



Déclassifié*
AS/Jur (2023) 01
26 janvier 2023
fjdoc01 2023

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme – 11^{ème} rapport

Note d'information suite à la visite des rapporteurs en Azerbaïdjan, novembre 2022

Rapporteur : M. Constantinou EFSTATHIOU, Chypre, Groupe des socialistes, démocrates et verts

1. Introduction

1. J'ai effectué une visite d'information en Azerbaïdjan du 20 au 23 novembre. J'ai rencontré le Commissaire des droits de l'homme, le président de la commission des droits de l'homme du Milli Mejlis, les services du procureur général, des membres de la Cour suprême, le vice-ministre de la Justice, l'administration présidentielle, un membre de la Cour constitutionnelle, le membre de la Commission de Venise au titre de l'Azerbaïdjan, des représentants de la société civile, des avocats qui représentent les particuliers dans les litiges relatifs aux droits de l'homme, des requérants dans les affaires portées devant la Cour européenne des droits de l'homme au titre de l'article 18 et des membres des familles des victimes de torture. Je tiens à remercier toutes les personnes que j'ai rencontrées pour le temps qu'elles m'ont consacré et pour leurs observations utiles sur les difficultés rencontrées et les mesures prises pour exécuter les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

2. Selon le rapport annuel 2021 sur la mise en œuvre des arrêts, l'Azerbaïdjan se classe au 4^e rang des États membres du Conseil de l'Europe pour le nombre d'affaires en attente d'exécution (271 affaires). En revanche, l'Azerbaïdjan n'est que 20^e pour le nombre d'affaires clôturées cette année-là (12 affaires).

3. Au cours de ma visite, j'ai été informé d'un nombre important de réformes de la législation et de la pratique mises en œuvre au niveau national, notamment dans le domaine de la justice. J'ai été heureux de constater que la coopération avec le Service de l'exécution des arrêts avait été bonne ces derniers temps et qu'elle avait permis de faire progresser les mesures visant à mettre en œuvre les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment un certain nombre de projets utiles menés en coopération avec le Conseil de l'Europe, en particulier ceux qui concernent l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, qui font suite aux mesures énoncées dans le plan d'action de l'Azerbaïdjan. J'ai également été informé des expériences positives et de l'amélioration des compétences qui sont le fruit du détachement d'experts nationaux du système judiciaire ou d'autres services publics auprès d'organes du Conseil de l'Europe tels que la Cour européenne des droits de l'homme.

* Document déclassifié par la Commission le 25 janvier 2023.

2. Processus nationaux d'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et obligation de rendre des comptes

4. La coordination de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en Azerbaïdjan incombe au service compétent au sein de l'administration présidentielle. Il est donc bien placé pour coordonner et faire avancer les réformes nécessaires pour donner effet aux arrêts relatifs aux droits de l'homme. J'ai appris que si les capacités de l'Azerbaïdjan en matière d'exécution des arrêts posaient auparavant problème, des mesures importantes ont désormais été prises pour changer cette dynamique et de nouveaux progrès ont été réalisés. L'Azerbaïdjan a clôturé 25 affaires de la Cour européenne des droits de l'homme sous la surveillance du Comité des Ministres cette année et a soumis 30 bilans d'action, ce qui montre que des avancées ont été obtenues dans la bonne direction. Il convient de noter que cette évolution s'inscrit dans une tendance positive : l'Azerbaïdjan a clôturé six affaires en 2020, 12 en 2021 et au moins 25 en 2022, et on peut espérer de nouveaux progrès dans la clôture des affaires au cours de l'année à venir. L'administration présidentielle a également souligné les améliorations apportées aux rapports présentés au Comité des Ministres sur l'exécution des arrêts.

5. J'ai également appris que l'administration présidentielle avait créé, au début de l'année 2022, un groupe de travail sur l'exécution des arrêts. Celui-ci comprend les institutions les plus pertinentes en matière d'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment le ministère de la Justice, le ministère de l'Intérieur, les services du procureur général et la Cour suprême. Ce groupe de travail a permis de définir de manière coordonnée les principaux défis à relever. Il améliore le flux d'informations et de mesures dans le traitement des arrêts. Les interlocuteurs de l'administration présidentielle semblent bien comprendre ce qu'exigent les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, même s'il existe une importante charge de travail et un arriéré d'affaires à traiter. Mais les mesures nécessaires pour donner suite aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme relatifs à l'Azerbaïdjan sont peut-être moins bien comprises en dehors de ce service. Il faut espérer que le groupe de travail contribuera à améliorer la situation.

