

DGHL-Exec/Inf (2010)1
18.05.2010



Document d'information du Service de l'Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'Homme – DG-HL

Entrée en vigueur du Protocole 14 : conséquences pour la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne par le Comité des Ministres

Introduction

1. Suite à la ratification du Protocole n° 14 à la Convention européenne des droits de l'homme (« la Convention ») par la Fédération de Russie le 18 février 2010, le Protocole entrera en vigueur le 1^{er} juin 2010, soit le premier jour de la 1086^{ème} réunion des Délégués des Ministres consacrée aux droits de l'Homme. En conséquence, il a semblé utile de rappeler les principaux changements qu'entraîne cette entrée en vigueur pour la surveillance de l'exécution des arrêts par le Comité des Ministres.

I. Extension du champ de surveillance du Comité des Ministres

2. L'article 15 du Protocole 14 modifie l'article 39 de la Convention traitant des règlements amiables. En vertu du nouveau paragraphe 4 de l'article 39, le Comité des Ministres sera également compétent pour surveiller l'exécution de toutes les décisions de la Cour européenne entérinant les termes des règlements amiables rendus à compter du 1^{er} juin 2010. Il s'agit là d'un pouvoir de surveillance supplémentaire dévolu au Comité des Ministres (voir paragraphe 94 du rapport explicatif sur le Protocole 14). En effet, jusque-là, le Comité des Ministres surveillait seulement les règlements amiables entérinés par un arrêt de la Cour.

3. Le nouvel article 39 de la Convention vise à favoriser la conclusion de règlements amiables dans l'esprit de la Résolution Res(2002)59 relative à la pratique en matière de règlements amiables. Le Rapport explicatif du Protocole n° 14 (paragraphe 93) rappelle qu'ils « peuvent être particulièrement utiles dans les affaires répétitives et dans les autres affaires ne soulevant pas une question de principe ou de modification du droit interne ». Les modalités de surveillance des termes des règlements amiables entérinés par décision de la Cour sont exposées au chapitre III des Règles de Surveillance du Comité des Ministres. Comme le Comité surveillait déjà l'exécution des termes de règlements amiables entérinés par arrêt de la Cour, la surveillance de ceux entérinés par décision se fait d'après les mêmes modalités.

4. A ce jour, il est difficile de faire une véritable projection de la charge de travail supplémentaire à laquelle le Comité des Ministres va être confronté suite à ce changement de la Convention¹. D'après les statistiques disponibles, la Cour a accepté en 2009 quelques 460 règlements amiables entérinés par décision. En 2008 et 2007, le chiffre était respectivement 464 et 360. Sur cette base, et tenant compte de la volonté politique soutenue – notamment dans le plan d'action d'Interlaken - d'appuyer la conclusion de règlements amiables, il est à prévoir que le nombre de tels règlements sera conséquent, pouvant entraîner une augmentation du nombre de nouvelles affaires soumises pour surveillance de l'ordre de 30%-40% et, ce, pas forcément des affaires simples.

5. A ceci s'ajoute l'intérêt inévitable porté - notamment dans le plan d'action d'Interlaken - à une extension de la compétence de surveillance également aux décisions clôturant des affaires sur la base de déclarations unilatérales. En 2009, la Cour a pris quelques 167 de telles décisions. Quelques 48 de telles décisions ont été rendues jusqu'au 1^{er} avril 2010. Il semble toutefois que la Cour considère le Comité des Ministres d'ores et déjà compétent pour surveiller l'exécution de certaines de ces décisions².

6. En outre, le Comité des Ministres commence à recevoir des affaires décidées en vertu de la nouvelle compétence donnée aux comités de trois juges par le Protocole 14 (en vigueur depuis le 1^{er} novembre 2009 en vertu du Protocole 14 bis³) pour déclarer dans une même décision des requêtes individuelles recevables et statuer sur le fond lorsque la question relative à l'interprétation ou l'application de la Convention ou de ses Protocoles à l'origine de l'affaire fait l'objet d'une

¹ Parmi d'autres sources d'augmentation du nombre d'affaires figure l'article 28 de la Convention dans sa nouvelle version (telle que résultant de l'article 8 du Protocole 14) : « 1. Un comité saisit d'une requête individuelle introduite en vertu de l'article 34, peut par vote unanime [...] b. la déclarer recevable et rendre conjointement un arrêt sur le fond lorsque la question relative à l'interprétation ou à l'application de la Convention ou de ses Protocoles qui est à l'origine de l'affaire fait l'objet d'une jurisprudence bien établie de la Cour ».

