profit d'une meilleure connaissance du « système de Strasbourg », et tout particulièrement des fonctions, des attributions et des réalisations de la Cour et de l'Assemblée. En établissant des liens plus étroits avec les institutions du Conseil de l'Europe, les parlementaires peuvent bénéficier de l'assistance technique dispensée pour les aider à renforcer leur capacité à protéger les droits de l'homme dans leur pays, tout en faisant entendre leur voix à Strasbourg. En parallèle, il importe que tous les

80. APCE, « Rapport annuel d'activité 2016 du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe », session ordinaire de 2017 (deuxième partie), compte rendu, 15<sup>e</sup> séance, mercredi 26 avril 2017, Doc. AS (2017) CR 15.

parlementaires demandent à leurs délégués auprès de l'APCE de leur rendre des comptes et les invitent instamment à se tenir informés des faits nouveaux survenus à Strasbourg et de les faire connaître à leur parlement national.

Nous examinerons dans la présente partie les différents moyens qui permettent aux parlementaires d'établir des liens avec l'APCE et la Cour.

## Obtenir le soutien de l'Assemblée parlementaire

L'Assemblée rassemble 324 élus et un nombre équivalent de suppléants des 47 États membres du Conseil de l'Europe, qui se réunissent quatre fois par an à Strasbourg pour examiner les questions d'actualité relevant de leur vaste domaine de compétence.

Tribune essentielle du débat politique en Europe, l'APCE exerce une importante influence : elle a le pouvoir de proposer des traités multilatéraux, d'assurer le suivi des élections et du respect par les États des obligations qui découlent de leur adhésion au Conseil de l'Europe<sup>81</sup>, d'enquêter sur les violations des droits de l'homme, de demander des avis juridiques sur la législation et la Constitution des États membres, de proposer des sanctions contre les États membres et de suspendre certains droits des délégations parlementaires dont les États violent les principes du Conseil de l'Europe. L'APCE a souvent été le moteur du renforcement des valeurs partagées de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit sur lesquelles le Conseil de l'Europe a été édifié, notamment en demandant au Comité des Ministres d'agir<sup>82</sup>.

Ces dernières années, l'Assemblée a par ailleurs assumé un rôle de plus en plus actif dans le suivi et la promotion de l'exécution des arrêts de la Cour. En vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention, la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour relève de la compétence première du Comité des Ministres ; l'APCE a néanmoins adopté un certain nombre de rapports<sup>83</sup> et de résolutions<sup>84</sup>

---

81. Pour une vue d'ensemble des activités de suivi du Conseil de l'Europe, et notamment de l'APCE, voir commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE, « Aperçu des principaux mécanismes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe et des domaines d'activités correspondants », Doc. AS/Jur/Inf (2018) 03, 18 janvier 2018.

82. Pour de plus amples informations sur les pouvoirs de l'Assemblée, voir le site internet de l'APCE sur [goo.gl/jONsau](http://goo.gl/jONsau) (qui comporte des liens vers les documents pertinents).

83. Doc. 8808 du 12 juillet 2000 ; Doc. 9307 du 21 décembre 2001 ; Doc. 9537 du 5 septembre 2002 ; Doc. 10192 du 1<sup>er</sup> juin 2004 ; Doc. 10351 du 21 octobre 2004 ; Doc. 11020 du 18 septembre 2006 ; Doc. 12455 du 20 décembre 2010.

84. Voir, surtout, la Résolution 1226 (2000) ; la Résolution 1516 (2006) ; la Résolution 1787 (2011) ; la Résolution 2075 (2015) ; et la Résolution 2178 (2017).

sur la question depuis 2000, ainsi que des recommandations<sup>85</sup> adressées au Comité des Ministres. Sa contribution à la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour a été saluée à plusieurs reprises par les gouvernements européens, notamment dans les déclarations de [Brighton](#) et de [Bruxelles](#).

” [L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme] a largement bénéficié par le passé et continue de bénéficier de l'engagement accru de l'Assemblée parlementaire et des parlements nationaux.

*Réponse du Comité des Ministres à la Recommandation 1764 (2006) de l'APCE*

À ce propos, l'APCE a défendu avec ferveur le renforcement du rôle joué par les parlementaires pour garantir la pleine et rapide exécution des arrêts, et dans les autres questions relatives aux droits de l'homme. Les initiatives prises par l'Assemblée pour intensifier l'action des parlementaires à l'égard des droits de l'homme ont connu un nouvel élan en 2012, avec la création d'une division spécialisée au sein du secrétariat de l'APCE, la [Division de soutien de projets parlementaires](#). Grâce à des programmes de coopération ciblée et à des formations auxquelles participent les parlementaires et les agents des parlements nationaux, la Division de soutien de projets parlementaires a œuvré en faveur de la sensibilisation de ces parties prenantes aux normes du Conseil de l'Europe dans divers domaines thématiques, comme la liberté d'expression, l'égalité et la non-discrimination, les droits sociaux et les questions électorales. Elle a réaffirmé l'importance du renforcement de la capacité des parlements à protéger la mise en œuvre nationale effective des normes de la Convention et l'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg. Dans ce but, la division a organisé une série de formations à Strasbourg et dans les États membres.

## **Participer à la sélection des candidats à la fonction de juge à la Cour européenne des droits de l'homme au titre de leur pays**

L'interaction entre Strasbourg et les parlements nationaux fonctionne dans les deux sens et les parlementaires peuvent faire entendre leur voix à Strasbourg par divers moyens. Ils peuvent notamment contribuer à veiller à ce que les

---

85. Voir, surtout, la [Recommandation 1955 \(2011\)](#); la [Recommandation 2079 \(2015\)](#); et la [Recommandation 2110 \(2017\)](#).

fonctions clés du Conseil de l'Europe soient occupées par des personnes exemplaires sur le plan de la qualité, de l'autorité, de l'intégrité et de l'indépendance. Pour ce faire, il leur faut prendre part en amont à la sélection des candidats à la fonction de juge à la Cour au titre de leur pays.

