



Strasbourg, 17 mai 2013

GT-GDR-D(2013)R2 Addendum I

COMITE DIRECTEUR POUR LES DROITS DE L'HOMME
(CDDH)

**COMITÉ D'EXPERTS SUR LA REFORME DE LA COUR
(DH-GDR)**

**Groupe de rédaction « D » sur la réforme de la Cour
(GT-GDR-D)**

**Projet de rapport du CDDH contenant des conclusions
et propositions éventuelles d'action sur les moyens
de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes
systémiques identifiés par la Cour**

I. Introduction

1. La Déclaration adoptée lors de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, organisée en 2012 à Brighton par la présidence britannique du Comité des Ministres, a appelé « les Etats parties, le Comité des Ministres et la Cour à travailler de concert pour trouver les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour, en examinant les différentes idées qui ont été avancées, y compris leurs implications juridiques, pratiques et financières, et en tenant compte du principe d'égalité de traitement de tous les Etats parties » (paragraphe 20.c).

2. La Déclaration de Brighton fait référence à plusieurs reprises aux problèmes systémiques et aux requêtes répétitives, clarifiant la position des Etats parties sur la nature du problème et les responsabilités respectives des parties prenantes : « Les requêtes répétitives ont le plus souvent pour origine des problèmes systémiques ou structurels au niveau national. Il incombe aux Etats parties concernés, sous la surveillance du Comité des Ministres, de faire en sorte que ces problèmes et les violations qui en découlent soient réglés dans le cadre de l'exécution effective des arrêts de la Cour [...], y compris par la mise en œuvre de mesures générales destinées à résoudre des problèmes systémiques plus larges. [...] Le Comité des Ministres doit [...] vérifier de manière effective et équitable si les mesures prises par un Etat partie ont mis un terme à une violation. Le Comité des Ministres devrait pouvoir prendre des mesures effectives à l'égard d'un Etat partie qui manque à ses obligations au titre de l'article 46 de la Convention. Le Comité des Ministres devrait accorder une attention particulière aux violations révélatrices d'un problème systémique au plan national, et veiller à ce que les Etats parties exécutent rapidement et effectivement les arrêts pilotes. »¹

3. Le Comité des Ministres a par la suite chargé le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) de présenter « ses conclusions et éventuelles propositions d'action pour donner suite » au paragraphe 20.c de la Déclaration de Brighton. L'échéance pour ces travaux a été fixée au 31 décembre 2013². Le CDDH a confié la tâche au Comité d'experts sur la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme (DH-GDR) et les travaux ont débuté au sein du Groupe de rédaction « D » sur la réforme de la Cour (GT-GDR-D).

4. Ayant attentivement examiné son mandat à la lumière de la Déclaration de Brighton dans son ensemble et en particulier de ses paragraphes 18 et 20.c), le CDDH souhaite clarifier sa compréhension de certains termes essentiels. Les « requêtes répétitives » ont pour origine des problèmes systémiques ou structurels au niveau national. Le terme « répétitive » implique que la Cour ait d'ores et déjà traitée de la question sous-jacente dans un arrêt. Le CDDH comprend toutefois son mandat comme étant plus large dans la mesure où il se réfère au « grand nombre de requêtes », ce qui inclut à la fois les requêtes répétitives et celles qui ont pour origine des problèmes sous-jacents (« problèmes systémiques ») que la Cour n'a pas encore traités dans un arrêt³. L'approche de la Cour, par exemple, dans les affaires “Bug River” et dans les affaires hongroises relatives aux pensions, montre que, dans certaines affaires, elle identifie les problèmes systémiques lors d'une étape de la procédure qui précède l'arrêt. Dans la perspective du mécanisme de contrôle de Strasbourg, le CDDH considère toutefois que les problèmes les plus graves concernent les requêtes répétitives, telles que définies précédemment, et il donnera par conséquent la priorité, dans ce rapport, aux moyens pour les résoudre.

¹ Déclaration de Brighton, paragraphes 18, 26 et 27.

² Le délai initial du 15 octobre 2013, établi dans les décisions de la Session ministérielle de mai 2012, a été étendu au 31 décembre 2013 par les Délégués des Ministres lors de leur 1159^e réunion (16 janvier 2013).

³ Au paragraphe 6 ci-dessous, les statistiques de la Cour sur les « requêtes répétitives » incluent en réalité ces deux groupes.

5. Le présent rapport abordera les aspects suivants :
- La nature et l'ampleur du problème ;
 - les principes généraux pour résoudre les requêtes résultant de problèmes systémiques ;
 - les outils procéduraux existants applicables aux requêtes répétitives ;
 - la « procédure d'arrêt par défaut » envisagée par la Cour ;
 - la proposition de « procédure de détachement spécial » ;
 - la surveillance de l'exécution des arrêts par le Comité des Ministres ;
 - les travaux futurs sur la question de savoir si des mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des Etats qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour dans un délai approprié ;
 - l'offre d'une assistance technique par le Conseil de l'Europe ;
 - les précédents travaux du CDDH sur les requêtes répétitives ;
 - les conclusions et éventuelles propositions.

