



Déclassifié*

AS/Jur (2019) 19

10 avril 2019

fjdoc19.2019

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, 10^{ème} rapport : Italie et Hongrie

Note d'information

Rapporteur : M. Evangelos VENIZELOS, Grèce, Groupe des socialistes, démocrates et verts

1. Introduction

1. Depuis 2000, l'Assemblée parlementaire s'intéresse de près à la question de la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour »)¹. Suite à sa dernière résolution sur ce sujet – [Résolution 2178 \(2017\)](#), elle a décidé de « rester saisie de la question et de continuer de lui donner la priorité »². En conséquence, le 10 octobre 2017, la commission des questions juridiques et des droits de l'homme m'a nommé cinquième rapporteur successif sur cette question. Lors de sa réunion tenue à Strasbourg le 23 janvier 2018, la commission a mené une première discussion sur mes propositions concernant mon travail de rapporteur sur ce sujet et les 24 avril 2018 et 9 octobre 2018, elle a tenu deux auditions avec des experts. Lors de sa réunion du 9 octobre 2018, la commission m'a autorisé à d'organiser des échanges de vues avec les chefs des délégations nationales auprès de l'Assemblée des dix pays ayant le plus grand nombre d'arrêts en cours d'examen (à des stades différents d'exécution) devant le Comité des Ministres, à savoir la Fédération de Russie, la Turquie, l'Ukraine, la Roumanie, l'Italie, la Grèce, la République de Moldova, la Bulgarie, la Hongrie, et l'Azerbaïdjan. Rappelons que ce classement a été établi sur la base du dernier (11^{ème}) [rapport annuel du Comité des Ministres de 2017](#) sur la surveillance des arrêts et des décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (publié en mars 2018) et se réfère au 31 décembre 2017. La délégation de la Fédération de Russie n'étant pas représentée à l'Assemblée en ce moment, le 22 janvier 2019, la commission a déjà tenu un échange de vues sur la mise en œuvre des arrêts contre la Turquie (avec la participation de M. Mustafa Yeneroğlu, membre de la délégation turque, et des experts du ministère turc de la justice) et une discussion sur la mise en œuvre des arrêts contre l'Ukraine (en l'absence du chef de la délégation ukrainienne). Le présent document se penchera donc sur la mise en œuvre des arrêts contre deux autres Etats membre ayant le plus grand nombre d'affaires pendantes devant le Comité des Ministres : l'Italie et la Hongrie.

* Document déclassifié par la Commission le 9 avril 2019.

¹ Le premier rapport a été approuvé par notre commission le 27 juin 2000 ; [Doc. 8808](#), rapporteur M. Erik Jurgens. Sur la base de ce rapport, l'Assemblée a adopté la [Résolution 1226 \(2000\)](#). Depuis 2000, l'Assemblée a adopté neuf rapports et résolutions et huit recommandations ayant trait à la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

² [Résolution 2178 \(2017\)](#) adoptée par l'Assemblée le 29 juin 2017, paragraphe 12. Renvoi n° 4313 du 30 mai 2017.

2. Italie

2.1. Remarques préliminaires

2. Selon le [Rapport annuel du Comité des Ministres relatif à la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme](#) 2017 (« 11^{ème} Rapport annuel ») publié en mars 2018, au 31 décembre 2017, 389 arrêts contre l'Italie étaient pendants devant le Comité des Ministres (à des stades différents d'exécution), ce qui plaçait l'Italie au cinquième rang parmi les Etats ayant le plus grand nombre d'arrêts non-exécutés. Selon les dernières données du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, en décembre 2018, le Comité des Ministres examinait 235 affaires concernant l'Italie.³

3. Dans son rapport relatif à la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, notre ancien collègue M. Pierre Yves Le Borgn' (France, Groupe socialiste) a relevé quatre affaires/groupes d'affaires principaux dont la mise en œuvre était problématique et qui étaient toujours sous la procédure de surveillance soutenue du Comité des Ministres⁴. Il s'agissait des affaires concernant :

- la durée excessive des procédures judiciaires (groupes d'affaires *Ceteroni, Ledonne (n° 1), Abenavoli et Luordo*) et les défaillances du recours indemnitaire « Pinto » (groupe d'affaires *Mostacciuolo Giuseppe (n°1)*);
- l'inadéquation de soins médicaux dispensés dans les centres de détention, principalement en raison de leur surpopulation (affaire *Cirillo*) ;
- l'expulsion collective des étrangers (affaire *Sharifi et autres*) ;
- l'annulation rétrospective et discriminatoire d'une législation sur l'ajustement annuel d'une indemnité de compensation pour contamination virale accidentelle (arrêt pilote *M.C. et autres*).

4. Dans son rapport, M. Pierre-Yves Le Borgn' faisait remarquer que, depuis le rapport de 2015 de son prédécesseur M. Klaas de Vries (Pays-Bas, Groupe socialiste)⁵, quant aux trois questions suivantes : la durée excessive des procédures judiciaires et l'absence de recours effectif à cet égard, le mauvaises conditions de détention et de l'absence de recours effectif à cet égard et, enfin, l'expulsion des étrangers contraire à l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (« Convention »), des progrès réels avaient été notés par le Comité des Ministres. Ainsi, le Comité des Ministres a clos l'examen d'un certain nombre d'affaires concernant la première problématique⁶, des affaires *Torreggiani et autres* et *Sulejmanovic* en ce qui concerne la deuxième problématique⁷ et certains arrêts concernant la troisième problématique (*Hirsi Jamaa et autres*⁸, *Ben Khemais* et trois affaires similaires⁹). Ce document examinera donc les affaires pendantes devant le Comité des Ministres (sous procédure soutenue) qui ont déjà été mentionnées le rapport de M. Le Borgn' et/ou qui soulèvent des problèmes structurels et/ou complexes selon le 11^{ème} Rapport annuel.

5. En février 2018, j'ai adressé une lettre aux chefs des délégations nationales auprès de l'Assemblée, afin de leur demander comment les recommandations contenues dans la [Résolution 2178 \(2017\)](#) ont été/sont mises en œuvre. Notamment, je souhaitais savoir comment les parlements nationaux des États membres du Conseil de l'Europe ont réagi à ces recommandations. La délégation italienne n'a pas répondu.

³ Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, Fiche pays : [Italie](#).

⁴ De surcroît, le rapport de M. Le Borgn' mentionnait les affaires du groupe *Belvedere Alberghiera S.r.l.*, concernant la privation illégale de terrains par les autorités locales en raison d'une construction jurisprudentielle, le « principe de l'expropriation indirecte » ; elles ont été closes par le Comité des Ministres par la Résolution CM/DH(2017)138 du 10 mai 2017.

⁵ [Doc. 13864](#) du 9 septembre 2015.

⁶ 149 affaires concernant les procédures civiles relevant de la compétence des tribunaux de première instance et 28 affaires concernant les procédures de divorce closes par les résolutions finales CM/ResDH(2015)247 et CM/ResDH(2015)246, adoptées le 9 décembre 2015 ; 75 affaires concernant les procédures administratives closes par la résolution finale CM/ResDH(2016)358, 8 décembre 2016 ; 34 affaires concernant l'insuffisance des montants des indemnités accordées sur la base de la loi Pinto closes par la résolution finale CM/ResDH(2015)155, 24 septembre 2015.

⁷ CM/ResDH(2016)28, 8 mars 2016.

⁸ CM/ResDH(2016)221, 14 septembre 2016.

⁹ CM/ResDH(2015)204, 17 novembre 2015.

2.2. *Durée excessive des procédures judiciaires et défaillances du recours compensatoire «Pinto»*

6. Comme le notait déjà un de mes prédécesseurs M. Klaas de Vries¹⁰, le système judiciaire italien est rongé depuis des décennies par le problème de la durée excessive des procédures judiciaires, alors même que les juges italiens demeurent parmi les plus productifs d'Europe¹¹ et que différentes réformes continuent d'être poursuivies. Il convient de rappeler que, suite aux maints constats des violations des Articles 6§1 (droit à une procédure équitable dans un délai raisonnable) et 13 (droit à un recours effectif) de la Convention, un recours compensatoire a été introduit par la loi n° 89 du 24 mars 2001 («loi Pinto»).

7. S'agissant des mesures générales visant à remédier au problème de la **durée excessive des procédures civiles**, le Comité des Ministres examine cette problématique dans le cadre des groupes d'affaires *Trapani*¹² et *Muso (n°1)*¹³. Lors de sa 1302^e réunion (DH) de décembre 2017¹⁴, il a décidé de clore l'examen de 1723 affaires de l'ancien groupe *Ceteroni c. Italie*¹⁵, dans lesquelles la question des mesures individuelles a été réglée (c'est-à-dire que la satisfaction équitable a été payée et que le gouvernement a attiré l'attention des autorités concernées sur la nécessité d'accélérer les procédures internes en cause).¹⁶ Cette décision¹⁷ a été prise sur la base des informations fournies par les autorités italiennes en octobre 2017 et présentant les réformes entreprises en 2016 et 2017¹⁸. En 2015, le gouvernement italien a considéré la justice civile l'un des domaines prioritaires de son action et, en mars 2016, la Chambre des Députés a approuvé un projet de loi déléguant au gouvernement le pouvoir législatif de procéder à une réforme globale de la justice. En octobre 2016, les dispositions du Code de procédure civile ont été amendées afin de simplifier le traitement (sans audience publique) des recours en cassation qui ne soulèvent pas de questions complexes¹⁹. En outre, 380 postes de juges auxiliaires auprès des cours d'appel ont été pourvus.

8. S'agissant de la *durée moyenne des procédures civiles*, une réduction constante a été constatée auprès des tribunaux de première instance depuis 2014. En 2016, la durée moyenne des procédures contentieuses dans les affaires civiles, du droit du travail, du droit commercial et concernant la séparation et le divorce était de 981 jours (contre 1044 en 2014). La durée moyenne de toutes les procédures civiles confondues (y compris celles non contentieuses) était de 375 jours et celles des affaires du droit du travail – de 561 jours. En outre, en 2013 et 2014, à savoir au cours des deux premières années qui ont suivi leur prise de fonction, les tribunaux spécialisés pour les entreprises ont réglé dans un délai d'environ un an 80 % des requêtes introduites devant elles. Le Comité des Ministres a salué ces données et a encouragé les autorités à « suivre de près l'impact des mesures adoptées afin de consolider ces résultats et de réduire davantage la durée moyenne des procédures civiles contentieuses ». ²⁰

9. Concernant *l'arriéré judiciaire*, les autorités ont informé le Comité des Ministres que le « Programme Strasbourg 2 » visant les procédures civiles pendantes depuis plus de trois ans devant les tribunaux et les cours d'appel avait commencé à produire des effets quant aux affaires introduites avant 2005 ; ainsi, ce type d'arriéré a été réduit de 213 429 affaires à 118 567 en 2015. Plus généralement, le stock d'affaires civiles pendantes devant les juridictions civiles (qui était de 5,7 millions d'affaires au 30 juin 2011), a diminué de 3,6 % réduction en 2016 (par rapport à 2015) et de 1,1 % (par rapport à 2016) au cours du premier semestre de 2017. Il s'élevait alors à 3 719 284 affaires. Le Comité des Ministres a relevé avec satisfaction cette tendance générale positive, a encouragé les autorités à poursuivre leurs efforts et les a invitées à fournir des informations mises à jour sur l'avancement du plan spécifique mis en œuvre.²¹

10. Cependant, le Comité des Ministres s'est inquiété de la situation de *la Cour de cassation*²² : selon les informations fournies par les autorités, la durée moyenne, en 2016, des procédures civiles devant cette

¹⁰ [Doc. 13864](#) et Addendum.

¹¹ CEPEJ, Rapport sur les «Systèmes judiciaires européens – Edition 2018 (2016) : efficacité et qualité de la justice»

¹² Requête n° 45104/98, arrêt du 12 octobre 2000.