Les 47 juges de la Cour sont élus par l'APCE pour un mandat unique de neuf ans à partir des listes de trois candidats proposées par chaque État<sup>86</sup>. Chaque année, des milliers de requérants introduisent une requête auprès de la Cour de Strasbourg pour demander réparation des violations alléguées de leurs droits garantis par la Convention. La Cour de Strasbourg, arbitre final de la portée et de l'interprétation de ces droits, représente bien souvent le dernier espoir de ces requérants. Dans ces conditions, et compte tenu de l'impact considérable que la jurisprudence de la Cour a eu dans le façonnage du paysage des droits de l'homme sur le continent européen<sup>87</sup>, on ne saurait trop souligner à quel point il importe que des juges de la plus haute stature exercent leurs fonctions à Strasbourg. Il incombe avant tout aux États de veiller à ce que l'APCE puisse faire son choix parmi les candidats les plus appropriés.

### **Comment les juges de la Cour européenne des droits de l'homme sont-ils élus?**<sup>88</sup>

Le processus d'élection se déroule en deux temps :

#### **1. La procédure nationale de sélection**

Les États choisissent trois candidats qui doivent posséder les qualifications juridiques et l'expérience nécessaires, et avoir une connaissance active, soit de l'anglais, soit du français. Les États doivent présenter des candidats des deux sexes (les listes comportant des candidats d'un seul sexe seront uniquement examinées s'il s'agit du sexe sous-représenté ou dans des circonstances exceptionnelles). Un panel international d'experts nommés

---

86. L'Assemblée élit également le Commissaire aux droits de l'homme, le Secrétaire Général et le Secrétaire Général adjoint du Conseil de l'Europe, ainsi que le Secrétaire général de l'APCE.

87. Voir Conseil de l'Europe, *Impact de la Convention européenne des droits de l'homme dans les États parties: exemples choisis*, *op. cit.* (note 3).

88. Pour une présentation détaillée du mode d'élection des juges à la Cour, voir la Commission de l'APCE pour l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, « Procédure d'élection des juges à la Cour européen des droits de l'homme », document d'information établi par le Secrétariat, Doc. *AS/Cdh/Inf (2018) 01 rev 8*, 7 septembre 2018. Voir également Drzemczewski, A., « The Parliamentary Assembly's Committee on the Election of Judges to the European Court of Human Rights », *Human Rights Law Journal*, 2015, vol. 35, p. 269-274.

par le Comité des Ministres dispense aux gouvernements des conseils confidentiels sur l'adéquation des éventuels candidats à la fonction avant que la liste de candidats ne soit soumise à l'APCE.

## 2. L'élection par l'APCE

La liste est ensuite examinée par la commission sur l'élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme, dont les membres s'entretiennent avec chacun des trois candidats avant de recommander celui qu'ils estiment être le meilleur. La commission rejette la liste et demande à l'État de présenter une nouvelle liste si elle considère que les trois candidats ne possèdent pas toutes les qualifications requises pour siéger en qualité de juge à la Cour européenne des droits de l'homme. Elle peut également renvoyer la liste à l'État si la procédure nationale de sélection a manqué d'équité et de transparence.

Lorsque la commission accepte la liste et formule sa recommandation, l'Assemblée réunie en séance plénière procède à l'élection des candidats à bulletin secret. Un vote à la majorité absolue des voix est requis au premier tour de scrutin. En l'absence de majorité absolue, un second tour est organisé et le candidat qui recueille le plus grand nombre de voix est dûment élu à la fonction de juge à la Cour.

La procédure nationale de sélection varie d'un État à l'autre<sup>89</sup> et les parlementaires ne participent d'ordinaire pas à ce processus. Pourtant, la participation des parlementaires à la sélection et à la nomination des candidats peut être cruciale pour contribuer à garantir que ce processus « fasse écho aux principes de procédure démocratique, de prééminence du droit, de non-discrimination, de responsabilité et de transparence »<sup>90</sup>. Compte tenu de ces éléments, l'APCE a proposé, dans sa [Recommandation 1429 \(1999\)](#), au Comité des Ministres d'inviter les gouvernements des États membres à « consulter leur parlement national pour l'établissement de la liste afin de rendre la procédure nationale de

---

89. Voir la [Résolution 1646 \(2009\)](#) de l'APCE, « Nomination des candidats et élection des juges à la Cour européenne des droits de l'homme », paragraphe 2 (et le [Doc. 11767](#), rapporteur: M. Christopher Chope, Royaume-Uni). Voir également Open Society Justice Initiative/ Commission internationale de juristes (ICJ). *Strengthening from Within: Law and Practice in the Selection of Human Rights Judges and Commissioners*, Open Society Foundations, New York, 2017.

90. [Recommandation 1649 \(2004\)](#) de l'APCE, « Candidats à la Cour européenne des droits de l'homme », paragraphe 3. Voir également la [Résolution 1646 \(2009\)](#) de l'APCE, *op. cit.* (note 89), paragraphe 2.

sélection transparente». Il est primordial que, pour ce faire, les gouvernements informent « leurs parlements et leurs commissions appropriées des procédés et calendriers lorsqu'ils établissent leurs listes de candidats à la Cour »<sup>91</sup>.

Les parlementaires peuvent insister pour faire partie de la procédure de sélection. Ils peuvent adopter des textes de loi qui prévoient des mécanismes de sélection équitables et transparents, et définir des critères de sélection de trois candidats qualifiés fondés sur le mérite.

Ainsi, en prenant part au processus de présélection des candidats au poste de juge à la Cour, les parlements peuvent assumer leur part de responsabilité dans le choix de candidats qui doivent « jouir de la plus haute considération morale et réunir les conditions requises pour l'exercice de hautes fonctions judiciaires ou être des juristes possédant une compétence notoire », comme l'exige la Convention. Ce faisant, les parlementaires contribuent également à renforcer la qualité et l'autorité de la Cour.