² Le Comité des Ministres a d'ores et déjà été saisi de certaines affaires de ce type. En effet, ainsi que la Cour le dit dans sa décision USKOV c. Russie (requête n° 6394/05, décision du 12 novembre 2009) : « En ce qui concerne la question de la mise en œuvre des engagements pris par le Gouvernement qui a été soulevée par certains requérants, le Comité des Ministres demeure compétent pour surveiller cette question conformément à l'article 46 de la Convention (voir les décisions du Comité des Ministres des 14-15 septembre 2009 relative à la mise en œuvre de l'arrêt Burdov (n°. 2), CM/Del/Dec(2009)1065). Dans tous les cas, la présente décision de la Cour ne porte pas préjudice à toute décision qu'elle pourrait prendre, en vertu de l'article 37§2 de la Convention, de réinscrire la présente requête au rôle (voir E.G. c. Pologne (dec.), n° 50425/99) ».

³ Le Protocole 14 bis cessera d'être en vigueur ou d'être appliqué à titre provisoire à la date d'entrée en vigueur du Protocole 14. La disposition précitée figure également dans ce dernier Protocole.

jurisprudence bien établie sur la Cour. Au 14 avril 2010, le Comité se trouvait saisi de 7 affaires décidées par la Cour en vertu de cette compétence. Les conséquences pour la surveillance de l'exécution sont à ce stade difficiles à évaluer.

7. Il importe donc que la réflexion que le Comité des Ministres entreprendra lors de sa 1086ème réunion, dans le cadre de son suivi du processus Interlaken intègre ces différents éléments et surtout les conséquences de l'extension de sa mission de surveillance en vertu de l'article 39, paragraphe 4, de la Convention.

II. Les nouvelles compétences du Comité des Ministres dans le cadre de sa surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour

8. Depuis la Conférence ministérielle de Rome en 2000, il a été estimé indispensable de renforcer les moyens mis à la disposition du Comité des Ministres afin d'assurer l'exécution rapide et complète des arrêts de la Cour⁴.

9. Ainsi, le nouvel article 46 de la Convention, tel que modifié par le Protocole n° 14, confère au Comité des Ministres deux nouvelles compétences à savoir, s'il estime que :

[...] « 3.i la surveillance d'un arrêt définitif est entravée par une difficulté d'interprétation de cet arrêt, il peut saisir la Cour afin qu'elle se prononce sur cette question d'interprétation. La décision de saisir la Cour est prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité ».

« 4. [...] une Haute Partie contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif dans un litige auquel elle est partie, et peut, après avoir mis en demeure cette partie et par décision prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité, saisir la Cour de la question du respect par cette Partie de son obligation au regard du paragraphe 1 ».

En ce qui concerne le recours au manquement, il est précisé que « 5. Si la Cour constate une violation du paragraphe 1, elle renvoie l'affaire au Comité des Ministres afin qu'il examine les mesures à prendre. Si la Cour constate qu'il n'y a pas eu violation du paragraphe, elle renvoie l'affaire au Comité des Ministres, qui décide de clore son examen ».

10. Le rapport explicatif précise que le Comité des Ministres devrait faire un usage prudent de la nouvelle possibilité de faire une demande en interprétation à la Cour et que la procédure de recours en manquement devrait être utilisée seulement dans des circonstances exceptionnelles⁵. Cette dernière considération a reçu une expression concrète dans la nouvelle Règle 11 (voir *infra* § 16).

11. Il convient de noter qu'à la date de l'entrée en vigueur du Protocole N° 14, ces deux nouvelles compétences (demande en interprétation d'un arrêt, recours en manquement contre un Etat) s'appliquent à tous les arrêts dont l'exécution fait l'objet de la surveillance du Comité des Ministres » (article 20, paragraphe 1 du Protocole n° 14), en d'autres termes à toutes les affaires pendantes devant le Comité des Ministres au 1^{er} juin 2010. A cette date, entreront également en vigueur les règles N° 10 (demande en interprétation) et 11 (recours en manquement) des Règles de surveillance du Comité.

12. L'exercice de ces deux nouvelles compétences est soumis, à un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité des Ministres. Cette majorité se distingue de celle retenue par le Comité des Ministres lors de l'adoption de décisions, résolutions intérimaires et résolutions finales qui est celle de l'article 20 (d) du Statut du Conseil de l'Europe.

13. Aux termes de la règle N° 10 (paragraphe 2), la décision de saisir la Cour pour interprétation d'un arrêt peut être prise à tout moment pendant la surveillance par le Comité des Ministres de l'exécution des arrêts. Le rapport explicatif (paragraphe 97) précise à cet égard que « le but du nouveau paragraphe 3 [de l'article 46] est de permettre à la Cour de donner une interprétation d'un

⁴ Voir le rapport explicatif sur le Protocole n° 14, §§ 98 et 100.