¹³ Requête n° 40969/98, arrêt du 14 décembre 1999.

¹⁴ 1302^e réunion (DH), 5-7 décembre 2017.

¹⁵ Requête n° 22461/93, arrêt du 15 novembre 1996.

¹⁶ CM/ResDH(2017)423, 7 décembre 2017.

¹⁷ CM/Del/Dec(2017)102/H46-16.

¹⁸ DH-DD(2017)1131-rev, 20 octobre 2017.

¹⁹ Décret-loi n° 168/2016, transformé en Loi n° 197/2016. Voir CM/Notes/1302/H46-16.

²⁰ CM/Del/Dec(2017)1302/H46-16, para. 2.

²¹ *Ibid.*, para. 3.

²² *Ibid.*, para 4.

juridiction était de trois ans et quatre mois et le nombre d'affaires civiles pendantes continue de croître depuis 2013.²³ En outre, il était impossible d'évaluer la situation des procédures civiles devant les cours d'appel en l'absence de données. Par conséquent, le Comité des Ministres a invité les autorités à fournir, «dès que possible, leur analyse de la situation, basée sur des statistiques complètes et à jour, en particulier en ce qui concerne les cours d'appel et la Cour de cassation» afin qu'il puisse pleinement évaluer «l'impact des mesures adoptées et l'état d'exécution de ce groupe d'affaires»²⁴.

11. S'agissant de la **durée excessive des procédures pénales**, notamment de l'ancien groupe *Ledonne c. Italie (n° 1)*²⁵, qui comptait 163 affaires, en juin 2017 et en juillet 2018, les autorités ont fourni des informations sur les mesures prises.²⁶ Le 23 juin 2017, la loi n° 103/2017, modifiant le Code pénal et le Code de procédure pénale, a été adoptée par le Parlement et est entrée en vigueur le 3 août 2017. Cette réforme ciblait des procédures spéciales visant à accélérer la procédure pénale (notamment la procédure abrégée et la négociation de plaidoyer) ainsi que, comme le fait aussi le décret-loi du 6 février 2018, les procédures en appel et en cassation. Au cours de la période 2011-2016, la durée moyenne des procédures pénales a été systématiquement réduite ; en 2016, elle était bien inférieure à deux ans devant les tribunaux de première instance, d'environ 900 jours devant les cours d'appel et bien inférieure à un an devant la Cour de cassation (240 jours). Concernant l'arriéré, entre 2011 et 2015, le taux de variation du stock d'affaires pendantes²⁷ est resté proche de 100%, en permettant une réduction constante du nombre d'affaires pendantes devant les juridictions pénales (avec 1 510 600 affaires fin 2017 par rapport à 1 655 983 fin 2013). Lors de son dernier examen en septembre 2018 à la 1324^e réunion (DH), le Comité des Ministres a noté les «tendances globales prometteuses » des dernières années «en termes de durée moyenne des procédures pénales et d'élimination de l'arriéré des affaires pendantes devant les tribunaux de première instance, les tribunaux pour mineurs et la Cour de Cassation »²⁸. Il s'est félicité de la réforme de la justice pénale, a noté « en particulier les mesures adoptées pour rationaliser les procédures devant les cours d'appel où la situation reste problématique »,²⁹ a encouragé les autorités à continuer à mettre en œuvre la réforme et les a invitées à lui fournir, « en temps utile, des données précises et complètes ainsi qu'une évaluation détaillée de l'impact de la réforme sur la durée des procédures pénales et l'élimination de l'arriéré des affaires pénales, en particulier devant les cours d'appel »³⁰. Le Comité des Ministres a également décidé de clore l'examen de 162 affaires de ce groupe dans lesquelles la question des mesures individuelles a été réglée.³¹ Ainsi, les mesures générales requises continuent d'être examinées dans le cadre de l'affaire *Ledonne (n° 1)*.

12. S'agissant de la **durée excessive des procédures devant les juridictions administratives** (groupe *Abenavoli c. Italie*³²), le Comité des Ministres a examiné ce problème pour la dernière fois lors de sa 1273^e réunion (DH) de décembre 2016 et a évalué les informations fournies par les autorités en octobre 2016.³³ En 2010, un nouveau Code de procédure administrative a été adopté. Le décret-loi n° 90 de 2014 a introduit dans le Code procédure administrative des mesures visant à accélérer les procédures judiciaires en matière de marchés publics et des directives de l'Union européenne concernant ce dernier domaine ont été transposées en droit interne en 2016. En outre, une réforme majeure de l'administration publique a été lancée en 2015. Des concours pour le recrutement de nouveaux juges administratifs ont été ouverts et/ou sont envisagés. A partir du 1^{er} janvier 2017, la dématérialisation de la procédure administrative devait être mise en œuvre, à titre d'expérimentation auprès des tribunaux administratifs et du Conseil de l'Etat. Une baisse significative des affaires pendantes devant le Conseil d'Etat et les tribunaux administratifs régionaux a été notée ; l'arriéré de requêtes pendantes est passé de 467 419 en 2011 à 268 246 en 2015 (baisse de 42 %). S'agissant de la durée moyenne des procédures devant le Conseil d'Etat, elle était inférieure à un an pour les procédures en matière de marchés publics, inférieure à un an et demi pour les procédures portant sur des décisions d'autorités administratives indépendantes et d'environ 30 jours pour les procédures visant à obtenir une mesure intérimaire/urgente. Les autorités ont également lancé un projet de recherche en collaboration avec, entre autres, certaines universités afin de palier à l'absence d'analyses empiriques sur l'état des procédures administratives. Le Comité des Ministres a noté lesdites « mesures d'ampleur » et a relevé «avec satisfaction» la consolidation de la tendance positive en matière de résorption de l'arriéré et les résultats encourageants

²³ CM/Notes/1302/H46-16

²⁴ CM/Del/Dec(2017)1302/H46-16, para. 5.

²⁵ Requête n° 35742/97, arrêt du 12 mai 1999.

²⁶ DH-DD(2017)690 et DH-DD(2018)700. Voir aussi CM/Notes/1324/H46-11.

²⁷ Différence entre les nouvelles affaires et les affaires clôturées, exprimée en pourcentage.

²⁸ CM/Del/Dec(2018)1324/11, para 2.

²⁹ Ibid, para 3.

³⁰ Ibid, para 4.

³¹ Résolution CM/ResDH(2018)353, adoptée le 20 septembre 2018.

³² Requête n° 25587/94, arrêt du 2 septembre 1997.

³³ DH-DD(2016)1204 du 21 octobre 2016.

s'agissant de la durée moyenne de certaines catégories de procédures devant le Conseil d'État.³⁴ Ainsi, il a décidé de clore l'examen de 75 affaires dans lesquelles la question des mesures individuelles a été réglée³⁵ et de continuer à suivre les questions en suspens dans le cadre du groupe d'affaires *Abenavoli*. Le Comité des Ministres a également demandé aux autorités italiennes de lui fournir, dès que possible, leur analyse de la situation, basée sur des statistiques complètes et les a encouragées à continuer à suivre de près l'impact des mesures adoptées, notamment quant à la durée moyenne des procédures administratives en première instance.³⁶

13. S'agissant de **la durée excessive des procédures de faillite**, l'examen de 24 affaires de l'ancien groupe *Luordo c. Italie*³⁷ a été clos par le Comité des Ministres lors de sa 1302^e réunion (DH) de décembre 2017, étant donné que les mesures individuelles ont été adoptées.³⁸ Suite aux informations fournies par les autorités italiennes en novembre 2017,³⁹ le Comité des Ministres a noté «avec intérêt» l'adoption de la loi n° 155 du 11 octobre 2017⁴⁰ déléguant au gouvernement le pouvoir législatif de procéder à une réforme en profondeur en matière de procédures de faillite et a encouragé les autorités à «prendre rapidement les dispositions nécessaires pour la mise en œuvre des mesures préconisées par cette réforme» et les a invitées à le tenir informé des progrès réalisés à cet égard.⁴¹ Ainsi, la question de mesures générales est actuellement examinée dans le cadre de l'affaire *Collarile et autres c. Italie*⁴².

14. S'agissant des **défaillances du recours indemnitaire «Pinto»** (ouvert depuis 2001 aux victimes des procédures excessivement longues), l'examen de la question du montant des indemnités allouées en vertu de cette loi a été clos lors de la 1236^e réunion (DH) du Comité des Ministres en septembre 2015⁴³ (34 affaires du groupe *Gaglione et autres*⁴⁴). Le Comité des Ministres a alors relevé «avec satisfaction» que les juridictions italiennes allouaient désormais «de façon constante» des indemnités «conformes à la jurisprudence de la Cour européenne»⁴⁵. L'examen des problématiques encore en suspens a été poursuivi dans le cadre du groupe d'affaires *Mostacciolo Giuseppe c. Italie (n° 1)*⁴⁶ et de l'arrêt quasi-pilote *Gaglione et autres*. Il s'agissait alors : 1) du retard dans le paiement des indemnités ; 2) de la durée excessive des procédures «Pinto» ; 3) de certaines questions liées à la réforme de 2012 de ce recours (notamment de la subordination de l'accès au recours «Pinto» par le règlement définitif de la procédure principale et de l'exclusion de toute possibilité de recours pour une durée de procédure inférieure ou égale à six ans) et 4) de l'ineffectivité de ces recours portant sur la durée excessive des procédures administratives. En ce qui concerne les deux premières questions, l'examen de 119 affaires a été clos lors de la 1294^e réunion (DH) en septembre 2017⁴⁷ au vu de l'adoption de mesures individuelles et des «importants développements intervenus grâce aux mesures adoptées»⁴⁸. Le Comité des Ministres a notamment noté que l'allocation de fonds supplémentaires au ministère de la Justice et la conclusion d'un accord avec la Banque d'Italie pour qu'elle gère les paiements ont permis de réduire l'arriéré de la dette «Pinto». En outre, une réduction significative et constante du nombre de procédures «Pinto» pendantes devant les cours d'appel et de leur durée moyenne a été enregistrée depuis 2012.⁴⁹ Les questions encore en suspens sont examinées dans le cadre de l'arrêt *Olivieri et autres c. Italie*⁵⁰. Il s'agit des aspects susmentionnés de la réforme de 2012 (vu l'absence prolongée d'information à ce sujet et une nouvelle vague de requêtes devant la Cour) et de l'ineffectivité du recours «Pinto» en ce qui concerne les procédures administratives (au vu des constats de la Cour sur la recevabilité de ce recours⁵¹).

³⁴ CM/Del/Dec(2016)1273/H46-13, paras 1 et 2.

³⁵ Résolution CM/ResDH(2016)358, adoptée le 8 décembre 2016.

³⁶ CM/Del/Dec(2016)1273/H46-13, paras 5 et 4.

³⁷ Requête n° 32190/96, arrêt du 17 juillet 2003.

³⁸ Résolution CM/ResDH(2017)424, adoptée le 7 décembre 2017.

³⁹ DD-DH(2017)1253 du 7 novembre 2017.

⁴⁰ Voir les informations fournies à cet égard par le gouvernement italien : DH-DD(2017)1253, 7 novembre 2017.

⁴¹ CM/Del/Dec(2017)1302/H46-17, paras. 2 et 3.

⁴² Requête n° 10652/02, arrêt du 8 janvier 2008.

⁴³ Par la Résolution finale CM/ResDH(2015)155 du 24 septembre 2015.

⁴⁴ Requête n° 45867/07, arrêt du 21 décembre 2010.

⁴⁵ CM/Del/Dec(2015)1236/10, para. 1.

⁴⁶ Requête n° 64705/01, arrêt du 29 mars 2006.

⁴⁷ CM/ResDH(2017)289, adoptée le 21 septembre 2017.

⁴⁸ CM/Del/Dec(2017)1294/H46-15, para. 1.