## **Rencontrer leur juge national et les autres acteurs du Conseil de l'Europe**

Le type de contact le plus direct, bien qu'il ne bénéficie pas encore de l'attention qu'il mérite, consiste, pour les parlementaires – surtout, mais pas exclusivement, les membres des commissions spécialisées dont le mandat concerne les droits de l'homme – à effectuer une visite d'étude à Strasbourg et à rencontrer les juges, notamment leur juge national, et les juristes du Greffe de la Cour, ainsi que les agents des autres organes du Conseil de l'Europe.

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme a, à ce jour, organisé deux visites à la Cour pour ses membres, qui comprenaient des réunions avec le Président, le Greffier et le Greffier adjoint de la Cour, ainsi qu'avec plusieurs chefs de division, ce qui a permis aux délégués de s'informer et de discuter de l'organisation et des travaux de la Cour. De même, les formations dispensées aux parlementaires et aux agents des parlements par la Division de soutien de projets parlementaires (voir *supra*, section 6.2) comportent des rencontres bilatérales entre les participants et les agents du Greffe des divisions pertinentes.

À l'inverse, les structures spécialisées des droits de l'homme ou les parlementaires intéressés peuvent également envisager d'inviter des agents du Conseil de l'Europe ou le juge à la Cour européenne des droits de l'homme

---

91. *Recommandation 1649 (2004)* de l'APCE, *op. cit.* (note 90), paragraphe 20.

élu au titre de leur pays à procéder à un échange de vues au parlement, étant entendu que cette réunion ne doit pas devenir pour les élus un moyen de discuter des affaires pendantes ou de chercher à amener le juge à rendre compte de ses actes.

### **Échange de vues avec le juge national à la Cour européenne des droits de l'homme**

Sir Nicolas Bratza, qui était alors juge au titre du Royaume-Uni et Président de la Cour, et le Greffier de l'époque ont procédé en mars 2012 à un échange de vues avec les membres de la Commission mixte des droits de l'homme du Parlement du Royaume-Uni. Cet échange a permis de débattre des rapports entre la Cour de Strasbourg et les institutions nationales, dont le parlement. Le Président Bratza a mis en avant de bons exemples de « dialogue judiciaire » entre la Cour de Strasbourg et les plus hautes juridictions nationales, et a expliqué un certain nombre de mécanismes conçus par la Cour – notamment la procédure d'arrêt pilote, la politique de hiérarchisation des priorités et les décisions rendues par un juge unique – pour remédier à l'arriéré d'affaires pendantes devant la Cour qui existait en 2012.

” Il est selon moi totalement justifié que les parlementaires puissent et soient encouragés à suivre les évolutions et à comprendre les travaux de la Cour, ainsi que les problèmes auxquels elle est confrontée.

*Sir Nicolas Bratza, ancien Président de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>92</sup>*

Lorsqu'il existe des garanties contre la politisation excessive de ces auditions ou les tentatives d'atteinte à l'indépendance de la magistrature internationale des droits de l'homme, le contact direct des parlementaires avec leur juge national à la Cour peut offrir un précieux moyen de renforcer l'expertise des parlementaires en matière de droits de l'homme. Le dialogue ouvert favorise la compréhension mutuelle, contribue à réfuter les légendes au sujet du système de Strasbourg et, en définitive, aide le législateur à exploiter sa capacité à donner une impulsion à la protection et à la réalisation des droits de l'homme.

---

92. Voir Joint Committee on Human Rights, *Uncorrected Transcript of Oral Evidence from Sir Nicolas Bratza and Erik Fribergh on Human Rights Judgments*, 13 mars 2012.

## Assurer un financement suffisant du Conseil de l'Europe

L'existence et la qualité des programmes de renforcement des capacités et des autres programmes de coopération avec l'APCE et les autres organes du Conseil de l'Europe dont les parlementaires peuvent bénéficier dépendent du fait que l'Organisation dispose d'un financement suffisant pour mener à bien ses diverses fonctions. Un financement insuffisant nuit à la capacité du Conseil de l'Europe à relever les défis auxquels sont confrontés l'Organisation elle-même et ses États membres, y compris les parlements.

### Le budget du Conseil de l'Europe

Le budget du Conseil de l'Europe est principalement constitué des contributions des États membres. Les contributions nationales à ce budget ordinaire sont calculées à partir de la population et du produit intérieur brut de chaque pays. Le reste des fonds du Conseil de l'Europe – le budget extraordinaire – se compose des budgets des accords partiels (qui possèdent leur propre budget), des programmes conjoints avec l'Union européenne et des contributions volontaires des États. Le programme et le budget bisannuel sont approuvés par le Comité des Ministres, sur proposition du Secrétaire Général<sup>93</sup>.

L'Assemblée parlementaire a depuis longtemps pour tradition de commenter le budget et de proposer des idées « en vue de permettre au Conseil de l'Europe d'assurer sa place unique de gardien des valeurs démocratiques, partagées par l'ensemble du continent européen [...] »<sup>94</sup>. L'APCE a fait part de ses préoccupations au sujet de la situation budgétaire du Conseil de l'Europe depuis un certain nombre d'années, à la suite de la décision prise par les États membres d'appliquer le principe de croissance zéro (tout d'abord en croissance réelle

---

93. Le budget total du Conseil de l'Europe pour 2018 est de 466 045 100 euros. Conseil de l'Europe, *Programme et budget 2018-2019 du Conseil de l'Europe*, 1300<sup>e</sup> (budget) réunion, 21-23 novembre 2017, Doc. CM(2018)1. Voir également les informations publiées sur le site internet du Comité des Ministres, sur [goo.gl/GcngR4](http://goo.gl/GcngR4).

94. *Résolution 1575 (2007)* de l'APCE, « La dimension politique du budget du Conseil de l'Europe », paragraphe 2.

et, depuis 2014, en croissance nominale<sup>95</sup>) pour les contributions obligatoires des États membres au budget ordinaire<sup>96</sup>.