⁵ Suite à une demande d'éclaircissement formulée par le Représentant permanent de la Fédération de Russie, les Délégués ont, dans une décision adoptée lors de sa 1073e réunion (9 et 14 décembre 2009, CM/Del/Dec (2009)1073)

« [...]2. [pris] bonne note de la déclaration faite le 7 décembre 2009 par la Fédération de Russie au sujet des paragraphes 3 et 4 de l'article 46 de la Convention, introduits par le Protocole n° 14, et confirment que conformément à sa pratique constante, le Comité des Ministres engage un dialogue avec l'Etat concerné afin de garantir la pleine exécution de l'arrêt de la Cour et que rien, dans le texte ou dans les travaux préparatoires du Protocole n° 14, n'indique qu'il devrait en être autrement en ce qui concerne la question d'une éventuelle application des nouveaux paragraphes 3 et 4 de l'article 46, ou que ces dispositions viseraient à conférer à la Cour une nouvelle compétence consistant à prescrire un mode particulier d'exécution d'un arrêt ».

arrêt et non de se prononcer sur les mesures prises par une Haute Partie contractante pour se conformer à l'arrêt. Aucune limite de temps n'a été fixée pour l'introduction des demandes en interprétation car une question d'interprétation peut survenir à tout moment lors de l'examen de l'exécution d'un arrêt par le Comité des Ministres ».

14. La décision de saisir la Cour prend la forme d'une résolution intérimaire, laquelle doit être motivée, doit refléter les diverses opinions exprimées au sein du Comité des Ministres, en particulier celle de la Haute Partie contractante concernée.

15. Selon le rapport explicatif (paragraphe 97), « la Cour est libre de décider de quelle manière et sous quelle forme elle souhaite répondre à la demande. En principe, il revient à la formation de la Cour qui a rendu l'arrêt concerné de se prononcer sur la question d'interprétation. Le règlement de la Cour peut contenir des règles plus détaillées pour régir cette nouvelle procédure ».

16. La Règle N° 11 (paragraphe 2) relative au recours en manquement, prévoit que celui-ci « ne devrait être utilisé que dans des circonstances exceptionnelles. Il n'est pas engagé sans que la Haute Partie contractante concernée reçoive une mise en demeure du Comité l'informant de son intention d'engager une telle procédure. Cette mise en demeure est décidée au plus tard six mois avant d'engager la procédure, sauf si le Comité en décide autrement, et prend la forme d'une résolution intérimaire. Cette résolution est prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité ».

17. Il résulte donc des dispositions combinées de l'article 46, paragraphe 4 de la Convention et du paragraphe 2 de la Règle N° 11, que le recours en manquement obéit à une procédure en deux étapes, vu son caractère exceptionnel et ce nouveau moyen de pression du Comité⁶, à savoir :

i) mise en demeure de l'Etat concerné, par Résolution intérimaire informant celui-ci de l'intention d'engager un recours en manquement, par voie de résolution intérimaire ;

ii) si nécessaire, au plus tard, six mois après la mise en demeure, décision de saisir la Cour d'un recours manquement, également à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité, par voie d'une résolution intérimaire, motivée qui reflète de manière concise l'opinion de la Haute Partie contractante concernée.

18. Il convient de noter que, conformément au nouveau paragraphe 31b de la Convention, c'est à la Grande Chambre qu'il appartiendra de se prononcer sur le recours en manquement.

19. Le rapport explicatif sur le Protocole 14 précise dans son paragraphe 99 que « cette procédure de recours en manquement n'a pas pour but de rouvrir devant la Cour la question de la violation déjà tranchée par le premier arrêt. Elle ne prévoit pas non plus que la Haute Partie contractante contre laquelle la Cour déclare qu'il y a eu violation de l'article 46, paragraphe 1, ait à verser une pénalité financière. Il est en effet considéré que la pression politique que constituerait un tel recours en manquement devant la Grande Chambre et l'arrêt de celle-ci devraient être suffisants pour que l'Etat concerné exécute l'arrêt initial ».

20. Ces compétences nouvelles du Comité des Ministres ne semblent pas exiger, à ce stade, une réflexion plus suivie quant aux méthodes de travail ou aux règles de Surveillance. Il est à rappeler que la Cour a publié sur son site internet son nouveau Règlement comportant sous le titre II (Procédure) – en vigueur à partir du 1^{er} juin 2010 – un Chapitre X, (Règles 91-99) intitulé « des procédures au titre de l'article 46 para. 3, 4 et 5 de la Convention ».

⁶ Voir les paragraphes 98 et 100 du rapport explicatif sur le Protocole n° 14.