II. La nature et l'ampleur du problème

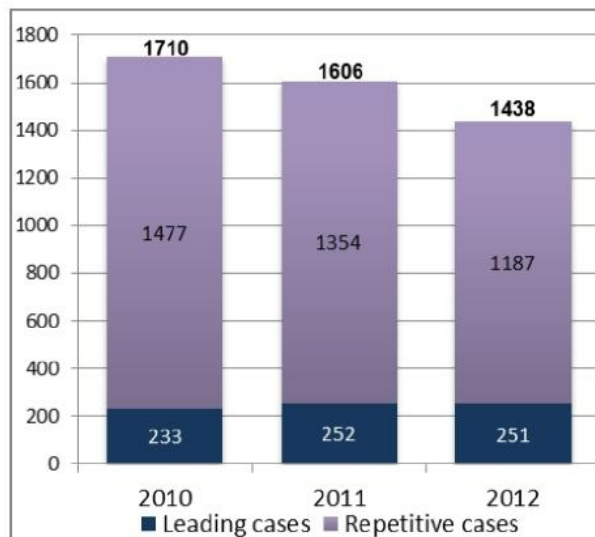
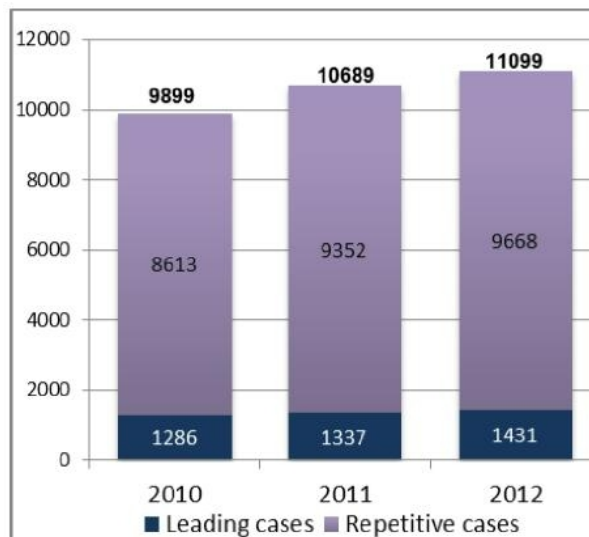
6. Le 6^e rapport annuel du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour (2012) indique que les requêtes répétitives découlent principalement des catégories de questions systémiques suivantes : la durée excessive des procédures internes, la non-exécution des décisions judiciaires définitives ; les mauvaises conditions de détention ; les diverses questions relatives aux droits de propriété ; et les problèmes concernant la détention provisoire⁴.

7. Lors de la première réunion du GT-GDR-D, le Greffe de la Cour a indiqué que près de 41 000 requêtes répétitives étaient pendantes devant la Cour début 2013, ce qui représente une augmentation de 92 % depuis 2010. 64 % de ces affaires avaient trait à la durée de la procédure ou à la non-exécution des décisions judiciaires définitives. 87 % concernaient six des 47 Etats parties⁵. Le rapport annuel 2012 sur la surveillance de l'exécution met en lumière la situation relative au nombre d'arrêts pertinents rendus par la Cour et la procédure de surveillance par le Comité des Ministres de leur exécution par les Etats défendeurs. Les deux tableaux qui suivent montrent l'évolution récente pour les affaires de référence et les affaires répétitives⁶. Le nombre total de nouvelles affaires répétitives a en particulier diminué (ainsi que le nombre total d'affaires, le nombre de nouvelles affaires de référence ayant augmenté entre 2010 et 2011 et n'ayant que légèrement baissé entre 2011 et 2012). Le nombre d'affaires répétitives pendantes devant le Comité des Ministres a toutefois augmenté, bien que moins rapidement (par rapport à un rythme plus soutenu pour les affaires de référence).

⁴ Voir le Rapport annuel 2012 sur la surveillance de l'exécution, en particulier l'annexe I, tableau C2, p.48ff.

⁵ Voir doc. GT-GDR-D(2013)005. Ce chiffre correspond au nombre d'affaires de la catégorie prioritaire V – selon la politique de hiérarchisation publiée par la Cour, il s'agit de « requêtes soulevant des questions déjà traitées dans un arrêt pilote / de principe » – mentionnée p. 9 de l'Analyse statistique 2012 de la Cour.

⁶ Par « affaires de référence », on entend, dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts, les affaires qui ont été identifiées, soit par la Cour, soit par le Comité des Ministres, comme révélant un nouveau problème structurel ou général dans un Etat défendeur et qui nécessitent donc l'adoption de nouvelles mesures de caractère général ; les « affaires répétitives » concernent des problèmes structurels ou généraux déjà soulevés devant le Comité des Ministres dans le cadre d'une ou plusieurs affaires de référence.

Nouvelles affaires devenues définitives entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre

Affaires pendantes au 31 décembre

III. Les principes généraux pour résoudre les requêtes résultant de problèmes systémiques

8. Dans le cadre de la Convention, la résolution des requêtes répétitives et des problèmes systémiques est soumise au principe de subsidiarité, notamment par le biais des obligations des Etats Parties de reconnaître les droits énoncés dans la Convention à toute personne relevant de leur juridiction (article 1), de fournir une voie de recours interne effective pour les allégations défendables de violation des droits de la Convention (article 13), et de se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels ils sont parties (article 46).

9. Il découle de l'article 35, paragraphe 1 de la Convention que la Cour n'accepte d'examiner une requête individuelle qu'après que tous les recours internes effectifs aient été épuisés. L'introduction d'un recours pour les problèmes systémiques, qui satisfait aux exigences de l'article 13, a ainsi pour effet secondaire de décharger la Cour du fardeau des requêtes répétitives y relatives. La Cour peut en effet exiger qu'un individu épuise une voie de recours effective instaurée après la date de dépôt de sa requête⁷.

10. Ces observations reflètent le fait que les Etats parties et la Cour « partagent la responsabilité de la mise en œuvre effective de la Convention, sur la base du principe fondamental de subsidiarité ». Il a également été relevé qu'ils « partagent aussi la responsabilité d'assurer la viabilité du mécanisme de la Convention »⁸. Cela est reflété dans le fait que les mesures prises relatives aux requêtes résultant de problèmes systémiques nécessitent une coopération entre la Cour et l'Etat défendeur concerné.

11. L'exécution d'un arrêt par un Etat défendeur fait l'objet d'une surveillance de la part du Comité des Ministres (article 46 § 2 de la Convention). L'Etat se voit généralement demander de mettre en œuvre des mesures générales pour exécuter un arrêt « de référence » concernant un problème systémique (voir note de bas de page 5). Ces mesures générales sont souvent les plus complexes et les plus difficiles à mettre en œuvre ; elles exigent une surveillance très étroite et effective de la part du Comité des Ministres, ainsi qu'une coopération entre l'Etat et le Comité des Ministres afin de mener à un résultat positif. Comme indiqué dans la Déclaration de

⁷ Voir, par exemple, la récente décision de recevabilité dans l'affaire Hasan Uzun c. Turquie, req. n°10755/13, 30.04.2013, concernant le nouveau recours constitutionnel turc.