Les parlementaires peuvent intervenir en rappelant à leur gouvernement leur engagement en faveur des valeurs européennes communes de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit, qui sont protégées et promues par le Conseil de l'Europe. Ils peuvent rappeler avec fermeté que la capacité du Conseil de l'Europe à poursuivre sa mission de garant des droits de l'homme sur l'ensemble du continent européen dépend du fait qu'il dispose de ressources suffisantes pour continuer à mener son action. L'APCE a, dans sa [Résolution 1575 \(2007\)](#), invité les membres des délégations nationales auprès de l'Assemblée «à porter une attention particulière aux débats budgétaires sur l'engagement de leur État vis-à-vis du Conseil de l'Europe et, le cas échéant, à défendre la contribution nationale aux budgets du Conseil de l'Europe». Les parlementaires peuvent également insister auprès de l'exécutif pour qu'il n'utilise en aucun cas les contributions budgétaires comme un levier politique et pour que les États reviennent à une politique de croissance réelle du budget ordinaire du Conseil de l'Europe, conformément à l'appel lancé par l'Assemblée dans son [Avis 294 \(2017\)](#).

” L'efficacité du système paneuropéen de protection des droits de l'homme établi par la Convention dépend de notre capacité à obtenir les résultats que l'on attend de nous, c'est-à-dire de notre capacité à remédier aux violations graves et systématiques des droits de l'homme, ainsi qu'à dispenser une aide adéquate à nos États membres, afin d'empêcher la répétition de ces violations. Pour accomplir cette tâche, nous avons besoin de ressources et de moyens suffisants et, chaque fois que je me rends en visite officielle dans les États membres, je soulève la question de la situation budgétaire de notre Organisation. Il importe de ne pas faire abstraction de cette question dans nos discussions et je compte sur votre soutien à ce sujet.

*Anne Brasseur, ancienne Présidente de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe*<sup>97</sup>

---

95. Voir également la [Résolution 2186 \(2017\)](#) de l'APCE, «Appel pour un sommet du Conseil de l'Europe afin de réaffirmer l'unité européenne, et de défendre et promouvoir la sécurité démocratique en Europe», paragraphe 12.

96. Voir, notamment, l'[Avis 294 \(2017\)](#) de l'APCE, «Budget et priorités du Conseil de l'Europe pour l'exercice biennal 2018-2019», paragraphes 16, 17 et 20.

97. Conférence de haut niveau organisée à Bruxelles, [discours d'ouverture](#) (en anglais) d'Anne Brasseur, *op. cit.* (note 16), p. 21-22.

### 6.3. Obtenir l'assentiment de la Cour européenne des droits de l'homme : le respect par la Cour des bonnes pratiques parlementaires

Le fait de renforcer leurs liens avec Strasbourg permettra aux parlementaires de donner la pleine mesure de leur capacité à devenir les garants des droits de l'homme ; mais le respect par les parlements de leurs obligations en matière de droits de l'homme présente d'autres avantages, notamment le renforcement du principe de subsidiarité et, en définitive, du système de la Convention dans son ensemble.

La Cour a montré qu'elle était sensible à la pertinence du débat démocratique national à l'égard de ses décisions de justice. La tenue au sein des parlements d'un débat démocratique de bonne foi consacré aux droits de l'homme est désormais considérée à Strasbourg comme un outil d'affirmation et de renforcement du principe de subsidiarité sur lequel repose le système de la Convention, ce qui rend les travaux parlementaires en matière de droits de l'homme essentiels pour la sauvegarde de l'efficacité du système de Strasbourg.

Lorsque les parlements assument de bonne foi leur part de responsabilité pour faire respecter et réaliser les droits de l'homme dans leur pays, cela n'échappe pas à l'attention de la Cour de Strasbourg. Cette dernière est en effet consciente du rôle crucial de législateur que jouent les parlements, de leur légitimité démocratique directe et du fait qu'ils sont « mieux placé[s] que le juge international pour se prononcer sur les besoins et contextes locaux »<sup>98</sup>. Elle se montre respectueuse du processus parlementaire et encourage même l'élaboration de structures et de processus parlementaires qui facilitent les débats éclairés consacrés aux implications sur les droits de l'homme des projets de loi et de mesures politiques<sup>99</sup>.

” [L']indication dans les travaux parlementaires que les implications en matière de droits de l'homme ont fait l'objet d'un examen approfondi dans le cadre de l'adoption d'une loi peut être importante dans certains types d'affaires, celles qui mettent en jeu la marge d'appréciation.

*Cour européenne des droits de l'homme, « Contribution de la Cour à la Conférence de Bruxelles »*

98. *Hatton et autres c. Royaume-Uni*, Requête n° 36022/97, arrêt du 8 juillet 2003, paragraphe 97.

99. Saul, M. « How Does, Could, and Should the International Human Rights Judiciary Interact with National Parliaments? », in Saul, M., Føllesdal, A., Ulfstein, G. (dir.), *The International Human Rights Judiciary and National Parliaments : Europe and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge, 2017, chapitre 14.

” L’arrêt rendu dans l’affaire *Animal Defenders*, ainsi que d’autres arrêts, expriment donc l’idée importante que, lorsqu’il s’agit de savoir si et dans quelle mesure la Cour accorde à un État membre une marge d’appréciation, la qualité de la prise de décision par le législateur et par les juridictions nationales est capitale pour apprécier la nécessité et la proportionnalité d’une restriction imposée aux droits de l’homme et elle peut, en définitive, s’avérer déterminante dans les cas limites.