⁴⁹ Pour plus de détails, voir les informations fournies par les autorités italiennes dans le document DH-DD(2017)750, 28 juin 2017.

⁵⁰ Requête n° 17708/12, arrêt du 25 février 2016.

⁵¹ Dans l'arrêt *Olivieri et autres*, paragraphes 64 et 68, la Cour a relevé deux problèmes s'agissant de la recevabilité du recours «Pinto», ce dernier étant recevable seulement si l'intéressé a épuisé la première phase d'une nouvelle procédure pour se plaindre de la procédure administrative, introduite en juin 2008.

Les autorités italiennes ont été invitées à fournir rapidement toutes les informations nécessaires sur les questions soulevées par le Comité ainsi que celles sur les mesures prises et/ou envisagées⁵².

2.3. Inadéquation de soins médicaux dispensés dans les centres de détention

15. Les deux affaires du groupe *Cirillo c. Italie*⁵³ concernent les traitements inhumains et/ou dégradants subis par les requérants dans des centres pénitentiaires en raison de l'irrégularité ou du manque prolongé de soins médicaux adaptés à leur pathologie (violations de l'article 3 de la Convention). Dans l'affaire *Cirillo*, la Cour a établi un lien direct entre l'absence de soins médicaux réguliers et le problème structurel du surpeuplement carcéral en Italie⁵⁴. Lors de son dernier examen de ces affaires à sa 1179^e réunion (DH) en septembre 2013,⁵⁵ le Comité des Ministres a été décidé de poursuivre l'examen des questions soulevées par l'affaire *Cirillo* conjointement à celles soulevées par le groupe d'affaires *Scoppola c. Italie*⁵⁶, selon l'axe de surveillance soutenue. Le 19 septembre 2018, un bilan d'action concernant ces groupes d'affaires a donc été fourni par les autorités italiennes⁵⁷ et il est en cours d'évaluation. Il en résulte que, s'agissant des mesures individuelles, les requérants ont bénéficié et continuent à bénéficier de soins médicaux adéquats et efficaces et leurs pathologies ont été réglées ou ont subi des améliorations. En ce qui concerne les mesures générales, suite à une réforme de la médecine pénitentiaire, toutes les fonctions de santé du Ministère de la Justice ont été transférées au Service de Santé National et, par conséquent, aux autorités régionales de santé (ASL – *Azienda Socio-sanitaria Locale*) afin d'offrir aux personnes détenues des niveaux de prestations analogues à ceux garantis aux citoyens en liberté. Dans son dernier rapport sur sa visite en Italie en avril 2016, le Comité européen pour la prévention de la torture (CPT) a noté un niveau satisfaisant de soins prodigués aux personnes détenues, à la bonne qualité des établissements visités et au nombre suffisant de membres du personnel médical.⁵⁸ Concernant le surpeuplement carcéral, des mesures satisfaisantes avaient été adoptées dans le cadre de l'exécution de l'affaire pilote *Torreggiani et autres c. Italie*⁵⁹, dont l'examen a été clos par le Comité des Ministres en mars 2016⁶⁰.

2.4. Affaires concernant l'expulsion ou la détention des migrants

16. L'affaire *Sharifi et autres c. Italie et Grèce*⁶¹ concerne le renvoi non enregistré par l'Italie vers la Grèce, sur la base d'un accord bilatéral de réadmission de 1999, de quatre migrants en situation irrégulière interceptés comme passagers clandestins des ferry-boats arrivés dans les ports italiens d'Ancône entre janvier 2008 et février 2009. Les requérants ont été remis sur-le-champ par les autorités des frontières aux capitaines des ferry-boats et n'ont eu accès ni à un interprète ni à un avocat ou à des agents pouvant leur fournir les informations minimales nécessaires sur le droit de demander l'asile et sur la procédure pertinente, en ne recevant aucun document « officiel, écrit et traduit » relatif à leur refoulement. À l'égard de l'Italie, la Cour a conclu à des violations : de l'article 4 du Protocole n° 4 (en raison du caractère collectif de l'expulsion), de l'article 3 de la Convention (dans la mesure où, en les renvoyant en Grèce, les autorités italiennes avaient exposé les requérants aux risques résultant des défaillances de la procédure d'asile dans ce pays), de l'article 13 combiné avec les articles 3 de la Convention et 4 du Protocole n° 4 (en raison de l'absence d'accès à la procédure d'asile ou à une quelconque autre voie de recours dans le port d'Ancône).⁶² Le Comité des Ministres a examiné cette affaire lors de ses 1265^e et 1288^e réunions (DH) respectivement en septembre 2016 et juin 2017.⁶³ Ensuite, les autorités ont fourni de nouvelles informations les 16 septembre 2017, 25 janvier 2019 et

⁵² CM/Del/Dec(2017)1294/H46-15, paras. 2 et 3.

⁵³ *Cirillo c. Italie*, requête n° 36276/10, arrêt du 29 janvier 2013, et *G.C. c. Italie*, requête n° 73869/10, arrêt du 22 avril 2014.

⁵⁴ Voir paragraphe 45 de l'arrêt.

⁵⁵ CM/Del/Dec(2013)1179/10.

⁵⁶ Requête n° 50550/06, arrêt du 10 juin 2008.

⁵⁷ DH-DD(2018)919.

⁵⁸ [CPT/Inf\(2017\)23](#), publié le 7 septembre 2017.

⁵⁹ Requête n° 43517/09, arrêt du 8 janvier 2013.

⁶⁰ CM/ResDH(2016)28, 8 mars 2016.

⁶¹ Requête n° 16643/09, arrêt du 21 octobre 2014.

⁶² À l'égard de la Grèce, la Cour a conclu à une violation de l'article 13 combiné avec l'article 3 de la Convention en raison de l'absence d'accès à la procédure d'asile et du risque d'expulsion des requérants vers l'Afghanistan, pays dans lequel ils étaient susceptibles de subir des traitements inhumains et dégradants.

⁶³ Sur la base d'informations fournies par les autorités italiennes dans le plan d'action du 23 juillet 2015 DH-DD(2015)808, du plan d'action révisé du 13 juillet 2016 DH-DD(2016)831 et des informations sur les mesures générales fournies le 16 mars 2017 DH-DD(2017)399.

13 mars 2019.⁶⁴ Par la suite, le Comité des Ministres a examiné cette affaire lors de sa 1340^e réunion (DH) (12-14 mars 2019).

17. Concernant les mesures individuelles, lors de sa 1288 réunion (DH) (6-7 juin 2017), le Comité de Ministres a invité les autorités italiennes à « fournir des informations complémentaires sur les démarches entreprises afin de clarifier la situation actuelle des trois requérants qui n'ont pas obtenu de protection internationale en Italie »⁶⁵, étant donné que seulement un des requérant, M. Haidari, avait obtenu la protection internationale par les autorités italiennes après être de nouveau arrivé en Italie le 16 février 2010.⁶⁶ Les autorités ont répondu que MM. Karimi, Zaidi et Azimi, qui n'avaient pas obtenu de protection internationale, « ne se sont plus manifestés, ni directement, ni par le biais de leurs défenseurs », en déclarant en même temps que, « cependant, s'ils devaient se manifester », « tout » sera mis en œuvre « et le plus rapidement possible » pour « leur garantir de ne pas subir de traitements inhumains et dégradants dans leur pays d'origine »⁶⁷. En janvier 2019, le gouvernement a indiqué que le domicile actuel des trois requérants n'était pas connu⁶⁸. Lors de sa 1340^e réunion (DH) de mars 2019, le Comité des Ministres a noté ces informations, mais a également souligné l'absence d'information à ce jour sur les « mesures concrètes prises pour localiser ces requérants et clarifier leur situation » et a demandé aux autorités des informations à ce sujet⁶⁹.

18. En ce qui concerne les mesures générales, en juin 2017, le Comité des Ministres a conclu que les informations fournies sur les mesures adoptées pour assurer une gestion adéquate du flux migratoire massif auquel l'Italie est confrontée ne montraient pas si les défaillances mises en évidence par l'arrêt de la Cour ont été rectifiées, s'agissant du traitement réservé aux migrants dans les ports de la mer Adriatique. Il a demandé encore une fois des informations sur la manière dont est organisé et fonctionne le système d'accueil des migrants dans ces ports, sur la procédure actuellement suivie lors de l'arrivée des migrants et ainsi que sur la question de savoir si les autorités ont cessé de transférer vers la Grèce les personnes qui demandent la protection internationale en Italie⁷⁰. Les autorités ont répondu en insistant sur le fait « que les procédures d'accueil mises en place dans les ports de l'Adriatique sont exactement identiques aux procédures en vigueur sur le reste du territoire », qu'il y a eu une « sensible réduction », depuis 2009, des réadmissions en Grèce effectuées par la police des frontières d'Ancône, de Bari, de Brindisi et de Venise, toujours « sur la base d'un examen attentif de la situation individuelle de chaque migrant avec une évaluation au « cas par cas » » et qu'un Plan National de répartition des migrants dans le but d'un accueil diffus a été élaboré⁷¹. Lors de sa 1340^e (DH) réunion de mars 2019, le Comité des Ministres a souligné qu'il était crucial « d'assurer aux migrants interceptés dans les ports de la mer Adriatique une protection contre des retours accélérés et non enregistrés vers la Grèce, vu les lacunes qui persistent dans le système d'accueil des migrants et la procédure d'asile, ainsi qu'un accès sans entrave en Italie à une évaluation individualisée de leurs besoins conforme aux exigences de la Convention »⁷². Il a pris note des informations fournies sur l'organisation et le fonctionnement actuels de l'accueil des migrants ainsi que sur la tendance consolidée, ces dernières années, d'une réduction du nombre de migrants irréguliers arrivant dans les ports de l'Adriatique et du nombre de retours en Grèce et a noté avec intérêt qu'aucun renvoi vers la Grèce de demandeurs d'asile et de mineurs non accompagnés n'ait eu lieu depuis l'arrêt de la Cour.⁷³ Cependant, à l'instar du Haut-Commissariat des Nations Unies (HRC),⁷⁴ il était toujours préoccupé par le fait que les informations disponibles ne permettent pas de déterminer le caractère adéquat du système d'accueil mis en place dans les ports de l'Adriatique afin de garantir que la situation individuelle des migrants en situation irrégulière soit pleinement évaluée⁷⁵. Ainsi, il a redemandé aux autorités de fournir, au plus tard pour le 31 mai 2019, les informations demandées dans ces décisions précédentes et de répondre aux questions soulevées par le HCR dans sa communication.

⁶⁴ DH-DD(2017)1099 du 2 octobre 2017, DH-DD(2019)77 du 25 janvier 2019 (bilan d'action) et DH-DD(2019)275 du 13 mars 2019.

⁶⁵ CM/Del/Dec(2017)1288/H46-17.

⁶⁶ Pour plus de détails voir CM/Notes/1288/H46-17.

⁶⁷ DH-DD(2017)1099, 2 octobre 2017.

⁶⁸ DH-DD(2019)77, 25 janvier 2019. Voir aussi la communication d'une ONG (*Association for Juridical Studies on Immigration*) DH-DD(2019)176 du 20 février 2019.

⁶⁹ CM/Del/Dec(2019)1340/H46-10

⁷⁰ CM/Del/Dec(2017)1288/H46-17. Pour plus de détails sur les défaillances mises en cause voir CM/Notes/1288/H46-17.

⁷¹ DH-DD(2017)1099, 2 octobre 2017.

⁷² CM/Del/Dec(2019)1340/H46-10, para 4.

⁷³ Ibid, paras 5 et 7.

⁷⁴ DH-DD(2019)90 du 29 janvier 2019. Le HCR a exprimé son appréciation pour les efforts de l'Italie pour exécuter cet arrêt *Sharifi et autres* et donc garantir l'accès à son territoire et aux procédures d'asile pour les personnes traversant l'Adriatique. Cependant, comme la capacité de surveillance et d'intervention des ONG était limitée, qu'il n'était pas dans la mesure de conclure que tous les demandeurs d'asile arrivaient effectivement à présenter leur demande.