⁸ Voir la Déclaration de Brighton (paragraphe 3, 4 et 12.c), la Déclaration d'Interlaken (paragraphe 3), le Plan d'action d'Interlaken (paragraphe E.9) et la Déclaration d'Izmir (paragraphe 6).

Brighton, le Conseil de l'Europe devrait proposer des programmes d'assistance technique ciblés, sur demande (pour les détails, voir partie VIII plus loin)⁹.

12. Que ce soit au niveau de la Cour ou du Comité des Ministres, il faut une flexibilité et une adaptabilité pour traiter des problèmes systémiques, en tenant compte de leurs spécificités et de celles de l'Etat défendeur concerné. La nécessité d'une volonté politique, au niveau national, d'assumer les obligations découlant de la Convention demeure une condition fondamentale au regard de tout problème systémique auquel un Etat peut être confronté. Dans le même temps, sur un plan pratique, il peut exister certaines contraintes liées aux capacités, forcément limitées, de l'Etat défendeur. Des efforts devraient par conséquent être réalisés pour identifier les réponses à apporter aux problèmes systémiques en prenant ces contraintes en considération mais en veillant aussi au respect effectif des obligations découlant de la Convention.

IV. Les outils procéduraux existants applicables aux requêtes répétitives

13. Dans son récent rapport concernant l'opportunité et les modalités d'une « procédure de requête représentative », le CDDH a listé les outils procéduraux dont dispose la Cour pour traiter les « requêtes similaires »¹⁰ (terme utilisé dans le précédent rapport du CDDH, qui inclut dans une certaine mesure les requêtes répétitives résultant de problèmes systémiques) :

- la procédure de l'arrêt pilote prévue par l'article 61 du règlement de la Cour (et ses variantes) ;
- l'arrêt de principe dans une affaire individuelle issue d'un groupe, ce principe étant d'application générale pour le groupe ;
- la jonction de requêtes devant être tranchées dans un seul et même arrêt ;
- une invitation adressée à l'Etat défendeur à régler une liste d'affaires sur la base des niveaux d'indemnisation alloués dans un arrêt précédent ;
- la « procédure accélérée de comité » (pour les détails, voir paragraphe 26 plus loin) ;
- le regroupement de requêtes dès le tout début de la procédure¹¹.

14. Sur cette base, le CDDH a conclu que « le fait qu'elle soit saisie d'un nombre très important de requêtes "similaires" représente un problème pour la Cour, mais davantage sur le plan des ressources que du point de vue de la disponibilité des réponses procédurales : les requêtes "similaires" peuvent être traitées de diverses manières dans le cadre actuel. [...] La Cour a [...] toujours été en mesure de trouver des outils procéduraux lorsque le besoin s'est fait sentir et a eu tendance à utiliser ces outils à une fréquence accrue ces dernières années. Il est trop tôt pour conclure qu'ils ne suffisent pas à la Cour pour faire face aux diverses difficultés posées par les requêtes "similaires" »¹².

15. Dans le cadre du présent rapport, dont l'objet est d'examiner les moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour, il convient de rappeler que le CDDH a conclu qu'« il serait inopportun de mettre en place une "procédure de requête représentative" » et recommandé « dans les circonstances actuelles de

⁹ Voir la Déclaration de Brighton (paragraphe 8 et 9.g.iii).

¹⁰ Voir doc. CDDH(2013)R77 Addendum IV, qui définit les « requêtes similaires » comme « des requêtes alléguant d'une même violation contre le même Etat défendeur et soulevant un problème juridique identique, basé sur des situations factuelles comparables, de sorte que la résolution d'un seul de ces problèmes communs permette la résolution de toutes les affaires similaires » (para. 5).

¹¹ Voir doc. CDDH(2013)R77 Addendum IV, partie B.

¹² *Ibid.*, para. 22 et 24.

ne prendre aucune mesure en ce sens au niveau intergouvernemental »¹³. Les Délégués des Ministres ont approuvé cette conclusion lors de leur 1169^e réunion (30 avril 2013)¹⁴.

16. Quel que soit l'outil utilisé par la Cour pour traiter des requêtes répétitives, l'établissement d'une déclaration unilatérale par l'Etat défendeur permet à la Cour d'appliquer l'article 37, paragraphe 1 de la Convention pour rayer la requête du rôle. La procédure est décrite à l'article 62A du règlement de la Cour. La déclaration unilatérale consiste, pour l'Etat défendeur, à saisir la Cour d'une demande de radiation du rôle ; celle-ci est accompagnée d'une déclaration reconnaissant clairement qu'il y a eu violation de la Convention dans l'affaire du requérant, ainsi que d'un engagement à fournir une réparation adéquate et, le cas échéant, à prendre les mesures correctives nécessaires, qui peuvent inclure tant des mesures individuelles que générales. Bien que de telles demandes soient normalement déposées dans le cas où le requérant refuse la proposition de règlement amiable faite par l'Etat défendeur, l'article 62A précise que cette condition n'est pas obligatoire lorsque « des circonstances exceptionnelles le justifient » ; il ressort de la pratique de la Cour qu'elle applique cette exception aux requêtes répétitives résultant de problèmes systémiques.

17. Ces dernières années, les Etats défendeurs ont souvent été invités à recourir davantage aux règlements amiables et aux déclarations unilatérales pour régler les requêtes répétitives résultant de problèmes systémiques¹⁵. Le CDDH a lui-même invité la Cour à encourager « l'Etat [défendeur] à proposer d'emblée, en plus de l'éventuelle satisfaction et/ou des mesures individuelles, des mesures générales pour remédier à un problème structurel, lorsque de telles mesures sont possibles et appropriées »¹⁶.