*Juge Robert Spano, Cour européenne des droits de l’homme*<sup>100</sup>

Plus précisément, la qualité du contrôle parlementaire des droits de l’homme a été révélée lorsque la Cour en a tenu compte à plusieurs reprises pour apprécier la proportionnalité des restrictions imposées aux droits d’un requérant et l’a utilisée pour motiver le fait qu’elle accordait une marge d’appréciation plus étendue aux États défendeurs dans les procédures engagées devant elle. La marge d’appréciation, qui est un corollaire du principe de subsidiarité, désigne la latitude dont jouissent les États contractants pour décider de la manière dont ils respectent leurs obligations nées de la Convention européenne des droits de l’homme. Dès lors qu’une politique ou un texte de loi litigieux est le fruit des délibérations participatives et motivées d’un parlement qui l’examine et veille consciencieusement à la compatibilité des mesures proposées avec la Convention et les autres normes internationales en matière de droits de l’homme, il est plus susceptible d’être défendable dans une société démocratique et il est par conséquent moins probable que la Cour conclue à une violation<sup>101</sup>.

### **Obtenir l’assentiment de la Cour européenne des droits de l’homme (I) – publicité à caractère politique**

L’affaire *Animal Defenders International c. Royaume-Uni* [GC] (Requête n° 48876/08, 22 avril 2013) offre un excellent exemple d’une affaire dans laquelle la qualité du processus parlementaire a eu d’importantes répercussions sur les constatations et sur les conclusions de la Cour. La Grande Chambre était appelée à déterminer si l’interdiction de la publicité

100. Spano, R. « Universality or Diversity of Human Rights? Strasbourg in the Age of Subsidiarity », *Human Rights Law Review*, 2014, vol. 14, p. 487 et suiv., et p. 498.

101. Voir les arrêts de Grande Chambre rendus dans les affaires *Animal Defenders International c. Royaume-Uni* [GC] (Requête n° 48876/08, 22 avril 2013); *S.A.S. c. France* [GC] (Requête n° 43835/11, 1<sup>er</sup> juillet 2014); *Lambert c. France* [GC] (Requête n° 46043/14, 5 juin 2015); et *Parrillo c. Italie* [GC] (Requête n° 46470/11, 27 août 2015).

à caractère politique au Royaume-Uni – qui avait empêché la requérante, une association de défenses des animaux, de faire diffuser une publicité télévisuelle – s'apparentait à une ingérence disproportionnée dans le droit de l'ONG à la liberté d'expression. La Cour a attaché une importance considérable au fait qu'il y avait eu un « examen exceptionnel, effectué par les organes parlementaires, de tous les aspects culturels, politiques et juridiques » de la publicité à caractère politique au Royaume-Uni : avant son adoption, le projet de loi concerné avait fait l'objet d'un examen détaillé par divers organes parlementaires, de consultations des experts, et avait donné lieu à un examen détaillé de la jurisprudence pertinente de la Cour. La qualité du contrôle parlementaire (et juridictionnel) de la nécessité d'interdire la publicité à caractère politique a conduit la Cour à conclure que l'ingérence dans le droit de l'ONG requérante à la liberté d'expression se justifiait.

### **Obtenir l'assentiment de la Cour européenne des droits de l'homme (II) – droits reproductifs**

Les États jouissent d'une importante marge d'appréciation dans la réglementation des questions relatives aux droits reproductifs, un domaine dans lequel il n'existe aucun consensus européen établi et qui soulève des questions complexes et délicates de morale et d'éthique dans un contexte médical et scientifique évoluant rapidement. Dans l'affaire *Parrillo c. Italie* [GC] (Requête n° 46470/11, 27 août 2015) par exemple, la Cour a confirmé l'interdiction du don à la recherche scientifique des embryons obtenus par fécondation in vitro. La Cour a conclu que cette interdiction constituait une ingérence autorisée dans le droit de la requérante au respect de sa vie privée (article 8 de la Convention), eu égard au fait que le processus d'élaboration de la loi concernée avait fait appel à différents avis scientifiques et déontologiques sur la base desquels le législateur italien avait procédé à un examen approfondi et à une mise en balance des intérêts contraires en présence.

En d'autres termes, les juges de Strasbourg se montreront plus enclins à « récompenser » l'engagement sincère et de bonne foi des parlementaires en faveur des questions relatives aux droits de l'homme, en accordant plus facilement leur assentiment à l'État lorsque ceux-ci apprécient si une restriction imposée aux droits de l'homme d'un requérant était « nécessaire dans une société démocratique ».

Comme nous l'avons vu dans le présent chapitre, les parlementaires disposent de plusieurs moyens de prendre part à l'action du Conseil de l'Europe : en intervenant activement dans la sélection des candidats à la fonction de juge à la Cour, en demandant l'assistance technique du Conseil de l'Europe et en rencontrant leur juge national ou d'autres juges. Ils peuvent ainsi bénéficier de l'expertise sans équivalent du « système de Strasbourg », tout en définissant l'actualité européenne des droits de l'homme.



# Conclusion

---

Certains auteurs considèrent que l'importance de la mission de garants des droits de l'homme assumée par les parlements nationaux représente « une idée qu'il est grand temps d'appliquer »<sup>102</sup>. Les parlements, qui exercent une triple fonction représentative, législative et de surveillance, ont un rôle unique et indispensable à jouer dans la protection et la réalisation des droits de l'homme, et dans le maintien de l'État de droit.

Ce manuel a été établi en tenant compte d'une pratique de plus en plus fréquente des parlements des États membres du Conseil de l'Europe, qui prennent des dispositions institutionnelles efficaces pour protéger et pour réaliser les droits de l'homme, en particulier en vérifiant la compatibilité de la législation avec les normes de la Convention européenne des droits de l'homme et en veillant à la pleine exécution en temps utile des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

La défense des droits de l'homme est non seulement une obligation pour les parlementaires, mais aussi une opportunité. Lorsqu'ils interprètent et appliquent les droits de l'homme dans leur propre cadre national, les parlementaires contribuent à l'élaboration d'une conception commune de la signification et de la portée de ces droits en Europe. En outre, les textes de loi et les politiques qui ont été conçus après un examen éclairé et consciencieux de leurs implications sur les droits de l'homme ont plus de chances de surmonter un contrôle juridictionnel ultérieur.