6. J'ai également été informé de l'évolution positive des outils d'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment grâce au récent projet du Conseil de l'Europe sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, opérationnel depuis l'automne 2022. Je me félicite de la poursuite de tels projets, ainsi que de la coopération étroite entre les autorités azerbaïdjanaises et le Service de l'exécution des arrêts pour contribuer à traiter l'arriéré d'affaires.

7. La plupart des interlocuteurs considèrent que le gouvernement est efficace dans le paiement de la satisfaction équitable, mais que la prise des mesures générales ou même des mesures individuelles accuse des retards plus importants : certaines personnes estiment qu'il faut encourager la prise de mesures générales en temps utile, par exemple en instaurant un système de sanctions en cas de retard dans l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Nombreux sont ceux qui soulignent l'importance cruciale des mesures individuelles ou générales nécessaires pour éviter que la situation ne se reproduise.

8. Il semble que le traitement des mesures individuelles pose des problèmes particuliers dans les affaires qui exigent un renvoi devant la Cour suprême à la suite d'un arrêt défavorable de la CEDH. Les membres de la Cour suprême m'ont indiqué qu'ils examinaient méticuleusement les affaires dont ils étaient saisis et qu'ils s'efforçaient de mettre en place un système de précédents contraignants afin de garantir une application uniforme de la loi par le pouvoir judiciaire et de veiller à ce que les droits de l'homme soient appliqués de manière appropriée dans tous les cas. Certains avocats ont laissé entendre qu'il pourrait être avantageux de permettre aux requérants qui ont obtenu gain de cause devant la Cour européenne des droits de l'homme de saisir directement la Cour suprême pour la réouverture de leur affaire. Il conviendrait peut-être de réfléchir davantage à la manière de garantir une action rapide dans le règlement des mesures individuelles à la suite des arrêts de la CEDH et de veiller à ce que toutes les contraintes administratives inutiles qui entravent l'exécution des arrêts de la CEDH soient supprimées. Une réflexion plus approfondie pourrait également être menée pour optimiser la possibilité donnée à la Cour constitutionnelle de jouer un rôle plus important dans l'établissement d'interprétations de la législation conformes à la Convention (lorsque ces interprétations sont possibles).

9. De manière plus générale, il serait utile de réfléchir aux mesures supplémentaires qui pourraient être prises pour renforcer l'obligation faite au gouvernement de rendre des comptes au niveau national sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, dans un délai raisonnable. Par exemple, le gouvernement pourrait-il améliorer la communication sur les mesures nationales (et les mesures en suspens) relatives à l'exécution et à la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ? Le parlement ou la société civile pourraient-ils jouer un rôle plus important dans la recherche de solutions pour donner effet aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et demander des comptes au gouvernement ? Les attributions du Commissaire des droits de l'homme devraient-elles inclure la

surveillance de "exécution des arrêts relatifs aux droits de l'homme ou le Commissaire des droits de l'homme devrait-il même jouir d'un droit d'initiative législative pour contribuer à la résolution des problèmes liés aux droits de l'homme ?

3. Accès à la Cour européenne des droits de l'homme

10. Les avocats ont indiqué qu'ils avaient peu confiance dans le système judiciaire national et qu'ils devaient s'en remettre dans une large mesure à la saisine de la Cour européenne des droits de l'homme pour le règlement d'un litige relatif aux droits de l'homme. Les réformes qui visent à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire continuent donc de revêtir la plus haute importance pour garantir le respect de l'État de droit et l'application adéquate des droits de la CEDH par les juridictions internes. J'ai été profondément troublé d'entendre que des requêtes adressées par voie postale à la Cour européenne des droits de l'homme disparaissaient, en particulier les requêtes qui font état d'une violation de l'article 18 de la CEDH. Il va sans dire qu'aucune autorité nationale ne devrait entraver la capacité des individus ou des avocats à introduire une requête devant la Cour européenne des droits de l'homme. Ces problèmes méritent une enquête plus approfondie et, s'ils s'avèrent fondés, des mesures devront être prises au niveau national pour garantir qu'aucune requête ne soit interceptée. En outre, une réflexion plus approfondie devrait être menée au niveau international, afin de trouver d'autres solutions pour que la Cour européenne des droits de l'homme puisse recevoir les requêtes, par exemple par courrier électronique, si la voie postale n'est plus fiable.

