



Déclassifié\*

AS/Jur (2013) 14

10 mai 2013

fjdoc14 2013

## Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

# Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : préparation du 8<sup>e</sup> rapport

## Bilan et propositions du rapporteur

Rapporteur : M. Klaas de Vries, Pays-Bas, Groupe socialiste

### 1. Aperçu de la participation de l'Assemblée à l'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg

1. La récente Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme tenue à Brighton (Royaume-Uni) a souligné l'importance de l'Assemblée parlementaire dans l'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg :

*Chaque Etat partie s'est engagé à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans toute affaire dans laquelle il est partie [...] Le Comité des Ministres surveille l'exécution d'un nombre d'arrêts toujours croissant. Etant donné que la Cour travaille à travers les requêtes potentiellement bien fondées qui sont pendantes devant elle, on peut s'attendre à ce que le volume de travail du Comité des Ministres augmente encore [...] En conséquence, la Conférence : [...] salue les rapports réguliers et les débats de l'Assemblée parlementaire relatifs à l'exécution des arrêts<sup>1</sup>.*

2. Le suivi de la mise en œuvre des arrêts rendus par la Cour de Strasbourg est devenu un volet fondamental des travaux de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire (ci-après « la Commission ») à la suite de l'adoption par la Commission, le 27 juin 2000, du premier rapport sur la question établi par Erik Jurgens. Sur la base de ce rapport, l'Assemblée a adopté la Résolution 1226 (2000) en soulignant la nécessité d'une réelle synergie entre la Cour, le Comité des Ministres et les autorités nationales, et en s'engageant à jouer un rôle plus important dans la supervision de l'exécution des arrêts de la Cour.

3. Depuis 2000, l'Assemblée a adopté sept rapports et résolutions et six recommandations ayant trait à la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Entre 2006 et 2010, les rapporteurs sur cette question ont privilégié une approche en amont en se rendant dans les Etats parties dans lesquels sont constatés des cas de non-exécution particulièrement problématiques (M. Erik Jurgens s'est rendu dans cinq Etats – l'Italie, la Fédération de Russie, la Turquie, l'Ukraine et le Royaume-Uni – dans le cadre de la préparation du sixième rapport, et M. Christos Pourgourides s'est rendu dans huit Etats – la Bulgarie, la Grèce, l'Italie, la République de Moldova, la Roumanie, la Fédération de Russie, la Turquie et l'Ukraine – dans le cadre de l'élaboration du septième rapport). Lors de ces visites, les rapporteurs ont analysé avec les députés nationaux et les représentants du gouvernement les raisons pour lesquelles les arrêts de la Cour de Strasbourg ne sont pas exécutés et ont souligné la nécessité urgente de trouver des solutions aux problèmes soulevés. Ces visites visaient à étudier, avec l'aide des parlementaires des pays

\* Document déclassifié par la commission le 28 mai 2013.

<sup>1</sup> Déclaration de Brighton, partie F, Exécution des arrêts de la Cour, §§ 26, 28 et 29 e), <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=BrightonDeclaration&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorIntranet=DBGCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>.

concernés, comment « encourager » les autorités nationales à accélérer la mise en œuvre des réformes et des mesures voulues pour assurer sans délai la pleine exécution des arrêts.

4. Le 26 janvier 2011, l'Assemblée parlementaire a adopté la [Résolution 1787 \(2011\)](#) et la [Recommandation 1955 \(2011\)](#) sur la base du 7<sup>e</sup> rapport préparé par M. Pourgourides, en attirant l'attention sur la situation difficile liée à la non-exécution ou aux retards dans la pleine exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg dans un certain nombre d'États. Un courrier a été adressé aux délégations parlementaires nationales de dix États, en demandant des informations relatives aux mesures prises par leurs parlements respectifs pour mettre en œuvre la résolution.

5. En janvier 2012, j'ai été désigné troisième rapporteur successif sur ce sujet. En même temps, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme a examiné la note introductive de M. Serhii Kivalov sur le thème « Assurer la viabilité de la Cour de Strasbourg : les insuffisances structurelles dans les États Parties » (voir à cet égard la [Résolution 1914 \(2013\)](#) et la [Recommandation 2007 \(2013\)](#) de l'Assemblée parlementaire). Sur la base des informations communiquées dans cette note et du 7<sup>e</sup> rapport préparé par M. Pourgourides, la Commission a tenu entre avril 2012 et janvier 2013 une série d'auditions à Strasbourg, en présence des chefs de délégation parlementaire des dix États mentionnés dans le 7<sup>e</sup> rapport, afin d'examiner les progrès accomplis dans l'exécution des arrêts. A ma demande, les comptes rendus de ces auditions ont été déclassifiés par la Commission le 19 mars 2013 et publiés dans le document AS/Jur (2013) 13.

6. Trois ans après la publication du 7<sup>e</sup> rapport consacré à ce sujet par mon prédécesseur, M. Pourgourides, et à la lumière des informations recueillies pendant les auditions, j'estime que le moment est venu de procéder à un nouvel examen de la question.

## 2. Les paramètres du 8<sup>e</sup> rapport

7. Les rapports soumis à l'Assemblée parlementaire par mes prédécesseurs, MM. Jurgens et Pourgourides, mettaient l'accent sur des arrêts ayant soulevé d'importantes questions de mise en œuvre individuelle, identifiés selon des critères types. Les deux rapports portaient, entre autres, sur les « arrêts (et décisions) qui soulèvent des problèmes d'exécution essentiels » relevés, par exemple, dans une résolution intérimaire du Comité des Ministres ou d'autres documents. Chacun d'entre eux utilisait également un critère de sélection supplémentaire, à savoir les « arrêts dont la mise en œuvre complète n'est toujours pas acquise plus de cinq ans après leur prononcé », pour le rapport établi par M. Jurgens, et les « arrêts concernant des violations d'une nature particulièrement grave », pour le rapport de M. Pourgourides<sup>2</sup>. J'ai décidé de revoir légèrement la manière j'entends procéder concernant le 8<sup>e</sup> rapport.

8. Depuis 1996, le nombre d'affaires exigeant une surveillance du Comité des Ministres est en hausse<sup>3</sup>. L'organe de contrôle éprouve par conséquent de plus en plus de difficultés à exercer efficacement ses fonctions. Le prochain rapport couvrira huit États dans lesquels le plus grand nombre d'arrêts en attente d'exécution devant le Comité des Ministres a été recensé, selon les statistiques fournies par ce dernier dans son rapport annuel pour l'année 2012. Il s'agit des États suivants, classés par ordre décroissant : l'Italie (2 569 requêtes), la Turquie (1 861 requêtes), la Fédération de Russie (1 211 requêtes), l'Ukraine (910 requêtes), la Pologne (908 requêtes), la Roumanie (667 requêtes), la Grèce (478 requêtes) et la Bulgarie (366 requêtes)<sup>4</sup>.

9. Par ailleurs, il est à noter que les statistiques ci-dessus ne correspondent pas nécessairement à la « réalité » si l'on se place sous l'angle des requêtes pendantes devant la Cour apprécié par rapport au nombre total des requêtes ou par rapport à la population. En termes de nombre total des requêtes pendantes devant la Cour à la fin 2012, les huit États ci-après représentaient 75 % du nombre total d'affaires : Fédération de Russie (22,3 %), Turquie (13,2 %), Italie (11,1 %), Ukraine (8,2 %), Serbie (7,8 %), Roumanie (6,8 %), Bulgarie (3 %) et Royaume-Uni (2,6 %) <sup>5</sup>. Comme on peut aisément le voir, l'ordre d'importance n'est pas le même que dans les statistiques fournies par le Comité des Ministres ; qui plus est, la Grèce et la Pologne ne figurent pas sur cette liste. Si l'on considérait le nombre de requêtes attribuées par le Greffe de la Cour à une formation judiciaire à la fin 2012 proportionnellement à la population des pays concernés, le tableau serait encore très différent : les huit États contribuant au plus grand nombre de

<sup>2</sup> Voir le § 6 du [6<sup>e</sup> rapport \(Doc. 11020 de l'APCE\)](#) et le § 5 du [7<sup>e</sup> rapport \(Doc. 12455 de l'APCE\)](#).

<sup>3</sup> Voir « Surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme – Rapport annuel 2012, sur : [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM\\_annreport2012\\_fr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Source/Publications/CM_annreport2012_fr.pdf), p. 27.

<sup>4</sup> Ibid., p. 30-31.

<sup>5</sup> Voir Conseil de l'Europe, Rapport annuel 2012 de la Cour européenne des droits de l'homme, p. 153, [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/5D17ED80-F069-4D21-A126-AD5ED7D325E3/0/2012\\_Rapport\\_Annuel\\_FR.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/5D17ED80-F069-4D21-A126-AD5ED7D325E3/0/2012_Rapport_Annuel_FR.pdf).

requêtes seraient la Serbie (6,77 pour 10 000 habitants), le Liechtenstein (4,44), la Croatie (4,35), la Roumanie (3,18), le Monténégro (2,91), la République de Moldova (2,63), l'Estonie (2,25) et la Slovénie (2,05)<sup>6</sup>. Un seul Etat de la liste des plus défaillants identifiés par le Comité des Ministres – la Roumanie – figurerait également dans ce groupe.

10. Les huit Etats retenus sur la base des statistiques annuelles du Comité des Ministres et identifiés comme ayant des difficultés d'exécution des arrêts rendus par la Cour de Strasbourg dans le rapport 2010 établi par M. Pourgourides ont été analysés lors des auditions devant notre Commission, tenues entre avril 2012 et janvier 2013, comme indiqué ci-dessus au paragraphe 5. Les principaux problèmes détectés dans chacun des Etats précités sont les suivants :

#### **Italie**

- la durée excessive de la procédure judiciaire et l'absence de recours effectif à cet égard
- l'expulsion des ressortissants étrangers en violation de la Convention

#### **Turquie**

- l'impossibilité de rouvrir une procédure
- l'emprisonnement à répétition pour objection de conscience
- les violations du droit à la liberté d'expression
- la durée excessive de la détention provisoire
- les agissements des forces de sécurité
- les questions concernant la partie nord de Chypre

#### **Fédération de Russie**

- l'inexécution des décisions de justice internes
- la violation du principe de sécurité juridique en raison de l'annulation de décisions judiciaires définitives par la « procédure de contrôle en vue de révision »
- les conditions inacceptables de la détention provisoire, en particulier dans les maisons d'arrêt
- la durée excessive de la détention provisoire et l'absence de raisons pertinentes et suffisantes pour justifier une telle détention
- la torture et les mauvais traitements en garde à vue et l'absence d'enquête interne effective à ce sujet

#### **Ukraine**

- l'inexécution des décisions de justice internes
- la durée excessive de la procédure judiciaire et l'absence de recours effectif à cet égard
- les questions relatives à la détention provisoire
- les procès inéquitable, en raison notamment du manque d'impartialité et d'indépendance des juges

#### **Pologne**

- la durée excessive de la procédure judiciaire et l'absence de recours effectif à cet égard
- la durée excessive de la détention provisoire

#### **Roumanie**

- le défaut de restituer ou d'indemniser des biens nationalisés
- la durée excessive de la procédure judiciaire et l'absence de recours effectif à cet égard
- l'inexécution des décisions de justice internes
- le caractère déplorable des conditions de détention

#### **Grèce**

- la durée excessive de la procédure judiciaire et l'absence de recours effectif à cet égard
- le recours à la force meurtrière et aux mauvais traitements par des agents des forces de l'ordre et le défaut d'enquête effective en la matière

#### **Bulgarie**

<sup>6</sup> Ibid., pages 156-157. L'ensemble des pays membres du Conseil de l'Europe comptaient au 1<sup>er</sup> janvier 2012 environ 822 millions d'habitants. Le nombre moyen de requêtes attribuées à une formation judiciaire pour 10 000 habitants était de 0,79 en 2012.

- les décès et mauvais traitements de personnes placées sous la responsabilité de membres des forces de l'ordre et l'absence d'enquête effective à cet égard
- la durée excessive de la procédure judiciaire et l'absence de recours effectif à cet égard
- les violations du droit au respect de la vie familiale dues aux expulsions / ordonnances de quitter le territoire

11. Les questions ci-dessus sont décrites beaucoup plus en détail dans l'addendum au présent document.

### **3. Proposition du rapporteur**

12. Sur la base des informations fournies ci-dessus et dans l'addendum au présent document, je voudrais d'abord inviter la commission des questions juridiques et des droits de l'homme à accepter ma proposition d'introduire un nouveau critère – le nombre de décisions en attente d'exécution – pour la sélection des Etats devant être pris en compte dans le 8<sup>e</sup> rapport consacré à l'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg.

13. Je voudrais en outre demander à la commission l'autorisation de me rendre dans quatre ou cinq des Etats indiqués ci-dessus, qui rencontrent toujours, à l'évidence, des difficultés persistantes dans l'exécution des arrêts de la Cour. Lors de ces visites, je me propose d'aborder les raisons de ce non-respect persistant des arrêts de la Cour, en particulier par les autorités exécutives et législatives nationales. Avant de déterminer les Etats dans lesquels je devrais me rendre, je sollicite l'accord de la commission en vue de soumettre des extraits de l'addendum au présent document à tous les Etats susmentionnés, à qui je demanderai de me faire part de leurs observations et commentaires d'ici à la fin août 2013. Je déciderai alors des Etats qu'il convient de visiter et informerai la commission de ma décision lors de la réunion du 3 septembre 2013 ou, au plus tard, lors de la troisième partie de la session de l'Assemblée en octobre 2013.

14. Mon mandat consiste à assurer un suivi de la non-exécution ou des retards d'exécution des arrêts de la Cour de Strasbourg. Néanmoins, je souhaiterais connaître l'avis de la commission concernant la nécessité pour l'Assemblée de déterminer – dès maintenant – dans quelle mesure il conviendrait d'analyser également la situation dans les Etats qui rencontrent d'importants problèmes pour se mettre en conformité avec les normes de la Convention, mais dans lesquels le nombre de requêtes en instance devant le Comité des Ministres n'a pas encore atteint des proportions ingérables. J'estime en effet que nous autres parlementaires nous penchons souvent trop tard sur des problèmes rencontrés par les Etats parties à la Convention, notamment sur des problèmes structurels qui sont de notoriété publique mais que nous ne recevons mandat d'analyser que 5, 10 ou même 15 ans plus tard, une fois que l'affaire a été soumise au Comité des Ministres.