Les parlements n'ont pas encore saisi toutes les opportunités qui s'offrent à eux, tant s'en faut. Nous invitons donc les parlementaires à utiliser ce manuel pour libérer ce potentiel et devenir ainsi de véritables et efficaces garants des droits de l'homme.

---

102. Hywel, F. (MP), *Welcoming remarks to a seminar organised by the Parliamentary Assembly of the Council of Europe* (séminaire sur « Le rôle des parlements nationaux dans la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme »), Portcullis House, Westminster, 14 octobre 2013.



# Annexe 1 – Liste récapitulative à l'intention des parlementaires

---

■ **Votre parlement exerce-t-il, en matière de droits de l'homme, que ce soit au moyen d'une commission spécialisée ou par une autre disposition, les fonctions :**

- ▶ de contrôler la compatibilité des projets de loi avec le droit international des droits de l'homme, y compris avec les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) et de ses protocoles ?
- ▶ de légiférer pour donner effet aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour) ?
- ▶ d'assurer le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour par l'exécutif et de sa réaction face aux arrêts rendus à l'encontre d'autres États qui ont des implications pour l'ordre juridique interne ?
- ▶ de participer à l'élaboration et à la ratification des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme ?
- ▶ de mener des enquêtes thématiques sur les problèmes relatifs aux droits de l'homme ?

■ **Votre parlement a-t-il transmis à l'exécutif des éléments d'orientation détaillés pour qu'il sache ce dont vous avez besoin pour assumer votre rôle de surveillance, y compris en lui demandant :**

- ▶ de joindre à tous les projets de loi une note relative aux droits de l'homme ?
- ▶ de faire rapport au parlement au moins une fois par an sur, notamment, l'exécution des arrêts de la Cour ?
- ▶ de communiquer les plans d'action et les bilans d'action dès qu'ils sont présentés au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe ?
- ▶ de communiquer les résumés et les traductions des arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme ?
- ▶ d'impliquer les parlementaires, autant que faire se peut, dans tout groupe de travail créé pour coordonner l'exécution des arrêts de la Cour ?

## ■ Si votre parlement confère des attributions en matière de droits de l'homme à une commission spécialisée :

- ▶ cette commission est-elle permanente ?
- ▶ le mandat de la commission est-il clairement défini et consacré dans le règlement intérieur du parlement (ou un texte équivalent) ?
- ▶ le mandat de la commission est-il suffisamment étendu pour intégrer l'obligation faite aux parlementaires :
  - de protéger et de réaliser les droits de l'homme dans l'État concerné en tenant compte de toutes les sources pertinentes de droit interne et international ?
  - de reconnaître l'autorité de la chose interprétée de la Cour en tenant compte de l'ensemble de sa jurisprudence ?
  - de reconnaître l'obligation positive de l'État et s'y conformer ?
- ▶ le mandat de la commission prévoit-il expressément ou peut-il être interprété par ses membres de manière à prévoir :
  - la vérification systématique de la compatibilité des projets de loi avec la Convention et les autres instruments internationaux en matière de droits de l'homme ?
  - le suivi systématique de l'exécution des arrêts de la Cour, y compris l'obligation faite au gouvernement de présenter régulièrement (au moins une fois par an) des rapports au parlement sur les arrêts relatifs aux droits de l'homme et leur exécution ?
- ▶ la commission a-t-elle le pouvoir ou la compétence :
  - de prendre l'initiative des propositions de loi et des amendements à la législation ?
  - d'assigner à comparaître des témoins et d'ordonner la communication de documents qui relèvent de son mandat ?
  - d'ouvrir les enquêtes de son choix ?
  - de procéder à l'audition de témoins ?
  - d'entrer en contact avec la société civile ?
  - d'effectuer des visites, y compris à l'étranger ?
  - d'accéder aux lieux de détention sans avertissement préalable ?
  - de faire rapport au parlement ?
  - d'adresser des recommandations au gouvernement ?

- ▶ la commission peut-elle consulter des conseillers indépendants experts en droits de l'homme ?
- ▶ la commission dispose-t-elle de ressources suffisantes pour exercer ses fonctions, y compris avec l'assistance d'un secrétariat spécifique ?
- ▶ le mode de désignation des membres de la commission est-il transparent et garantit-il :
  - l'indépendance de la commission vis-à-vis de l'exécutif, par exemple en excluant la présence de ministres au sein de la commission ?
  - le respect du principe de la parité hommes-femmes ?
  - l'équilibre des pouvoirs entre les groupes politiques du parlement ?
  - l'attribution de la présidence de la commission à l'un des principaux parlementaires dont l'indépendance et l'engagement en faveur des droits de l'homme sont avérés ?

#### ■ Procédez-vous à un examen généralisé des questions relatives aux droits de l'homme dans les structures/commissions parlementaires ?

- ▶ Avez-vous accès à des services professionnels de recherche et d'information au sein du parlement ?
- ▶ Les conseils juridiques sont-ils dispensés à l'ensemble des parlementaires qui pourraient en avoir besoin dans leurs travaux, et non réservés à une commission des droits de l'homme spécialisée ?

#### ■ Votre parlement veille-t-il à exercer de manière effective ses attributions en matière de droits de l'homme :

- ▶ en assurant la tenue d'un site internet actualisé sur lequel les informations relatives aux activités parlementaires en matière de droits de l'homme et toute la documentation pertinente sont aisément accessibles ?
- ▶ en publiant les méthodes de travail et le programme de travail qui définissent des priorités de votre commission parlementaire des droits de l'homme ?
- ▶ en entretenant un dialogue régulier et des relations de travail effectives avec les autres acteurs nationaux, notamment les institutions nationales des droits de l'homme ou le médiateur, la magistrature, les milieux universitaires et les praticiens du droit, ainsi que les représentants de la société civile ?
- ▶ en invitant les organisations non gouvernementales à contribuer à ces travaux, par exemple en présentant des éléments factuels à l'occasion

des enquêtes thématiques, en contribuant à définir les priorités des enquêtes sur l'actualité des droits de l'homme ou en présentant des éléments factuels au sujet de l'impact de la législation sur la jouissance des droits de l'homme ?

