



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 18 décembre 2002
Avis n° 209 / 2002

CDL-AD (2002) 34
Or. Anglais

COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT
(COMMISSION DE VENISE)

AVIS

**SUR LA MISE EN ŒUVRE DES ARRÊTS
DE LA COUR EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME**

**adopté par la Commission de Venise
lors de sa 53^{ème} session plénière
(Venise, 13-14 décembre 2002)**

sur la base des observations de

**M. Jan HELGESEN (Membre, Norvège)
M. Giorgio MALINVERNI (Membre, Suisse)
M. Franz MATSCHER (Membre, Autriche)
M. Pieter VAN DIJK (Membre, Pays-Bas)**

Introduction

1. *Par un courrier en date du 24 avril 2002, le Président de la Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, M. Eduard Lintner, a sollicité, au nom de l'instance qu'il préside, l'avis de la présente Commission sur les questions soulevées par l'Assemblée parlementaire dans sa Recommandation 1477(2000) sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, à la lumière de la réponse fournie à ce propos par le Comité des Ministres.*

2. *Un groupe de travail composé de MM. Jan Helgesen, Giorgio Malinverni, Franz Matscher et Pieter Van Dijk, a alors été créé au sein de la Commission pour étudier cette question.*

3. *Le groupe de travail s'est réuni à Venise les 4 juillet et 17 octobre 2002 et, ultérieurement, à Paris le 29 novembre 2002 ; il a préparé l'avis suivant, qui a été adopté par la Commission à sa 53^{ème} session plénière (Venise, 13 et 14 décembre 2002).*

A. Contexte historique

4. Après avoir noté que la mise en œuvre¹ de certains arrêts rendus par la Cour européenne des Droits de l'Homme (appelée ci-après : « la Cour ») soulevait de très sérieuses difficultés, au point de « menacer les résultats obtenus au cours des cinquante années pendant lesquelles la Convention a été appliquée », l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a décidé de se pencher sur cette question avec la plus grande attention et a confié à sa Commission des questions juridiques et des droits de l'homme (appelée ci-après : « la Commission des questions juridiques ») le soin de déterminer les causes de cette carence dans l'exécution des arrêts de la Cour et de proposer des moyens pour y remédier.

5. Le 7 janvier 2000, la Commission a rendu public un rapport préliminaire dans lequel elle identifiait sept raisons principales pour expliquer la non-exécution des arrêts de la Cour : motivations politiques, ampleur et portée des réformes indispensables, raisons pratiques relatives aux procédures législatives internes, considérations budgétaires, motifs liés à l'opinion publique, caractère casuistique ou défaut de clarté des arrêts de la Cour et raisons tirées d'une interférence avec les obligations qui résultent d'autres institutions. La Commission des questions juridiques s'est intéressée à d'éventuelles solutions au niveau national et au niveau du Conseil de l'Europe. De son point de vue et au niveau national, le législateur devrait veiller à l'existence de procédures appropriées pour vérifier que toute nouvelle législation qui pourrait avoir une incidence sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales satisfasse aux exigences de la Convention européenne des Droits de l'Homme (appelée ci-après : « La Convention ») ; en ce qui les concerne, les gouvernements seraient tenus de prendre les mesures nécessaires pour exécuter les arrêts de la Cour dans les plus brefs délais. Les magistrats devraient également œuvrer à l'exécution directe des décisions de la Cour ; pour faciliter leur tâche, il conviendrait que le texte des arrêts soit disponible dans les différentes langues nationales. Au niveau du Conseil de l'Europe, la Commission des questions juridiques a envisagé, entre autres, à la possibilité d'amender la Convention pour

¹ *La Commission préfère utiliser, à chaque fois que pertinent, le terme plus large de « mise en œuvre » au lieu d'« exécution » des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*

que le Comité des Ministres ait pouvoir de solliciter de la Cour l'interprétation de certains de ses arrêts et puisse lui demander d'indiquer plus clairement les mesures exigées pour leur exécution.

6. Le 28 mars 2000, M. Luzius Wildhaber, Président de la Cour, dans une correspondance adressée au Président de la Commission des questions juridiques, a souligné que le principe de subsidiarité – tel qu'exprimé dans le texte de la Convention – et le caractère déclaratif de droit des arrêts de la Cour, lui interdisaient de signifier aux États membres les mesures qu'ils devraient prendre pour se conformer aux arrêts. Selon l'argumentation développée, le même principe rend également problématique la possibilité, pour le Comité des Ministres, de solliciter de la Cour des critères d'interprétation quant aux mesures requises pour se conformer à ses arrêts.

7. A la demande de la Commission des questions juridiques, lors de la 42^{ème} réunion plénière (Venise, 31 mars – 1^{er} avril 2000), la Commission a adopté les observations qu'elle avait formulées sur le rapport préliminaire de l'Assemblée parlementaire (voir CDL (2000)16). La Commission a mis l'accent sur la fonction de surveillance que l'Assemblée parlementaire pourrait jouer à l'égard du contrôle exercé par le Comité des Ministres dans le contexte de la mise en oeuvre des arrêts de la Cour. En outre, elle a insisté sur l'importance d'un « rôle de recommandation » que la Cour pourrait jouer dans la formulation de ses arrêts et n'a pas considéré qu'il y avait incohérence avec le caractère déclaratoire de ses arrêts. Aucun fondement juridique express ne serait requis dans le texte de la Convention pour que ce rôle de recommandation puisse être retenu. La Cour pourrait également préciser, le cas échéant, dans le texte de ses arrêts qu'un arrêt précédent n'a pas été exécuté, ou non exécuté dans son intégralité, ou non exécuté en temps opportun par l'État concerné. La Commission a également insisté sur le fait qu'il devrait être demandé aux autorités nationales de veiller à ce que la jurisprudence de la Cour soit mise à la disposition des pouvoirs publics et des tribunaux dans les différentes langues nationales et de renforcer la connaissance de la Convention et du dispositif qui la protège, aussi bien dans les programmes universitaires que dans le cadre de la formation permanente. Cependant la Commission a souligné que ces autorités devraient être significativement aidées dans leur tâche par le Conseil de l'Europe, grâce à des programmes d'assistance et formation techniques.

8. Le 12 juillet 2000, la Commission des questions juridiques a publié son rapport définitif sur l'exécution des arrêts de la Cour ; outre les solutions déjà mentionnées dans son rapport préliminaire, elle suggérait qu'un système d' « astreintes » (amendes journalières en cas de retard dans l'exécution de ses obligations par un État) soit mis sur pied ; en vertu de ce système, le Comité des Ministres, après une notification formelle, pourrait décider d'infliger une telle astreinte aux États qui persisteraient dans leur refus d'exécuter un arrêt de la Cour.

