

Ces arrêts de la CEDH qui prennent la poussière dans les tiroirs de la Belgique

■ Aline Wavreille, chargée de communication à la LDH ■

Depuis plusieurs années, la Ligue des droits humains s'alarme du non-respect de l'État de droit par les autorités en Belgique. La « crise » de l'accueil a certainement constitué un tournant, avec près de 10 000 jugements qui ont condamné l'État belge depuis janvier 2022 et n'ont pas été exécutés. Mais la Belgique peine également à se conformer aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, ce que confirme le nouveau rapport réalisé par l'European Implementation Network (EIN) avec Democracy Reporting International (DRI). La Belgique fragilise par là le droit international.

« Justice retardée, justice refusée »

Dans leur rapport sorti en septembre 2024 et intitulé « Justice delayed, justice denied », les deux ONG s'intéressent aux décisions émanant des deux Cours européennes : la Cour européenne des droits de l'homme et la Cour de Justice de l'Union européenne. Pour chacun des pays concernés (les 27 membres de l'Union européenne, lorsque l'on parle de la CJUE ou les 46 pays signataires de la Convention européenne des droits de l'homme, s'il est question de la CEDH), elles passent à la loupe les principaux arrêts rendus ces dernières années et les mesures que les États ont – ou non – mises en œuvre pour les exécuter. Dans cet article, nous nous concentrerons uniquement sur les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, les données concernant la CJUE pour le dossier belge étant manquantes.

La Belgique, dans la deuxième moitié du classement

Concernant la Cour européenne des droits de l'homme donc, les deux ONG ont déterminé trois critères permettant d'évaluer le processus de mise en œuvre de ces arrêts : elles font le décompte du nombre d'arrêts en attente d'exécution (21 pour la Belgique), du pourcentage de décisions qui n'ont pas encore été mises en œuvre ces dix dernières

années dans le pays ciblé (plus du tiers en Belgique, 39 %) et la durée moyenne pour mettre en œuvre les jugements de la CEDH (près de quatre ans pour la Belgique). Verdict ? Le « bulletin » belge est plus que mitigé : « moyennement faible ». La Belgique figure dans la deuxième moitié du classement, comme l'Espagne, la Slovaquie ou encore Chypre.

« La vigilance s'impose »

Pour Ioana Iliescu, juriste et chargée de plaider pour EIN, « la vigilance s'impose, parce qu'au-delà du nombre d'arrêts en attente et de la durée très longue pour les exécuter, il existe en Belgique des violations des droits fondamentaux qui s'installent sur le long terme ». Les exemples ne manquent pas : l'arrêt Bell c. Belgique – qui condamne la Belgique pour la lenteur de sa justice – est toujours en suspens, depuis 2009. Dénoncée de longue date par la Ligue des droits humains également, la condamnation de la Belgique pour la détention de personnes dans les annexes psychiatriques de prisons ordinaires, sans soins adaptés. En attente également depuis 2015, la décision de justice concernant la surpopulation carcérale, surpopulation qui continue de battre des records en 2024 avec plus de 12 000 personnes détenues dans le pays pour 11 000 places. Quant à l'arrêt Camara c. Belgique – dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme pointait, en 2023, l'inexécution systématique des décisions judiciaires ordonnant aux autorités d'apporter une aide matérielle et un abri aux demandeur·euses d'asile – il n'a rien changé sur le terrain et aucune mesure politique ne pointe à l'horizon pour y remédier.

Derrière chaque arrêt en suspens, la violation systémique de droits humains

Au fil des années, à l'échelle du Conseil de l'Europe, on observe une tendance à la hausse du nombre de jugements non-exécutés : l'EIN en dénombre 624 dans ce rapport de 2024, contre 602 en 2021. « Les résultats de notre rapport sont inquiétants parce que chaque affaire de référence de la Cour européenne des droits de l'homme exige des autorités nationales qu'elles prennent des mesures pour éviter la répétition de violations des droits humains », rappelle Ioana Iliescu, juriste et chargée de plaider pour EIN. Quant à savoir s'il existe un effet de contagion, avec des pays qui ignorent de plus en plus les condamnations de la Cour de Strasbourg, « on remarque que des pays démocratiques qui se targuent de respecter l'État de droit et les droits humains ont bafoué des jugements-clés de la CEDH. Par exemple, en Suisse, en avril dernier, on a vu une résistance importante des

autorités qui contestent leur condamnation pour inaction climatique. S'il s'agit ici d'un exemple de résistance explicite à la mise en œuvre d'une décision de la CEDH, nous sommes également préoccupés par la résistance tacite à ces mises en œuvre, comme en témoignent les longs délais de mise en œuvre (la durée moyenne étant de 5 ans et 2 mois) et le haut pourcentage (44 %) des arrêts de référence de la dernière décennie toujours en attente d'être exécutés».



LES AÎNÉES POUR LE CLIMAT DEVANT LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME, STRASBOURG
29 mars 2023 @ Aînées pour le climat

Qui surveille, qui contrôle l'exécution des arrêts ?