- ▶ en assurant ou en organisant une formation régulière des parlementaires et du personnel du parlement sur les droits de l'homme et l'État de droit ?
- ▶ en faisant le bilan des méthodes de travail et en les réformant lorsque cela permet de les rendre plus efficaces ?

### ■ **Votre parlement établit-il et entretient-il des contacts étroits avec le Conseil de l'Europe ?**

- ▶ Existe-t-il au sein de votre parlement une procédure qui permet aux délégués auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe d'informer tous les parlementaires de leurs activités et de veiller à ce que des suites appropriées soient données aux résolutions et aux recommandations de l'Assemblée ?
- ▶ Votre parlement intervient-il pour veiller à ce que les candidats à la fonction de juge à la Cour au titre de votre pays soient de la plus haute stature, notamment en élaborant une procédure de sélection équitable et transparente et en définissant des critères de nomination fondés sur le mérite ?
- ▶ Les membres de votre parlement se sont-ils rendus à Strasbourg pour rencontrer votre juge national ou d'autres responsables de la Cour, l'Assemblée parlementaire ou d'autres responsables du Conseil de l'Europe ?
- ▶ Votre parlement interroge-t-il votre gouvernement au sujet du financement du Conseil de l'Europe et, le cas échéant, défend-il la contribution de votre État à son budget ?

# Annexe 2 – Résolution 1823 (2011) de l'APCE<sup>103</sup>

---

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

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

1. L'Assemblée parlementaire rappelle qu'il incombe aux Etats membres du Conseil de l'Europe de mettre en œuvre de manière effective les normes internationales applicables en matière de droits de l'homme auxquelles ils ont adhéré, et notamment les normes de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, ci-après « la Convention »). Cette obligation lie tous les organes de l'Etat, au sein des pouvoirs aussi bien exécutif, judiciaire que législatif.

2. Les parlements nationaux sont souvent oubliés en la matière. Il est indispensable de réfléchir davantage au potentiel qu'ils représentent. Ils sont essentiels à la mise en œuvre effective des normes internationales applicables en matière de droits de l'homme à l'échelon national et ils accomplissent leur mission de protection des droits de l'homme en légiférant (y compris en vérifiant des projets de loi), en participant à la ratification des conventions internationales relatives aux droits de l'homme, en demandant des comptes à l'exécutif, en établissant des relations avec les institutions nationales chargées de la protection des droits de l'homme et en favorisant la création d'une culture des droits de l'homme omniprésente.

3. Les membres de l'Assemblée ont, de par leur double mandat de membres de l'Assemblée et de leurs parlements nationaux respectifs, l'obligation particulière de contribuer à cette action.

---

103. Débat de l'Assemblée du 23 juin 2011 (25<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 12636](#), *op. cit.*). Texte adopté par l'Assemblée le 23 juin 2011 (25<sup>e</sup> séance).

4. L'Assemblée observe que les «Principes de Paris» des Nations Unies de 1993 sont devenus la référence internationalement admise, qui fixe les normes minimales essentielles applicables au rôle et au fonctionnement des institutions nationales indépendantes chargées des droits de l'homme ; il convient d'établir des critères similaires pour les organes parlementaires.

5. S'agissant de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour »), l'Assemblée :

5.1. estime que les parlements nationaux sont exceptionnellement bien placés pour demander aux gouvernements des comptes sur l'exécution rapide et effective des arrêts de la Cour, ainsi que pour adopter rapidement les amendements législatifs nécessaires ;

5.2. regrette que le débat sur l'avenir du système de la Convention qui a fait suite à la Conférence d'Interlaken ne prenne pas suffisamment en compte le rôle important que pourraient jouer les parlements et déplore le silence de la Déclaration d'Izmir sur ce point ;

5.3. met en avant les exemples positifs de plusieurs Etats membres, notamment le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Allemagne, la Finlande et la Roumanie, qui ont mis en place des structures parlementaires chargées du suivi de l'exécution des arrêts de la Cour.

6. Par ailleurs, l'Assemblée :

6.1. encourage les parlementaires à superviser la détermination des normes relatives aux droits de l'homme par les autorités judiciaires et administratives nationales, et leur application ;

6.2. invite instamment les parlementaires à exercer leur responsabilité s'agissant d'examiner attentivement le travail de l'exécutif de leur pays, notamment à l'égard de la mise en œuvre des normes internationales applicables aux droits de l'homme ;

6.3. invite les gouvernements à associer les parlements nationaux au processus de négociation des conventions internationales relatives aux droits de l'homme et au processus de mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ;

6.4. invite tous les Etats membres à prévoir une procédure parlementaire adéquate destinée à vérifier systématiquement la compatibilité des projets de loi avec les normes de la Convention et à éviter de futures violations de la Convention, y compris par le suivi régulier de l'ensemble des arrêts susceptibles d'avoir une incidence sur les ordres juridiques concernés ;

6.5. invite instamment les parlements à redoubler d'efforts dans leur contribution au contrôle des arrêts de la Cour, en surveillant les mesures prises par les autorités compétentes pour exécuter les arrêts défavorables, y compris par l'examen attentif des mesures effectivement prises ;

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

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

## **Annexe – Principes fondamentaux du contrôle parlementaire des normes internationales relatives aux droits de l'homme**

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

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

Ces compétences devraient englober, notamment :

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

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

## **2. Conseils indépendants**

Les commissions des droits de l'homme, ou les structures analogues adéquates, ont accès à une expertise indépendante dans le domaine des droits de l'homme. Des ressources suffisantes sont également mises à leur disposition pour leur offrir l'appui d'un secrétariat spécialisé.

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

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

## Annexe 3 – Bibliographie et sources complémentaires

---

Chang, B., Ramshaw, G. (2016). *Strengthening Parliamentary Capacity for the Protection and Realisation of Human Rights: Synthesis Report*, Westminster Foundation for Democracy, Londres, [goo.gl/D2p15y](http://goo.gl/D2p15y).