18. Dans son Avis préliminaire établi en vue de la Conférence de Brighton, la Cour indique que « conformément aux recommandations formulées à Interlaken et à Izmir, [elle] a continué de développer sa pratique en matière de règlements amiables et de déclarations unilatérales, de sorte que le nombre de requêtes traitées de cette façon a augmenté significativement. En 2010, ces décisions ont augmenté de 94 %, puis à nouveau de 25 % en 2011 »¹⁷. Dans son Analyse statistique 2012, la Cour relève que « le nombre de requêtes rayées du rôle [...] à la suite d'un règlement amiable ou d'une déclaration unilatérale a augmenté de 25 % en 2012. [...] Le nombre de règlements amiables a augmenté de 57 % mais il y a eu 14 % de déclarations unilatérales en moins. »¹⁸

19. Il convient de noter que, contrairement au règlement amiable, une décision de rayer une requête du rôle à la suite d'une déclaration unilatérale n'est pas transmise au Comité des Ministres pour qu'il surveille l'exécution du contenu de la déclaration (le Comité des Ministres n'en surveille l'exécution que lorsque le contenu de la déclaration unilatérale est reflété dans un arrêt). Après la transmission d'un arrêt de référence, le Comité des Ministres ne surveille par conséquent pas la mise en œuvre des mesures individuelles, telles que le paiement d'une indemnisation¹⁹, contenues dans les déclarations unilatérales subséquentes, et

¹³ *Ibid.* para. 32.

¹⁴ Voir doc. CM/Del/Dec(2013)1169/4.1.

¹⁵ Voir par exemple la Déclaration d'Interlaken et son plan d'action (para. D.7.a.i) et la Déclaration d'Izmir et son plan de suivi (para. E.1).

¹⁶ Voir le rapport final du CDDH sur les mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention européenne des droits de l'homme (doc. CDDH(2010)013 Addendum I), para. 8.v.

¹⁷ Voir l'Avis préliminaire, para. 11.

¹⁸ Voir l'Analyse statistique 2012, p. 4.

¹⁹ A cet égard, il peut être relevé que, conformément au 6^e Rapport annuel du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour, quelques 18% des attributions de satisfaction équitables sont payées au-delà du délai d'un an (voir p. 60). Aucune donnée n'est disponible quant au respect par

n'est pas non plus systématiquement informé des nouvelles requêtes ou des décisions de radiation. Il ne peut dès lors pas être pleinement informé des développements pertinents ou de la véritable ampleur du problème systémique existant. La Cour a toutefois développé une pratique consistant à écrire au Comité des Ministres pour lui fournir ces informations. En outre, le Greffier et le Directeur en charge du Service de l'exécution des arrêts de la Cour se réunissent désormais régulièrement pour échanger des informations relatives notamment à ces questions²⁰.

20. Le CDDH note qu'une lecture attentive de l'article 27 de la Convention, ainsi que des articles 28 et 37, suggère que la Cour pourrait conférer aux juges uniques les décisions de rayer du rôle les requêtes qui font suite à des déclarations unilatérales dans des affaires appropriées.

V. La « procédure d'arrêt par défaut » envisagée par la Cour

21. Dans son Avis préliminaire établi en vue de la Conférence de Brighton, la Cour a fait référence à plusieurs reprises aux problèmes systémiques/requêtes répétitives, estimant que « l'examen d'un nombre aussi important de requêtes répétitives n'est pas compatible avec le fonctionnement d'une juridiction internationale, et les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient redoubler d'efforts aux niveaux individuel et collectif pour régler les problèmes structurels et endémiques qui sont à l'origine de ce type de requêtes »²¹. La Cour indiquait également qu'elle envisageait une nouvelle pratique pour traiter les affaires répétitives :

« En l'état actuel des choses, la Cour n'est pas en mesure de traiter ces affaires dans un délai raisonnable. Il s'agit d'affaires qui font généralement apparaître un manquement à adopter des mesures générales effectives d'exécution des arrêts antérieurs de la Cour et dans lesquelles, par définition, la source du problème et le point de droit essentiel ont déjà été déterminés dans un arrêt de principe ou un arrêt pilote. La Cour envisage de mettre en place une pratique dans laquelle, pour les affaires manifestement répétitives, le greffe transmettrait simplement au Gouvernement la liste des cas concernés en lui demandant d'y remédier de la manière appropriée. S'il ne le faisait pas dans un délai donné et sans objection justifiée, elle pourrait alors prononcer un "arrêt par défaut" octroyant des indemnités au requérant. »²²

22. Le 22 juin 2012, le Greffier de la Cour a écrit au Président des Délégués des Ministres :

« ... le Bureau de la Cour a désormais donné mandat à son Comité sur les méthodes de travail d'examiner les éventuelles méthodes permettant de traiter les affaires répétitives, y compris l'introduction d'une procédure d'arrêt par défaut. » [traduction non officielle]

23. Lors de la première réunion du GT-GDR-D, le Greffe a décrit les développements subséquents. La Cour s'efforce d'adapter sa procédure aux différentes situations, comme elle l'a déjà fait, par exemple, avec la procédure de l'arrêt pilote. Les arrêts par défaut pourraient ainsi être un autre outil pour résoudre le problème des violations structurelles ou systémiques qui génèrent un grand nombre d'affaires. Le principe sous-jacent est celui de la

les Etats des délais pour le paiement d'indemnisation ou la mise en œuvre d'autres mesures individuelles ou générales indiquées dans les déclarations unilatérales.

²⁰ Voir le 6^e rapport annuel du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (2012), p. 18.

²¹ Voir l'Avis préliminaire, para. 35.

²² *Ibid*, para. 21.