9. Le 28 septembre 2000, l'Assemblée parlementaire a adopté sa « Résolution 1226 sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme » dans laquelle elle souligne que la responsabilité des problèmes liés à l'exécution des arrêts de la Cour incombe essentiellement aux États ; mais elle a également précisé que la Cour y a sa part de responsabilité – dans la mesure où ses arrêts ne sont pas toujours suffisamment explicites – tout comme le Comité des Ministres y avait la sienne, qui «... dans l'exercice de sa fonction de contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour ... [ne fait pas] suffisamment pression sur les États ». L'Assemblée a formulé un certain nombre de suggestions à l'intention des autorités nationales, de la Cour et du Comité des Ministres, respectivement, pour leur permettre de traiter les problèmes posés par la non-exécution des arrêts de la Cour. En ce qui concerne plus particulièrement cette dernière, elle a considéré que la Cour devrait :

i. veiller à ce que ses arrêts soient clairs et sa jurisprudence cohérente ;

- ii. s'obliger à indiquer aux autorités nationales concernées, dans ses arrêts, la manière dont elles devraient mettre en œuvre l'arrêt rendu et prendre les mesures individuelles ou générales nécessaires ;
- iii. indiquer plus souvent dans un arrêt qu'une précédente décision n'a pas été exécutée par l'État concerné, qu'elle ne l'a pas été dans son intégralité ou encore qu'elle ne l'a pas été dans les délais fixés.

10. Le même jour, l'Assemblée parlementaire a adopté sa Recommandation 1477(2000) sur l' « Exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme » par laquelle elle demande instamment au Comité des Ministres :

- i. de modifier la Convention pour permettre au Comité des Ministres de demander à la Cour une interprétation pour éclaircir ses arrêts dans les cas où l'exécution donne lieu à des doutes raisonnables et à des problèmes sérieux concernant leur mise en œuvre correcte ;
- ii. de modifier la Convention pour introduire un système d'astreintes (amendes journalières en cas de retard dans l'exécution d'une obligation légale) pour les États qui persistent à ne pas exécuter un arrêt de la Cour ;
- iii. de demander aux gouvernements des Hautes Parties contractantes de faire davantage usage de leur droit d'intervenir dans les affaires portées devant la Cour afin de favoriser la portée *erga omnes* des décisions rendues ;
- iv. dans le cadre de l'exercice de ses fonctions au titre de l'article 46, paragraphe 2 de la Convention européenne des Droits de l'Homme :
 - a. d'être plus sévère à l'égard des États membres qui ne satisfont pas à l'obligation qui leur incombe d'exécuter les arrêts rendus par la Cour ;
 - b. de s'assurer que les mesures prises permettent effectivement d'empêcher de nouvelles violations ;
 - c. de tenir l'Assemblée informée de l'état de l'exécution des arrêts, notamment par le recours plus systématique à des résolutions intérimaires qui établissent un calendrier des réformes prévues ;
 - d. de charger le Secrétaire Général de renforcer et d'améliorer ses programmes d'assistance technique ;
 - e. de demander aux États membres d'aider les personnes ou les organisations qui contribuent à la diffusion des informations et à la formation de juges et d'avocats.

11. Afin de répondre à la Recommandation 1477(2000), le Comité des Ministres a chargé le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) de formuler un avis à ce sujet. Après que le CDDH ait formulé un avis préliminaire, le Comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des droits de l'homme (DH-PR) est intervenu ; il a donné son point de vue sur le sujet lors de sa réunion des 26-28 septembre 2001². Le CDDH a alors adopté son avis définitif sur la Recommandation 1477(2000) lors de sa réunion des 6-9 novembre 2001³. Il a fait part de ses doutes sur l'efficacité d'un éventuel système d' « astreintes », en particulier dans les cas où la non-exécution résulte de motifs autres que la volonté clairement exprimée par l'État de ne pas exécuter un arrêt de la Cour. Le CDDH a réservé son avis quant à la possibilité de conférer au Comité des Ministres le pouvoir de demander à la Cour une interprétation qui clarifie le sens d'un arrêt dans le cas où son exécution pourrait soulever des problèmes, mais il a aussi fait allusion à l'opinion plus que nuancée manifestée à ce sujet par le Président de la Cour dans son courrier en date du 28 mars 2000 (voir plus haut paragraphe 6) et par le DH-PR. En ce qui concerne la demande formulée aux Hautes Parties contractantes

² Voir *DH-PR (2001)10*

³ Voir *CDDH (2001)35, Annexe IV*

« de faire davantage usage de leur droit d'intervenir dans les affaires portées devant la Cour afin de favoriser la portée *erga omnes* des décisions rendues », le CDDH a rappelé que les arrêts rendus par la Cour avaient toujours cette autorité puisque l'obligation faite à chaque État contractant – indépendamment du fait qu'il soit ou non partie à l'affaire - d'examiner et d'exécuter chaque arrêt de la Cour pour s'assurer que son droit interne et sa technique juridique soient bien conformes à la Convention, est inhérente au dispositif de contrôle prévu par celle-ci. Par ailleurs, le CDDH a insisté sur le fait que de telles interventions pourraient ralentir le déroulement des procédures devant la Cour. Le CDDH est convenu, avec l'Assemblée parlementaire, de la nécessité pour le Comité des Ministres d'être plus strict envers les États qui manquent à leur obligation d'exécuter les arrêts de la Cour ; il a invité le Comité des Ministres à préparer une série de réponses en cas de lenteur exagérée ou de négligence dans l'exécution d'un arrêt et lui a suggéré de définir des critères objectifs de nature à faciliter l'identification de ces affaires.

12. Le 9 janvier 2002, le Comité des Ministres a adopté sa réponse à la Recommandation 1477(2000)⁴ par laquelle il fait entièrement siens les points de vue exprimés par le CDDH dans son avis définitif.

13. Le 22 janvier 2002, l'Assemblée parlementaire a adopté sa Résolution 1268(2002) relative à la mise en œuvre des décisions de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Elle a également adopté sa Recommandation 1546(2002) sur la « Mise en œuvre des décisions de la Cour européenne des Droits de l'Homme », par laquelle elle réitère les demandes qu'elle avait déjà formulées à l'intention du Comité des Ministres. Ce dernier a répondu à cette Recommandation le 6 février 2002⁵, en faisant référence à sa réponse en date du 9 janvier.

14. Dans l'intervalle, le 7 février 2001, le Comité des Ministres avait constitué un Groupe d'évaluation composé du Président de la Cour, M. Wildhaber, du Secrétaire Général adjoint, M. Hans-Christian Krüger et de Monsieur l'Ambassadeur Justin Harman, chargé de formuler des propositions sur les moyens de garantir l'efficacité continue des arrêts de la Cour. Dans son rapport en date du 27 septembre 2001⁶, le Groupe d'évaluation a apporté sa réponse, entre autres, à la question de l'exécution des arrêts de la Cour, considérée sous l'angle des « requêtes répétitives », c'est à dire des requêtes qui « n'auraient jamais vu le jour si des dispositions générales pour interdire d'autres violations de la Convention avaient été prises plus tôt par l'État concerné ». Le Groupe d'évaluation a considéré que l'idée de conférer au Comité des Ministres le pouvoir de demander à la Cour d'interpréter un arrêt dans le cas où l'exécution de celui-ci pourrait poser problème, « risquerait de « brouiller » les responsabilités respectives de la Cour et du Comité des Ministres telles que définies par la Convention et d'entraîner la Cour dans un domaine étranger à ses compétences ». Quant à l'idée d'infliger des astreintes, le Groupe d'évaluation s'est demandé de quelle façon ces sanctions pécuniaires pourraient être calculées du fait que, en particulier, la mise en œuvre de mesures générales exige souvent un « processus législatif assez long qui peut être interrompu par des événements extérieurs, tels que des élections, un changement de gouvernement ou la relative brièveté d'une session parlementaire ». S'agissant de la proposition faite de voir la Cour préciser dans ses arrêts la nature des mesures que l'État défendeur devrait prendre, cette suggestion, de l'avis même de la Cour, va à l'encontre de l'idée, fréquemment exprimée par sa jurisprudence, que l'État est le mieux placé pour évaluer ces mesures – et qu'il doit donc

⁴ Voir Doc APCE 9311

⁵ Voir Doc APCE 9375

⁶ Voir Groupe d'évaluation Cour (2001) 1 en date du 27 septembre 2001

bénéficiaire d'une totale liberté de choix à cet égard, à la condition que lesdites mesures soient parfaitement conformes aux conclusions de la Cour et toujours sous le contrôle du Comité des Ministres. Cela dit, le Groupe d'évaluation a noté l'existence d'une pratique plus récente de la Cour qui consiste à préciser, dans le contexte de l'article 41 de la Convention, les mesures qui pourraient constituer la *restitutio in integrum* ; il a considéré que, dans le cadre de l'exécution des arrêts de la Cour, il pourrait être avantageux de pousser plus avant le développement de cette pratique dans certains cas.

15. A leur 810^e réunion du 8-9 octobre 2002, les Délégués des Ministres ont, dans le contexte des arrêts de la Cour dans l'affaire Loizidou contre Turquie, mandaté le Secrétariat de « préparer une étude sur les réponses possibles en cas de lenteur ou négligence dans l'exécution d'un arrêt de la Cour, ou même de non-exécution ».

16. Le 8 novembre 2001, le Comité des Ministres a publié une « Déclaration sur la protection des Droits de l'Homme et des libertés fondamentales en Europe – Garantir l'efficacité à long terme de la Cour européenne des Droits de l'Homme », par laquelle il donnait instruction aux Délégués des ministres de se pencher en urgence sur toutes les recommandations formulées dans le rapport du Groupe d'évaluation, plus particulièrement relatives à « l'utilisation de tout moyen à sa disposition pour assurer l'exécution rapide et efficace des arrêts de la Cour, y compris ceux qui portent sur des questions donnant lieu à des requêtes répétitives ». A l'occasion de sa 111^{ème} session qui s'est tenue le 7 novembre 2002, le Comité des Ministres a publié sa Déclaration sur la Cour des droits de l'homme pour l'Europe, par laquelle il donnait instruction aux Délégués des ministres, entre autres, de confier un mandat révisé au CDDH pour exécution au plus tard le 17 avril 2003, sur la base des priorités identifiées dans son rapport intérimaire, s'agissant notamment de l'amélioration et de l'accélération de l'exécution des arrêts de la Cour.

B. Analyse des difficultés rencontrées dans le cadre de la procédure de supervision de la mise en oeuvre des arrêts de la Cour

17. Il est extrêmement difficile d'évaluer quantitativement les manquements constatés dans l'exécution des arrêts de la Cour. L'extrême variété et la nature des difficultés rencontrées pour assurer l'exécution et la mise en œuvre de ces arrêts ont inévitablement une incidence sur cette évaluation. Par exemple, si un laps de temps important s'écoule entre l'arrêt et son exécution⁷ - pendant lequel certaines modifications législatives ont été adoptées – ceci pourrait, d'une part, être mis au compte du caractère difficilement contrôlable des processus démocratiques et, d'autre part, faire l'objet de critiques dans la mesure où ce délai manifeste une carence dans la volonté politique clairement exprimée de trouver les moyens nécessaires pour faire respecter les arrêts. De plus, la procédure devant le Comité des Ministres était, jusqu'à récemment, confidentielle.

18. La Commission des questions juridiques a entrepris une analyse des problèmes que l'on rencontre à l'heure actuelle en la matière, et a mis en évidence plusieurs raisons de non-exécution (voir paragraphe 5 ci-dessus). Cette analyse a servi de base à la Résolution et à la

⁷ Selon les statistiques fournies par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, Direction II, Conseil de l'Europe, le délai moyen entre un arrêt de la Cour et son exécution pour tous les États a été de 399,5 jours pendant la période 1985-1991 et de 345,85 jours pour la période 1995-2001. Les affaires actuellement soumises à l'appréciation du Comité des Ministres sont restées pendantes pendant 731,64 jours en moyenne. Les nouvelles affaires soumises au Comité des Ministres avaient dû attendre 1060 jours (estimation en juillet 2002), 755 jours en 2001 et 504 jours en 1999.

Recommandation de l'Assemblée Parlementaire. La Commission s'en servira également comme point de départ à son avis.

19. L'exécution des arrêts de la Cour est fonction de leur dispositif: au sens littéral, l'exécution n'a de pertinence que lorsque l'arrêt prévoit le versement d'indemnités au titre de l'article 41 de la Convention. Il est très rare que ces cas aient soulevé des difficultés majeures de non-exécution même si, à l'occasion, il est arrivé que le paiement des sommes allouées ou des intérêts correspondants ait pris du temps.

20. L'adoption de mesures plus larges en application de l'article 46 de la Convention est laissée à l'appréciation des États. Cependant, cette marge d'appréciation doit être exercée aujourd'hui dans le cadre de la jurisprudence élaborée à cet égard par la Cour et par le Comité des Ministres. En effet, selon la nature de la violation, les mesures individuelles ou générales qui doivent être adoptées par l'Etat défendeur peuvent être classées, généralement, comme suit : besoin de modifier une législation, besoin de prendre une action appropriée contre les agents de l'Etat, besoin d'encourager une interprétation appropriée de la législation et/ou jurisprudence internes, obligation de rouvrir les procédures internes.

21. Lorsque la violation procède directement de la situation juridique spécifique de l'État concerné et quelle est susceptible d'affecter des droits individuels – indépendamment ou avant l'entrée en vigueur de la décision d'une instance juridictionnelle ou administrative – l'État est tenu d'intervenir et de faire évoluer cette situation juridique pour la rendre compatible avec la Convention. Lorsque la violation procède de la transgression de dispositions du droit interne, l'État est tenu de prendre les mesures à l'encontre de son agent jugé responsable. Si la violation résulte de l'interprétation par les instances judiciaires ou administratives d'une législation donnée, lesdites autorités devraient interpréter et appliquer cette législation en conformité avec la Convention⁸. Lorsqu'un article de la Convention a été violé dans le cadre d'une procédure interne, le remède le plus approprié, au moins dans les affaires pénales, serait la réouverture ou le réexamen de l'affaire pertinente par les autorités nationales (voir para. 72-74 ci-dessous).

22. Afin d'avoir une idée de la nature des problèmes que le Comité des Ministres rencontre dans l'accomplissement de ses fonctions en vertu de l'article 46 § 2 de la Convention, il est utile d'étudier, par exemple, l'ordre du jour et des travaux annotés de la réunion des Délégués du 8-9 octobre 2002⁹.

23. Lors de cette réunion, le Comité des Ministres devait examiner 1456 affaires, 128 de ces affaires soulevaient des questions spécifiques en termes de mesures individuelles, de mesures non encore définies ou de problèmes spéciaux. Ces affaires concernaient principalement la durée excessive de procédures civiles ou pénales, le manque d'équité de procédures civiles ou pénales, l'entrave à la liberté d'association, les traitements inhumains ou dégradants. La Commission a étudié la section de l'ordre du jour annoté consacrée à ces affaires.

24. Les mesures que l'on cherchait à obtenir incluaient : l'adoption par les Etats défendeurs d'une législation adéquate permettant la réouverture ou le réexamen d'affaires (dans certains cas, une législation avait été promulguée mais avait été considérée insuffisante par le Comité des Ministres), des réformes structurelles de l'ordre judiciaire ; des réformes juridiques ;

⁸ Voir F. Matscher, *Le système de la Convention et le fonctionnement du mécanisme de contrôle*, in : *Recueil des cours*, tome 270 (1997., Chapitre I.

⁹ Voir *CM/Del/OJ/OT(2002)810*

l'accélération de procédures pour lesquelles une violation de l'exigence dans l'article 6 de la Convention d'un délai raisonnable avait été trouvée et qui étaient toujours en instance après les arrêts de la Cour ; la traduction dans la langue nationale et la diffusion des arrêts de la Cour ; la délivrance d'instructions ou de lettres circulaires aux autorités nationales.

25. Alors que certaines des mesures précitées (comme la traduction et la publication des arrêts de la Cour ou la délivrance d'instructions) ne semblent pas avoir soulevé des problèmes particuliers, certaines plus complexes (comme les réformes structurelles, ou juridiques, les promulgations ou amendements à la législation) ont nécessité un effort plus important de la part des Etats défendeurs (en termes d'examen de la question, de rédaction d'un projet, du lancement de la procédure appropriée en vue de son adoption) et du Comité des Ministres (en terme d'évaluation du caractère adéquat de la proposition). En conséquence, le temps requis pour donner une évaluation définitive pour cette deuxième catégorie de mesures pourrait avoir été à raison effectivement long.

26. La Commission a noté que les Ministres délégués semblent suivre dans la plupart des cas une approche plutôt ad hoc et casuistique à la supervision de l'exécution. Bien qu'il apparaisse clairement qu'il y a une pratique consolidée du Comité des Ministres quant aux mesures que l'on cherche à voir réalisées pour certains types d'affaires, il ne semble pas qu'il y ait une approche systématique du suivi des arrêts de la Cour. De l'avis de la Commission, ceci rend plutôt difficile de suivre effectivement les mesures prises par l'Etat défendeur.

27. La Commission a également remarqué que le nombre des affaires dans lesquelles aucun examen substantiel n'était possible du fait que l'on attendait des informations de l'Etat défendeur sur des procédures internes en instance ou, plus généralement sur les mesures que l'Etat défendeur envisageait de prendre était frappant. Il est vrai que l'ordre du jour annoté n'indique pas à quelle date le Secrétariat avait demandé ces informations à l'Etat défendeur. La Commission a néanmoins l'impression que souvent beaucoup de temps s'écoule avant que les Gouvernements ne fournissent au Secrétariat des informations pertinentes et exhaustives tant sur l'évolution factuelle des affaires que sur la situation juridique s'y rapportant dans le pays. De l'avis de la Commission, cette coopération insuffisante et insatisfaisante des Etats membres constitue un autre défaut majeur dans la procédure devant le Comité des Ministres.

C. Mise en œuvre des arrêts de la Cour : le cadre institutionnel

a) L'obligation de se conformer aux arrêts de la Cour

28. En vertu de l'article 46 § 1 de la Convention, les États membres sont tenus de se soumettre aux arrêts de la Cour dans toutes les affaires auxquelles ils sont partie¹⁰.

29. L'obligation de « réparation » présente trois volets. Lorsque la Cour a estimé nécessaire d'accorder une satisfaction équitable, il incombe à la responsabilité de l'État de verser aux requérants les sommes correspondantes. Des intérêts sont exigibles à l'expiration du délai de trois mois accordé pour le paiement.

¹⁰ Voir J. Polakiewicz, *Die Verpflichtungen der Staaten aus den Urteilen des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte*, 1993, p. 251; P. Leuprecht, *Exécution des arrêts et des décisions*, in: R. St. J. Macdonald, F. Matscher et H. Petzold (eds), *Le système européen de protection des droits de l'homme*, 1993, p. 792. Voir aussi F. Matscher, *op.cit.* sous note 8.

30. L'adoption de mesures individuelles en faveur du requérant peut s'avérer nécessaire pour faire en sorte que ce dernier se retrouve dans la même situation que celle qui prévalait avant la violation de la Convention. Il peut en résulter, par exemple, la nécessité de mettre fin si possible de manière rétroactive à une situation illicite.

31. Par ailleurs, les États peuvent avoir à prendre des mesures générales – tels que des amendements aux textes législatifs – pour éviter de nouvelles violations de même nature¹¹.

32. Étant donné que les États se sont engagés à assurer la jouissance des droits garantis par la Convention à quiconque tombe sous leur juridiction (article 1 de la Convention) et qu'en dernière instance, l'interprétation des dispositions de la Convention incombe à la Cour (voir article 19 et 44 de la Convention), les interprétations que donne la Cour de ses arrêts font partie intégrante des articles concernés de la Convention et, par voie de conséquence, ont en commun avec eux le caractère juridiquement contraignant *erga omnes*¹² de la Convention. Les arrêts de la Cour ont par conséquent, selon l'expression française célèbre, « autorité de la chose interprétée ».