Conseil de l'Europe (2016). *Impact de la Convention européenne des droits de l'homme dans les États parties : exemples choisis*, Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg (également disponible sous forme de document d'information de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'APCE, Doc. [AS/Jur/Inf\(2016\)04](http://AS/Jur/Inf(2016)04), 8 janvier 2016.

Division de soutien de projets parlementaires (PPSD) (2016). Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, «The role of Parliaments in implementing ECHR standards: overview of existing structures and mechanisms: Background memorandum», PPSD (2016) 19, 2 novembre 2016, [goo.gl/c8YagR](http://goo.gl/c8YagR).

Donald, A., Leach, P. (2016). *Parliaments and the European Court of Human Rights*, Oxford University Press, Oxford.

Hunt, M., Hooper, H., Yowell, P., (dir.) (2015). *Parliaments and Human Rights: Redressing the Democratic Deficit*, Hart Publishing, Oxford.

Hunt, M., Hooper, H., Yowell, P. (2012). *Parliaments and Human Rights: Redressing the Democratic Deficit*, Arts and Humanities Research Council, *Public Policy Series*, n° 5, [goo.gl/Q59NZq](http://goo.gl/Q59NZq).

Inter-Parliamentary Union (2016). *Droits de l'homme : Guide à l'usage des parlementaires n° 26*, UIP/Haut-Commissariat aux droits de l'homme, Genève.

Open Society Justice Initiative (2013). *From Rights to Remedies: Structures and Strategies for Implementing International Human Rights Decisions*, Open Society Foundations, New York, [goo.gl/L8HFp6](http://goo.gl/L8HFp6).

Saul, M., Føllesdal, A., Ulfstein, G. (dir.) (2017). *The International Human Rights Judiciary and National Parliaments: Europe and Beyond*, Cambridge University Press, Cambridge.

Westminster Foundation for Democracy (2011). *Human Rights and Parliaments: Handbook for members and staff*, Westminster Foundation for Democracy/ International Bar Association, Londres, [goo.gl/u4y786](http://goo.gl/u4y786).

## Sélection de sources du Conseil de l'Europe

■ Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, *Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, 10<sup>e</sup> rapport annuel 2016 (mars 2017)*. Tous les rapports annuels sont disponibles sur : <https://www.coe.int/fr/web/execution/annual-reports>.

■ Cour européenne des droits de l'homme, fiches thématiques et fiches par pays, <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=press/factsheets&c&c=fr>.

■ La [base de données HUDOC](#) donne accès à la jurisprudence de la Cour (arrêts et décisions de Grande Chambre, chambre et comité, affaires communiquées, avis consultatifs, communiqués de presse et résumés juridiques de la Note d'information publiée mensuellement sur la jurisprudence de la Cour), de la Commission européenne des droits de l'homme (décisions et rapports) et du Comité des Ministres (résolutions). Le portail de recherche HUDOC est disponible en anglais, en français, en russe, en espagnol et en turc ; la base de données comporte plus de 21 000 textes en 31 langues autres que les langues officielles (anglais et français).

■ La [base de données HUDOC-EXEC](#) donne accès aux documents relatifs à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (état d'exécution des affaires, plans et bilans d'action des gouvernements, autres communications, décisions du Comité des Ministres (à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011) et résolutions finales). Le portail de recherche HUDOC-EXEC est disponible en anglais et en français. <http://hudoc.exec.coe.int>

■ Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme », [Doc. 14340](#) du 12 juin 2017 (rapporteur: M. Pierre-Yves Le Borgn', France). <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-fr.asp?fileid=23772&lang=fr>.

■ « Strengthening Subsidiarity: Integrating the Strasbourg Court's Case law into National Law and Judicial Practice », Contribution of the Committee on Legal Affairs and human Rights of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe to the Conference on the Principle of Subsidiarity, Skopje, 1<sup>er</sup>-2 octobre 2010, [Doc. AS/Jur/Inf \(2010\) 04](#).



2 ENGLISH ANGL

GERMAN ALLEMAND

372

371

370

369

368

367

366

Depuis près de 70 ans, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe inspire les parlementaires à s'appuyer sur leurs mandats démocratiques pour promouvoir une culture commune du respect des droits de l'homme dans le cadre d'une démocratie fondée sur l'État de droit.

En leur qualité de législateurs et de représentants des citoyens européens, les parlementaires ont la responsabilité, partagée avec les pouvoirs exécutif et judiciaire de leurs États, de prévenir et de dénoncer les violations des droits de l'homme. Pour ce faire, ils peuvent assurer la mise en œuvre effective des normes internationales applicables en matière de droits de l'homme, auxquelles leurs pays ont volontairement souscrit, en particulier celles consacrées par la Convention européenne des droits de l'homme.

Ce guide a pour objectif d'aider les parlementaires à travers l'Europe à s'acquitter de leurs responsabilités et à saisir les opportunités de protéger et de mettre en œuvre les droits de l'homme. À cette fin, le guide examine les structures, les fonctions et les méthodes de travail qui permettent aux parlements de vérifier le plus efficacement possible la compatibilité des lois, y compris des projets de loi et des pratiques administratives dans leurs pays avec les normes européennes en matière de droits de l'homme. Celles-ci émanent de la Convention, mais également de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg, et des travaux d'autres organes du Conseil de l'Europe. En guise d'inspiration, le guide inclut également des exemples de bonnes pratiques dans plusieurs parlements européens.



[www.assembly.coe.int](http://www.assembly.coe.int)

[www.coe.int](http://www.coe.int)

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. L'Assemblée parlementaire, composée d'élus issus des 47 parlements nationaux, est un lieu de débats et de propositions sur les questions sociales et politiques du continent. Elle est à l'origine de nombreuses conventions de l'Organisation, dont la Convention européenne des droits de l'homme.



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE