

AVIS SUCCINCT

LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
PROTECTRICE DES DROITS ET DES LIBERTÉS DU CITOYEN

N° 18, novembre 2011

Membres du Conseil consultatif pour les questions internationales

Président	F. Korthals Altes
Vice-président	W.J.M. van Genugten
Membres	M ^{me} L.Y. Gonçalves-Ho Kang You M ^{me} P.C. Plooij-van Gorsel A. de Ruijter M ^{me} M. Sie Dhian Ho A. van Staden Lt. Gén. e.r. M.L.M. Urlings M ^{me} H.M. Verrijn Stuart J.J.C. Voorhoeve
Secrétaire	T.D.J. Oostenbrink

Boîte postale 20061
NL - 2500 EB La Haye
Les Pays-Bas

Téléphone +31 70 3485108/6060
Télécopieur +31 70 3486256
Courriel AIV@minbuza.nl
Internet www.AIV-Advice.nl

Membres de la Commission sur la Cour européenne des droits de l'homme

Présidente M^{me} W.M.E. Thomassen

Membres W.J.M. van Genugten
R. Herrmann
M.T. Kamminga
R.A. Lawson
M^{me} H.M. Verrijn Stuart

Secrétaire J. Smallenbroek

Avant-propos

Depuis sa création, la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après la Cour) a été confrontée à l'augmentation constante de sa charge de travail. Diverses réformes de son fonctionnement, notamment établies par les protocoles 11 et 14 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH), n'ont jusqu'ici pas suffi à y remédier. Les discussions sur le mode de travail de la Cour se poursuivent, tant dans les États membres du Conseil de l'Europe qu'à Strasbourg. Le 3 octobre 2011, le ministre de la Sécurité et de la Justice, Ivo Opstelten, a transmis aux deux Chambres des États généraux une lettre exposant le point de vue du gouvernement sur la Cour ainsi que des propositions afin d'en améliorer le fonctionnement. En réaction à cette lettre, et compte tenu du rôle essentiel de la Cour en matière de protection des droits des résidents des États membres du Conseil de l'Europe, le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) a émis un avis succinct. Celui-ci a été préparé par une commission ad hoc composée des membres suivants de la Commission des droits de l'homme : M^{me} W.M.E. Thomassen (présidente), W.J.M. van Genugten, R. Herrmann, M.T. Kamminga, R.A. Lawson et M^{me} H.M. Verrijn Stuart. Le secrétariat a été assuré par J. Smallenbroek.

L'AIV a établi le présent avis au cours de sa réunion du 4 novembre 2011.

Introduction

C'est avec intérêt que l'AIV a pris connaissance du point de vue du gouvernement sur les réformes de la Cour européenne des droits de l'homme (annexe I)¹. Le gouvernement craint que le grand nombre d'affaires pendantes compromette à long terme le bon fonctionnement de la Cour. L'AIV partage cette préoccupation, comme déjà indiqué dans son avis « Le Conseil de l'Europe : moins mais mieux », paru en 2003². Il convient donc de soutenir fermement la Cour dans ses efforts pour remplir au mieux sa mission de protectrice européenne des droits de l'homme et surmonter ses problèmes de charge de travail. Dans sa lettre, le gouvernement fait un certain nombre de propositions en vue d'améliorer la situation. L'AIV partage son point de vue concernant l'importance du principe de subsidiarité comme pilier du système de la CEDH. La protection des droits garantis par cette dernière doit d'abord être offerte au niveau national, la Cour devant demeurer l'ultime recours. Par ailleurs, l'AIV estime lui aussi que, dans le cadre de la réduction de la charge de travail, l'efficacité des processus de travail au sein de la Cour revêt une importance cruciale. Concernant les mesures provisoires, l'AIV pense, comme le gouvernement, qu'il faut appuyer la mise en œuvre des instructions pratiques établies par la Cour et utiliser la procédure prioritaire afin d'abrégier la durée de traitement des affaires dans lesquelles une mesure provisoire a été décidée. Il souhaite aussi l'amélioration de la procédure liée à la prise desdites mesures, de sorte que l'État ait la possibilité de formuler des objections, et il souscrit à l'importance d'une bonne information par la Cour à ce propos. L'AIV estime également très intéressantes les dispositions prises par la Cour afin de réduire sa charge de travail, telles que l'introduction de la procédure de l'arrêt pilote et l'intensification du contrôle du respect de ses arrêts dans les cas où des défauts structurels du système juridique national ont été constatés.

Parallèlement à cette appréciation positive, l'AIV souhaite attirer l'attention du gouvernement sur un certain nombre d'éléments préoccupants, particulièrement dans le cadre du débat social récent où l'essence même de l'action de la Cour a parfois été mise en doute. Le présent avis est prioritairement axé sur les points de préoccupation susceptibles d'entraver les travaux primordiaux de la Cour.

L'importance de la Cour

Dans sa lettre, le gouvernement indique que la CEDH revêt une importance considérable pour l'Europe, point de vue que partage tout à fait l'AIV. La Cour a pour tâche de veiller en dernier ressort au respect des droits de l'homme par les États membres du Conseil de l'Europe. Il ne s'agit pas seulement de garantir l'état de droit mais aussi de reconnaître la valeur intrinsèque du respect des droits les plus essentiels et inaliénables de chacun, tels que le droit à la vie, l'interdiction de la torture et des traitements inhumains, le droit de mener sa vie comme on l'entend et de fonder une famille, la liberté d'expression, la liberté de conscience et le droit à un procès équitable. Cependant, le gouvernement s'arrête surtout sur le rôle de la Cour en faveur de l'adaptation de la législation et de la réforme des systèmes judiciaires nationaux dans les pays d'Europe centrale et orientale, et sur son importance pour l'ancrage des principes de l'état de droit dans les *autres* pays européens.

1 Lettre du 3 octobre 2011 adressée par le ministre de la Sécurité et de la Justice au président du Sénat (32 500 VY) et au président de la Chambre des représentants (32 735, n° 32).

2 Conseil consultatif pour les questions internationales, « Le Conseil de l'Europe : moins mais mieux », avis n° 33, La Haye, octobre 2003.

Ce faisant, il risque de négliger l'importance de la CEDH et de la Cour pour l'Europe occidentale et les Pays-Bas eux-mêmes. Ici aussi, la Cour a joué et joue encore un rôle considérable. C'est ce qu'illustrent notamment les arrêts émis contre les Pays-Bas qui ont conduit à l'amélioration du statut juridique des patients psychiatriques internés contre leur volonté, ainsi qu'au renforcement du droit des journalistes à protéger leurs sources, du droit à la protection juridique des liens de filiation et du droit des parents et des enfants à vivre ensemble.

L'importance de la Cour pour les Pays-Bas est double. D'une part, elle a contribué et contribue encore à l'amélioration de la protection des libertés et droits fondamentaux des habitants des Pays-Bas et de toute personne placée sous la juridiction néerlandaise. D'autre part, le principe de subsidiarité implique que les autorités fassent en sorte d'éviter qu'un habitant doive saisir la Cour. En conséquence, il faut sans cesse veiller, dans l'administration, le processus législatif et la justice, à ce que le respect de la CEDH soit suffisamment garanti. La jurisprudence de la Cour constitue un fil conducteur pour les dirigeants, le législateur et les juges dans l'interprétation des normes des droits de l'homme. La Cour continue donc d'avoir une importance capitale pour les Pays-Bas.

Les mesures provisoires

Le gouvernement suggère que le nombre croissant de mesures provisoires est essentiellement dû au retard accumulé par la Cour dans le traitement des affaires, ce que l'AIV ne juge pas totalement exact. La mesure provisoire est comparable au référé demandé auprès du juge dans l'attente de la procédure au principal. Généralement faite dans la cadre d'une affaire concernant l'expulsion d'un demandeur d'asile vers un pays où il craint que sa vie soit en danger, cette demande est souvent déposée dès le premier stade de la procédure. Selon l'AIV, la nature et l'augmentation du nombre de mesures réclamées portent plutôt à conclure que les demandeurs d'asile se sentent plus souvent contraints que par le passé de saisir la Cour. Au demeurant, les dernières années n'ont pas connu de forte hausse du nombre total de demandes de mesures provisoires. De 3 185 en 2008, celles-ci sont passées à 2 402 en 2009 pour remonter à 3 680 en 2010³. Dans les dix premiers mois de l'année en cours, seules 2 220 demandes ont été déposées⁴, et la baisse devrait encore se poursuivre avec la mise en œuvre de l'instruction pratique de juillet 2011, qui renforce les critères qu'une telle demande doit remplir.

Par ailleurs, l'AIV remarque que le nombre de demandes de mesures provisoires requises contre les Pays-Bas s'est fortement accru et est relativement élevé. Alors que les plaintes concernant les Pays-Bas représentent en moyenne environ 1 % du total, la part néerlandaise des demandes de mesures provisoires est passée entre 2008 et 2010 de 1,3 % à 10 %. Si, au cours des 10 premiers mois de 2011, leur nombre absolu s'est réduit à 224 (soit environ 270 sur une base annuelle), leur poids relatif reste pratiquement inchangé par rapport à l'année dernière. De plus, les mesures provisoires sont de plus en plus souvent accordées, dans 18 % des cas en 2008, dans 45 % en 2010. Cependant,

3 Voir : <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/70C810AF-0D35-464A-960B-95DF72D44923/0/ART_39_TABLEAU_DEMANDES_FR.pdf>.

4 Date de référence : 18 octobre 2011, données fournies par le bureau du président de la Cour. Pour les chiffres jusqu'en juin 2011, voir : <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/E14B0565-7BC4-4615-B002-890A006950B1/0/ART_39_TABLEAU_PAR_PAYS_FR.pdf>.

durant les 10 premiers mois de 2011, ce pourcentage a diminué (14 %)⁵. Vu le caractère subsidiaire de la Cour – souligné à juste titre par le gouvernement –, la question se pose de savoir si la politique et les procédures nationales en vertu desquelles un demandeur d'asile peut contester son expulsion sont suffisamment « à l'épreuve de Strasbourg ». L'AIV estime qu'il serait judicieux de rechercher plus avant les causes du nombre relativement élevé des demandes et des attributions de mesures provisoires à l'encontre des Pays-Bas et ce, en vue non seulement de la protection des droits des demandeurs d'asile, mais aussi de la réduction de la charge de travail de la Cour. Faut de quoi les propositions du gouvernement portant sur la procédure liée aux mesures provisoires semblent devoir être insuffisantes.

La subsidiarité

Le gouvernement souligne le caractère subsidiaire de la Cour, caractère qu'il attribue aussi à la CEDH, à tort selon l'AIV. Ce trait ne s'applique aucunement à la Convention. Au contraire, les droits de l'homme auxquels elle se rapporte ont valeur universelle, et l'Europe s'est engagée à les respecter et à les protéger. Néanmoins la Cour a, en tant qu'organe de contrôle européen, un caractère subsidiaire en ce sens que les États doivent normalement veiller eux-mêmes au respect de la CEDH et que seul un requérant n'ayant pas obtenu gain de cause dans son pays peut se tourner vers elle.

Le gouvernement juge que les Pays-Bas remplissent correctement leur mission de protection : « Ce principe (de subsidiarité) implique d'une part qu'il est nécessaire de fournir une protection suffisante, au niveau national, à l'acquis de la Convention. Le gouvernement estime que l'ordre juridique néerlandais satisfait à ce devoir. » Dans le paragraphe consacré aux mesures provisoires à l'encontre des Pays-Bas, l'AIV a déjà formulé une réserve sur ce point. En outre, il faut se rappeler que la CEDH est appliquée dans un contexte social toujours changeant. Ainsi, le droit à la vie privée semble être aujourd'hui suffisamment garanti, mais des développements technologiques futurs peuvent ébranler cette protection et conduire à réévaluer l'ensemble des intérêts en jeu. Il est impossible d'exclure à l'avance que de nouvelles réglementations viennent remettre en cause des libertés et des droits fondamentaux. Très récemment, les Pays-Bas ont été condamnés parce que l'application du système d'autorisation d'appel adopté peu de temps auparavant dans les affaires pénales (article 410a du Code de procédure pénale) a été jugée contraire à l'article 6, paragraphe 1, en relation avec l'article 6, paragraphe 3c, de la CEDH⁶. Le législateur n'avait certainement pas prévu la situation concrète correspondant à ce cas. Dans une société en mutation constante, il est toujours possible qu'un citoyen néerlandais se trouve pris dans une situation d'une difficulté telle qu'il ne soit pas entendu dans son propre pays et se tourne vers la Cour qui lui donne raison. L'examen critique de nos réglementations et procédures nationales reste nécessaire afin de s'assurer qu'elles incluent une protection suffisante des droits de l'homme et d'éviter ainsi le recours à Strasbourg. Un tel regard critique répond au principe de subsidiarité et peut contribuer à la diminution de la charge de travail de la Cour.

La jurisprudence de la Cour

Les remarques sur la qualité de la jurisprudence de la Cour inspirent plusieurs réserves à l'AIV. Selon le gouvernement, la Cour doit émettre des arrêts clairs et conséquents, elle

5 Ibid.

6 Cour européenne des droits de l'homme, 22 février 2011, Lalmahomed c. Pays-Bas, n° 26036/08 (Sect. 3).

ne doit en principe pas s'écarter des précédents et s'il arrive que, dans des circonstances exceptionnelles, elle le fasse, elle doit en expliciter les raisons. En outre, le gouvernement estime que l'attribution d'une satisfaction équitable en vertu de l'article 41 de la CEDH doit être faite avec cohérence. Il projette d'attirer l'attention de la Cour sur ces points. Si l'importance des principes évoqués est indéniable, ces remarques et le fait de vouloir les porter à l'attention de la Cour donnent l'impression que le gouvernement pense que la Cour ne s'en préoccupe pas assez et qu'elle néglige de prendre les mesures et créer les instruments qui permettraient de régler et de prévenir les problèmes. La lettre omet malheureusement d'étayer son propos et l'AIV craint qu'une telle critique dépourvue de fondement argumentaire ne contribue pas à l'objectif poursuivi par le gouvernement, à savoir garantir le bon fonctionnement de la Cour.

En outre, le gouvernement, se référant au principe de subsidiarité, estime que la Cour ne devrait en principe pas prendre en compte les faits postérieurs à la clôture de la procédure juridique nationale et qu'elle doit respecter l'évaluation des faits ou des intérêts opérée par la juridiction nationale, à moins qu'elle ne soit manifestement déraisonnable. En ce qui concerne la prise en compte de faits nouveaux, l'AIV partage l'idée que l'établissement des faits doit en principe rester du ressort du juge national. La jurisprudence montre que ce point de vue est aussi celui de la Cour, exception faite des cas relatifs aux droits de l'homme absolus, le droit à la vie (article 2) et l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants (article 3). La Cour ne s'estime alors pas liée par l'établissement des faits par le juge national⁷. Dans de tels cas, considérer des circonstances et faits nouveaux peut d'ailleurs aussi être à l'avantage de l'État défendeur, lorsque la situation dans le pays d'origine s'est entre-temps améliorée. Ainsi en 2004, la Cour a jugé – notamment sur la base d'une telle amélioration – que la CEDH n'interdisait pas aux Pays-Bas de renvoyer des demandeurs d'asiles vers le Sri Lanka⁸. L'AIV estime que c'est à la Cour que doivent être réservées la compétence et la responsabilité de décider s'il est nécessaire et souhaitable, dans les affaires portant sur les droits de l'homme absolus mentionnés plus haut, de prendre en compte les circonstances et faits nouveaux, ceci afin de lui permettre de juger en toute indépendance s'il y a violation des droits humains.

Selon l'AIV, la remarque que la Cour doit en principe respecter l'évaluation des intérêts faite par la juridiction nationale, à moins qu'elle ne soit manifestement déraisonnable, témoigne d'un manque de distance vis-à-vis du juge indépendant. Apprécier si cette évaluation au niveau national a porté atteinte aux libertés et droits fondamentaux d'un citoyen constitue la mission par excellence de la Cour. Si celle-ci laisse bien aux instances nationales une marge d'appréciation raisonnable, elle fixe aussi la limite d'une norme minimale de protection des droits de l'homme. L'interprétation de la CEDH et l'application de ces normes plancher font partie de la mission attribuée à la Cour aux termes de la Convention.

Considérant les réflexions du gouvernement sur le principe de subsidiarité, l'AIV souligne que ce principe, ici en relation avec la jurisprudence de la Cour, ne signifie pas que cette dernière est liée, dans son examen d'une atteinte éventuelle aux droits de la Convention, par le

7 Cour européenne des droits de l'homme, 4 décembre 1995, Ribitsch c. Autriche, n° 18896/91, 336.

8 Cour européenne des droits de l'homme, 17 février 2004, Venkadajalasarma c. Pays-Bas, n° 58510/00 (Sect. 2), in r.o. 67: « [...] la Cour ne saurait ignorer les progrès très réels qui ont été accomplis, et qui ont entraîné une amélioration sensible de la situation auparavant précaire des Tamouls arrivant ou séjournant à Colombo, comme le confirme le dernier rapport sur le Sri Lanka établi par le ministère néerlandais des Affaires étrangères[...] ».

jugement des autorités nationales. Aux termes de la CEDH, la Cour doit au contraire pouvoir conclure en toute indépendance vis-à-vis des autorités nationales.

Dans ce contexte, l'AIV tient encore à indiquer, que dans toutes les procédures devant la Cour, les États exercent une grande influence sur la façon dont celle-ci établit les faits ainsi que sur ses considérations dans une affaire concrète. Ils ont en effet largement la possibilité d'exposer par écrit leur point de vue, le contexte, la jurisprudence nationale et les intérêts en jeu, et peuvent, dans les affaires importantes, y apporter un complément oral. Les États individuels ont ainsi une influence considérable sur la qualité des décisions de la Cour.

L'AIV note encore que le gouvernement semble ne pas utiliser le principe de subsidiarité de façon tout à fait conséquente. Alors que, dans la présente lettre, il rappelle la Cour à la subsidiarité de son rôle et l'invite à laisser davantage de place aux autorités nationales, il a décidé, dans l'affaire du SGP (*Staatkundig Gereformeerde Partij*), d'ignorer un arrêt de la juridiction suprême néerlandaise sur la CEDH jusqu'à ce que la Cour se prononce à ce sujet⁹. Ce qui contredit l'idée que les autorités nationales doivent elles-mêmes garantir les droits de l'homme et que le rôle de la Cour est subsidiaire.

Le rôle du Comité des ministres

Le gouvernement plaide dans sa lettre en faveur d'un rôle actif du Comité des ministres – point de vue auquel adhère totalement l'AIV – sans préciser toutefois dans quels domaines le Comité devrait renforcer son action¹⁰. Faute d'apporter ces précisions, la lettre pourrait être source de malentendus. Bien que l'existence d'une saine dynamique entre la Cour et les États membres du Conseil de l'Europe soit indispensable, la mission première de la Cour consiste à juger, indépendamment de ces États, du respect des droits de l'homme dans les affaires qu'elle examine. Un État n'apprécie pas toujours d'être débouté et de voir un de ses résidents obtenir gain de cause auprès de la Cour. C'est inhérent au système de protection choisi. La Cour est en quelque sorte le critique du pouvoir, et il doit en être ainsi. Il faut éviter que le Comité des ministres donne à la Cour des instructions contraires à l'indépendance de jugement que lui a attribuée la CEDH, telles que des indications sur l'interprétation de la Convention et la marge d'appréciation.

L'AIV souhaite toutefois attirer l'attention sur un domaine où un rôle actif du Comité des ministres – et en son sein, des Pays-Bas – est crucial. En vertu de l'article 46 de la CEDH, il incombe au Comité des ministres de contrôler l'application des arrêts de la Cour. Il est essentiel que les États membres soient prêts, durant les réunions du Comité spécifiquement dédiées aux droits de l'homme, à se rappeler mutuellement à l'ordre quant à la mise en œuvre correcte de ces arrêts. Dans la pratique, cela ne devrait être nécessaire que de temps à autre ; on peut en effet compter que les États membres appliquent loyalement les obligations découlant de la CEDH – telles qu'éventuellement rappelées par une condamnation de la Cour. Il n'en demeure pas moins primordial pour le bon

9 Lettre du ministre de l'Intérieur et des Relations au sein du Royaume au Président de la Chambre des représentants, en date du 8 avril 2011, 28 481, n° 8. Le SGP, parti politique réformé, refuse pour des principes d'ordre religieux de présenter des femmes comme candidates. Requête n° 58369/10, *STAATKUNDIG GEREFORMEERDE PARTIJ against the Netherlands*, 6 octobre 2010.

10 Conseil consultatif pour les questions internationales, « Le Conseil de l'Europe : moins mais mieux », avis n° 33, La Haye, octobre 2003.

fonctionnement du système que les États membres jouent un rôle actif et soient prêts, le cas échéant, à faire pression sur ceux d'entre eux qui, par exemple, tardent à adapter leur législation. Ceci ne vaut pas seulement pour les pays d'Europe centrale et orientale mais aussi pour l'Italie et le Royaume-Uni¹¹.

Accessibilité de la Cour

Le droit de recours individuel est un caractère essentiel du système de la CEDH en vue de la protection des droits humains, qui implique que la Cour soit accessible à tous. Les obstacles que le gouvernement envisage de mettre en place dans l'accès à la Cour constituent selon l'AIV une menace pour le droit de recours individuel et sont à ce titre indésirables. Les solutions en matière de charge de travail doivent de préférence être recherchées dans un traitement plus efficace des nombreuses plaintes infondées et l'amélioration des processus de travail. L'AIV estime que les propositions visant à réduire la charge de travail de la Cour devront être axées sur le fait que les procédures juridiques en cause ne sont pas ordinaires mais qu'elles concernent la violation éventuelle des droits humains des requérants. D'où l'importance d'un libre accès à la Cour.

Le gouvernement se prononce pour l'introduction d'un nouveau mécanisme de filtrage, devant être mis en œuvre par les membres du greffe. L'AIV souscrit à l'idée que le nombre important de plaintes infondées nécessite un mécanisme de tri. Dans cette optique, la Cour a elle-même pris plusieurs mesures. Suite à l'entrée en vigueur du 14^e Protocole à la CEDH, les requêtes manifestement infondées peuvent être réglées par un juge unique. La nécessité de mécanismes de filtrage complémentaires dépendra notamment des résultats de cette mesure. Selon l'AIV, tout mécanisme de cet ordre devra répondre aux exigences d'une justice indépendante et impartiale. Aussi important que soit le rôle joué par les membres du greffe dans la préparation des jugements, c'est au juge que doit incomber la responsabilité finale de ces décisions.

L'AIV tient à exprimer ses préoccupations concernant les trois propositions suivantes visant à freiner l'accès à la Cour : application d'une amende aux requérants déposant à plusieurs reprises une plainte manifestement infondée ; mesures disciplinaires contre les avocats dans des situations devant être qualifiées d'usage abusif du droit ; instauration d'un droit de greffe.

La première proposition constitue une menace pour le droit de recours individuel. Toute personne estimant que ses droits fondamentaux sont violés a le droit de requérir en justice. Il est souvent difficile, voire impossible, pour un requérant individuel d'évaluer ses chances de succès. Ce n'est pas à lui de juger si sa plainte est fondée mais à la Cour. Le requérant n'ayant aucun contrôle sur l'issue du procès, la seule façon pour lui de ne pas risquer une amende sera de ne pas introduire de recours.

Par ailleurs, l'AIV estime que menacer les avocats de mesures disciplinaires est un mauvais moyen, impropre à diminuer la charge de travail de la Cour. Une telle menace pourrait conduire les avocats à renoncer à assister des personnes persuadées que leurs droits fondamentaux sont bafoués. Il faut aussi considérer qu'une telle mesure devrait être appliquée non seulement aux Pays-Bas mais dans chacun des 47 pays membres du Conseil de l'Europe. Il n'est pas impensable que les autorités de certains d'entre eux utilisent cette

11. Cour européenne des droits de l'homme, 6 octobre 2005, *Hirst c. Royaume-Uni* (n° 2) [GC], n° 74025/01, 2005-IX.

nouvelle réglementation pour museler les avocats. La mesure proposée pourrait inciter les avocats à adopter une attitude plus réservée et limiter inconsiderément l'accès à la Cour pour les plaignants, à plus forte raison si elle s'accompagne de l'obligation de se faire représenter comme cela est aussi envisagé. Il est toutefois possible de responsabiliser les avocats en leur demandant de ne pas inutilement encombrer le système. L'AIV considère que le droit disciplinaire néerlandais existant offre des garanties suffisantes et qu'élaborer des mesures complémentaires en la matière est inutile¹².

En ce qui concerne la troisième proposition – l'instauration de droits de greffe – l'AIV estime qu'elle ne devra pas entraver l'accès à la Cour, notamment pour les personnes les plus vulnérables telles que les détenus et les demandeurs d'asile, mais aussi pour, par exemple, les représentants des petites ou moyennes entreprises. Les personnes sans revenu ou à faibles revenus devront être exemptées, comme cela est possible dans notre pays. L'AIV remarque encore que, dans sa proposition d'un droit de greffe, le gouvernement estime qu'il faudra introduire un tarif différencié selon les pays parties au traité, compte tenu des écarts importants de niveau de vie. Or ceci entraînera sans doute des coûts administratifs élevés. Il est donc aussi nécessaire de se demander si ces coûts de perception sont en rapport avec l'objectif fixé.

Adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme

Le traité de Lisbonne prévoit l'adhésion de l'Union européenne à la CEDH. Les États généraux comme le gouvernement se sont précédemment montrés favorables à cette adhésion, qui permettra de combler une lacune de la protection juridique européenne. Mais le gouvernement indique dans le présent document que les conditions de l'adhésion de l'UE doivent être « le plus rigoureusement possible détaillées ». Les négociations entre l'Union et le Conseil de l'Europe ayant été menées à bien, on peut se demander d'où pourrait encore venir ce besoin de détails. Les conditions mentionnées dans le document gouvernemental sont soit fixées dans les textes existants, soit depuis longtemps l'objet d'un consensus au sein du processus de négociations. Les points nécessitant, selon le gouvernement, d'être encore détaillés n'apparaissent pas clairement à la lecture. Il en va de même des éléments des règles internes de l'UE – encore à établir – dont l'importance est telle que les Pays-Bas devraient y conditionner leur approbation de l'accord d'adhésion. Au final, l'AIV conseille au gouvernement de conserver dans ce dossier la ligne antérieurement tracée et de soutenir sans réserves le processus d'adhésion.

12 Article 46 de la loi régissant la profession d'avocat : Les avocats relèvent des juridictions disciplinaires pour tout acte ou omission qui serait incompatible avec le devoir de diligence qui leur incombe en tant qu'avocats à l'égard des personnes dont ils défendent ou doivent défendre les intérêts, ainsi que pour toute infraction au code de déontologie de l'Ordre néerlandais des avocats et aux règles de l'éthique professionnelle. Les jugements sont prononcés par les conseils de discipline en première instance et par la cour de discipline (juridiction suprême en la matière) en appel.

Lettre du ministre néerlandais de la Sécurité et de la Justice à la Présidente de la Chambre des représentants

LES DROITS DE L'HOMME DANS LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

La Haye, le 3 octobre 2011

Le 14 avril 2011, la commission permanente de la Chambre des représentants pour la Sécurité et la Justice a demandé des informations sur la position prise par les Pays-Bas, lors de la conférence ministérielle d'Izmir consacrée à la Cour européenne des droits de l'homme, sur le mode de travail de la Cour, la marge d'appréciation des États et l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Lors du débat général sur la politique européenne, le 19 avril 2011, le ministre des Affaires étrangères s'est engagé à fournir au Sénat le point de vue détaillé du gouvernement sur ces sujets. Il a pris le même engagement auprès de la Chambre des représentants pendant la concertation générale du 14 juin 2011. Par ailleurs, le Sénat a adopté deux motions sur ces points, présentées par Mme Bemelmans-Videc et al. (EK 32 500 V, B) et M. Engels et al. (EK 32 500, O). Enfin, deux motions, présentées par MM. Çörüz et Omtzigt (TK 32 500 VI, n° 29) et M. Voordewind (TK 32 735, n° 11) doivent encore être soumises au vote des membres de la Chambre des représentants. Par la présente, je me propose, également au nom du ministre des Affaires étrangères, de préciser le point de vue du gouvernement néerlandais sur la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après : « la Cour ») et l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : « la Convention » ou « la CEDH »).

Contexte

La Convention européenne des droits de l'homme est d'une importance indéniable pour l'Europe. Souvent, la Cour donne une impulsion à l'adaptation de la législation et à la réforme des systèmes judiciaires nationaux, notamment dans les pays d'Europe centrale et orientale. Elle a été dans le passé un facteur essentiel de garantie de l'état de droit dans toute l'Europe, rôle qu'elle doit continuer à assumer. Il faut bien réaliser qu'un solide ancrage des principes de l'état de droit dans les autres pays européens est aussi dans l'intérêt (notamment économique) des Pays-Bas. Comme il est dans leur intérêt, dans la perspective de l'adhésion de l'UE à la Convention, de veiller au bon fonctionnement de la Cour.

La situation actuelle inspire au gouvernement des craintes quant au fonctionnement de la Cour sur le long terme : le grand nombre d'affaires dont elle est saisie se traduit par un important retard et un recours croissant aux mesures provisoires.

Ce tableau général doit cependant être nuancé s'agissant des affaires contre les Pays-Bas. À l'heure actuelle, la Cour compte un peu plus de 1 500 affaires pendantes contre notre pays (ce qui équivaut à 1 % des plaintes totales déposées à Strasbourg). Les statistiques des années passées révèlent que la Cour déclare manifestement infondées ou irrecevables pour d'autres motifs la grande majorité des requêtes (plus de 90 %). Depuis le 1^{er} janvier 2007, les Pays-Bas ont été condamnés dans dix affaires, ce qui les place, en termes de nombre de violations avérées, au même niveau que Saint-Marin. Ces violations concernent principalement la procédure pénale et le droit des étrangers, la dernière condamnation en matière de protection sociale remontant à près de dix ans. Le nombre de mesures provisoires à l'encontre des Pays-Bas ne correspond pas non

plus parfaitement à l'image esquissée plus haut : depuis le début de l'année 2011, plus de 140 demandes ont été déposées par des avocats néerlandais, dont 8 ont été admises (soit plus de 5 %). Enfin, le Comité des ministres contrôle en ce moment l'exécution de huit arrêts concernant les Pays-Bas, un chiffre qui représente 0,11 % du nombre total d'affaires pendantes devant le Comité. Cet organe décisionnel politique, notamment chargé de surveiller l'application des décisions de la Cour, se réunit plusieurs fois par an à cet effet en formation plénière et examine des affaires parfois très sensibles politiquement, comme l'affaire Hirst, contre le Royaume-Uni, relative au retrait du droit de vote des détenus:

Malgré ces chiffres favorables, le gouvernement néerlandais estime qu'il est de son devoir constitutionnel (article 90 de la Constitution) et conventionnel (article 1 de la Convention) de participer pleinement aux négociations en vue de garantir durablement l'avenir de la Cour, d'autant que l'influence de cette dernière sur l'ordre juridique néerlandais ne se limite pas aux arrêts impliquant directement les Pays-Bas.

La réforme de la Cour doit fournir une solution au considérable retard accumulé dans le traitement des dossiers, de sorte qu'elle puisse continuer à se concentrer sur les affaires justifiant un examen au fond. L'occasion doit également être saisie pour garantir la qualité de ses arrêts. En conséquence, les efforts du gouvernement dans le processus lancé à Interlaken – et dans lequel s'inscrit la conférence ministérielle d'Izmir – portent sur les volets suivants : (a) ancrage du principe de subsidiarité, (b) efficacité des méthodes de travail de la Cour, (c) renforcement de l'intégration institutionnelle de la Cour, (d) garantie de la qualité de la jurisprudence, (e) réflexion sur la grande accessibilité de la Cour, et (f) recherche de solutions nationales spécifiques. Ces différents aspects sont détaillés ci-dessous, et suivis du point de vue du gouvernement sur l'adhésion de l'Union européenne à la Convention.

Ancrage du principe de subsidiarité

La Cour européenne des droits de l'homme est un organe subsidiaire, qui intervient en complément de la protection des droits humains offerte en premier lieu au niveau national. Le principe de subsidiarité de la Convention est exprimé dans plusieurs de ses dispositions. Ainsi, un requérant doit avoir épuisé toutes les voies de recours internes avant de pouvoir saisir la Cour. Cette dernière a aussi donné corps au principe de subsidiarité dans sa jurisprudence en développant la doctrine de la « *marge d'appréciation* », qui laisse aux parties contractantes un certain pouvoir discrétionnaire concernant la façon de garantir au niveau national les droits et libertés consignés dans la Convention. En effet, il n'entre pas dans les attributions de la Cour d'harmoniser la législation des diverses parties. Seuls les droits mentionnés aux articles 2 et 3 de la Convention (soit, respectivement, le droit à la vie et l'interdiction de la torture) ne laissent selon la Cour aucune marge de manœuvre aux pays. Le principe de subsidiarité est l'expression de la responsabilité partagée des États et de la Cour en matière de garantie des droits inclus à la Convention.

Ce principe implique d'une part qu'il est nécessaire de fournir une protection suffisante, au niveau national, à l'acquis de la Convention. Le gouvernement estime que l'ordre juridique néerlandais satisfait à ce devoir, non seulement dans le processus législatif (les Instructions sur la réglementation impliquent l'obligation de vérifier, dans l'exposé des motifs, la conformité d'un projet de loi aux dispositions de la Convention) mais aussi dans le rendu de la justice, l'existence de voies de recours nationales et les diverses formations juridiques. La création du Collège des droits de l'homme, prévue par un projet de loi en cours d'examen au Sénat, devrait encore renforcer ces mécanismes nationaux. Dans les pays d'Europe où de tels mécanismes sont absents ou insuffisants, leur développement devra être entrepris, éventuellement avec le soutien de l'UE.

Le principe de subsidiarité implique d'autre part que la Cour elle-même doit veiller à donner sa pleine consistance à cette notion dans le rôle qui est le sien. Ainsi, elle ne devrait théoriquement prendre en considération aucun fait postérieur à la clôture de la procédure judiciaire interne, puisque le juge national n'a pas encore eu l'occasion de prendre position à ce sujet. De même, elle devrait en principe respecter l'appréciation des faits ou l'examen pondéré des intérêts effectué par une autorité judiciaire nationale, sauf si cette appréciation ou cet examen est manifestement déraisonnable. Le mode de protection des droits peut varier par pays, conséquence logique des différences socioéconomiques, politiques et juridiques dans les 47 parties contractantes. Le gouvernement néerlandais ne cessera de rappeler ce message à la Cour dans le cadre des procédures en cours ou de diverses interventions ou déclarations. Il agira en concertation avec d'autres pays partageant les mêmes vues au sein du Comité des ministres.

Le caractère subsidiaire de la Cour peut également se traduire par une interprétation et une application strictes des conditions de recevabilité existantes. En 2010, une clause « de minimis » a été introduite : est déclarée irrecevable la requête d'un requérant qui n'a subi aucun « préjudice important » du fait de la violation supposée de la Convention. Cette condition n'a encore eu que peu d'influence sur la jurisprudence de Strasbourg. Le gouvernement estime que la Cour devrait davantage exploiter les possibilités en la matière qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent, point de vue qu'il soutient dans les négociations en cours sur la réforme de la Cour.

Efficacité des méthodes de travail de la Cour

Il est manifeste que la charge de travail de la Cour exige de poursuivre la rationalisation des processus de traitement des plaintes. Différentes pistes peuvent être proposées à cet effet : (a) régulation des mesures provisoires, (b) filtrage des requêtes, (c) traitement des affaires répétitives, et (d) introduction d'un mode d'adaptation des procédures plus flexible.

Mesures provisoires

Dans le cas où le requérant risque de subir un préjudice irréparable, la Cour a la possibilité d'imposer une mesure à effet suspensif. Si celle-ci s'applique en principe dans une affaire donnée, la motivation de la Cour peut lui donner une portée plus générale. La Cour indique alors que chaque cas satisfaisant aux conditions qu'elle a énoncées relève de la sphère d'application de la mesure provisoire. Les mesures provisoires sont juridiquement contraignantes pour les parties contractantes contre lesquelles elles sont dirigées. Elles sont souvent utilisées pour interdire à un État d'expulser une ou plusieurs personnes, comme il en avait l'intention. Dans la pratique, la Cour ne se sert de cette possibilité que si la vie du requérant est en danger ou qu'il risque de subir des traitements inhumains. La mesure provisoire ne donne aucune indication sur le fond mais suspend l'expulsion jusqu'à ce la Cour ait pu l'examiner. Il s'agit donc d'une mesure suspensive et non d'un « arrêt » de la Cour. Reste que celle-ci n'utilisera un tel instrument que si, après examen de la requête, elle estime *prima facie* que le risque de dommage irréparable est réel.

Comme indiqué plus haut, le nombre de demandes de mesures provisoires a considérablement augmenté, raison pour laquelle le gouvernement estime nécessaire de réguler l'usage de cet instrument, en se basant notamment sur les expériences de ces dernières années. Dans ce contexte, il a accueilli favorablement l'actualisation du 28 juillet 2011 des *Instructions pratiques* à l'attention des requérants et de leurs représentants. Les pistes suivantes peuvent encore être envisagées :

- *Réduction du délai de traitement au fond de l'affaire après l'application d'une mesure provisoire*

Dans la pratique, le délai entre le prononcé d'une mesure provisoire et le jugement au

fond est très long. Cette situation pouvant être dans l'avantage du requérant, elle crée un effet d'appel. Il serait souhaitable que la Cour applique systématiquement l'article 41 de son Règlement (traitement prioritaire) après avoir prononcé une mesure provisoire, et lui adjoigne un délai fixe de traitement, de par exemple six mois.

- *Possibilité, pour un État, de contester l'application d'une mesure provisoire*
Actuellement, le prononcé d'une mesure provisoire n'est pas toujours précédé d'une procédure contradictoire. C'est pourquoi les Pays-Bas proposent d'instaurer un mécanisme permettant à un État de contester une telle mesure, de sorte que la Cour puisse prendre connaissance des informations dont il dispose. Lors d'une visite du ministre de la Sécurité et de la Justice, la Cour s'est montrée disposée à établir un tel mécanisme dans l'avenir, ce dont le gouvernement se réjouit.
- *Vérification par la Cour que la demande de mesure provisoire est effectuée en accord avec le requérant*
La Cour doit s'assurer qu'une requête ou une demande de mesure provisoire est déposée en accord avec le requérant, et non à la seule initiative de l'avocat. Ce dernier doit donc être en mesure de produire une autorisation signée et récente.
- *Amélioration de la communication entre la Cour et les États en matière de mesures provisoires*
La pratique montre que la communication manque parfois de clarté. Il est important d'améliorer cette situation, autant pour les services chargés de l'expulsion des étrangers que pour les requérants et leurs représentants, qui doivent pouvoir mesurer leurs chances de succès lorsqu'ils déposent une demande de mesure provisoire. Le gouvernement se réjouit de constater que, suite à la visite du ministre de la Sécurité et de la Justice, la Cour a décidé de publier semestriellement des statistiques sur le nombre de demandes de mesures provisoires déposées, accordées et refusées, en précisant le pays visé par la mesure et, pour les affaires d'expulsion d'étrangers, le pays d'origine.
- *Garantie de cohérence*
Le gouvernement se félicite de la récente décision de la Cour de centraliser les procédures concernant les mesures provisoires au sein du greffe. Il sera ainsi plus facile de mener une politique cohérente en la matière et de centraliser toutes les informations pertinentes.

Filtrage : quelle formation pour quel type d'affaires ?

Comme indiqué précédemment, plus de 90 % des requêtes sont déclarées non fondées ou irrecevables. Suite à l'entrée en vigueur, en 2010, du Protocole n° 14, ces requêtes peuvent être rejetées par un juge unique. Le gouvernement estime cependant nécessaire de réfléchir à l'introduction d'un nouveau mécanisme de filtrage afin d'optimiser l'efficacité de la Cour dans le traitement de ces requêtes. Si différents pays plaident pour l'instauration d'une nouvelle catégorie de juges chargée du filtrage, le gouvernement néerlandais estime préférable que ces activités soient effectuées par des membres du greffe spécialement désignés à cet effet.

Affaires répétitives

Le nombre d'affaires pendantes est actuellement d'environ 150 000. La Cour estime que 90 000 d'entre elles seront déclarées irrecevables ou manifestement infondées, mais ne peut encore les clôturer par manque de capacités. Approximativement la moitié des 60 000 affaires restantes sont dites répétitives, c'est-à-dire qu'elles concernent des plaintes analogues à des

cas où la Cour a déjà constaté une violation de la Convention. Le traitement efficace de ces affaires requiert des solutions particulières :

- Le gouvernement néerlandais se réjouit de l'initiative de la Cour d'introduire dans son Règlement la « procédure de l'arrêt pilote » (article 61 entré en vigueur le 1^{er} avril 2011), qui lui permet de prononcer un arrêt de principe unique, susceptible d'être ensuite appliqué aux affaires pendantes analogues ;
- Le gouvernement se félicite également de la récente modification du mode de contrôle de l'application des arrêts de la Cour, qui met l'accent sur la lutte contre les problèmes structurels constatés dans les systèmes juridiques nationaux ;
- Il s'agit maintenant de déterminer quelle formation, au sein de la Cour, doit se charger de ces affaires répétitives ;
- Enfin, le gouvernement est favorable à l'introduction d'« avis consultatifs », qui offriraient aux instances judiciaires suprêmes d'un pays la possibilité de demander l'avis non contraignant de la Cour concernant l'interprétation de la Convention. Cela permettrait aux autorités nationales de vérifier si une ligne jurisprudentielle donnée est conforme à la Convention, ce qui devrait éviter de voir la Cour saisie de multiples requêtes individuelles portant sur le même sujet. Le gouvernement estime qu'un tel système renforcerait le principe de subsidiarité. Une fois l'avis émis, les autorités nationales peuvent le mettre en œuvre dans leur ordre juridique, en tenant compte de leur propre contexte juridique, social et politique.