⁷⁵ CM/Del/Dec(2019)1340/H46-10, para 6.

19. L'affaire *Khlaifia et autres c. Italie*⁷⁶ concerne la rétention des requérants (migrants irréguliers débarqués sur les côtes italiennes en 2011, dans le cadre des événements liés au « printemps arabe ») en vue de leur refoulement vers la Tunisie. Alors que leur rapatriement en tant que tel n'a pas donné lieu à un constat de violation de la Convention, leur rétention en Sicile dans un centre de premier accueil⁷⁷ et à bord de deux navires a été jugé contraire à l'article 5 §§ 1, 2 et 4 de la Convention, en raison de l'absence de base légale, de communication des raisons juridiques de cette privation de liberté et du défaut de contrôle judiciaire. En outre, la Cour a conclu à l'absence de voies de recours permettant aux requérants de se plaindre des conditions de leur accueil devant une instance nationale (violation de l'article 13 combiné avec l'article 3).

20. Le Comité des Ministres a examiné cette affaire pour la première fois lors de sa 1310^e réunion (DH) (13-15 mars 2018), en remarquant qu'aucune mesure individuelle n'était requise dans cette affaire. S'agissant des mesures générales, il a regretté que les informations transmises par les autorités italiennes jusqu'ici⁷⁸ « ne traitaient pas les questions essentielles soulevées par l'affaire »⁷⁹. Cependant, il a noté avec intérêt l'activité de surveillance exercée par le Médiateur national sur les lieux de privation de liberté et la possibilité pour les personnes privées de liberté de se plaindre de leurs conditions d'accueil et a invité les autorités italiennes à clarifier les pouvoirs dont cette autorité dispose.⁸⁰ En septembre 2018, les autorités ont fourni des précisions sur la réglementation régissant le fonctionnement des centres de premier accueil, sur la durée moyenne de permanence des migrants, avant et après leur identification, auprès de ces structures et sur la pratique mise en place eu égard à la liberté de mouvement des migrants une fois identifiés⁸¹. En février 2019, elles ont présenté un bilan d'action⁸² contenant des informations sur la nouvelle législation en vigueur,⁸³ le contrôle judiciaire (à savoir la possibilité d'utiliser l'article 700 du Code de procédure civile) et des précisions sur le fonctionnement du Médiateur national. En outre, l'ONG *Projet In Limine*⁸⁴ a soumis des observations en juillet 2018. Lors de sa 1340^e réunion (DH) (12-14 mars 2019), le Comité des Ministres a demandé aux autorités des informations concernant les mesures visant à remédier aux violations de l'article 5 de la Convention, notamment sur le décret-loi n° 113 de 2018, sur la législation en vigueur régissant la détention des demandeurs d'asile dans les *hotspots* et la portée du contrôle judiciaire des décisions de placement en détention des demandeurs d'asile⁸⁵. Quant à l'absence de recours effectif pour se plaindre des conditions de détention dans les *hotspots*, il a constaté que le système juridique interne ne prévoit toujours pas de recours effectifs à cet égard, et a demandé des informations supplémentaires sur le recours de l'article 700 du Code de procédure civile⁸⁶. Toutes ces informations sont attendues pour le 31 mai 2019 et le Comité des Ministres a chargé son Secrétariat de préparer leur évaluation détaillée en vue du prochain examen de cette affaire.

2.5. Annulation rétrospective et discriminatoire d'une législation sur l'ajustement annuel d'une indemnité de compensation pour contamination virale accidentelle

21. L'arrêt pilote *M.C. et autres*⁸⁷ concerne une intervention législative qui a annulé de façon rétroactive et discriminatoire le bénéfice d'une réévaluation annuelle basée sur le taux d'inflation de la partie complémentaire (« l'IIS ») d'une indemnité versée aux requérants ou à leurs proches décédés pour avoir subi des contaminations virales accidentelles (violations de l'article 6§1 et de l'article 1 du Protocole n°1 seul ou combiné avec l'article 14). Au titre de l'article 46 de la Convention, la Cour a retenu que ces violations sont le résultat d'un problème systémique découlant d'une pratique incompatible avec la Convention et qui touche ou est susceptible de toucher encore à l'avenir de nombreuses personnes. Elle a invité l'Italie à fixer avant le 3 juin 2014 et en coopération avec le Comité des Ministres, un délai impératif dans lequel il s'engage à garantir, par des mesures légales et administratives appropriées, la réalisation effective et rapide du droit à la réévaluation de l'IIS.

⁷⁶ Requête n° 16483/12, arrêt du 15 décembre 2016.

⁷⁷ Les centres d'accueil initial et d'hébergement tels qu'ils existaient à l'époque de faits (2011) ont été remplacés par des centres de premier secours et d'assistance (« hotspots ») aux termes du décret législatif du 18 août 2015, n° 142.

⁷⁸ Plan d'action DH-DD(2017)980 du 11 septembre 2017 et sa version révisée DH-DD(2018)34 du 12 janvier 2018.

⁷⁹ CM/Del/Dec(2018)1310/H46-9, paraS 1 et 3.

⁸⁰ Ibid, para. 5.

⁸¹ DH-DD(2018)918, 25 septembre 2018.

⁸² DH-DD(2019)130, 06 février 2019.

⁸³ Décret législatif du 17 février 2017, transformé en loi le 13 avril 2017, n° 46 ; décret-loi le 4 octobre 2018, n° 113, transformé en loi le 1 décembre 2018, n° 32.

⁸⁴ DH-DD(2018)754, 2 août 2018.

⁸⁵ CM/Del/Dec(2019)1340/H46-9, paras 2-5.

⁸⁶ Ibid, paras 6 et 7.

⁸⁷ Requête n° 5376/11, arrêt du 3 septembre 2013.

22. Lors du dernier examen de cette affaire lors de sa 1243^e réunion (DH) en décembre 2015⁸⁸, le Comité des Ministres a rappelé aux autorités italiennes que, pour répondre à l'arrêt, il était impératif de verser aux victimes des contaminations des arriérés correspondant à la réévaluation de l'IIS à partir de la date à laquelle cette indemnité leur a été reconnue, et garantir qu'elle serait soumise dorénavant à une réévaluation annuelle. Le Comité des Ministres s'est félicité de ce que le problème semblait avoir été réglé quant aux indemnités devant être payées par les autorités centrales ; quant aux indemnités dont le paiement relevait de la compétence des régions, les arriérés relevant de la compétence de ces dernières devaient être résorbés avant la fin de 2018.⁸⁹ En février 2018, les autorités ont présenté un bilan d'action consolidé dont il ressort que les paiements de l'arriéré de la réévaluation «ont presque entièrement été effectués», que le paiement de la partie complémentaire de l'indemnité en question «est désormais effectué régulièrement avec réévaluation» et que «des fonds appropriés ont été alloués et continuent à être alloués pour assurer la pérennisation de ces résultats»⁹⁰. En mars 2018, deux ONG - *Thalassa Azione Centrale* et *Associazione Talassemici Sardi* – ont critiqué le calcul de la prescription effectué par le gouvernement italien en tant que «approximatif et non technique» car «seulement présumé et non calculé au cas par cas»⁹¹. Le gouvernement italien a répondu en jugeant les remarques effectuées comme ayant «un caractère tout à fait générique» et ne portant «pas atteinte à une évaluation d'efficacité des mesures prises (...) en exécution de l'arrêt pilote»⁹². Ces informations sont en cours d'évaluation.

2.6. *Autres arrêts sous surveillance soutenue du Comité des Ministres*

23. D'autres affaires révélant des problèmes structurels et/ou complexes ont été mentionnées dans le 11^{ème} Rapport annuel du Comité des Ministres⁹³.

24. Le groupe d'affaires ***Agrati et autres c. Italie***⁹⁴ concerne l'application rétroactive injustifiée d'une législation⁹⁵ à des procédures judiciaires en cours ayant trait au calcul de la durée de service du personnel scolaire et aux droits pécuniaires qui en découlent, sans que cela soit justifié par des motifs impérieux d'intérêt général ; la disposition d'interprétation adoptée par le législateur (la loi n° 266/2005) visait en réalité à préserver le seul intérêt financier de l'Etat (violations de l'article 6 dans toutes les affaires et de l'article 1 du Protocole n° 1 dans les affaires *Agrati et autres*, *Marino et Colagione*⁹⁶ et *Caligiuri et autres*⁹⁷). En octobre 2016, les autorités ont fourni un bilan d'action.⁹⁸ Lors de son dernier examen de ce groupe d'affaires à la 1273^e réunion (DH) de décembre 2016, le Comité des Ministres a noté que la pratique des juridictions nationales en matière d'application de la loi n° 266/2005 «ne semble pas s'aligner complètement sur les exigences de l'article 6» et a invité les autorités italiennes à fournir des informations sur les mesures adoptées ou envisagées pour des lois à portée rétroactive soient «en stricte conformité avec les exigences de la Convention» ainsi qu'un plan d'action révisé⁹⁹. Le Comité des Ministres continue également d'examiner la question des mesures individuelles, et notamment la question de l'indemnisation des requérants au niveau national.

25. L'affaire ***Cestaro c. Italie*** concerne les violences subies par le requérant lors d'une opération des forces de l'ordre organisée en marge du sommet du G8 tenu à Gênes en juillet 2001 ; la Cour a qualifié ces violences de «torture» et a conclu aussi à l'ineffectivité de l'enquête et de la procédure pénale concernant les événements en cause, car les policiers qui avaient agressé le requérant n'ont jamais été identifiés, fait l'objet d'une enquête ou sanctionnés (violations matérielle et procédurale de l'article 3). Selon la Cour, la législation pénale italienne applicable en l'espèce s'est révélée «inadéquate par rapport à l'exigence de sanction des actes de torture» et «dépourvue de l'effet dissuasif nécessaire pour prévenir des violations similaires de l'article

⁸⁸ CM/Del/Dec(2015)1243/H46-10, para. 2.

⁸⁹ Ibid, paras 4 et 5.

⁹⁰ DH-DD(2018)164, 15 février 2018.

⁹¹ DH-DD(2018)282, 21 mars 2018.

⁹² DH-DD(2018)634, 18 juin 2018.

⁹³ Voir son annexe 2.

⁹⁴ Requête n° 43549/08, arrêt du 7 juin 2011, et 8 affaires similaires.

⁹⁵ «Interprétation authentique» de l'article 8 de la Loi 3 mai 1999, n° 124, disposée par la loi 23 décembre 2005, n° 266/2005 (loi des finances pour 2006), selon laquelle le personnel scolaire administratif, technique et auxiliaire (ATA), qui avaient été transféré de la fonction publique locale vers la fonction publique nationale, aurait dû être intégré au sein du Ministère de l'Education nationale non pas sur la base de son ancienneté de service, tel que prévu par la loi faisant l'objet de «interprétation authentique», mais sur la base du traitement salarial global au moment de la mutation.

⁹⁶ Requête n° 45869/08+, arrêt du 13 mai 2014.

⁹⁷ Requête n° 657/10+, arrêt du 9 septembre 2014.

⁹⁸ DH-DD(2016)1153 du 18 octobre 2016.

⁹⁹ CM/Del/Dec(2016)1273/H46-14, paras. 3-5.

