



Réponse à la demande du Comité des Ministres de formuler des observations sur le rapport du CDDH sur l'exécution

Introduction

1. Le Comité des Ministres a décidé de transmettre à la Cour¹ le rapport du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH)² sur l'exécution des arrêts, afin que celle-ci en prenne connaissance et formule des observations sur certaines des propositions qu'il contient.
2. Le rapport du CDDH a été rédigé en réponse à l'invitation faite au Comité des Ministres dans la déclaration de Brighton d'« examiner si des mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des États qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour dans un délai approprié »³.
3. Le CDDH conclut que la situation à laquelle le Comité des Ministres est confronté dans son rôle de surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, est source de préoccupation et qu'il faut prendre des mesures pour y remédier. Le CDDH cite en particulier l'accumulation des affaires pendantes devant le Comité des Ministres.

Observations d'ordre général

4. La Cour rappelle tout d'abord que la nature contraignante des arrêts de la Cour à l'égard des États défendeurs et le rôle de surveillance de l'exécution dévolu au Comité des Ministres, font partie du système de la Convention depuis l'origine et que ces notions se trouvaient au départ exposées aux articles 53 et 54 de la Convention. Ces dispositions ont été reprises, sans modification substantielle, dans le Protocole n° 11 pour former l'article 46 de la Convention. Elles ont été enrichies par le Protocole n° 14, qui a introduit deux procédures à utiliser par le Comité des Ministres en tant que de besoin. Elles n'ont pas encore été utilisées jusqu'à présent.
5. Il est crucial pour l'efficacité du système de la Convention qu'un arrêt concluant à une violation des droits de l'homme soit exécuté correctement et dans un délai raisonnable. Tout comme la Cour a interprété le « droit à un tribunal » inhérent à l'article 6 de la Convention comme englobant la mise en œuvre des jugements rendus, l'exécution de ses propres arrêts fait partie intégrante du droit de recours individuel. Les lacunes en ce domaine peuvent avoir pour effet de saper sérieusement l'exercice effectif de ce droit.
6. Le phénomène des requêtes répétitives devant la Cour constitue un aspect particulier de l'importance que revêt la mise en œuvre rapide et adéquate des arrêts de la Cour. Lorsqu'un arrêt de la Cour constate l'existence d'un problème systémique dans une juridiction donnée et que cet arrêt n'est pas mis en œuvre par l'État en question, cela entraîne le risque que la Cour reçoive un nombre important de requêtes similaires. Le lien entre une exécution incomplète et l'afflux de requêtes répétitives est démontré par l'évolution de la charge de travail de la Cour. À l'époque de la Conférence d'Interlaken, en 2010, il y avait au total 119 300 requêtes pendantes devant la Cour⁴, dont 19 859 (17 %) étaient des requêtes répétitives. Lorsque s'est tenue la conférence de Brighton,

1. 1190^{ème} réunion – 5 février 2014, article 4.3.A.

2. CM(2013)174.

3. Paragraphe 29 d) de la Déclaration.

4. Chiffres au 1^{er} janvier 2010.

en avril 2012, ces chiffres étaient respectivement de 149 450 et 36 060 (24 %) ⁵. Le 1^{er} avril 2014, il y avait 96 050 requêtes pendantes, dont 41 375 requêtes répétitives (43%). Il apparaît donc que le nombre de requêtes répétitives représente une part importante du nombre total des requêtes pendantes. La Cour continuera naturellement de s'efforcer d'améliorer l'efficacité de ses méthodes internes et de travailler avec les États pour traiter les grands groupes de requêtes répétitives, en tirant le meilleur parti des réformes introduites par le Protocole n° 14. Toutefois, cela ne change rien à la conclusion que, pour un certain nombre d'États, le processus d'exécution n'est pas suffisamment efficace.

7. Dans le processus de réforme, la question de l'exécution occupe à juste titre une place prépondérante. Comme le montrent les statistiques de la Cour, il est crucial d'obtenir une amélioration dans ce domaine pour que la réforme dans son ensemble soit un succès. La déclaration de Brighton met l'accent sur l'efficacité de l'exécution : mise en œuvre efficace par l'État concerné, surveillance efficace par le Comité des Ministres et mise à la disposition de celui-ci de moyens efficaces en cas d'inexécution.

8. Compte tenu de ce message très clair, auquel la Cour souscrit entièrement, il est surprenant de lire (au paragraphe 3 du rapport du CDDH) que « davantage d'efforts *peuvent (...) être nécessaires*, tant au niveau des États membres que du Conseil de l'Europe » (italique ajouté). Comme le CDDH le reconnaît dans son rapport, l'inexécution peut s'expliquer de diverses manières ⁶. Dans certains cas, cela provient d'une absence manifeste de volonté politique plutôt que de difficultés pratiques ou techniques. Le CDDH reconnaît à juste titre que les différentes situations appellent des outils différents.

9. Pour la Cour, il est primordial que la phase de l'exécution parvienne à un degré d'efficacité plus élevé pour alléger la charge qui pèse sur la Cour. Il n'est certainement pas bon que la Cour doive investir ses ressources limitées dans le traitement d'un nombre aussi élevé de requêtes répétitives.

Observations particulières

10. Il a été demandé à la Cour de commenter deux passages particuliers du rapport du CDDH.

11. Le premier se compose des paragraphes 12 à 14 et commence par le sous-titre « Le fait que la Cour soit plus directive, dans ses arrêts, sur les mesures nécessaires ». Il est vrai que l'approche de la Cour à cet égard a évolué. Elle ne se limite pas dans tous les cas à constater une violation même si, comme elle l'a déclaré à maintes reprises, ses arrêts sont « essentiellement déclaratoires » ⁷. La Cour est attentive à la fois à la liberté de choix dont jouissent les États au titre de la Convention s'agissant des moyens d'assurer l'observation des droits qu'elle garantit, ainsi qu'à la fonction de surveillance conférée au Comité des Ministres. C'est cette dernière qui fait de la Convention un système de « garantie collective », ainsi que l'énonce son préambule, et qui constitue l'une des forces du modèle européen.

12. Conformément à une évolution qui s'est amorcée il y a une dizaine d'années, la Cour a dans certains cas indiqué à l'État défendeur des mesures d'exécution possibles, en formulant en général ces remarques au titre de l'article 46 de la Convention ⁸. Il y a environ 150 cas de ce genre, qui vont de suggestions d'ordre général destinées à guider le gouvernement concerné dans l'exécution de l'arrêt jusqu'à des directives spécifiques incluses dans le dispositif de l'arrêt et qui sont donc contraignante pour l'État défendeur.

5. Chiffres au 1^{er} avril 2012.

6. Paragraphe 6 du rapport.

7. Voir, par exemple, *Marckx c. Belgique*, 13 juin 1979, § 58, série A n° 31.

8. La Cour peut aussi juger bon de formuler une suggestion sans se prévaloir de l'article 46, comme dans l'arrêt *Vinter et autres c. Royaume-Uni* [GC], n°s 66069/09, 130/10 et 3896/10, CEDH 2013, où, sous l'angle de l'article 3, la Grande Chambre s'est contentée d'attirer l'attention sur les dispositions prises dans d'autres États parties et envisagées dans les instruments internationaux pertinents (§ 120).

13. Comme la Cour l'a dit, dans certaines situations particulières elle peut, pour aider l'État défendeur à remplir ses obligations découlant de l'article 46, s'efforcer d'indiquer le type de mesures individuelles et/ou générales à prendre pour mettre un terme à la situation qui est à l'origine du constat de violation⁹. Dans des cas exceptionnels, la nature de la violation constatée peut être telle que cela ne laisse guère de choix quant aux mesures à prendre pour y remédier et la Cour peut décider de n'indiquer qu'une seule de ces mesures¹⁰.

14. L'arrêt *Del Rio Prada c. Espagne*¹¹ fournit un exemple récent de cette dernière catégorie au niveau de la Grande Chambre. La rapidité avec laquelle l'État défendeur s'est conformé à l'arrêt est particulièrement remarquable.

15. Le paragraphe 13 du rapport reflète les avis divergents des États, certains étant en faveur de la méthode appliquée par la Cour et d'autres y étant opposés. La Cour observe que, s'agissant des arrêts pilotes¹², la déclaration de Brighton a exprimé une note très positive en se félicitant de l'initiative prise par la Cour¹³. On rappellera que c'est le Comité des Ministres lui-même qui a encouragé la Cour à lancer la procédure de l'arrêt pilote¹⁴. La procédure de l'arrêt pilote existe depuis dix ans et repose sur une base conventionnelle solide¹⁵. La caractéristique d'un arrêt pilote est qu'il comporte une instruction à suivre par l'État défendeur au sein de son dispositif¹⁶. L'approche de la Cour découle de la préoccupation – clairement exprimée dans la déclaration de Brighton – de protéger l'efficacité de la procédure au titre de la Convention tout en respectant les compétences et prérogatives des différents acteurs du système.

16. Le paragraphe 13 évoque également des questions soulevées au sein du CDDH au sujet de la nature contraignante des directives contenues dans le dispositif d'un arrêt. Pour autant que cela se rapporte à l'hypothèse où il y a un important changement dans les circonstances, la Cour observe en premier lieu qu'elle est sensible à cette possibilité et n'ordonne à un État de prendre des mesures précises qu'avec la prudence qui s'impose, et prend en compte l'avis exprimé par le gouvernement en la matière. Les arrêts pilotes dans lesquels le délai fixé a par la suite été prolongé par une décision de la chambre montrent que la Cour fait preuve de souplesse.

17. Au paragraphe 14, le rapport traite de l'interaction entre la Cour et le Comité des Ministres, reconnaissant qu'une telle interaction existe déjà et suggérant de l'amplifier. La Cour ne peut que convenir qu'il est dans l'intérêt du système de la Convention dans son ensemble que ses deux piliers institutionnels agissent de façon à se renforcer mutuellement.

18. Le second passage sur lequel la Cour a été priée de s'exprimer se compose des paragraphes 25 à 31 et concerne la question de l'introduction de sanctions financières de divers types. Il serait assurément totalement nouveau pour la Cour de disposer d'un tel pouvoir, qui se distingue radicalement de ses fonctions actuelles, de nature déclaratoire et relatives à la réparation. Ce passage expose les différents aspects de la question, ce qui montre que la notion même d'amendes

9. Voir *Broniowski c. Pologne* [GC], n° 31443/96, § 194, CEDH 2004-V, et *Stanev c. Bulgarie* [GC], n° 36760/06, §§ 255-258, CEDH 2012.

10. Voir *Assanidzé c. Géorgie* [GC], n° 71503/01, §§ 202-203, CEDH 2004-II, *Alexanian c. Russie*, n° 46468/06, §§ 239-240, 22 décembre 2008, et *Fatullayev c. Azerbaïdjan*, n° 40984/07, §§ 176-177, 22 avril 2010.

11. *Del Rio Prada c. Espagne* [GC], n° 42750/09, CEDH 2013.

12. Par exemple *Broniowski* (note 7 ci-dessus).

13. Voir le paragraphe 20 c) de la Déclaration.

14. Résolution Res(2004)3 sur les arrêts révélant un problème structurel sous-jacent, adoptée par le Comité des Ministres le 12 mai 2004 à sa 114^e session.

15. Voir en particulier les articles 19, 32 et 46 de la Convention. Cette procédure est de plus inscrite à l'article 61 du règlement de la Cour. La déclaration d'Izmir s'est expressément félicitée de l'adoption de cette nouvelle clause du règlement que les États contractants avaient appelée de leurs vœux.

16. Article 61 § 3 du règlement de la Cour.

ou de sanctions divise profondément les États et n'a quasiment aucune chance de faire l'objet d'un consensus. La Cour ne voit donc guère l'utilité d'exprimer des observations détaillées à ce sujet.

Conclusion et perspectives

19. La question de l'exécution constitue un aspect primordial du processus de réforme ; de fait, une amélioration dans ce domaine est cruciale pour que la réforme connaisse le succès. C'est pourquoi la déclaration de Brighton invite le Comité des Ministres à continuer à rechercher les moyens d'affiner ses procédures afin d'assurer plus efficacement la surveillance de l'exécution des arrêts.

20. À la lumière de cette invitation claire, la teneur générale du rapport reflète la difficulté à parvenir à un consensus sur les mesures concrètes à adopter pour améliorer le processus d'exécution. C'est pourquoi il apparaît quelque peu hésitant. C'est ainsi qu'un certain nombre de propositions sont présentées comme des possibilités, mais sans grand enthousiasme et parfois avec des réserves explicites (l'idée que le Comité des Ministres travaille en groupe restreint, la désignation d'experts *ad hoc*, la nomination d'un rapporteur spécial, pointer du doigt, l'usage gradué des outils, la pression des pairs, etc.). Très peu des idées exposées trouvent du soutien et l'on voit mal comment elles pourraient permettre d'améliorer nettement le système actuel. Or une telle amélioration est incontestablement nécessaire.

21. En bref, la Cour convient avec le CDDH que des mesures doivent être prises pour remédier aux cas d'exécution incomplète. Elle n'est pas convaincue que ce rapport représente un réel progrès à cet égard. C'est pourquoi elle ne peut qu'encourager les États à poursuivre et intensifier leurs délibérations, cette question étant l'une de celles qui devront faire l'objet d'un examen exhaustif au cours de la prochaine étape du processus de réforme (paragraphe 35 f) i) de la déclaration de Brighton).