« responsabilité partagée » : il faut décharger davantage la Cour du fardeau que constitue le traitement des affaires répétitives, afin qu'elle puisse se concentrer sur les affaires réellement prioritaires. En attendant, la Cour a adopté de nouvelles pratiques – décrites dans les paragraphes qui suivent – dont elle estime que l'efficacité semble avoir été prouvée, bien que les résultats puissent être mitigés (voir ci-dessous). Elle estime que de telles approches ne nécessitent pas d'amender la Convention, même s'il pourrait être opportun de faire une description explicite de ces pratiques dans le règlement de la Cour au fur et à mesure qu'elles se développent et deviennent établies. Quant à la question de savoir s'il est utile de les présenter comme une « procédure d'arrêt par défaut », elle n'est pas tranchée. La Cour souhaite d'abord tester ces pratiques avant d'approfondir le sujet et d'examiner les implications d'une procédure d'arrêt par défaut à proprement parler. Il peut être relevé que le comité sur les méthodes de travail de la Cour ne s'est en réalité pas encore penché sur cette question.

24. Le point de départ pour les nouvelles pratiques développées depuis la Conférence de Brighton est l'application du principe « une entrée/une sortie » (qui signifie que chaque fois qu'un dossier est ouvert une action doit être entreprise) aux catégories bien établies des affaires répétitives. Une première analyse permet de déterminer si l'affaire relève d'une telle catégorie et les informations pertinentes sont intégrées dans la base de données (CMIS). Ces informations peuvent être extraites automatiquement afin d'ajouter l'affaire dans un tableau contenant une centaine d'affaires ou plus, présentant les principales données et indiquant les montants d'indemnisation appropriés. Le tableau est communiqué à l'Etat défendeur, qui peut faire des propositions de règlement amiable ou des déclarations unilatérales sur la base des montants indiqués. Si le gouvernement défendeur n'a fait ni proposition ni déclaration après un certain délai, la Cour peut tout simplement transformer la communication groupée en un arrêt groupé : il s'agira d'un arrêt par défaut, en réaction à l'absence de réponse appropriée du gouvernement à une communication groupée de requêtes résultant d'une situation clairement identifiée de violation structurelle. Le CDDH comprend que l'analyse individuelle initiale de chaque affaire se distingue de ces approches, et distinguerait une « procédure d'arrêt par défaut » à proprement parler d'une « procédure de requête représentative » hypothétique mentionnée au paragraphe 13 ci-dessus.

25. En mai 2012, 430 affaires de non-exécution de décisions internes concernant la Serbie ont été communiquées, accompagnées de propositions de règlement amiable, suivies de 270 autres. Le gouvernement serbe n'a pas résolu ces litiges mais a informé la Cour que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle avait évolué afin d'aménager une voie de recours effective. Une décision de recevabilité rendue en janvier 2013 a toutefois révélé que cette affirmation n'était que partiellement vraie. La Cour considère néanmoins que la communication groupée a permis d'inciter les autorités nationales à agir et qu'un « arrêt par défaut » est donc inutile à ce stade.

26. Les affaires ukrainiennes de non-exécution du type Ivanov sont un autre exemple. Il en existe environ 4 300 au rôle de la Cour²³. Lorsque les mesures pour exécuter l'arrêt pilote Ivanov n'ont pas permis de régler le problème systémique, les affaires pendantes ont été débloquées et traitées selon les pratiques développées par l'équipe serbe du Greffe. Il a été convenu avec l'agent du gouvernement ukrainien que 250 affaires au maximum seraient communiquées chaque mois, étant entendu qu'en l'absence de réponse un arrêt serait rendu au bout de six mois. Aucun règlement amiable n'est proposé et le gouvernement a été averti que

²³ Voir *Yuriy Nikolayevich Ivanov c. Ukraine*, requête n° 40450/04, arrêt du 15 octobre 2009.

seules des déclarations unilatérales concernant tout le groupe d'affaires seraient examinées²⁴. Le gouvernement a présenté des observations dans 30-35 % des cas et un certain nombre de requêtes ont été déclarées irrecevables. Entre septembre 2012 et avril 2013, 1 515 affaires ont ainsi été communiquées au gouvernement, et 487 arrêts rendus²⁵. En même temps, le CDDH a indiqué que la connaissance en Ukraine de l'efficacité de cette approche avait eu pour effet d'attirer un nombre significatif de nouvelles requêtes (1100 uniquement en avril 2013 ; précédemment ce chiffre s'élevait à 300-350 requêtes par mois).

27. [A ce stade, le CDDH a plusieurs questions préliminaires concernant ces approches, par lesquelles la Cour semblerait développer les éléments d'une éventuelle future procédure d'arrêt par défaut. En particulier, comment le Bureau de l'agent du gouvernement pourrait, avec ses ressources limitées, gérer et analyser jusqu'à 250 requêtes par mois ? Si la Cour n'a pas examiné la recevabilité des requêtes et que l'Etat défendeur ne reçoit pas la totalité du dossier de la requête, comment est-il possible pour celui-ci de contester la recevabilité ; est-il attendu de l'Etat défendeur qu'il complète lui-même le dossier ? Quelles sont les garanties permettant de s'assurer de l'application uniforme des critères de recevabilité à toutes les requêtes qu'elles soient traitées selon ces procédures ou selon les procédures « standards » ? Le CDDH note que la Cour a indiqué que dans le cas des affaires ukrainiennes post-*Ivanov*, les questions de recevabilité concernant le statut de victime, l'épuisement des voies de recours internes (il n'y en a aucune) et le délai pour déposer la requête (la violation est continue) n'avaient pas lieu d'être. Le CDDH considère également que la Cour devrait engager avec tous les Etats parties tout développement futur de la « procédure d'arrêt par défaut » à proprement parler.]

VI. Une proposition de « procédure de détachement spécial »

28. Lors de la première réunion du GT-GDR-D, l'expert polonais a présenté une proposition de « procédure de détachement spécial », qui s'inspire du fait que l'exécution effective d'un arrêt nécessite très souvent non seulement de modifier la législation ou d'adopter de nouvelles lois, mais également de changer les pratiques de l'administration ou les mentalités des agents publics et qui pourrait devenir la principale méthode pour traiter les requêtes répétitives résultant de problèmes systémiques²⁶. Il devrait être relevé que cela serait tout à fait distinct de la pratique actuelle de détachement auprès du Greffe qui tend à renforcer sa capacité à traiter des affaires de juge unique clairement irrecevables.

29. La « procédure de détachement spécial » fonctionnerait ainsi :

- les requêtes pertinentes identifiées par la Cour seraient communiquées à l'Etat défendeur sous la forme d'un tableau contenant les principales informations ;
- dans le cadre d'un accord spécial conclu entre l'Etat défendeur et le Greffe, des experts nationaux seraient envoyés à Strasbourg pour analyser, avec les membres du Greffe, les affaires figurant dans ce tableau et pour aider le Greffe à examiner les dossiers ;
- une « équipe consolidée » composée d'agents superviseurs du Greffe et d'experts nationaux identifierait, dans un délai raisonnable fixé à l'avance, un groupe d'affaires bien fondées et recevables qui pourraient être réglées par une « déclaration

²⁴ A la suite de l'affaire *Ivanov*, la Cour a indiqué une base de calcul pour déterminer les niveaux appropriés de satisfaction équitable dans l'affaire *Kharuk c. Ukraine*, requête n° 703/05 et 115 autres, décision du Comité du 26 juillet 2012.

²⁵ Cela correspond à la « procédure accélérée de comité » évoquée dans le rapport du CDDH concernant l'opportunité et les modalités d'une « procédure de requête représentative » – voir plus haut au paragraphe 12.

²⁶ Voir doc. GT-GDR-D(2013)004.

unilatérale conjointe » s'appuyant sur de précédents arrêts concernant le problème systémique ;

- ce groupe d'affaires ne nécessiterait aucun examen supplémentaire de la part de la Cour ou de l'agent du gouvernement de l'Etat défendeur ;
- l'agent du gouvernement soumettrait une « déclaration unilatérale conjointe » reconnaissant clairement qu'il y a eu violation de la Convention à l'égard des requérants concernés, ainsi qu'un engagement à fournir une réparation adéquate, dont le montant serait ajusté en fonction des circonstances individuelles de chaque cas ;
- dans l'hypothèse où la Cour acceptait la « déclaration unilatérale conjointe », elle pourrait rayer le groupe d'affaires de sa liste en adoptant une décision conjointe contenant la liste des requérants et les sommes accordées à chacun à titre de réparation ;
- quant aux requêtes que l'« équipe consolidée » n'aurait pas jugées recevables et fondées, il incomberait à l'Etat défendeur de réunir ces dossiers et de les examiner.

30. Il a été relevé que cette proposition reflète la nécessité d'une coopération et d'un partage de la charge entre la Cour et l'Etat défendeur.

31. Les avantages suggérés d'une telle procédure seraient les suivants :

- la charge financière et organisationnelle liée à l'examen de ces requêtes pourrait être transférée à l'Etat responsable du problème systémique sous-jacent ;
- la procédure d'examen des requêtes répétitives pourrait être nettement simplifiée et accélérée ;
- la Cour pourrait être déchargée de la charge de travail pour ces affaires ;
- la procédure pourrait empêcher l'arrivée massive de requêtes irrecevables/infondées, déposées dans l'espoir d'un traitement automatique sans véritable examen ;
- la procédure pourrait équivaloir à faire pression sur l'Etat concerné pour qu'il accélère la mise en œuvre de mesures générales, tout en garantissant que les requérants aient droit à un examen approprié de leur affaire et reçoivent, le cas échéant, réparation ;
- la « décision de radiation conjointe » de la Cour, indiquant notamment les sommes à verser à titre de réparation, pourrait être précieuse pour les requérants et importante pour la justice nationale ;
- le système pourrait être flexible et pourrait être adapté aux différents problèmes systémiques et aux spécificités nationales ;
- l'arriéré de la Cour relatif à ces affaires pourrait être réglé.

32. Les inconvénients suggérés seraient les suivants :

- la procédure reposerait entièrement sur la volonté des Etats défendeurs ;
- on peut s'interroger sur la transparence du processus et sur la possibilité qu'il soit perçu comme compromettant l'impartialité de la Cour, en donnant une position privilégiée aux représentants de l'Etat défendeur ;
- la Cour serait toujours impliquée dans le processus et il pourrait par conséquent ne pas y avoir de réelles économies en termes de temps ou de ressources ;
- la procédure reposerait sur la disponibilité de ressources nationales budgétaires et humaines suffisantes pour envoyer des experts nationaux à la Cour et de ressources budgétaires nationales pour mettre en œuvre le contenu des déclarations unilatérales ;
- elle pourrait conduire à un traitement différencié entre les Etats défendeurs ;
- il y aurait toujours un risque que ce processus n'échoue si un accord n'est pas trouvé, ce qui entraînerait un gaspillage de ressources ;
- on peut s'inquiéter du fait que les agents de l'Etat défendeur aient accès à des informations sensibles contenues dans la requête, alors que le requérant s'attend à l'anonymat ou la confidentialité ;

- en accélérant le traitement des requêtes, la procédure pourrait toujours provoquer le dépôt de nouvelles requêtes auprès de la Cour ;
- cela ne permettrait pas de résoudre le problème sous-jacent au niveau national.

33. Il a en outre été relevé que cette proposition présente certaines caractéristiques communes avec la procédure de médiation (dans les faits, en tant que variante de la procédure de règlement amiable en vertu de l'article 39 de la Convention) telle que pratiquée auprès de nombreux tribunaux nationaux et pourrait éventuellement être développée en ce sens à travers une plus grande implication des requérants. Le CDDH n'a pas eu la possibilité d'examiner cette possibilité en détails.