3 à l'avenir»¹⁰⁰. Sous l'angle de l'article 46 de la Convention, la Cour a donc estimé «nécessaire que l'ordre juridique italien se munisse des outils juridiques aptes à sanctionner de manière adéquate les responsables d'actes de torture ou d'autres mauvais traitements au regard de l'article 3 et à empêcher que ceux-ci puissent bénéficier de mesures en contradiction avec la jurisprudence de la Cour»¹⁰¹. Le Comité des Ministres a examiné cette affaire lors de sa 1280^e réunion (DH) en mars 2017. Il a noté «avec grand regret» qu'en raison de la prescription des faits, il n'est plus possible d'ouvrir une nouvelle enquête au sujet des actes de torture subis par le requérant et a constaté qu'«aucune mesure individuelle n'est plus possible dans l'affaire»¹⁰². S'agissant des mesures générales, il a noté qu'un projet de loi visant à créer le délit de torture en droit interne était pendant devant le Parlement¹⁰³. En juillet 2017, les autorités italiennes ont informé le Comité des Ministres de l'adoption de la Loi 14 juillet 2017, n° 110, introduisant le délit de torture en droit interne (voir l'article 613 bis du Code Pénal).¹⁰⁴ Selon le gouvernement italien, il s'agit d'un texte de loi qui, permet une application conforme à la Convention et aux principes affirmés par la Cour, compte tenu de la forte sensibilisation du pouvoir judiciaire à l'égard de la Convention et de la jurisprudence de la Cour. Par ailleurs, il convient de rappeler que le Comité des Ministres a également demandé des informations sur les dispositions régissant la responsabilité disciplinaire des membres des forces de l'ordre et l'identification ultérieure des agents participant à des opérations similaires à celle menée en l'espèce¹⁰⁵.

26. Alors que le droit italien prévoit la possibilité d'appliquer aux «personnes dangereuses pour la sécurité et pour la moralité publique» des mesures de «prévention» emportant restriction de diverses libertés (loi n° 1423 du 27 décembre 1956), dans l'arrêt *De Tommaso c. Italie*¹⁰⁶ la Cour a conclu que la législation manquait de précision quant au placement du requérant sous régime de «surveillance spéciale» en raison de sa dangerosité sociale alléguée (violation de la liberté de circulation garantie par l'article 2 du Protocole n° 4). En outre, elle a condamné également l'absence d'audiences publiques devant les juridictions internes (violation de l'article 6 § 1 de la Convention). En octobre 2017, les autorités italiennes ont communiqué au Comité des Ministres des informations sur la mise en œuvre de cet arrêt¹⁰⁷. S'agissant des mesures générales, elles estiment que la violation de l'article 2 du Protocole n° 4 résultait d'une mauvaise interprétation par le juge de 1^{ère} instance des principes permettant d'évaluer la dangerosité de la personne et ont fourni des informations sur la jurisprudence des juridictions nationales. Quant à l'absence de publicité des audiences, ce problème aurait été résolu par l'article 7 § 1 du Décret législatif 6 septembre 2011, n° 159 (selon lequel l'audience est désormais publique sur simple demande de l'intéressé).

27. L'arrêt *Nasr et Ghali c. Italie*¹⁰⁸ concerne la torture et les traitements inhumains et dégradants subis par le requérant, ressortissant égyptien suspecté de terrorisme, qui a fait l'objet d'une «remise extraordinaire» à des agents de la CIA et a été transféré en Egypte (violation de l'article 3 – volet matériel). La Cour a aussi constaté une violation de l'article 3 (volet procédural) en raison du secret d'Etat appliqué dans l'enquête et ayant entraîné l'annulation de la condamnation de cinq agents italiens ainsi que d'autres articles de la Convention (5, 8 et 13 combiné avec les articles 3, 5 et 8 s'agissant du requérant ainsi que la violation des articles 3 sous son volet procédural, 8 et 13 combiné avec les articles 3 et 8 s'agissant de la requérante, à savoir la femme du requérant). Les autorités ont soumis un bilan d'action¹⁰⁹ en décembre 2016 et des informations complémentaires¹¹⁰ en juillet 2017. En ce qui concerne les mesures individuelles, les autorités ont rappelé que le requérant réside actuellement en Egypte, où il a été définitivement condamné à une peine de prison de six ans pour des activités terroristes. Elles ont également fourni des informations sur la situation des agents impliqués dans son enlèvement. La satisfaction équitable octroyée par la Cour a été payée dans le délai imparti. En ce qui concerne les mesures générales, le gouvernement considère que les violations constatées sont liées à la particularité de l'affaire et à une application incohérente du secret d'Etat. L'arrêt de la Cour a été traduit, publié et largement diffusé.

28. L'arrêt *Talpis c. Italie*¹¹¹ porte sur l'inertie des autorités dans le traitement de la plainte de la requérante concernant les violences domestiques que son époux lui avait infligées en 2012, inertie qui a favorisé une

¹⁰⁰ Requête n° 6884/11, arrêt du 7 avril 2015, paragraphe 225.

¹⁰¹ Ibid, paragraphe 246.

¹⁰² CM/Del/Dec(2017)1280/H46-16, para. 1.

¹⁰³ Ibid, para. 3.

¹⁰⁴ DH-DD(2017)844, 10 août 2017.

¹⁰⁵ CM/Del/Dec(2017)1280/H46-16, para 4. Voir également paragraphe 217 de l'arrêt *Cestaro c. Italie*.

¹⁰⁶ Requête n° 43395/09, arrêt du 23 février 2017.

¹⁰⁷ DH-DD(2017)1269, 10 novembre 2017.

¹⁰⁸ Requête n°44883/09, arrêt du 23 février 2016.

¹⁰⁹ DH-DD(2016)1400, 15 décembre 2016.

¹¹⁰ DH-DD(2017)849, 10 août 2017.

¹¹¹ Requête n°41237/14, arrêt du 2 mars 2017.

escalade de ces violences aboutissant en 2013 à une tentative de meurtre sur la requérante et au meurtre de son fils (violations des articles 2 et 3 de la Convention). Cette affaire concerne également une violation de l'article 14 combiné avec les articles 2 et 3 en raison de l'aspect discriminatoire des défaillances relevées par la Cour dans la protection des femmes contre les violences domestiques. Le 28 mars 2018, les autorités italiennes ont soumis un plan d'action¹¹². Le 29 mai 2018, l'ONG *D.i.Re Donne in Rete contro la violenza* a présenté une communication¹¹³ concernant les mesures générales. Le Comité des Ministres a examiné cette affaire à la 1318^e réunion (DH) (5-7 juin 2018). S'agissant des mesures individuelles, il a invité les autorités italiennes à veiller à ce que la procédure pénale contre l'agresseur soit conclue rapidement et à fournir des informations sur son issue¹¹⁴. S'agissant des mesures générales, il s'est félicité « du large éventail » de mesures qui avaient été prises par les autorités italiennes suite à la ratification de la Convention du Conseil de l'Europe sur la prévention et la lutte contre la violence envers les femmes et la violence domestique (« Convention d'Istanbul ») et a noté que l'application de ces mesures a permis d'obtenir des premiers résultats positifs¹¹⁵. Les autorités ont été invitées à poursuivre leurs efforts visant à résoudre le problème de la violence domestique, y compris dans le cadre du mécanisme de suivi pour la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul¹¹⁶. Enfin, le Comité des Ministres leur a demandé de fournir des informations détaillées, de préférence pour la période 2013-2018, sur: 1) les critères retenus par les autorités compétentes pour répondre aux demandes de mesures de prévention et de protection, la durée moyenne pour y répondre et mettre en œuvre ces mesures ainsi que le nombre des mesures adoptées; 2) la durée moyenne des enquêtes et des procédures pénales liées à des incidents de violence domestique et de harcèlement; 3) le nombre d'affaires de ce type classées sans suite et le nombre de condamnations et d'acquittements prononcés par rapport aux plaintes déposées.

3. Hongrie

3.1. Remarques préliminaires

29. Selon le [Rapport annuel du Comité des Ministres relatif à la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme](#) de 2017, 205 arrêts contre la Hongrie étaient pendants devant le Comité des Ministres (à des stades différents d'exécution) au 31 décembre 2017; plaçant en conséquence cet Etat au neuvième rang parmi les Etats ayant le plus grand nombre d'arrêts non-exécutés. Selon les dernières données du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, en décembre 2018, le Comité des Ministres examinait 231 affaires concernant la Hongrie.¹¹⁷

30. Dans son rapport relatif à la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, M. Le Borgn' a relevé trois affaires/groupes d'affaires principaux dont la mise en œuvre était problématique et qui étaient toujours sous la procédure de surveillance soutenue du Comité des Ministres. Il s'agissait des affaires concernant :

- la durée excessive des procédures civiles et pénales et l'absence de recours effectif à cet égard ; (affaires du groupe *Tímár c. Hongrie*¹¹⁸ et également l'arrêt pilote *Gazsó c. Hongrie*¹¹⁹),
- la surpopulation des centres de détention, assimilable à un traitement inhumain (groupe d'affaires *István Gábor Kovács c. Hongrie*¹²⁰ et également l'arrêt pilote *Varga et Autres c. Hongrie*¹²¹) ;
- le placement discriminatoire d'enfants d'origine rom dans des écoles pour enfants souffrant d'incapacités mentales pendant le cycle d'enseignement primaire (*Horváth et Kiss c. Hongrie*¹²²).

¹¹² DH-DD(2018)347, 4 avril 2018.

¹¹³ DH-DD(2018)572, 6 juin 2018.

¹¹⁴ CM/Del/Dec(2018)1318/H46-12, para. 1. L'affaire a été renvoyée devant la cour d'appel de Venise afin que la peine infligée à l'agresseur soit recalculée ; voir CM/Notes/1318/H46-12.

¹¹⁵ CM/Del/Dec(2018)1318/H46-12, para. 2.

¹¹⁶ Ibid, para. 3.

¹¹⁷ Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, Fiche pays : Hongrie.

¹¹⁸ Requête n° 36186/97, arrêt du 25 février 2003.

¹¹⁹ Requête n°48322/12, arrêt du 16 octobre 2015.

¹²⁰ Requête n° 15707/10, arrêt du 17 janvier 2012.

¹²¹ Requête n° 14097/12+, arrêt du 10 juin 2015.

¹²² Requête n° 11146/11, arrêt du 29 janvier 2013.

31. Cependant, si le 11^{ème} Rapport annuel¹²³ réitère les principaux problèmes évoqués par M. Le Borgn', la nuance tient à ce que de nouveaux problèmes apparaissent qui sont examinés sous une surveillance soutenue du Comité des Ministres. Il s'agit :

- du défaut d'accès à un tribunal concernant la cessation prématurée des mandats du Président et du Vice-président de la Cour suprême (*Baka c. Hongrie*¹²⁴ et *Erményi c. Hongrie*¹²⁵);
- de la peine de réclusion à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle infligée combiné à l'absence de mécanisme de recours approprié de cette peine (*László Magyar c. Hongrie*¹²⁶ et *T.P. et A.T. c. Hongrie*¹²⁷), et
- des garanties insuffisantes dans la législation contre l'abus de mesures de surveillance secrète dans l'affaire *Szabó et Vissy c. Hongrie*¹²⁸.

32. En février 2018, j'ai adressé une lettre aux chefs des délégations nationales auprès de l'Assemblée, afin de leur demander comment les recommandations contenues dans la [Résolution 2178 \(2017\)](#) ont été/sont mises en œuvre. Notamment, je souhaitais savoir comment les parlements nationaux des États membres du Conseil de l'Europe ont réagi à ces recommandations. Le 10 avril 2018, la délégation hongroise a répondu que, suite à une décision (n° 23/2007) du parlement hongrois, depuis 2007 le ministre de la Justice informe annuellement la commission parlementaire compétente (actuellement la commission de la justice) de l'état de la mise en œuvre des arrêts de la Cour ainsi que sur les activités de l'Agent du gouvernement devant la Cour (qui est le ministre de la Justice). La commission peut ainsi en débattre et adopter, ensuite, le rapport.