33. En effet, c'est un état de fait que les arrêts de la Cour auront des effets allant au-delà des limites d'une affaire particulière¹³. En fait, les arrêts de la Cour n'ont pas seulement pour but de trancher dans les affaires soumises à son appréciation mais, de façon plus générale, ils visent à élucider, à protéger et à développer les règles instituées par la Convention, contribuant ainsi au respect par les États des engagements qu'ils ont souscrits en tant que Parties contractantes¹⁴. Ceci implique que les États parties, outre l'obligation de se conformer aux arrêts que la Cour a rendus dans les affaires auxquelles ils étaient parties, doivent également tenir compte des implications possibles que les arrêts rendus dans d'autres affaires peuvent avoir sur leur ordre et leur pratique juridiques internes. A cet égard, il faut souligner que les disparités culturelles ne sauraient servir de prétexte pour échapper aux effets *erga omnes* des arrêts de la Cour.

b) Le rôle de la Cour

34. Les arrêts de la Cour ont un caractère déclaratoire et n'ont pas d'incidence directe sur le droit interne des États¹⁵ : la Cour ne peut donc ni abroger, ni annuler, ni

¹¹ Voir résolution intérimaire DH (99) 436 et 437 *Durée excessive des procédures devant les juridictions civiles en Italie : mesures supplémentaires de caractère général, dans laquelle le Comité des Ministres a décidé de reprendre son examen « de la question de savoir si les mesures annoncées permettront de prévenir efficacement de nouvelles violations de la Convention »*. Voir également le discours du Président de la Cour, Luzius Wildhaber à l'Assemblée parlementaire à l'occasion du débat sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, 28 septembre 2000.

¹² Voir F. Matscher, *ci-dessus* note 8, ainsi que CDL (2000) 16, § 2 (b). Voir également article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

¹³ Voir arrêt *Marckx c/ Belgique* du 13 juin 1979, Série A n° 31, § 58.

¹⁴ Voir arrêt *Irlande c/ Royaume-Uni* du 18 janvier 1978, Série A n° 25, § 154 *in fine*.

¹⁵ Voir arrêt *Marckx c/ Belgique* précité, § 58. Voir aussi arrêt *Pelladoah c/ Pays-Bas* en date du 22 septembre 1994, Série A no.297-B, § 44. Voir cependant la sélection de résolutions du Comité des Ministres montrant l'effet direct accordé aux décisions des organes de la Convention en droit interne, in : *Le contrôle de l'exécution des arrêts et décisions dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme*, Conseil de l'Europe, H/Conf (2000)8.

modifier les dispositions ou les décisions prises dans le cadre du droit interne¹⁶. La Cour décide si une disposition de la Convention a ou non été violée dans l'affaire en cause, sans dire ce qu'il conviendrait de faire pour remédier à ladite violation et prévenir d'autres manquements de même nature. Ses arrêts n'ont pas directement force exécutoire, pas même le dispositif qui concerne la satisfaction équitable de la partie lésée et qui, bien qu'il ait manifestement un caractère contraignant pour l'État concerné, ne peut être rendu directement exécutoire par la Cour ni par aucun organe du Conseil de l'Europe, quel qu'il soit¹⁷.

35. Le pouvoir de la Cour ne comprend pas celui d'ordonner à l'Etat défendeur de prendre des mesures spécifiques afin de remédier à la violation trouvée, à la différence de la Cour interaméricaine des Droits de l'Homme qui, conformément à l'article 63 § 1 de la Convention américaine des Droits de l'Homme, « peut décider, le cas échéant, qu'il soit porté remède aux conséquences de la mesure ou de la situation constitutive de la violation [d'une disposition de la Convention] ».

36. Les obligations au respect desquelles un État est tenu en cas de violation d'une disposition de la Convention qui lui serait imputable, sont donc des obligations de résultat. Sous réserve du contrôle exercé par le Comité des Ministres, l'État défendeur demeure libre du choix des moyens par lesquels il s'acquittera de son obligation légale telle qu'elle résulte de l'article 46 de la Convention, mais à la condition, toutefois, que ces moyens soient compatibles avec les conclusions retenues par l'arrêt de la Cour¹⁸.

37. L'article 41 de la Convention stipule que : « Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable. ». La rédaction de l'article 41 précise que l'allocation d'une indemnité pécuniaire a un caractère subsidiaire et ne devrait être prononcée que lorsque la réparation intégrale est soit impossible à la lumière de la nature de la violation (par ex. torture ou mauvais traitement) soit impossible en vertu du système juridique interne en question¹⁹. Conformément à la jurisprudence de la Cour, il n'est pas nécessaire que les requérants aient épuisé la totalité des voies de recours internes pour obtenir réparation dans le cadre du droit interne²⁰, à moins que le droit interne ne prévoie une procédure claire, rapide et efficace pour obtenir réparation²¹. En l'absence de toute preuve – dont la charge incombe au gouvernement – de l'existence d'une telle procédure, la Cour se prononce sur les demandes du requérant au titre d'une satisfaction équitable.

¹⁶ Une proposition dans ce sens lors de la rédaction de la Convention fut refusée : voir D.J. Harris, M. O'Boyle, C. Warbrick, *Law of the European Convention on Human Rights*, Butterworths, 1995, p. 683.

¹⁷ Voir J. Polakiewicz, *Execution of judgments of the European Court of Human Rights*, in: R. Blackburn & J. Polakiewicz (eds), *Fundamental Rights in Europe*, p. 50 et note 3. Toutefois, la Cour s'estime elle-même compétente pour intégrer à ses arrêts une clause à effet d'enjoindre le versement de dommages-intérêts dans un certain délai : voir arrêt *Moreira de Azevedo c/ Portugal (Article 50)* du 28 août 1991, Série A no. 208-C, point 1 du dispositif de l'arrêt.

¹⁸ Voir arrêt *Scozzari et Giunta c/ Italie* du 13 juillet 2000, § 249.

¹⁹ Et seulement si le requérant en fait la demande : voir arrêt *Sunday Times c. Royaume-Uni* du 6 novembre 1980 (article 50), Série A n° 38, § 14.

²⁰ Voir arrêt *De Wilde, Ooms et Versyp c/ Belgique (article 50)* du 10 mars 1972, Série A n° 14, § 16.

²¹ Voir, à titre d'exemple, arrêt *Clooth c/ Belgique* du 12 décembre 1991, Série A no. 225, §§ 51-52 et arrêt *Schuler-Zraggen c/ Suisse* du 24 juin 1993, Série A no. 263, §§ 73-74.

38. Étonnamment, la Cour s'est, par le passé, le plus souvent presque systématiquement prononcée dans le sens prévu par l'article 41, plutôt que de poser la question d'une réparation en nature²². Et en effet, la Cour d'habitude ne recherche pas activement la *restitutio in integrum* et elle a le plus souvent évité ou manifesté sa réticence à préciser quelles auraient été les mesures susceptibles de constituer une réparation appropriée de la violation constatée.

39. Toutefois, il y a un certain nombre d'exceptions²³, notamment en ce qui concerne les violations de l'article 6 de la Convention et de l'article 1 de son Protocole No. 1. S'agissant de l'article 6, dans un certain nombre d'affaires la Cour a explicitement indiqué si les réparations consenties par les autorités nationales avaient été appropriées. Dans l'affaire *Piersack c/ Belgique*, par exemple, la Cour a soutenu que la procédure qui s'est déroulée ultérieurement en Belgique a redressé pour l'essentiel la violation de l'article 6 constatée par la Cour (...) elle a conduit à un résultat aussi proche d'une *restitutio in integrum* que la nature des choses s'y prêtait²⁴. Dans l'affaire *Schuler-Zraggen c/ Suisse*, la Cour a loué les tribunaux intérieurs pour les résultats obtenus à l'issue du nouvel examen du dossier et a critiqué l'absence de l'attribution de dommages-intérêts au titre de la lenteur de l'exécution²⁵. Dans une affaire récente, la Cour en Grande Chambre a reconnu qu'une nouvelle audience consacrée à la requête du demandeur avait permis de compenser la violation de l'article 6 de la Convention, telle qu'établie précédemment par la Seconde section²⁶.

40. En ce qui concerne l'article 1 du Protocole No. 1, la Cour, après avoir déclaré explicitement « qu'un arrêt qui retient la violation d'une disposition de la Convention, fait légalement obligation à l'État défendeur de mettre fin à ladite violation et d'en réparer les conséquences de façon à rétablir dans toute la mesure du possible la situation telle qu'elle existait avant la violation²⁷ », a manifesté une volonté accrue d'encourager le demandeur et l'État concerné à parvenir à un accord : elle a réservé sa décision quant à la satisfaction équitable et indiqué que la *restitutio in integrum*²⁸ constituait le moyen le plus approprié de réparer le manquement constaté.

²² Voir opinion séparée du Juge Verdross annexée à l'arrêt *De Wilde, Ooms et Versyp c/ Belgique (Article 50) du 10 mars 1972, Série A no. 14*. Voir également G. Dannemann, *Schadensersatz bei Verletzung der Europäischen Menschenrechtskonvention*, 1994, p. 51.

²³ Depuis le 1^{er} novembre 1998, la nouvelle Cour n'a réservé sa décision sur la satisfaction équitable que dans 23 affaires, dont 20 concernaient l'article 1 du Protocole No. 1 et/ou l'article 6 de la Convention. L'ancienne Cour ne l'avait fait que dans 55 affaires.

²⁴ Voir arrêt *Piersack c/ Belgique* du 26 octobre 1984, Série A no. 85, § 11.

²⁵ Arrêt précité sous note 21.

²⁶ Voir arrêt *Pisano c/ Italie* du 24 octobre 2002 (radiation du rôle), § 45.

²⁷ Voir arrêt *Papamichalopoulos et autres c/ Grèce (article 50) du 31 octobre 1995, Série A no. 330-B, § 34*.

²⁸ « La Cour considère cependant que, dans les circonstances de la cause, la question de l'application de l'article 41 ne se trouve pas en état. Vu la violation constatée de l'article 1 du Protocole n° 1, la meilleure forme de réparation dans cette affaire consiste dans la restitution du terrain par l'État, en plus d'une indemnité pour les dommages matériels subis, comme la privation de jouissance, et d'une indemnité pour préjudice moral » (Voir arrêt *Belvedere Alberghiera c/ Italie* du 30 mai 2000, § 69, Recueils des arrêts et décisions 2000-VI. Voir aussi arrêt *Carbonara et Ventura c/ Italie* du 30 mai 2000, § 79, Recueil des arrêts et décisions 2000-VI; arrêt *Beyeler c/ Italie* du 5 juin 2000, § 134, Recueil des arrêts et décisions 2000-I). Dans l'affaire *Hentrich c/ France*, la Cour a estimé que : « Vu la violation constatée de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1), la meilleure forme de réparation consisterait en principe dans la rétrocession du terrain par l'État. Faute de quoi, le calcul du préjudice matériel doit partir de la valeur vénale actuelle du terrain. » (Arrêt *Hentrich c/ France* du 22

c) Le rôle du Comité des Ministres

41. En vertu de l'article 46 § 2 de la Convention, il incombe au Comité des Ministres de veiller à l'exécution des arrêts rendus par la Cour. Cette fonction de contrôle du Comité des Ministres est une responsabilité collective des États. En d'autres termes, l'exécution d'un arrêt donné n'a pas seulement un caractère contraignant pour l'État concerné : elle est aussi un souci commun. En conséquence, la position et la pratique du Comité des Ministres à l'égard de sa fonction de contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour est le reflet du dénominateur commun minimal des avis des États membres et de leur détermination à faire fonctionner efficacement cette partie essentielle du mécanisme.

42. Le Comité des Ministres a pour obligation générale d'examiner toutes les mesures prises par l'État concerné pour assurer l'exécution d'un arrêt de la Cour. Tout comme l'obligation faite aux États, la fonction de contrôle du Comité des Ministres s'étend aux mesures liées à une affaire individuelle mais également aux mesures générales et à la satisfaction équitable²⁹. En premier lieu, le Comité des Ministres veille à ce que le requérant perçoive la réparation pécuniaire ordonnée par la Cour³⁰. Le Comité des Ministres reçoit également communication par les États concernés des mesures individuelles et générales qu'ils ont prises et conçues pour remédier à la violation constatée par la Cour et pour éviter à l'avenir la répétition de tels manquements. Le Comité des Ministres adopte également une résolution finale lorsqu'il estime avoir rempli ses fonctions telles qu'elles résultent de l'article 46 § 2 de la Convention.

43. La pression est l'outil essentiel dont dispose le Comité des Ministres. Il a également recours – et de plus en plus souvent depuis peu – à la pression qu'exerce la publicité³¹. L'adoption de « résolutions intérimaires » est un instrument qui permet de faire pression sur le gouvernement concerné en rendant public le fait que l'État n'a pas encore exécuté l'arrêt. Dans une telle résolution intérimaire, le Comité des Ministres divulgue des informations sur la progression des mesures d'exécution ou, s'il y a lieu, manifeste son inquiétude et/ou formule des suggestions pertinentes relativement à l'exécution de l'arrêt³². La mise à disposition sur le site web du Comité des Ministres des informations relatives à l'exécution des arrêts de la Cour ajoute également à la publicité et renforce la pression morale. En outre, il semble que soit apparue une nouvelle pratique qui consiste à publier des communiqués de presse, après soumission par l'État concerné du rapport annuel sur les progrès de l'exécution.

44. Par ailleurs, une procédure de contrôle du respect de ses engagements par un État peut être ouverte devant le Comité des Ministres si l'État refuse d'exécuter un arrêt de la Cour. Et, *ultimum remedium*, l'application concomitante des articles 8 et 3 du Statut du Conseil de

septembre 1994, Série A no. 296-A, § 71). Voir aussi arrêt *Zimmermann et Steiner c/ Suisse* du 13 juillet 1983, § 29.

²⁹ Voir P. Leuprecht, *L'exécution des arrêts et décisions*, in: R. St. J. Macdonald, F. Matscher & H. Petzold (eds), *Le système européen de protection des droits de l'homme*, 1993, pp. 797-798.

³⁰ Voir F. Sundberg, *Control of execution of decisions under the ECHR – some remarks on the Committee of Ministers' control of the proper implementation of decisions finding violations of the Convention*, CDL-JU (1999)29.

³¹ Voir en particulier Règle 1 a), 5 des nouvelles « Règles pour l'application de l'article 46 § 2 de la CEDH » approuvées par le Comité des Ministres le 10 octobre 2001 lors de la 736ème réunion des Délégués des Ministres.

³² Voir Règle 7 des Règles ci-dessus

l'Europe³³ (suspension ou cessation d'appartenance au Conseil) est un autre des outils à la disposition du Comité des Ministres (qui ne doit s'en servir, toutefois, que dans des circonstances exceptionnelles³⁴).

d) Le rôle de l'Assemblée parlementaire

45. L'Assemblée parlementaire suit de près la manière dont le Comité des Ministres exerce sa fonction de contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour³⁵. Dans ce contexte, elle adopte des résolutions et adresse des recommandations au Comité des Ministres, s'agissant, notamment, de recommandations visant à accentuer la pression sur le gouvernement concerné pour qu'il prenne les mesures nécessaires et/ou verse les dommages-intérêts fixés par la Cour³⁶. De la sorte, elle rend public les carences dont les États se sont montrés coupables et contribue ainsi à la « mobilisation de la honte ».

46. Enfin, l'implication de l'Assemblée parlementaire peut aboutir à l'engagement d'une procédure de contrôle d'un État qui manque gravement ou systématiquement à son obligation de se conformer aux arrêts de la Cour.

³³ Aux termes de l'article 3 du Statut du Conseil de l'Europe : "Tout membre du Conseil de l'Europe reconnaît le principe de la prééminence du droit et le principe en vertu duquel toute personne placée sous sa juridiction doit jouir des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il s'engage à collaborer sincèrement et activement à la poursuite du but défini au chapitre 1er. L'article 8 des Statuts stipule que : « Tout membre du Conseil de l'Europe qui enfreint gravement les dispositions de l'article 3 peut être suspendu de son droit de représentation et invité par le Comité des Ministres à se retirer dans les conditions prévues à l'article 7. S'il n'est pas tenu compte de cette invitation, le Comité peut décider que le membre dont il s'agit a cessé d'appartenir au Conseil à compter d'une date que le Comité fixe lui-même. »

³⁴ Voir Résolution DH (70) 1 en date du 15 avril 1970 relative aux requêtes inter-étatiques dans l'affaire Danemark, Norvège, Suède et Pays-Bas c/ Grèce, Rec. 1959-1989, p. 44.

³⁵ Dans sa Résolution 1226(2000), l'Assemblée a décidé

“d'attirer l'attention du public sur l'exécution des arrêts de la Cour;
de tenir à jour un inventaire permanent de l'exécution des arrêts au point de vue:

a) de la satisfaction équitable accordée aux requérants;

b) des réformes législatives et même, le cas échéant, constitutionnelles nécessaires pour éviter de nouvelles violations;

de débattre régulièrement de l'exécution des arrêts, sur la base de l'inventaire permanent précité et, pour ce qui concerne les arrêts non exécutés mentionnés dans le présent inventaire, d'organiser un débat dans un délai d'un an à dater de la présente résolution;

d'adopter des recommandations à l'intention du Comité des Ministres et, à travers lui, de l'Etat concerné, sur l'exécution de certains arrêts, lorsqu'elle constate des retards anormaux, ou si l'Etat en question a fait preuve de manquements ou de mauvaise volonté dans l'exécution des arrêts, si nécessaire en recourant à un débat d'urgence;

d'inviter les délégations parlementaires des Etats concernés de faire tout leur possible pour obtenir l'exécution rapide et efficace des arrêts;

d'inviter le ministre de la Justice de l'Etat défendeur, ou tout autre ministre concerné, à venir s'expliquer devant elle en personne en cas de refus d'exécution d'un arrêt ou de lenteurs excessives;

de considérer comme justifiant l'ouverture d'une procédure de suivi le refus par un Etat membre d'exécuter une décision de la Cour;

d'envisager, si ces mesures échouent, d'utiliser d'autres moyens, notamment ceux que prévoit son propre Règlement intérieur et/ou une recommandation au Comité des Ministres d'utiliser l'article 8 du Statut. »

³⁶ Voir, par exemple, Recommandation 1576 (2002) « Mise en œuvre des décisions de la Cour européenne des Droits de l'Homme par la Turquie ».

e) Le rôle du Secrétaire Général

47. Le Secrétaire Général peut enrichir et réorienter les programmes d'assistance et de formation techniques et il peut également demander aux États membres de soutenir les initiatives individuelles et celles des organisations qui contribuent au recueil et à la transmission des informations et des documents utiles ainsi qu'à la formation des magistrats, des avocats et autres autorités chargées de l'application de la loi. De plus, en application de l'article 52 de la Convention, le Secrétaire Général peut demander aux États membres des explications sur la manière dont leur ordre juridique interne permet une mise en œuvre efficace de la Convention, y compris sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour.

D. Approche juridique du problème de la mise en œuvre des arrêts de la Cour

48. Telle qu'elle résulte de la Convention, la juridiction de la Cour constitue un mécanisme juridique très important pour la promotion et la protection des droits de l'homme au sein des États membres du Conseil de l'Europe. Outre les modalités de fonctionnement propres à la Cour et la teneur de sa jurisprudence, l'effet utile du mécanisme dépend dans une large mesure de l'exécution des arrêts rendus. Leur exécution intégrale et en temps voulu a une importance décisive pour faire respecter l'autorité de cette instance ; elle conditionne la protection juridique effective des victimes de violations de la loi et assure la prévention de futurs manquements. En ce qui concerne son autorité, la Cour est enfermée dans une spirale sans fin: la volonté des gouvernements d'exécuter ses arrêts est fonction, dans une large mesure, de l'autorité de la Cour, autorité qui est elle-même très largement fonction de la volonté des gouvernements de faire exécuter les arrêts.