VII. La surveillance de l'exécution des arrêts par le Comité des Ministres

34. Comme indiqué dans la Déclaration de Brighton (voir plus haut, au paragraphe 3) et l'Avis préliminaire de la Cour (voir plus haut, au paragraphe 19), l'exécution des arrêts et sa surveillance par le Comité des Ministres sont cruciaux pour régler les problèmes systémiques. Le 6^e rapport annuel du Comité des Ministres sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour (2012) indique que « les défis majeurs [dans ce domaine sont] les affaires répétitives et la persistance de certains problèmes structurels majeurs »²⁷. Il convient de rappeler que le principe de subsidiarité s'applique aussi à l'exécution des arrêts, l'Etat défendeur étant normalement libre de choisir les moyens de la mise en œuvre effective, sous le contrôle du Comité des Ministres. Cela dit, la Cour donne de plus en plus souvent des indications sur les mesures générales qui sont attendues de l'Etat défendeur pour régler un problème systémique, notamment (mais pas seulement) lorsqu'elle rend des arrêts pilotes.

35. En 2011, le Comité des Ministres a introduit une approche « à deux axes », selon laquelle certaines affaires font l'objet d'une « surveillance soutenue », et d'autres d'une « surveillance standard »²⁸. La surveillance soutenue s'applique notamment aux arrêts pilotes et aux arrêts révélant par ailleurs d'importants problèmes structurels, identifiés par la Cour et/ou le Comité des Ministres. La décision de classification est prise lorsque l'affaire est soumise pour la première fois au Comité ; celui-ci peut aussi décider d'exercer une surveillance soutenue à un stade ultérieur. La surveillance est continue, ce qui signifie que le Comité devrait recevoir les informations pertinentes de l'Etat défendeur en temps réel, tout d'abord au moyen d'un plan d'action (proposant de futures mesures) ou d'un bilan d'action (indiquant le caractère suffisant des mesures déjà adoptées) remis dans les six mois suivant l'arrêt ou la décision devenue définitive. Les plans et bilans d'action devraient être rendus publics rapidement (ils sont en principe publiés sur le site internet), sauf s'ils sont accompagnés d'une demande motivée de confidentialité.

36. Les affaires faisant l'objet d'une surveillance soutenue sont suivies de près par le Comité des Ministres, qui apporte son soutien au processus d'exécution interne, notamment en adoptant des résolutions intérimaires exprimant une satisfaction, un encouragement ou une préoccupation, et/ou en suggérant ou recommandant des mesures appropriées. Le Comité peut aussi intervenir dans le processus d'exécution au moyen de déclarations de la Présidence ou de réunions à haut niveau avec les autorités nationales. A la demande des autorités nationales ou du Comité, le Secrétariat peut apporter une contribution sous la forme d'activités d'assistance et de coopération ciblées, qui sont particulièrement importantes pour les affaires faisant l'objet d'une surveillance soutenue.

²⁷ Voir le 6^e rapport annuel, p. 13.

²⁸ Voir les documents CM/Inf/DH(2010)45 final et CM/Del/Dec(2010)1100f.

37. Lorsque l'Etat défendeur estime que toutes les mesures nécessaires ont été prises, il remet un bilan d'action final proposant la clôture de la procédure de surveillance, à la suite de quoi les autres Etats membres, le requérant ou toute autre partie prenante ont six mois pour transmettre leurs commentaires ou questions, puis le Secrétariat prépare une évaluation détaillée. Si celle-ci correspond à celle de l'Etat défendeur, un projet de résolution finale est présenté pour adoption au Comité des Ministres. Dans le cas contraire, le Comité doit examiner les questions soulevées. Une fois qu'il estime que toutes les mesures nécessaires ont été prises, il adopte la résolution finale clôturant la procédure de surveillance.

38. Le CDDH a été chargé, d'ici le 31 décembre 2013, de préparer des conclusions et propositions éventuelles de mesures sur la question de savoir si des mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des Etats qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour dans un délai approprié. Comme indiqué plus haut, l'exécution des arrêts et sa surveillance par le Comité des Ministres sont cruciales pour régler les problèmes systémiques et les requêtes répétitives qui en résultent. Il est clair qu'il existe un lien étroit entre le présent rapport et les travaux à venir²⁹.

VIII. L'offre d'une assistance technique par le Conseil de l'Europe

39. La Déclaration de Brighton a invité « le Secrétaire Général à proposer aux Etats parties, à travers le Comité des Ministres, des moyens pratiques d'améliorer [...] le ciblage de l'assistance technique à la disposition de chaque Etat partie sur une base bilatérale, en tenant compte d'arrêts particuliers de la Cour »³⁰.

40. Le 5 décembre 2012, le Secrétaire Général a présenté au Comité des Ministres un rapport préliminaire sur le suivi de la Déclaration de Brighton³¹. Ce rapport relève que les besoins identifiés dans le cadre de la surveillance de l'exécution des arrêts sont en principe pris en considération pour la conception et la mise en œuvre des programmes de coopération bilatérale, grâce à la coordination assurée par le Bureau de la Directrice générale des Programmes lors de l'élaboration de plans d'action par pays, notamment avec la Direction des droits de l'homme de la DG I. Cette Direction inclut le Secrétariat qui participe à la surveillance de l'exécution des arrêts et gère tous les projets de coopération bilatérale, régionale et multilatérale dans le domaine des droits de l'homme. Les objectifs spécifiques et les résultats attendus de ces projets dépendent de l'évolution du processus de surveillance au sein du Comité des Ministres ainsi que d'éventuels nouveaux arrêts de la Cour, de manière à faciliter au maximum l'exécution des arrêts par les Etats bénéficiaires. Le Secrétariat qui participe à la surveillance de l'exécution gère également des projets ciblant des aspects particuliers. La DG I élabore actuellement des outils de coordination afin que les programmes de coopération tiennent davantage compte de l'exécution des arrêts.

IX. Précédents travaux du CDDH sur les requêtes répétitives

41. Dans le cadre du processus d'Interlaken, le CDDH a déjà élaboré un rapport contenant des propositions visant à répondre au problème des requêtes répétitives résultant de problèmes systémiques³². Il proposait une série de mesures susceptibles d'être adoptées,

²⁹ Cela vaut également en ce qui concerne les travaux du GT-GDR-C sur la « procédure de requête représentative », et le présent rapport, dans la mesure où il traite des procédures de la Cour visant à régler les problèmes systémiques (voir la partie IV ci-dessus).