3.2. *Durée excessive des procédures judiciaires et absence de recours effectif à cet égard*

33. Le Comité des Ministres suit les affaires concernant la durée excessive des procédures judiciaires (civiles et pénales) et l'absence de recours effectif à cet égard (violation des articles 6§1 et 13 de la Convention) en Hongrie depuis 2003, date à laquelle le premier arrêt de ce groupe – *Timár* - a été rendu par la Cour¹²⁹. En décembre 2017, il a décidé de clore l'examen de cette affaire ainsi que de 252 affaires similaires, dans lesquelles la satisfaction équitable a été payée et les procédures internes ont été closes¹³⁰. L'examen de la question des mesures générales se poursuit dans le cadre des affaires du groupe *Gazsó*. Dans cet arrêt pilote (concernant une procédure civile), la Cour a demandé à l'État défendeur de mettre en place, sans tarder et, au plus tard, dans un délai d'un an à compter de la date à laquelle l'arrêt est devenu définitif (soit le 16 octobre 2016), un recours interne effectif ou une combinaison de tels recours permettant de résoudre de manière adéquate la question de la durée excessive des procédures judiciaires. Auparavant, dans l'arrêt *Barta et Drajkó*¹³¹ (relatif à une procédure pénale), la Cour avait déjà fait des constats similaires, au titre de l'article 46 de la Convention, au vu du caractère systémique de la situation identifiée.

34. Le groupe d'affaires *Gazsó* (21 affaires) a été récemment examiné par le Comité des Ministres lors de sa 1340^e réunion (DH) (12-14 mars 2019). Le Comité des Ministres a rappelé que le problème structurel en question persiste depuis plus de 15 ans¹³².

35. S'agissant *des mesures individuelles*, les autorités ont été invitées à fournir des informations sur les questions en suspens, notamment le paiement de la satisfaction équitable et l'état d'avancement des procédures dans les affaires toujours pendantes au niveau national¹³³.

¹²³ Voir pp.100-101.

¹²⁴ Requête n° 20261/12, arrêt du 23 juin 2016.

¹²⁵ Requête n° 2254/14, arrêt du 22 novembre 2016.

¹²⁶ Requête n° 73593/10, arrêt du 20 mai 2014.

¹²⁷ Requête n° 37871/14+, arrêt du 4 octobre 2016.

¹²⁸ Requête n° 37138/14, arrêt du 12 janvier 2016.

¹²⁹ Un résumé des mesures prises et/ou envisagées avant décembre 2015 figure dans les Notes pour la 1302^e réunion (décembre 2017) (DH) ([CM/Notes/1302/H46-15](#)).

¹³⁰ Voir Résolution du CM/ResDH(2017)422, en date du 7 décembre 2017, Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, 253 affaires contre Hongrie.

¹³¹ Requête n° 35729/12, arrêt du 17 décembre 2013.

¹³² CM/Del/Dec(2019)1340/H46-7, para. 1.

¹³³ Ibid, para. 2.

36. S'agissant *des mesures générales*, le Comité des Ministres examine toujours la question du recours compensatoire pour la durée excessive des procédures judiciaires. De nouveaux Codes de procédures civile et pénale, contenant des dispositions visant l'accélération des procédures, sont entrés en vigueur respectivement les 1^{er} janvier 2018 et le 1^{er} juillet 2018. Cependant, une loi distincte annoncée déjà en décembre 2015¹³⁴ et visant à introduire un recours compensatoire n'a toujours pas été adoptée. Le Comité des Ministres a regretté cela à plusieurs reprises, notamment dans ses décisions adoptées lors de ses 1273^e (décembre 2016) et 1294^e (septembre 2017) réunions (DH)¹³⁵. Lors de sa 1310^e réunion (DH) en mars 2018, il a adopté la résolution intérimaire CM/ResDH(2018)106¹³⁶, dans laquelle il a invité les autorités hongroises à ce qu'elles redoublent d'efforts « afin de s'assurer que le processus législatif envisagé en vue de l'introduction d'un recours compensatoire au titre de la durée excessive des procédures judiciaires soit achevé conformément au nouveau calendrier présenté », à savoir pour le 31 octobre 2018 au plus tard. Dans cette résolution intérimaire, le Comité des Ministres a également rappelé que « les retards excessifs dans l'administration de la justice constituent un grave danger pour le respect de l'État de droit, ce qui entraîne un déni des droits consacrés par la Convention » et qu'une « charge indue supplémentaire » pèse sur la Cour, en raison du nombre élevé d'affaires similaires pendantes (environ 1 000) et de nouvelles requêtes similaires qui sont actuellement introduites devant la Cour. Par la suite, les autorités ont présenté de nouvelles informations au Comité des Ministres¹³⁷. En octobre 2018, elles ont indiqué que le projet de loi avait été adopté par le gouvernement le 10 octobre 2018 et soumis au Parlement le 19 octobre 2018¹³⁸. Le recours s'appliquerait à tous les types de procédures judiciaires (civiles, administratives et pénales), introduirait une responsabilité objective de l'État, permettrait le règlement rapide des demandes et le versement rapide d'une indemnité appropriée (procédure simplifiée en deux étapes). Par lettre du 14 novembre 2018, le Secrétariat (du Comité des Ministres) a informé les autorités d'un certain nombre de lacunes dans le projet de loi en ce qui concerne l'efficacité du recours (notamment sur les montants pouvant être octroyés à titre de compensation). Le 22 novembre 2018, les autorités ont indiqué que le Parlement avait différé l'adoption du projet de loi afin de permettre au gouvernement "d'examiner de manière approfondie les observations du Secrétariat sur les points qui paraissent soulever des problèmes de conformité avec la Convention et la jurisprudence de la Cour européenne"¹³⁹. Lors de sa 1331^e réunion (DH) en décembre 2018, le Comité des Ministres a noté avec intérêt que le projet de loi était désormais devant le Parlement et a instamment invité les autorités à continuer de faire tout leur possible pour mener à bien le processus législatif dans les meilleurs délais.¹⁴⁰ En février 2019, les autorités ont informé le Comité des Ministres qu'une révision complète du texte du projet de loi était nécessaire, que des consultations étaient en cours à cette fin et que le projet ne serait pas adopté avant la mi-mars 2019¹⁴¹.

37. Lors de sa 1340^e réunion (DH) en mars 2019, le Comité des Ministres a salué « la coopération active des autorités avec le Secrétariat et leur approche constructive » quant à cette question et a encouragé les autorités à poursuivre leur coopération étroite avec le Secrétariat et à mener à bien le processus législatif. Il a aussi rappelé que « le délai fixé par la Cour dans son arrêt pilote a expiré il y a presque deux ans et demi et que le Comité a maintes fois exprimé sa vive préoccupation à cet égard ». Ainsi, il a invité les autorités à fournir avant fin mars 2019 un calendrier d'adoption, à soumettre dès que possible une traduction du projet de loi révisé et à continuer de l'informer, sur une base mensuelle, de tous les développements pertinents. Un examen de ce groupe d'affaires est prévu pour la 1348^e réunion (DH) (juin 2019). En outre, « au regard de la gravité et de la complexité des enjeux », le Comité des Ministres a chargé son Secrétariat de préparer un nouveau projet de résolution intérimaire pour ladite réunion, si aucun progrès tangible n'est intervenu d'ici là¹⁴².

3.3. Mauvaises conditions de détention, dues notamment à la surpopulation des centres de détention

38. Depuis 2012, le Comité des Ministres examine le groupe d'affaires *István Gábor Kovács*¹⁴³. Ce groupe d'affaires concerne notamment des traitements inhumains et/ou dégradants dus aux mauvaises conditions de détention (provisoire et après condamnation), résultant principalement d'un problème structurel de

¹³⁴ DH-DD(2015) 1377, 17 décembre 2015.

¹³⁵ CM/Del/Dec(2016)1273/H46-12 et CM/Del/Dec(2017)1294/H46-14.

¹³⁶ Adoptée le 15 mars 2018.

¹³⁷ [DH-DD\(2018\)689](#) du 5 juillet 2018, [DH-DD\(2018\)892](#) du 17 septembre 2018 et [DH-DD\(2018\)958](#) du 5 octobre 2018.

¹³⁸ [DH-DD\(2018\)1048](#) du 24 octobre 2018. Le 26 octobre 2018, une traduction du projet de loi a été soumise au Comité des Ministres, voir [DH-DD\(2018\)1090](#) du 7 novembre 2018.

¹³⁹ DH-DD (2018) 1168 du 23 novembre 2018.

¹⁴⁰ CM/Del/Dec(2018)1331/H46-14.

¹⁴¹ DH-DD(2019) 119 du 4 février 2019 et CM/Notes/1340/H46-7.

¹⁴² CM/Del/Dec(2019)1340/H46-7, paras. 3-5.

¹⁴³ Au 15 mars 2019, ce groupe comptait 17 affaires.

surpopulation carcérale (violations de l'article 3 de la Convention) ainsi que l'absence de recours préventif et compensatoire effectifs à cet égard (violations de l'article 13 combiné avec l'article 3 de la Convention). La Cour a souligné la gravité du problème et la nécessité pour les autorités de réagir rapidement pour assurer aux détenus des conditions de détention appropriées (à savoir dans les affaires *Szél, István Gábor Kovács et Fehér*).

39. Compte tenu de l'ampleur du problème, en mars 2015, la Cour a rendu un arrêt pilote dans l'affaire *Varga et autres*. Dans cet arrêt, il a demandé à la Hongrie d'établir, sous la surveillance du Comité des Ministres, dans les six mois à compter du jour où l'arrêt serait devenu définitif (à savoir le 10 décembre 2015), un calendrier pour la mise en place de dispositions appropriées et de mettre en place des recours préventif et compensatoire au titre des allégations de violations de l'article 3 de la Convention en raison de conditions de détention inhumaines et dégradantes.

40. S'agissant des *mesures individuelles*, le gouvernement hongrois a informé le Comité des Ministres dans un plan d'action¹⁴⁴ soumis le 8 mars 2019 que tous les requérants concernés par ce groupe d'affaires ont été soit placés dans des conditions conformes à la Convention, soit libérés, à l'exception d'un seul requérant¹⁴⁵ qui est détenu au sein d'une unité spécialisée pour personnes sous traitement contre la toxicomanie. Par contre, ledit plan d'action ne contient pas les informations attendues par le Comité des Ministres concernant l'affaire *Bandur*.¹⁴⁶

41. S'agissant des *mesures générales*, les autorités ont pris un certain nombre de mesures pour résoudre le *problème structurel de la surpopulation carcérale*. Ces mesures concernent principalement la promotion de peines de substitution et la création d'établissements pénitentiaires supplémentaires¹⁴⁷. De surcroît, en 2015, le gouvernement hongrois a introduit la « détention visant à la réinsertion » (permettant aux détenus de purger une partie de leur peine chez eux à l'aide de dispositifs électroniques de marquage) ; cette mesure a déjà été accordée dans plus de 1 130 affaires. De même, le recours à l'assignation à résidence ne cesse d'augmenter¹⁴⁸. Le taux d'occupation des prisons a encore diminué pour atteindre 113 % en 2018¹⁴⁹ (contre 143 % en 2014, 131 % en 2016 et 129 % en 2017). Lors de l'examen de ces affaires en juin 2017 à la 1288^e réunion (DH), le Comité des Ministres a souligné l'importance des mesures de sanction non privative de liberté et minimisant le recours à la détention provisoire¹⁵⁰. En mars 2018, lors de sa 1310^e réunion (DH), il a félicité « l'engagement continu des autorités » à résoudre ce problème structurel et a noté avec intérêt la poursuite de la tendance positive identifiée lors du dernier examen de ce groupe d'affaires¹⁵¹. En outre, il a appelé les autorités à poursuivre leurs efforts visant à promouvoir les sanctions de substitution et à minimiser le recours à la détention provisoire et a demandé des informations statistiques à cet égard¹⁵².