4. Arrêts spécifiques

11. Le groupe *Mammadli*¹ concerne les arrestations et les poursuites motivées par des considérations politiques dont ont fait l'objet des défenseurs des droits de l'homme, des militants de la société civile et un journaliste, qui ont tous été arrêtés et détenus entre 2013 et 2016, en violation des articles 18 et 5 de la CEDH². Comme ces affaires portent sur le détournement du droit pénal en vue de punir et de réduire au silence ces personnes, en violation de l'article 18 de la CEDH, elles constituent une priorité à la fois pour ce rapport et pour le Conseil de l'Europe en général. Les membres de ce groupe ont à présent tous été graciés et libérés, mais afin de prendre des mesures individuelles pour ce groupe et de supprimer toutes les conséquences de ces violations, leurs condamnations doivent être annulées. À cet égard, il est encourageant de constater que la Cour suprême a indiqué qu'elle examinait les six affaires restantes afin de supprimer les effets de ces poursuites et que toutes les affaires devaient être traitées en 2023, afin de clôturer la surveillance de ce groupe d'affaires. Le fait d'assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment par le biais de l'indépendance du Conseil des juridictions et de la magistrature, représente un élément essentiel des mesures générales requises pour ce groupe.

12. Le respect de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire est également une question liée au respect des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en Azerbaïdjan. Pour être pleinement exécutés, un certain nombre d'arrêts exigent un renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire³. Il existe d'autres exemples plus particuliers, comme celui d'un juge de haut rang de la Cour suprême qui est également l'agent du gouvernement chargé de gérer le contentieux de la Cour européenne des droits de l'homme et de faire exécuter les arrêts de la Cour en Azerbaïdjan. La confusion des fonctions entre l'exécutif et le pouvoir judiciaire, même si elle procède des meilleures intentions, risque de porter atteinte à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

13. Le groupe *Muradova c. Azerbaïdjan*⁴ concerne le recours excessif à la force et les mauvais traitements infligés par la police lors de manifestations. Le groupe *Mammadov (Jalaloglu)*⁵ concerne des mauvais traitements et/ou des actes de torture commis lors de l'arrestation et de la garde à vue, ainsi que l'absence d'enquêtes pénales adéquates sur les allégations de torture ou de mauvais traitements. S'agissant des mesures prises pour lutter contre la torture et les mauvais traitements, et pour garantir l'ouverture d'enquêtes

¹ [Mammadli c. Azerbaïdjan](#) (en anglais) – consulter ici [l'état d'exécution](#).

² Dans certaines affaires, la Cour a également constaté des violations des articles 3 (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants), 6 (droit à un procès équitable), 8 (droit au respect de la vie privée et familiale), 10 (liberté d'expression) et de l'article 1 du Protocole 1 (droit au respect de ses biens).

³ Le renforcement de l'indépendance du pouvoir judiciaire est une condition préalable à l'examen des mesures générales du groupe *Mammadli* (voir ci-dessus), ainsi que du groupe *Namat Aliyev (Namat Aliyev c. Azerbaïdjan)* (2010, en anglais) et consulter ici [l'état d'exécution](#)). Le groupe *Namat Aliyev* concerne des violations du droit à des élections libres (article 3 du Protocole n° 1), plus particulièrement l'application arbitraire de la législation électorale et l'absence de garanties adéquates contre l'arbitraire – notamment dans le traitement de ces affaires par les tribunaux. L'équité des procédures civiles et pénales est également pertinente pour un certain nombre de groupes d'affaires, dont le groupe *Isanov* (en anglais).

⁴ [Muradova c. Azerbaïdjan](#) (2009, en anglais) – consulter ici [l'état d'exécution](#).

⁵ [Mammadov \(Jalaloglu\) c. Azerbaïdjan](#) (2007, en anglais) – consulter ici [l'état d'exécution](#).