Si la Cour européenne des droits de l'homme condamne les États, ce n'est pas elle qui contrôle l'exécution de ses arrêts. Cette mission est assurée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (composé des ministres des Affaires étrangères des 46 États membres) assisté du Service de l'exécution des arrêts. Pour chacune des condamnations, les autorités concernées doivent donc leur rendre des comptes et communiquer un plan d'action contenant des mesures concrètes pour mettre en œuvre le jugement. Cela peut être des formations aux acteur·rices compétent·es (magistrat·es, policier·ères, etc.), de la sensibilisation aux publics concernés, de la communication autour de constats posés, etc. Lorsque ces mesures sont sur les rails, l'État concerné transmet ensuite un rapport d'action et si le Comité le juge suffisant, il peut clôturer le dossier. Dans le cas contraire, le plan d'action est refusé et de nouveaux délais sont fixés pour une meilleure réponse des autorités nationales.

Faire remonter le point de vue du terrain

Les premières sources seront donc les informations que les autorités vont soumettre au Comité des Ministres. « Mais le Comité peut aussi consulter d'autres sources du Conseil de l'Europe, comme les rapports du Comité européen contre la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants, ceux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance ou encore du Groupe d'experts sur la lutte contre la violence à l'égard des femmes et la violence domestique », nuance Ioana Iliescu. Les Instituts fédéraux des droits humains et la société civile jouent eux aussi un rôle important puisqu'ils peuvent en quelque sorte s'inviter dans ce dialogue entre État et Comité des Ministres en soumettant des informations indépendantes. C'est ce que l'on appelle le « rule 9 », la règle de procédure n° 9.

C'est le levier qu'a activé en juillet 2024 la Ligue des droits humains lorsque la Belgique demandait au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de clôturer le dossier qui concerne l'arrêt Boutaffala. Dans cet arrêt, la CEDH condamne la manière dont certains tribunaux et cours accordent un poids prépondérant à la parole policière dans les procédures impliquant des violences de la part des forces de l'ordre. Le plan d'action de l'État belge, qui tenait en cinq lignes, contenait une seule mesure générale, laconique, insuffisante, à savoir d'envoyer un courrier au parquet pour que l'arrêt soit « analysé en interne ».

Avec à l'appui plusieurs affaires en cours, la Ligue des droits humains a tenté de démontrer que cet arrêt n'avait pas eu d'effets sur le terrain et qu'il était prématuré de le clôturer. Décision apparemment suivie par le Comité des Ministres. « Pour les thématiques sur lesquelles la société civile est par contre peu engagée, il est difficile d'avoir une vue précise de la situation sur le terrain », souligne Ioana Iliescu.

Le principe de subsidiarité

Ce sont donc aux autorités du pays condamné par la Cour européenne des droits de l'homme de décider quelles mesures générales elles voudraient initier pour éviter ces violations des droits humains. « C'est le principe de subsidiarité. Mais si les décisions de justice sont en attente depuis un long moment, si la problématique n'est pas résolue, le Comité des Ministres peut aussi faire des suggestions et des recommandations. Par exemple, on sait que ce n'est pas suffisant de construire de nouvelles prisons pour lutter contre la surpopulation carcérale. Cette mesure doit être complétée par des politiques

pénales, des peines alternatives, des mesures pour limiter la détention préventive, par exemple. Mais il y a tout de même une limite à ce que le Comité des Ministres peut dire : ‘vous devez décriminaliser l’usage personnel de la marijuana’, ça ne passerait pas ».

Diplomatie et pression politique

Même si la surveillance de l’exécution des jugements de la CEDH est structurée par des procédures contraignantes pour les États, au bout de la chaîne leur résultat est particulièrement lié à la volonté politique de ces autorités nationales. Pour Ioana Iliescu d’EIN, « cette pression politique effectuée par des pairs aboutit à des développements positifs sur la mise en œuvre des arrêts, même s’il existe des limites au travail que le Comité des Ministres veut et peut faire. Nous avons vu des affaires refermées prématurément par le Comité, selon notre analyse et celle de la société civile. Cela affecte principalement les mesures générales, parce que les solutions avancées sont inadéquates et ne garantissent pas que des violations similaires ne se répéteront pas à l’avenir ». Cela dit, EIN maintient que c’est un système « efficace, basé sur un dialogue politique et des pressions diplomatiques. Il s’agit d’un système capable de générer des changements d’une manière qu’aucun autre système de protection des droits humains ne peut, de par sa conception, produire ».

Reste à voir dans quelle mesure la montée de l’extrême droite dans l’Union européenne érodera cette volonté politique, élément-clé de la surveillance. Les partis d’extrême droite ne cessent en effet de dénoncer la primauté du droit international et les partis traditionnels ignorent de plus en plus les décisions des Cours européennes. EIN plaide dès lors pour que la Commission européenne puisse exercer une pression financière sur ces États qui ignorent les condamnations de la CEDH. En effet, s’ils sont réticents à exécuter ces arrêts pour des raisons éthiques, politiques et juridiques, peut-être le feront-ils pour des raisons budgétaires ?