42. S'agissant de la *problématique du recours effectif*, un recours à caractère préventif et compensatoire a été instauré par la loi n° CX de 2016, adoptée le 25 octobre 2016 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017. En effet, ce mécanisme de plainte sur les conditions de détention octroie la possibilité de demander une indemnisation au titre des conditions de détention contraires aux droits fondamentaux¹⁵³. Si le Comité des Ministres a noté que ces recours paraissent, en théorie, répondre aux exigences de la Convention et constituer des recours accessibles permettant de mettre rapidement un terme aux conditions de détention contraires à la Convention et/ou d'offrir aux plaignants une compensation adéquate pour les périodes de détention passées dans de telles conditions, il a néanmoins invité les autorités « à communiquer d'autres informations détaillées sur la mise en œuvre et le fonctionnement de ces nouveaux recours introduits, notamment à la lumière du contrôle qu'elles effectueront dans ce contexte et plus concrètement sur les effets du recours préventif sur le problème général de la surpopulation carcérale »¹⁵⁴.

¹⁴⁴ [DH-DD\(2019\)311](#) du 21 mars 2019.

¹⁴⁵ Voir affaire *Asbolt*, requête n° 44661/13, traitée dans l'arrêt *Polgár et autres c. Hongrie* du 10 décembre 2015.

¹⁴⁶ Requête n° 50130/12, arrêt du 5 juillet 2016.

¹⁴⁷ Voir les notes pour la 1288^e réunion (DH) - CM/Notes/1288/H46-16.

¹⁴⁸ En ce sens, en 2016, il a été ordonné dans 489 affaires, contre 116 en 2014.

¹⁴⁹ Voir [DH-DD\(2019\)311](#) du 8 mars 2019, page 12.

¹⁵⁰ CM/Del/Dec(2017)1288/H46-16, para. 3.

¹⁵¹ CM/Del/Dec(2018)1310/H46-8, para. 1.

¹⁵² *Ibid*, para. 3.

¹⁵³ Voir concernant les détails et le fonctionnement de ce recours les notes relatives à la 1288^e réunion. Voir également *Domján c. Hongrie*, requête n°5433/17, décision du 14 novembre 2017, §§ 9-15, §§ 21-23 et §§ 24-29.

¹⁵⁴ A la 1288^e réunion (DH), CM/Del/Dec(2017)1288/H46-16, para. 4.

43. En réponse à cette décision, les autorités ont fourni des informations¹⁵⁵ permettant de souligner quelques progrès accomplis bien que le problème de surpopulation carcérale perdure. Le 14 novembre 2017, la Cour a adopté une décision d'irrecevabilité dans l'affaire *Domján*, se référant à la décision du Comité des Ministres de juin 2017. Elle a estimé que rien ne prouve que le nouveau mécanisme de plainte relatif aux conditions de détention contraires aux droits fondamentaux n'offrira pas de perspectives réalistes d'amélioration des conditions de détention inadaptées et ne sera pas en mesure de fournir aux détenus une possibilité effective de mettre ces conditions en conformité avec les exigences de l'article 3 de la Convention¹⁵⁶. La Cour a également examiné le recours compensatoire et a estimé que les autorités avaient introduit une combinaison de recours, tant préventif que compensatoire, garantissant en principe une véritable réparation pour les violations de la Convention¹⁵⁷. La Cour a souligné qu'elle était prête à changer d'approche si la pratique des autorités nationales démontrait, à long terme, que les détenus se voyaient refuser un transfert et/ou une indemnisation pour des motifs formalistes, que la procédure interne s'avérait excessivement longue ou que la jurisprudence interne n'était pas conforme aux exigences de la Convention¹⁵⁸. Il semble que suite à la décision rendue dans l'affaire *Domján* à ce jour environ 9 000 requêtes ont été rejetées par la Cour¹⁵⁹.

44. Lors de sa 1310^e réunion (DH) en mars 2018, le Comité des Ministres a invité les autorités à garantir l'effectivité de nouveaux recours en s'assurant que les détenus ne se voient pas refuser une relocalisation et/ou une indemnisation pour des motifs formels, que les procédures internes ne soient pas trop longues et que la jurisprudence interne soit conforme aux exigences de la Convention. Il a demandé des informations actualisées sur la mise en œuvre et le fonctionnement des nouveaux recours ainsi qu'un plan d'action/bilan d'action consolidé¹⁶⁰. En juin 2018 et en mars 2019, des plans d'action mis à jour ont été reçus¹⁶¹ ils sont en cours d'évaluation.

3.4. Placement systématique d'enfants roms dans des écoles spéciales pour enfants souffrant de handicaps mentaux

45. L'affaire *Horváth et Kiss* concerne la discrimination subie par les requérants, d'origine rom, en raison de leur placement dans une école spécialisée pour enfants handicapés mentaux pendant leur enseignement primaire. Le placement des requérants était fondé sur des tests destinés à évaluer les aptitudes scolaires et les aptitudes mentales des élèves. Selon la Cour, ces tests ne prévoyaient pas les garanties nécessaires pour éviter des erreurs de diagnostic et de placement. Les dispositions éducatives prises pour les élèves roms censés avoir un handicap mental léger ou des difficultés d'apprentissage ne tenaient pas compte de leurs besoins particuliers en tant que membres d'une communauté défavorisée. La législation applicable en l'espèce, telle qu'appliquée en pratique, manquait de garanties appropriées et avait conduit à une surreprésentation et à la ségrégation d'enfants roms dans des écoles spécialisées en raison d'erreurs systématiques de diagnostic de troubles mentaux (violation de l'article 2 du Protocole n° 1 combiné avec l'article 14).

46. Concernant les *mesures individuelles*, aucune mesure n'est requise, car les requérants sont adultes aujourd'hui et ne relèvent donc plus du système scolaire.

47. Concernant les *mesures générales*, dans leurs plans d'actions initiaux, les autorités hongroises ont soumis des informations sur un certain nombre de mesures prises et/ou envisagées concernant essentiellement les tests d'évaluation utilisés dans la procédure d'expertise des aptitudes d'apprentissage des élèves, certains amendements législatifs pour que le processus d'examen soit basé sur des critères stricts et entourés de garanties spéciales, une politique inclusive pour les élèves ayant des besoins éducatifs spéciaux et des activités de formation à cet égard¹⁶². Ces informations ont été évaluées par le Comité des Ministres lors de sa 1243^e réunion (DH) (8-9 décembre 2015). Le Comité des Ministres a constaté que « sans données statistiques sur l'évolution du nombre d'enfants d'origine rom dans les classes spécialisées, il est difficile d'évaluer si les mesures prises ont eu un impact et ont contribué à résoudre le problème de la

¹⁵⁵ DH-DD(2017)1012 du 15 septembre 2017.

¹⁵⁶ *Domján c. Hongrie*, para. 22.

¹⁵⁷ Ibid, para. 30.

¹⁵⁸ Ibid, para. 38.

¹⁵⁹ Selon des informations provenant du Service de l'exécution des arrêts de la Cour. Voir aussi le discours de l'ancien Président de la Cour M. Guido Raimondi, qui mentionnait, au 26 janvier 2018, 6 000 requêtes : https://www.echr.coe.int/Documents/Speech_20180126_Raimondi_JY_ENG.pdf

¹⁶⁰ CM/Del/Dec(2018)1310/H46-8, paras. 4-6.

¹⁶¹ DH-DD(2018)690 du 5 juillet 2018 et DH-DD(2019)311 du 21 mars 2019.

¹⁶² Voir notamment la communication des autorités hongroises DH-DD(2015)551 du 27 mai 2015, Mars 2014 et les mesures résumées dans les notes de la 1243^e réunion (DH) (décembre 2015), CM/Notes/1243/H46-9.

surreprésentation et de la ségrégation des enfants d'origine rom dans les écoles spécialisées en raison de diagnostics systématiquement erronés d'handicap mental »¹⁶³. Ainsi, il a demandé aux autorités de prendre les mesures nécessaires en vue de la collecte et de la soumission d'un certain nombre de données statistiques (notamment sur le nombre d'enfants d'origine rom qui doivent passer des tests d'intelligence ou d'autres examens spécialisés) ainsi qu'un certain nombre d'informations complémentaires¹⁶⁴.

48. Pour répondre à cet appel, les autorités ont fourni un nouveau plan d'action contenant des informations sur notamment le nouveau test standardisé WISC-IV d'intelligence des enfants et les recours existants¹⁶⁵. Concernant les statistiques, elles ont souligné que toute collecte de données officielles sur l'identité ethnique d'un enfant non basée sur une déclaration volontaire serait contraire au principe d'auto-identification et serait impossible à mettre en œuvre sur le plan juridique. A ce jour, il n'y avait aucune volonté de la part des parents roms de faire une telle déclaration et qu'aucune action gouvernementale ne pouvait infléchir leur position. Cependant les autorités reconnaissent que les enfants roms dans les écoles spécialisées sont surreprésentés, mais que ce n'est pas forcément dû à une erreur de diagnostic des capacités d'apprentissage, mais plutôt au fait que ces enfants sont désavantagés sur le plan socio-culturel. Ainsi, toute mesure (dans le domaine de l'éducation) visant à l'amélioration de la situation des enfants socio-culturellement désavantagés pourrait être considérée comme une mesure visant à améliorer la situation des enfants roms dotés de besoins éducationnels spécifiques.

49. Lors de sa 1302^e réunion (DH) (5-7 décembre 2017), le Comité des Ministres a noté avec intérêt les informations sur les nouveaux outils permettant une évaluation objective des aptitudes scolaires des enfants roms, les recours et les efforts pour mettre en place une politique d'éducation inclusive¹⁶⁶. Cependant, il a réitéré son invitation aux autorités de soumettre des statistiques sur le nombre d'enfants examinés par le biais de nouveaux et d'anciens outils, ainsi que sur le nombre d'enfants roms dans les écoles spécialisées. En effet, sans ces dernières données statistiques, il est difficile d'évaluer l'impact des mesures prises et de déterminer si elles ont contribué à régler le problème de la surreprésentation des enfants roms dans les écoles spécialisées¹⁶⁷.

3.5. Défaut d'accès à un tribunal concernant la cessation prématurée des mandats du Président et du Vice-Président de la Cour suprême

50. Deux affaires – *Baka* et *Erményi* - concernent la cessation prématurée des mandats des requérants de Président et Vice-Président de la Cour suprême de Hongrie. Dans l'affaire *Baka*, la Cour a conclu à une violation du droit d'accès du requérant à un tribunal en raison de l'absence de tout contrôle juridictionnel pour contester la cessation prématurée de son mandat de Président de la Cour suprême de Hongrie (violation de l'article 6 § 1). En 2009, le requérant, ancien juge à la Cour européenne des droits de l'homme, avait été élu président de la Cour suprême pour un mandat de six ans dont l'échéance était fixée au 22 juin 2015. Suite à l'entrée en vigueur de modifications constitutionnelles et législatives, son mandat a pris fin le 1er janvier 2012 (soit trois ans et demi avant le terme prévu), lorsque la nouvelle *Kúria* est devenue le successeur juridique de la Cour suprême. Le 13 décembre 2011, le Parlement a élu le nouveau Président de la *Kúria* (pour 9 ans) et peu de temps avant, le 9 novembre 2011, un nouveau critère d'éligibilité à la Présidence de la *Kúria* a été introduit, exigeant que les candidats à ce poste aient exercé la fonction de magistrat pendant au moins cinq ans en Hongrie. Le temps passé en tant que juge dans une juridiction internationale n'étant pas pris en compte, le requérant devenait inéligible à la fonction de Président de la nouvelle *Kúria*, mais il est resté en fonction en tant que président de la chambre civile de la *Kúria*¹⁶⁸. La Cour a également conclu à une violation de l'article 10 de la Convention en raison du fait que la cessation prématurée de son mandat était due aux opinions et aux critiques qu'il avait exprimées publiquement à titre professionnel sur les réformes législatives affectant le pouvoir judiciaire.