et l'engagement de poursuites en cas d'actes de torture commis par les forces de l'ordre, les services du procureur général nous ont assuré que des mesures appropriées étaient systématiquement prises et que toutes les personnes concernées prenaient au sérieux les allégations de torture. Cependant, des avocats nous ont indiqué que des problèmes persistaient et que les garanties devaient être renforcées, afin de prévenir le risque d'aveux obtenus sous la torture. Ces garanties pourraient inclure l'enregistrement vidéo de tous les aveux et l'amélioration de l'accès des avocats lors des interrogatoires menés au cours des 48 premières heures de détention. Nous avons également entendu différents témoignages sur l'attitude des tribunaux et des procureurs dans les poursuites des cas de torture et sur la garantie que des mesures sévères soient prises contre ces abus les plus flagrants. J'encourage donc les services du procureur général à mettre fin, dans le cadre du travail sérieux et essentiel qu'ils accomplissent, à toute impunité en matière de torture et à veiller à ce que tous ceux qui sont impliqués dans la torture d'une personne détenue par l'armée ou par les forces de l'ordre subissent tout le poids de la loi. J'encourage également les autorités à envisager sérieusement la mise en place de garanties renforcées, comme l'enregistrement vidéo de tous les aveux et interrogatoires, et la garantie d'un accès rapide à un avocat indépendant pour les personnes placées en garde à vue. J'ai été heureux d'apprendre que des efforts ont été fait pour s'assurer que des mesures adéquates étaient prises pour traiter les affaires relevant de l'article 3 en 2023, et que les autorités étaient conscientes de la nécessité de mettre l'accent sur la suppression du recours excessif à la force lors des manifestations.

14. Le ministère de la justice m'a indiqué qu'il entretenait d'excellentes relations avec la société civile. Pour ce qui est du groupe *Ramazanovā*⁶, qui concerne la liberté d'association (article 11 de la CEDH) et les entraves à l'enregistrement des associations qui font obstacle à l'existence d'une société civile effective, le ministère de la Justice m'a informé du fait qu'environ 4 000 ONG étaient désormais enregistrées et qu'une centaine d'entre elles l'étaient chaque année. Je ne peux qu'encourager les progrès concrets et approfondis qui permettront à toutes ces associations d'être enregistrées, afin que ces problèmes appartiennent au passé.

15. Une proportion importante des affaires de la Cour européenne des droits de l'homme en attente d'exécution en Azerbaïdjan concerne les conséquences du conflit avec l'Arménie. Nombre de ces affaires ont trait au logement des personnes déplacées à l'intérieur du pays, dans le cadre du groupe *Mirzayev*⁷. Ces affaires concernent des personnes qui ont été contraintes de quitter leur domicile en raison du conflit, et dont beaucoup ont emménagé dans des appartements appartenant à d'autres personnes (plus de 500 décisions de justice internes doivent encore être exécutées). Ces affaires représentent environ 40 % de l'ensemble des affaires non exécutées en Azerbaïdjan. Cependant, il existe également d'autres affaires liées au conflit. Nous avons appris que des progrès avaient été réalisés dans certains domaines, mais qu'en raison du caractère sensible de ces affaires et par souci de réciprocité les progrès n'étaient pas aussi rapides qu'ils auraient pu l'être pour une affaire moins sensible politiquement. Il serait utile d'examiner de quelle manière la coopération avec l'Arménie peut être améliorée pour assurer le respect des droits de l'homme liés au conflit. J'encourage également l'Azerbaïdjan à prendre des mesures pour régler les questions relatives aux personnes déplacées : si ce groupe d'affaires était résolu, les statistiques globales des affaires azerbaïdjanaises non exécutées diminueraient d'environ 40 %, ce qui allégerait considérablement la tâche des autorités chargées de l'exécution des arrêts et améliorerait radicalement les statistiques relatives à l'exécution par l'Azerbaïdjan des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

16. Mes interlocuteurs m'ont fait part de préoccupations importantes à propos de la liberté de la presse, qu'il s'agisse de l'arrestation de journalistes et de cameramen ou de la nouvelle loi relative aux médias. L'examen du groupe d'affaires *Khadija Ismayilova*⁸ a suscité des inquiétudes à l'égard de la nouvelle loi relative aux médias, et les autorités azerbaïdjanaises ont été invitées à adopter des mesures visant à mettre cette loi en pleine conformité avec les normes du Conseil de l'Europe. Par ailleurs, toujours en matière d'exécution des arrêts, les peines disproportionnées infligées pour diffamation constituent une entrave préoccupante à la liberté de la presse. Dans le groupe d'affaires *Mahmudova et Agazade*⁹, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation du droit à la liberté d'expression (article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme) en raison de l'effet dissuasif sur la liberté d'expression du risque de longue peine de prison encourue pour diffamation. Bien que l'administration présidentielle ait estimé que cette disposition n'était pas souvent appliquée dans la pratique, elle a admis qu'une modification de la législation s'imposait. À cet égard, j'ai été heureux d'apprendre que les autorités réfléchissaient sérieusement aux différentes options possibles pour donner suite à cet arrêt, qui vont de la dépenalisation totale à la suppression de la peine d'emprisonnement. Quelle que soit l'option choisie, elle doit garantir que la législation relative à la diffamation n'a pas d'impact excessif sur la liberté d'expression et sur la liberté de la presse, pilier essentiel de nos

⁶ [Ramazanova c. Azerbaïdjan](#) (2007, en anglais).