³⁰ Déclaration de Brighton, paragraphes 9.e) et 9.g)iii).

³¹ Voir doc. SG/Inf(2012)34.

³² Voir le Rapport final du CDDH sur les mesures qui résultent de la Déclaration d'Interlaken et qui ne nécessitent pas d'amendements à la Convention européenne des droits de l'homme, doc. CDDH(2010)013

individuellement et collectivement, par différentes parties prenantes, notamment les Etats membres, le Comité des Ministres et la Cour. Elles n'ont pas encore fait l'objet de décisions spécifiques du Comité des Ministres.

42. Ces propositions étant longues et détaillées, elles ne sont pas reprises intégralement. Cependant, dans la mesure où le CDDH estime qu'il est possible d'aller plus loin à leur sujet, elles sont rappelées dans les conclusions finales et propositions éventuelles de la partie XII.

X. Conclusions et éventuelles propositions

43. Le CDDH propose les voies et moyens qui suivent pour résoudre le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour :

- Il est attendu des Etats membres qu'ils mettent pleinement en œuvre les recommandations pertinentes du Comité des Ministres aux Etats membres, en particulier, dans le présent contexte :
 - o la Recommandation Rec(2004)5 sur la vérification de la compatibilité des projets de loi, des lois en vigueur et des pratiques administratives avec les normes fixées par la Convention européenne des droits de l'homme, la Recommandation Rec(2004)6 sur l'amélioration des recours internes et la Recommandation CM/Rec(2010)3 sur des recours effectifs face à la durée excessive des procédures, et
 - o la Recommandation CM/Rec(2008)2 sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ;
- [les Etats membres sont encouragés à tenir pleinement compte du Guide de bonnes pratiques en matière de voies de recours internes pour remplir leur obligation au titre de l'article 13 de la Convention ;]
- les Etats membres sont encouragés à coopérer pleinement avec la Cour pour trouver des solutions procédurales adaptées aux problèmes systémiques, afin de décharger la Cour du fardeau des requêtes répétitives, notamment en ayant recours aux règlements amiables et aux déclarations unilatérales ;
- la Cour pourrait être invitée à envisager de conférer aux juges uniques, conformément à l'article 27 de la Convention, les décisions de rayer du rôle les requêtes qui font suite à des déclarations unilatérales dans des affaires appropriées ;
- les Etats membres exécutent pleinement et rapidement les mesures individuelles et générales énoncées dans les arrêts de la Cour, dans les règlements amiables et dans les déclarations unilatérales ;
- les Etats membres devraient coopérer pleinement avec le Comité des Ministres dans le cadre de sa surveillance de l'exécution des arrêts et des règlements amiables, notamment en fournissant rapidement toutes les informations utiles et en respectant les délais procéduraux ;
- les Etats membres sont encouragés à indiquer leurs intentions, dans leurs plans d'action sur l'exécution d'affaires de référence, le cas échéant, pour régler les affaires répétitives subséquentes au moyen de déclarations unilatérales ;
- la Cour pourrait être invitée à donner au Comité des Ministres des informations complètes sur l'évolution de la situation concernant les problèmes systémiques

Addendum I, qui a été soumis une seconde fois au Comité des Ministres dans le cadre d'une série de documents préparant la Conférence de Brighton, sous la référence CDDH(2012)R74 Addendum II. Dans ce rapport, les « requêtes répétitives » sont décrites comme des « affaires recevables qui soulèvent des questions portant sur un même problème sous-jacent, problème qui est souvent de nature structurelle ou systémique et qui, également souvent, a déjà fait l'objet d'arrêts de la Cour » (CDDH(2010)013 Addendum I, para. 8).

identifiés dans de précédents arrêts, y compris le nombre et le contenu des déclarations unilatérales et des nouvelles requêtes reçues ;

- les Etats membres sont encouragés à tirer pleinement parti des différentes formes d'assistance technique offertes par le Conseil de l'Europe ;
- les Etats membres sont encouragés à contribuer au Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme en tant que source de financement extrabudgétaire pour des programmes d'assistance technique ciblés ;
- le Conseil de l'Europe devrait continuer à améliorer le ciblage de l'assistance technique à la disposition de chaque Etat partie sur une base bilatérale.

44. Face à l'ampleur du problème, le CDDH souligne qu'une exécution complète, rapide et effective des arrêts de la Cour, des règlements amiables ou des déclarations unilatérales, et une pleine coopération de l'Etat défendeur avec le Comité des Ministres, sont les mesures les plus urgentes à mettre en œuvre. En particulier, l'introduction par l'Etat défendeur d'une voie de recours interne effective soigneusement conçue permet le « rapatriement » des requêtes pendantes devant la Cour et des futures requêtes³³. L'introduction d'un tel recours découlera la plupart du temps de la pleine exécution d'arrêts de la Cour existants. L'expérience récente a montré que cette réponse peut avoir un impact extrêmement positif sur la situation. Cela ne dispense toutefois pas l'Etat défendeur de résoudre le problème sous-jacent.

45. Enfin, le CDDH précise que son prochain rapport contenant ses conclusions et d'éventuelles propositions sur la question de savoir si des mesures plus efficaces sont nécessaires à l'égard des Etats qui ne donnent pas suite aux arrêts de la Cour dans un délai approprié apportera aussi un éclairage sur la question des moyens de régler le grand nombre de requêtes résultant de problèmes systémiques identifiés par la Cour.

³³ Voir, par exemple, *Kaplan c. Turquie*, req. n°24240/07, arrêt du 20.03.2012 ; *Turgut c. Turquie*, req. 4860/09, décision du 26.03.2013, dans laquelle la Cour a indiqué qu'au 31 décembre 2012 plus de 3800 requêtes introduites devant elle découlant de la même problématique n'avaient pas encore été communiquées au gouvernement défendeur.