51. L'affaire *Erményi*¹⁶⁹ concerne la violation du droit du requérant au respect de la vie privée en raison de la cessation prématurée de son mandat de Vice-Président de la Cour suprême en janvier 2012, soit trois ans et dix mois avant le terme prévu (violation de l'article 8). Se référant aux conclusions dans l'affaire *Baka*, la Cour a réitéré qu'il n'apparaissait pas « que les changements apportés aux fonctions de l'autorité judiciaire

¹⁶³ CM/Del/Dec(2015)1243/H46-9, para. 2.

¹⁶⁴ Ibid, paras. 3 et 4.

¹⁶⁵ DH-DD(2017)1075 du 28 septembre 2017, annexe II.4.

¹⁶⁶ CM/Del/Dec(2017)1302/H46-13, paras. 1 et 3.

¹⁶⁷ Ibid, para. 4.

¹⁶⁸ Voir para. 146-147 et 34 de l'arrêt *Baka c. Hongrie*.

¹⁶⁹ Requête n° 22254/14, arrêt du 22 novembre 2016.

suprême ou aux tâches de son président étaient fondamentaux au point de commander de mettre fin de manière anticipée au mandat du requérant »¹⁷⁰.

52. Les autorités ont soumis un plan d'action pour l'affaire *Baka* le 14 décembre 2016¹⁷¹. S'agissant des *mesures individuelles*, la satisfaction équitable a été payée dans les délais. Les autorités estiment qu'aucune autre mesure de ce genre n'est requise dans la mesure où le mandat initial du requérant à son poste de Président de la Cour suprême était déjà échu lorsque la Cour a rendu son arrêt et cette dernière n'a indiqué aucune mesure requise. S'agissant des *mesures générales*, l'arrêt a été traduit et publié sur le site Internet du gouvernement. Les autorités estiment qu'aucune autre mesure n'est requise parce que la violation constatée par la Cour résulte d'un incident unique lié à la mise en place de la réforme constitutionnelle du système judiciaire hongrois.

53. Le Comité des Ministres a examiné cette affaire lors de sa 1280^e réunion (DH) (7-10 mars 2017). En ce qui concerne *les mesures individuelles*, il a rappelé que le principe d'une *restitutio in integrum* était pleinement applicable même en l'absence d'indication par la Cour de telles mesures individuelles et a invité les autorités « à indiquer les mesures prises ou envisagées pour effacer pleinement les conséquences des violations subies par le requérant »¹⁷². En ce qui concerne *les mesures générales*, les autorités ont été invitées à fournir des informations sur : la mise en place d'un droit de recours effectif (devant un organe juridictionnel) pour examiner pleinement toute mesure aboutissant au renvoi ou à la révocation d'un juge ; les mesures prises ou envisagées pour veiller à ce qu'il n'y ait plus de cessation prématurée de mandats de juges pour des motifs similaires et supprimer et compenser « l'effet dissuasif » des violations dans cette affaire.

54. Le 14 novembre 2017, les autorités ont soumis un plan d'action révisé pour l'affaire *Baka*¹⁷³ et un bilan d'action initial pour l'affaire *Erményi*¹⁷⁴. Des consultations bilatérales sont en cours en vue de clarifier plusieurs aspects des mesures individuelles et générales.

3.6. *Peine de réclusion à perpétuité sans possibilité de libération conditionnelle infligée combiné à l'absence de mécanisme de recours approprié de cette peine*

55. Les affaires *László Magyar* et *T.P. et A.T.* concernent des violations de l'interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants en raison des condamnations à des peines de réclusion à perpétuité infligées aux requérants *sans* admissibilité à la libération conditionnelle (« peines de réclusion à perpétuité réelle ») en combinaison avec l'absence de mécanisme de réexamen approprié de ces peines (violation de l'article 3). Dans la première affaire, sous l'angle de l'article 46 de la Convention, la Cour a conclu à l'existence d'un problème systémique qui pourrait donner lieu à d'autres requêtes similaires et indiqué qu'aux fins de la bonne exécution de l'arrêt, l'État défendeur serait tenu de mettre en place une réforme – de préférence par voie législative – du système de réexamen des peines de perpétuité réelle.

56. En janvier 2015, suite à des amendements législatifs un mécanisme de réexamen automatique des peines de réclusion à perpétuité *sans* admissibilité à la libération conditionnelle pour les détenus ayant purgé quarante ans de leur peine a été introduit. La Cour a examiné la nouvelle législation dans l'affaire *T.P. et A.T.* Elle a conclu que compte tenu du long laps de temps que les requérants doivent attendre avant le déclenchement de cette « procédure de grâce obligatoire », couplé au manque de garanties procédurales suffisantes, les peines de réclusion à perpétuité prononcées contre les requérants ne pouvaient être regardées comme étant, *de facto*, compressibles aux fins de l'article 3 de la Convention¹⁷⁵.

57. Le Comité des Ministres a examiné ces affaires lors de sa 1318^e réunion (DH) (5-7 juin 2018). Concernant les *mesures individuelles*, il a noté avec préoccupation que les requérants dans l'affaire *T.P. et A.T.* continuent de purger leurs peines de réclusion à perpétuité sans admissibilité à la libération conditionnelle et que ces peines ne peuvent être réexaminées que dans le cadre de la nouvelle « procédure de grâce obligatoire », que la Cour a jugée incompatible avec les normes de la Convention. Il a noté que les mesures individuelles requises sont liées aux mesures générales et a invité les autorités à soumettre des informations sur d'éventuelles autres mesures concernant la situation du requérant dans l'affaire *László Magyar*¹⁷⁶ (dont la

¹⁷⁰ Voir para. 150 de l'arrêt *Baka c. Hongrie* et para. 36 de l'arrêt *Erményi c. Hongrie*.

¹⁷¹ [DH-DD\(2017\)15](#), 9 janvier 2017.

¹⁷² [CM/Del/Dec\(2017\)1280/H46-15](#), para. 2.

¹⁷³ [DH-DD\(2017\)1290](#), 17 novembre 2017.

¹⁷⁴ [DH-DD\(2017\)1291](#), 17 novembre 2017.

¹⁷⁵ Paragraphe 49-50 de l'arrêt.

¹⁷⁶ [CM/Del/Dec\(2018\)1318/H46-11](#), para. 2.

peine de réclusion à perpétuité *sans* admissibilité à la libération conditionnelle a été commutée en une peine de réclusion à perpétuité *avec* admissibilité à la libération conditionnelle après quarante ans).

58. Concernant les *mesures générales*, le Comité des Ministres a noté une réaction rapide des autorités à l'arrêt rendu dans l'affaire *László Magyar* et l'adoption des mesures législatives visant à mettre en place une procédure de grâce obligatoire », mais, eu égard aux lacunes de cette nouvelle législation identifiées par la Cour dans l'affaire *T.P. and A.T.*, a appelé les autorités à l'aligner sans plus tarder sur les indications de la jurisprudence de la Cour, et à fournir les informations requises pour le 31 décembre 2018 au plus tard¹⁷⁷. Le 26 février 2019, les autorités ont soumis un plan d'action actualisé¹⁷⁸.

3.7. Garanties insuffisantes dans la législation contre l'abus de mesures de surveillance secrète

59. L'affaire *Szabó et Vissy* concerne une violation du droit des requérants au respect de leur vie privée et familiale et de leur correspondance en raison de la législation hongroise sur les mesures secrètes de surveillance, à savoir dans le cadre de la collecte de renseignement en matière de sécurité nationale¹⁷⁹. À cet égard, cette législation n'offrait pas de garanties suffisamment précises, effectives et complètes en ce qui concerne la prise, l'exécution et la réparation éventuelle de telles mesures (violation de l'article 8). La Cour a souligné que ces mesures pouvaient toucher potentiellement n'importe qui, que pareille mesure était ordonnée uniquement par le pouvoir exécutif et sans évaluation de leur stricte nécessité, que les nouvelles technologies permettaient au gouvernement d'intercepter facilement des masses de données concernant des personnes se trouvant même en dehors de la catégorie initialement visée par l'opération, et qu'il n'y avait aucune mesure de recours effectif, judiciaire ou autre.

60. Les autorités ont soumis un premier plan d'action¹⁸⁰ en février 2017 et un autre plan d'action mis à jour en septembre¹⁸¹. Le Comité des Ministres a examiné cette affaire lors de sa 1302^e réunion (DH) (5-7 décembre 2017). Concernant les *mesures individuelles*, il a conclu qu'aucune mesure de ce genre n'était requise¹⁸². Concernant les *mesures générales*, il a noté avec intérêt la reconnaissance par le gouvernement de la nécessité d'adopter des amendements législatifs pour l'exécution de cet arrêt ainsi que les informations fournies sur les travaux préparatoires en cours à cette fin au sein des ministères compétents. Il a invité les autorités à « traiter intégralement les lacunes de la législation sur les mesures de surveillance secrète » identifiées par la Cour, à fournir des informations exhaustives sur les mesures législatives envisagées pour le 30 juin 2018 au plus tard et à le tenir régulièrement informé des développements du processus législatif¹⁸³. Les autorités ont fourni de nouvelles informations en juillet 2018¹⁸⁴.

3.8. Mauvais traitements par la police et défaut d'enquête adéquate à cet égard

61. Depuis quelques années, le Comité des Ministres examine l'affaire *Gubacsi c. Hongrie*¹⁸⁵ et sept autres affaires concernant des mauvais traitements infligés par des membres des forces de l'ordre, le défaut d'enquête adéquate à cet égard, des violations du droit à la vie ou le défaut d'examen d'éventuels motifs racistes aux mauvais traitements infligés (violations substantielles et / ou procédurales des articles 2, 3 et 14 combiné avec l'article 3). Vu la complexité des problèmes soulevés dans ces affaires et leur nature ancienne, le Comité des Ministres a décidé de transférer ces affaires en procédure soutenue lors de sa 1324^e réunion (DH) (18-20 septembre 2018)¹⁸⁶.

¹⁷⁷ Ibid, paras. 3-6.

¹⁷⁸ [DH-DD\(2019\)245](#), 5 mars 2019.

¹⁷⁹ Mesures régies par l'article 7/E (3) de la loi sur la police telle qu'amendée par la loi n° CCVII de 2011.

¹⁸⁰ DH-DD(2017)219, 27 février 2017.

¹⁸¹ DH-DD(2017)1076, 28 septembre 2017.

¹⁸² CM/Del/Dec(2017)1302/H46-14, para. 1.

¹⁸³ Ibid, paras. 2 et 3.

¹⁸⁴ DH-DD(2018)712, 10 juillet 2018.

¹⁸⁵ Requête 44686/07, arrêt du 28 juin 2011.

¹⁸⁶ CM/Del/Dec(2018)1324/9, para. 7. Pour plus de détails, voir les notes concernant ce groupe d'affaires CM/Notes/1324/H46-9.

3.9. *L'affaire Tonello c. Hongrie*

62. Lors de sa 1340^e réunion (DH) (12-14 mars 2019), le Comité des Ministres a examiné la mise en œuvre d'un récent arrêt contre la Hongrie – ***Tonello c. Hongrie***¹⁸⁷, au vu des mesures individuelles urgentes requises dans cette affaire, qui concerne une violation du droit du requérant au respect de sa vie familiale en raison du défaut d'exécution par les autorités des décisions définitives des tribunaux hongrois et italiens ordonnant le retour de sa fille, née en 2011 et déplacée illicitement par sa mère d'Italie en Hongrie en 2012 (violation de l'article 8 de la Convention). Le Comité des Ministres s'est gravement préoccupé du fait que, plus de neuf mois après que l'arrêt est devenu définitif et plus de sept ans après son déplacement illicite et son dernier contact avec le requérant, l'enfant n'a toujours pas été localisé. Il a ainsi invité les autorités à intensifier leurs efforts de recherche¹⁸⁸.

¹⁸⁷ Requête n° 46524/14, arrêt du 24 avril 2018.

¹⁸⁸ CM/Del/Dec(2019)1340/H46-8, paras. 2 et 5.