⁷ [Mirzayev c. Azerbaïdjan](#) (2009, en anglais).

⁸ [Khadija Ismayilova c. Azerbaïdjan](#) (en anglais) – consulter ici [l'état d'exécution](#).

⁹ [Mahmudov et Agazade c. Azerbaïdjan](#) (2009, en anglais) et consulter ici [l'état d'exécution](#).

démocraties. J'encourage vivement les autorités à prendre les mesures législatives nécessaires dans les plus brefs délais, afin de supprimer cette lourde peine de la législation.

17. On m'a fait part de préoccupations persistantes au sujet de l'organisation des manifestations. Le droit de manifester, qui fait partie intégrante de la liberté d'expression (article 10 de la CEDH) et de la liberté de réunion et d'association (article 11 de la CEDH), est crucial pour la démocratie. Par conséquent, les entraves à la tenue de manifestations ont un impact significatif sur les droits de l'homme et la démocratie, aussi bien pour les personnes détenues pour avoir participé à des manifestations que pour les personnes empêchées de participer à des manifestations qui n'étaient pas autorisées. Les affaires du groupe *Gafgaz Mammadov*¹⁰ portent sur une législation insatisfaisante qui régit la liberté de réunion et ne répond pas aux exigences de prévisibilité et de précision, notamment en raison des atteintes arbitraires au droit à la liberté de réunion, de la dispersion abusive de manifestations et de rassemblements publics pacifiques, ainsi que des arrestations injustifiées et des condamnations administratives des participants. La société civile et les avocats m'ont fait part de la persistance d'obstacles pratiques et administratifs à l'organisation de manifestations, ainsi que de cas d'arrestation de personnes présentes aux manifestations, y compris des journalistes et des cameramen qui les couvrent. J'encourage les autorités à s'attacher davantage à permettre et à protéger la réalisation du droit fondamental de manifester pacifiquement (y compris du droit à la liberté d'expression et à la liberté de réunion), qui constitue un pilier important de nos systèmes démocratiques et des valeurs démocratiques qui fondent cette Organisation.

5. Conclusions

18. Dans l'ensemble, j'ai l'impression que nous pouvons nous attendre à davantage d'avancées dans le bon sens et que les autorités azerbaïdjanaises semblent prendre des mesures positives pour mieux coordonner et accélérer les démarches qui visent à exécuter les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en suspens – notamment par la mise en place d'un groupe de travail sur l'exécution des arrêts, ainsi que par des programmes et des projets de coopération menés en collaboration avec le Service de l'exécution des arrêts du Conseil de l'Europe. Il pourrait toutefois être utile de réfléchir aux moyens supplémentaires à mettre en œuvre pour renforcer l'obligation faite au gouvernement de rendre des comptes au niveau national sur l'exécution en temps utile des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, peut-être en confiant un rôle plus important à la société civile, au Commissaire des droits de l'homme et/ou au Parlement. La plupart de nos interlocuteurs estiment que le gouvernement est efficace dans le paiement de la satisfaction équitable, mais que des mécanismes plus rapides s'imposent pour traiter les mesures individuelles et qu'il est indispensable d'encourager une action rapide pour traiter les mesures générales nécessaires pour prévenir la répétition des violations des droits de l'homme. J'encourage les autorités azerbaïdjanaises, notamment la Cour suprême, à agir rapidement pour régler les affaires en suspens dans les meilleurs délais, en particulier pour promouvoir l'indépendance du pouvoir judiciaire et les valeurs démocratiques fondamentales, telles que la liberté d'expression et d'association. Je me réjouis à l'idée d'entendre parler d'un nombre beaucoup plus important d'affaires clôturées dans l'année à venir, à mesure que ces nouveaux processus donneront des résultats positifs.

¹⁰ [Gafgaz Mammadov c. Azerbaïdjan](#) (2015) – consulter ici [l'état d'exécution](#).