Adaptation plus flexible de l'organisation et des procédures

Pour une mise en œuvre plus rapide et efficace des réformes nécessaires, il faut pouvoir amender plus aisément les dispositions procédurales de la Convention (sans passer par un protocole soumis à une procédure de ratification distincte dans toutes les parties contractantes). Un tel instrument (statut) devra être ancré dans la Convention. Il pourrait intégrer des dispositions actuellement incluses dans ce document ainsi que d'autres faisant actuellement partie du Règlement de la Cour. Un statut présente aussi l'avantage de pouvoir définir des règles complémentaires pour les mesures provisoires, telles que proposées plus haut.

Renforcement de l'intégration institutionnelle de la Cour

Dans tout ordre juridique, le juge fait partie intégrante d'un système de checks and balances (poids et contrepoids). Cela vaut aussi pour le mécanisme de contrôle prévu par la Convention. Au sein du Conseil de l'Europe, le Comité des ministres (CM) est en effet l'organe de la prise de décision politique. Le CM a compétence pour compléter ou préciser la teneur des normes incluses à la Convention au moyen de décisions officielles, qui peuvent par exemple prendre la forme de recommandations aux États membres en lien avec l'actualité politique d'un pays, ou de réponses aux questions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE), par exemple sur la liberté religieuse ou encore les directives politiques générales en matière de droits des LGBT (lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres). Dans sa jurisprudence, la Cour se réfère régulièrement aux décisions du CM. Ce dernier a par ailleurs pour mission de surveiller l'exécution des arrêts qu'elle prononce. Le gouvernement, en vue de garantir la légitimité démocratique de la Cour, veut éviter qu'elle ne s'isole. À cet effet, de multiples moyens devront être mis en œuvre pour favoriser le dialogue entre celle-ci et les États membres, et la rapprocher de l'actualité sociopolitique. Les Pays-Bas plaident en faveur d'un rôle accru du CM en la matière, afin de renforcer le dialogue entre la Cour et le monde politique (*checks and*

balances) et d'ainsi mieux assurer sa connexion avec les évolutions actuelles. Il convient dans ce cadre de respecter le principe selon lequel le CM ne s'exprime pas sur les affaires en cours. Comme au niveau national, le politique devra faire preuve d'une certaine réserve à l'égard de l'indépendance de l'autre pouvoir (c'est-à-dire la Cour). Bien entendu, l'APCE a aussi un rôle à jouer dans ce dialogue. Par ailleurs, la concertation périodique entre la Cour et les agents des diverses parties contractantes permet d'aborder des questions d'ordre procédural. Enfin, le dialogue pourrait être enrichi par l'intervention dans des affaires pendantes contre d'autres pays ; ce faisant, la Cour pourrait intégrer le point de vue des Pays-Bas dans sa décision.

Garantie de la qualité de la jurisprudence

En vue de permettre aux requérants d'évaluer correctement leurs chances et aux autorités nationales (législateur, exécutif et pouvoir judiciaire) d'appliquer l'acquis de la Convention conformément au principe de subsidiarité, la jurisprudence de la Cour se doit d'être claire et cohérente. Il importe, dans un souci de sécurité juridique, que la Cour suive les lignes précédemment établies et que si, dans des circonstances exceptionnelles, elle est amenée à renoncer à ce principe et à infléchir sa jurisprudence, elle en expose précisément les raisons. Dans le même ordre d'idées, il est nécessaire de veiller à une application cohérente de l'article 41 de la Convention, relatif à l'octroi d'une satisfaction équitable, afin d'éviter un effet d'appel. Le gouvernement néerlandais ne cessera de rappeler ces points à la Cour, notamment dans le cadre de la concertation périodique entre cette dernière et les agents des États membres.

La qualité de la jurisprudence est indissociablement liée à celle des juges. La Cour reconnaît elle-même que la vigilance s'impose en la matière. La procédure de nomination des juges est indirecte : une partie contractante propose trois candidats, mais la nomination relève de l'APCE (au sein de laquelle les Pays-Bas sont représentés par sept sénateurs et sept membres de la Chambre des représentants).

La procédure de sélection suivie aux Pays-Bas (où la décision du Conseil des ministres est précédée d'un appel public à candidatures et de l'avis d'un comité indépendant constitué de trois membres, dont le président de la Cour suprême et le vice-président du Conseil d'État) est considérée en Europe comme l'une des meilleures pratiques. Aussi le gouvernement va-t-il fournir des informations à ce sujet à d'autres pays et les inviter à instaurer un mécanisme similaire. Les Pays-Bas participeront également à un groupe de travail au sein duquel les États membres du Conseil de l'Europe partageront les meilleures pratiques.

Le gouvernement a appris avec satisfaction que la procédure de nomination des juges au niveau européen avait été consolidée : un panel de sélection récemment créé (dans lequel siègent également d'anciens juges de la Cour) examinera désormais les candidatures avant que l'APCE n'effectue son choix. Les Pays-Bas suivront attentivement les travaux de ce panel et de l'Assemblée parlementaire. Ces organes doivent prévenir la nomination des candidats qui ne satisfont pas aux exigences, n'ont pas l'expérience pertinente requise ou qui, au vu de leur fonction actuelle, ne présentent pas les garanties d'indépendance voulues.

Accessibilité de la Cour

Le système actuel repose sur le principe de la facilité de l'accès à la Cour : le requérant peut déposer sa plainte dans sa propre langue, il n'est pas tenu de se faire représenter ni de payer de droits de greffe pour l'utilisation des services de la Cour. La question est de savoir si ce système est encore tenable. Plus de 90 % des requêtes sont déclarées irrecevables ou manifestement infondées par la Cour. Celle-ci est destinée à offrir aux individus un dernier filet de sauvetage,

elle n'a pas été créée pour consacrer la majeure partie de son temps à des plaintes qui ne la concernent en rien. Elle ne devrait pas non plus avoir à se prononcer dans des affaires d'importance mineure. Il s'agit donc d'inciter les requérants à réfléchir avant de saisir la Cour. On peut ainsi envisager l'instauration d'un droit de greffe, dont certaines catégories seraient exonérées, comme cela est le cas au niveau national. Le montant devra en être différencié par pays, car les écarts de niveau de vie entre les parties contractantes sont importants. Si sa plainte ne fait pas partie des 90 % d'affaires manifestement infondées, le requérant doit se voir rembourser les droits versés.

Pour les raisons mentionnées plus haut, c'est avec intérêt que le gouvernement néerlandais a pris connaissance des initiatives visant à réguler l'accès à la Cour. Il est ainsi favorable à la proposition de la Cour de rendre désormais obligatoire la représentation des requérants, ainsi qu'à la suggestion allemande d'infliger une amende aux requérants ayant déposé à plusieurs reprises une plainte manifestement infondée.

Enfin, le gouvernement veut étudier au niveau national la possibilité de prendre des mesures (par exemple d'ordre disciplinaire) contre les avocats dans les cas considérés comme relevant d'un usage abusif du droit.

Recherche de solutions nationales spécifiques

La recherche de solutions aux problèmes auxquels la Cour est confrontée doit prendre en compte le fait que 60 % des plaintes proviennent de cinq pays, à savoir l'Italie, l'Ukraine, la Roumanie, la Russie et la Turquie. Afin d'endiguer ce flux, le gouvernement veut étudier la faisabilité d'une approche ciblant davantage les pays. Il revient au Conseil de l'Europe de concentrer son assistance technique sur ces pays et de lui donner un caractère plus contraignant. Il peut, le cas échéant, ajuster son action à certains instruments de l'UE tels que le programme de voisinage (PEV).

Le gouvernement néerlandais défendra ces idées dans tous les organes pertinents du Conseil de l'Europe, si possible en concertation avec d'autres pays partageant les mêmes vues. Ayant constaté que les Pays-Bas ne sont pas seuls à s'intéresser aux problèmes mentionnés ci-dessus et aux solutions avancées, il ne pense pas être isolé dans ce débat et s'attachera à rechercher des partenariats avec divers pays, dont en particulier le Royaume-Uni, qui présidera le Comité des ministres de novembre 2011 à mai 2012.

Adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme

L'adhésion de l'UE à la Convention est prévue à l'article 6 du traité sur l'UE : « L'Union adhère à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Cette adhésion ne modifie pas les compétences de l'Union telles qu'elles sont définies dans les traités. »

Les citoyens pourront ainsi, après épuisement des voies de recours au niveau européen, saisir la Cour s'ils estiment qu'un acte des institutions européennes porte directement atteinte à leurs droits. En outre, s'agissant d'actes d'États membres basés sur le droit européen, ils auront non seulement la possibilité d'attaquer cet État devant la Cour (après épuisement des voies de recours nationales) mais aussi l'UE, puisque c'est elle qui est responsable de la législation ayant fondé l'acte en question. Les responsabilités des États membres et de l'Union seront ainsi mieux partagées.

Position des Pays-Bas

Pour les Pays-Bas, il est important que les conditions de l'adhésion, telles que fixées dans le mandat de négociation de l'UE, soient le plus rigoureusement possible détaillées dans l'accord d'adhésion et les règlements internes à l'Union.

Les Pays-Bas posent un certain nombre de conditions à l'adhésion. Ainsi, la répartition des compétences entre l'UE et les États membres doit rester inchangée, ce qui signifie notamment que la Cour de justice de l'UE doit préalablement se prononcer sur l'interprétation précise des dispositions européennes liées aux requêtes présentées devant la Cour européenne des droits de l'homme. En outre, il importe de mettre en place un mécanisme de « co-défendeur », permettant à l'UE d'être impliquée au titre de partie défenderesse dans une procédure de plainte contre un État membre de l'UE sur l'application du droit européen, et inversement. Par ailleurs, les règlements internes doivent prévoir que le juge qui siègera à la Cour européenne des droits de l'homme au nom de l'UE devra être expérimenté en matière d'application du droit européen et familier de la répartition des compétences au sein de l'UE.

Les Pays-Bas attachent également une grande importance à ce que l'UE soit placée sur un pied d'égalité avec les autres parties au sein du Comité des ministres dans l'exercice des tâches confiées à ce dernier par la Convention.

Il est évident que l'accord d'adhésion et les règlements internes à l'UE sont étroitement liés et constituent un ensemble indissociable. Aussi les Pays-Bas tiennent-ils à ce que, en parallèle à la rédaction du projet d'accord d'adhésion, l'Union prenne le temps de négocier les règlements internes. Lors du conseil JAI des 9 et 10 juin dernier, ils ont appelé la Commission à fournir dans les plus brefs délais de nouvelles propositions en la matière. Les Pays-Bas ne donneront leur approbation globale qu'une fois un accord trouvé sur ces deux volets.

Procédure

Le 4 juin 2010, le Conseil européen a adopté un mandat de négociation détaillé qui confie à la Commission la tâche de mener les pourparlers au nom de l'UE. La Commission fait régulièrement un état des avancées auprès du groupe de travail Droits fondamentaux et Libre circulation des personnes. Ce groupe de travail du Conseil étudie aussi en ce moment les règlements internes d'application et de mise en œuvre de l'accord d'adhésion.

Du côté du Conseil de l'Europe, l'entrée en vigueur du Protocole n^o 14, également en juin 2010, a rendu possible l'adhésion de l'UE en incluant à la Convention l'article 59, paragraphe 2, rédigé comme suit : « L'Union européenne peut adhérer à la présente Convention. » Pour le Conseil de l'Europe, un groupe de sept experts d'États membres de l'UE¹ et de sept experts de pays non membres² mène les négociations. Choisi au sein du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH), le groupe d'experts rend également compte à cet organe dépendant du Comité des ministres et où sont représentés les quarante-sept membres du Conseil de l'Europe. Au cours de l'année passée, les quatorze experts du Conseil de l'Europe et la Commission se sont rencontrés à huit reprises dans le cadre d'un groupe de négociation placé sous la présidence norvégienne. Celle-ci rend compte au CDDH.

1 À savoir : l'Allemagne, la Finlande, la France, la Lettonie, les Pays-Bas, la Roumanie et le Royaume-Uni.

2 À savoir : l'Arménie, la Croatie, la Fédération de Russie, le Monténégro, la Norvège, la Suisse et la Turquie.

Bien entendu, les Pays-Bas sont étroitement impliqués dans la préparation du point de vue que la Commission défend au nom de l'UE, ainsi que dans les négociations mêmes, puisqu'un expert néerlandais a été choisi pour faire partie du groupe chargé de mener ces dernières.

Les pourparlers sur les conditions de l'adhésion ont débuté en juillet 2010 et se sont achevés, pour ce qui est du niveau des experts, le 24 juin dernier. Le Comité des ministres du Conseil de l'Europe doit maintenant émettre un jugement politique sur les résultats obtenus, ce qu'il fera probablement d'ici la fin de l'année.

En ce qui concerne l'UE, les États membres et les institutions poursuivront, sous la présidence polonaise, les négociations engagées sur les règlements internes d'application de l'accord d'adhésion.

La Commission et chacun des États membres ont la possibilité de demander à la Cour de justice de l'UE de vérifier si le projet d'accord d'adhésion est conforme aux traités européens et à la répartition des compétences au sein de l'UE. Si la Cour de justice estime que ce n'est pas le cas, les négociations doivent être reprises. La Commission a d'ores et déjà indiqué qu'elle soumettrait l'accord à la Cour de justice.

L'accord final doit être approuvé par les 47 pays parties à la Convention (dont tous les États membres de l'UE), ainsi que par l'Union. La décision de conclusion de l'accord, qui inclura les règlements internes nécessaires, doit être adoptée à l'unanimité du Conseil, après approbation du Parlement européen. Avant d'entrer en vigueur, elle doit aussi être approuvée par les États membres de l'UE, conformément aux dispositions prévues par leur Constitution. En conséquence, l'accord d'adhésion comme la décision de l'UE de conclusion de cet accord doivent être soumis au Parlement.

Rapports de force

L'adhésion à la Convention bénéficie d'un large soutien au sein de l'UE. Les présidences hongroise et polonaise ont indiqué vouloir progresser rapidement dans la rédaction de l'accord d'adhésion et des règlements internes afférents.

Quelques États membres du Conseil de l'Europe mais non de l'UE font toutefois preuve de moins d'empressement. Le Conseil de l'Europe attache une grande importance au principe d'égalité entre ses membres, qu'ils soient par ailleurs membres ou non de l'UE. Certains pays craignent en outre que l'Union ne bénéficie d'un statut privilégié.

Le ministre de la Sécurité et de la Justice,
Ivo Opstelten

Avis antérieurs émis par le Conseil consultatif pour les questions internationales (AIV) en anglais ou en français

Tous les avis sont disponibles en anglais. Ceux marqués d'un seul astérisque le sont aussi en français.

- 1 AN INCLUSIVE EUROPE, *October 1997*
- 2 CONVENTIONAL ARMS CONTROL: urgent need, limited opportunities, *April 1998*
- 3 CAPITAL PUNISHMENT AND HUMAN RIGHTS: recent developments, *April 1998*
- 4 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS AND CULTURAL DIVERSITY, *June 1998*
- 5 AN INCLUSIVE EUROPE II, *November 1998*
- 6 HUMANITARIAN AID: redefining the limits, *November 1998*
- 7 COMMENTS ON THE CRITERIA FOR STRUCTURAL BILATERAL AID, *November 1998*
- 8 ASYLUM INFORMATION AND THE EUROPEAN UNION, *July 1999*
- 9 TOWARDS CALMER WATERS: a report on relations between Turkey and the European Union, *July 1999*
- 10 DEVELOPMENTS IN THE INTERNATIONAL SECURITY SITUATION IN THE 1990s: from unsafe security to unsecured safety, *September 1999*
- 11 THE FUNCTIONING OF THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, *September 1999*
- 12* LA CIG 2000, ET APRÈS ? VERS UNE UNION EUROPÉENNE À TRENTE ÉTATS MEMBRES, *janvier 2000*
- 13 HUMANITARIAN INTERVENTION, *April 2000***
- 14 KEY LESSONS FROM THE FINANCIAL CRISES OF 1997 AND 1998, *April 2000*
- 15 A EUROPEAN CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS?, *May 2000*
- 16 DEFENCE RESEARCH AND PARLIAMENTARY SCRUTINY, *December 2000*
- 17 AFRICA'S STRUGGLE: security, stability and development, *January 2001*
- 18 VIOLENCE AGAINST WOMEN: legal developments, *February 2001*
- 19 A MULTI-TIERED EUROPE: the relationship between the European Union and subnational authorities, *April 2001*
- 20* RÉSUMÉ D'AVIS : La coopération militaro-industrielle européenne, *mai 2001*
- 21* ENREGISTREMENT DES COMMUNAUTÉS DE RELIGION OU DE CONVICTION, *juin 2001*
- 22* LA CONFÉRENCE MONDIALE CONTRE LE RACISME ET LE PROBLÈME DE LA RÉPARATION, *juin 2001*
- 23 COMMENTARY ON THE 2001 MEMORANDUM ON HUMAN RIGHTS POLICY, *September 2001*
- 24 A CONVENTION, OR CONVENTIONAL PREPARATIONS?: the European Union and the IGC 2004, *November 2001*
- 25 INTEGRATION OF GENDER EQUALITY: a matter of responsibility, commitment and quality, *January 2002*
- 26* LES PAYS-BAS ET L'ORGANISATION POUR LA SÉCURITÉ ET LA COOPÉRATION EN EUROPE : rôle et orientations, *mai 2002*
- 27* JETER UN PONT ENTRE LES CITOYENS ET BRUXELLES : plus de légitimité et de dynamisme pour l'Union Européenne, *mai 2002*
- 28 AN ANALYSIS OF THE US MISSILE DEFENCE PLANS: pros and cons of striving for invulnerability, *August 2002*
- 29* CROISSANCE EN FAVEUR DES PAUVRES « PRO-POOR GROWTH » DANS LES PAYS PARTENAIRES BILATÉRAUX D'AFRIQUE SUBSAHARIENNE : une analyse des stratégies de lutte contre la pauvreté, *janvier 2003*

- 30* UNE APPROCHE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT FONDÉE SUR LES DROITS DE L'HOMME, *avril 2003*
- 31 MILITARY COOPERATION IN EUROPE: possibilities and limitations, *April 2003*
- 32 BRIDGING THE GAP BETWEEN CITIZENS AND BRUSSELS: towards greater legitimacy and effectiveness for the European Union, *April 2003*
- 33* LE CONSEIL DE L'EUROPE : moins mais mieux, *octobre 2003*
- 34 THE NETHERLANDS AND CRISIS MANAGEMENT: three issues of current interest, *March 2004*
- 35 FAILING STATES: a global responsibility, *May 2004***
- 36 PRE-EMPTIVE ACTION, *July 2004***
- 37 TURKEY: towards membership of the European Union, *July 2004*
- 38* LES NATIONS UNIES ET LES DROITS DE L'HOMME, *septembre 2004*
- 39 SERVICES LIBERALISATION AND DEVELOPING COUNTRIES: does liberation produce deprivation?, *September 2004*
- 40* L'ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE CONSEIL DE L'EUROPE, *février 2005*
- 41* LA RÉFORME DES NATIONS UNIES : avis sur le rapport Annan, *mai 2005*
- 42 THE INFLUENCE OF CULTURE AND RELIGION ON DEVELOPMENT: Stimulus or stagnation?, *June 2005*
- 43 MIGRATION AND DEVELOPMENT COOPERATION: coherence between two policy areas, *June 2005*
- 44 THE EUROPEAN UNION'S NEW EASTERN NEIGHBOURS: *July 2005*
- 45 THE NETHERLANDS IN A CHANGING EU, NATO AND UN: *July 2005*
- 46 ENERGETIC FOREIGN POLICY: security of energy supply as a new key objective, *December 2005****
- 47 THE NUCLEAR NON-PROLIFERATION REGIME: The importance of an integrated and multilateral approach, *January 2006*
- 48 SOCIETY AND THE ARMED FORCES, *April 2006*
- 49 COUNTERTERRORISM FROM AN INTERNATIONAL AND EUROPEAN PERSPECTIVE, *September 2006*
- 50 PRIVATE SECTOR DEVELOPMENT AND POVERTY REDUCTION, *October 2006*
- 51 THE ROLE OF NGOs AND THE PRIVATE SECTOR IN INTERNATIONAL RELATIONS, *October 2006*
- 52 EUROPE A PRIORITY!, *November 2006*
- 53* LE BENELUX, UTILITÉ ET NÉCESSITÉ D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE, *février 2007*
- 54* L'OCDE DE DEMAIN, *mars 2007*
- 55 CHINA IN THE BALANCE: towards a mature relationship, *April 2007*
- 56 DEPLOYMENT OF THE ARMED FORCES: interaction between national and international decision-making, *May 2007*
- 57* LE SYSTÈME DES TRAITÉS DE L'ONU RELATIFS AUX DROITS DE L'HOMME: renforcement graduel dans un contexte politiquement sensible, *juillet 2007*
- 58* LES FINANCES DE L'UNION EUROPÉENNE, *décembre 2007*
- 59 EMPLOYING PRIVATE MILITARY COMPANIES: a question of responsibility, *December 2007*
- 60 THE NETHERLANDS AND EUROPEAN DEVELOPMENT POLICY, *May 2008*
- 61 COOPERATION BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND RUSSIA: a matter of mutual interest, *July 2008*
- 62 CLIMATE, ENERGY AND POVERTY REDUCTION, *November 2008*
- 63 UNIVERSALITY OF HUMAN RIGHTS: principles, practice and prospects, *November 2008*
- 64 CRISIS MANAGEMENT OPERATIONS IN FRAGILE STATES: the need for a coherent approach, *March 2009*
- 65 TRANSITIONAL JUSTICE: justice and peace in situations of transition, *April 2009***

- 66 DEMOGRAPHIC CHANGES AND DEVELOPMENT COOPERATION, *July 2009*
- 67 NATO'S NEW STRATEGIC CONCEPT, *January 2010*
- 68 THE EU AND THE CRISIS: lessons learned, *January 2010*
- 69 COHESION IN INTERNATIONAL COOPERATION: Response to the WRR (Advisory Council on Government Policy) Report '*Less Pretension, More Ambition*', *July 2010*
- 70* LES PAYS-BAS ET LA RESPONSABILITÉ DE PROTÉGER: les populations contre les crimes de masse, *juin 2010*
- 71* LA CAPACITÉ DE L'UE À POURSUIVRE SON ÉLARGISSEMENT, *juillet 2010*
- 72 COMBATING PIRACY AT SEA: a reassessment of public and private responsibilities, *December 2010*
- 73 THE HUMAN RIGHTS OF THE DUTCH GOVERNMENT: identifying constants in a changing world, *February 2011*
- 74* AGENDA DU DÉVELOPPEMENT APRÈS 2015: les objectifs du Millénaire en perspective, *avril 2011*
- 75* RÉFORMES DANS LE MONDE ARABE: perspectives pour la démocratie et l'état de droit ?, *mai 2011*
- 76* LA POLITIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE DROITS DE L'HOMME: entre ambition et ambivalence, *juillet 2011*

Advisory letters issued by the Advisory Council on International Affairs

- 1 Advisory letter THE ENLARGEMENT OF THE EUROPEAN UNION, *10 December 1997*
- 2 Advisory letter THE UN COMMITTEE AGAINST TORTURE, *13 July 1999*
- 3 Advisory letter THE CHARTER OF FUNDAMENTAL RIGHTS, *9 November 2000*
- 4 Advisory letter ON THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION, *9 November 2001*
- 5 Advisory letter THE DUTCH PRESIDENCY OF THE EU IN 2004, *15 May 2003*****
- 6 Advisory letter THE RESULTS OF THE CONVENTION ON THE FUTURE OF EUROPE, *28 August 2003*
- 7 Advisory letter FROM INTERNAL TO EXTERNAL BORDERS. Recommendations for developing a common European asylum and immigration policy by 2009, *12 March 2004*
- 8 Advisory letter THE DRAFT DECLARATION ON THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES: from Deadlock to Breakthrough?, *September 2004*
- 9 Advisory letter OBSERVATIONS ON THE SACHS REPORT: How do we attain the Millennium Development Goals?, *8 April 2005*
- 10 Advisory letter THE EUROPEAN UNION AND ITS RELATIONS WITH THE DUTCH CITIZENS, *December 2005*
- 11 Advisory letter COUNTERTERRORISM IN A EUROPEAN AND INTERNATIONAL PERSPECTIVE: interim report on the prohibition of torture, *December 2005*
- 12* RÉACTION À LA STRATÉGIE DES DROIT DE L'HOMME 2007, *novembre 2007*
- 14 Advisory letter CLIMATE CHANGE AND SECURITY, *January 2009*
- 15 Advisory letter THE EASTERN PARTNERSHIP, *February 2009*
- 16 Advisory letter DEVELOPMENT COOPERATION, The benefit of and need for public support, *May 2009*
- 17 Advisory letter OPEN LETTER TO A NEW DUTCH GOVERNMENT, *June 2010*

** Avis émis conjointement par l'AIV et la Commission consultative pour les problèmes de droit international (CAVV).

*** Avis émis conjointement par l'AIV et le Conseil général de l'énergie.

**** Avis émis conjointement par l'AIV et la Commission consultative sur l'immigration (ACVZ).