49. Quel que soit le système judiciaire en cause, la question de l'exécution des décisions de justice est toujours un problème central. Cela dit, elle est particulièrement pertinente - voire « cruciale³⁷ » - dans le cas des juridictions internationales puisque l'exécution des décisions est, pour l'essentiel, aux mains d'États souverains. D'autant plus si la cohésion au sein de la communauté des États est faible ou s'est affaiblie, et si l'instance internationale n'a pas le pouvoir de prendre des sanctions pour non-exécution de ses arrêts.

50. On pourrait prétendre que, dans la mesure où la Cour s'est vue elle-même comme n'ayant aucun moyen d'assurer l'exécution de ses décisions et que l'exercice du contrôle est laissé aux soins du Comité des Ministres, le problème de l'exécution des arrêts est une question d'ordre plus politique que juridique. Pour autant, les États ont l'obligation légale d'exécuter les arrêts de la Cour (voir ci-dessus par. 28). De ce fait, la question de l'exécution des arrêts et de son contrôle est aussi un problème juridique qui justifie donc une approche de ce type.

51. Jusqu'à présent, l'historique de l'exécution des arrêts et du contrôle exercé montre que le mécanisme fonctionne assez bien, qu'il s'agisse de l'exécution « spontanée » par les États ou des effets de la supervision³⁸. Toutefois, il est difficile de se soustraire à l'impression que,

³⁷ Voir ci-dessus, P. Leuprecht, note 29, p. 791.

³⁸ Pour prendre connaissance des mesures générales adoptées par les États après que la Cour eut constaté l'existence de violations, se reporter au document préparé par le Comité d'experts pour l'amélioration des procédures de protection des droits de l'homme (DH-PR) : « Liste des mesures générales adoptées depuis 1959 en vue d'éviter d'autres violations de la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales » (disponible auprès du Division de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, Direction II, Conseil de l'Europe)

dans certains cas, le Comité des Ministres a relâché quelque peu sa vigilance. Dans certains cas, il a même interrompu son cycle de contrôle parce qu'il était confronté à la mauvaise volonté évidente de l'État concerné³⁹. Dans d'autres affaires, il s'est satisfait de l'adoption d'un certain nombre de textes législatifs et d'autres mesures, sans chercher à savoir si, après l'entrée en vigueur de ces dispositifs, la situation dans le pays était à nouveau conforme à la Convention⁴⁰. Dans les deux cas, il s'agit d'attitudes très éloignées de ce que devrait être la fonction de contrôle du Comité des Ministres.

52. L'amélioration des conditions d'exécution des arrêts de la Cour est primordiale. Les propositions formulées par l'Assemblée parlementaire visent, d'une part, à donner aux États la possibilité de prendre les mesures appropriées dans un délai raisonnable et, d'autre part, à trouver les moyens, s'il y a lieu, de les persuader de coopérer.

53. La Commission tachera d'étudier ces suggestions ainsi que d'autres⁴¹ à partir de l'ensemble des arguments mis en avant par ses interlocuteurs. La Commission est consciente que plusieurs d'entre elles soulèvent des questions controversées, elle donnera son avis sur leur opportunité et faisabilité afin de contribuer de manière constructive aux débats.

E. Propositions pour améliorer la mise en œuvre des arrêts de la Cour

i. Un rôle plus actif de la Cour

54. De l'avis de la Commission, pour assurer l'exécution des arrêts de la Cour, il est important que cette dernière prenne une part plus active à cet égard. Ainsi qu'il résulte de l'article 41 de la Convention, ce rôle n'est pas étranger aux fonctions institutionnelles de la Cour et ne s'oppose en rien à la répartition des compétences entre la Cour et le Comité des Ministres : bien au contraire, le renforcement du rôle de la Cour devrait, de l'avis de la Commission, permettre un fonctionnement plus souple et plus efficace du dispositif de contrôle.

55. En effet, si la Cour limite son intervention à spécifier l'obligation de paiement de dommages-intérêts, elle donne l'impression – éventuellement aussi au Comité des Ministres – que l'État peut se satisfaire de cette obligation sans avoir à porter remède à la violation elle-même⁴².

³⁹ Voir Résolution DH (90) 23 en date du 24 septembre 1990 relative à l'arrêt rendu à la date du 29 novembre 1988 dans l'affaire Brogan et autres c/ Royaume-Uni, Rec. 1990-91, p. 76 (arrêts concernant la Turquie).

⁴⁰ Voir A. Drzemczewski et P. Tavernier, *L'exécution des décisions des instances internationales de contrôle dans le domaine des droits de l'homme*, in: *La protection des droits de l'homme et l'évolution du droit international*, Colloque de Strasbourg, Paris 1998, p. 221.

⁴¹ La possibilité de voir le Commissaire pour les droits de l'homme du Conseil de l'Europe jouer un rôle en la matière est actuellement à l'étude. S'agissant de la possibilité pour la Communauté européenne de jouer également un rôle dans l'amélioration de la mise en œuvre des arrêts de la Cour, la Commission renvoie au paragraphe 34 du rapport du Comité des Sages au Comité des Ministres, ainsi qu'à la Déclaration conjointe sur la coopération et le partenariat entre le Conseil de l'Europe et la Commission Européenne, faite à Strasbourg le 3 avril 2001.

⁴² Voir arrêt Olsson c/ Suède (No. 2) du 27 novembre 1992, § 93

a) Indication claire de la nature et du motif de la violation constatée

56. La Commission est convaincue qu'une compréhension claire et parfaite des implications d'un arrêt joue un rôle essentiel pour que le Comité des Ministres puisse exercer pleinement sa fonction de contrôle sur la mise en œuvre des arrêts.

57. En conséquence et de son point de vue, il est très important, en premier lieu, que, dans le texte de ses arrêts (éventuellement dans une affirmation incidente), la Cour donne une indication aussi précise que possible du caractère et de la portée de la violation qu'elle a constatée ; en d'autres termes, il conviendrait qu'elle précise si cette violation peut être mise au compte du dysfonctionnement occasionnel d'un système qui, autrement, fonctionne correctement ou, au contraire, qu'elle résulte d'un problème ou d'une carence dans la législation ou encore d'une interprétation erronée de certaines normes juridiques par les tribunaux intérieurs.

58. En outre, dans les cas où la violation peut procéder d'un concours de plusieurs circonstances, la Cour devrait s'efforcer de préciser clairement si tout ou partie seulement desdites circonstances suffit pour expliquer la violation, sans oublier qu'il pourrait y avoir à l'avenir des cas où l'une seulement de ces circonstances pourrait être retenue et où, en l'absence d'une indication claire, il serait nécessaire de demander à la Cour de se prononcer à nouveau afin de définir clairement la portée des obligations au titre de l'article 46 de la Convention – ce qui prolongerait considérablement, inévitablement et inutilement les procédures devant la Cour.

59. La Commission est consciente que la Cour n'intervient pas en qualité de troisième – voire de quatrième – instance et, qu'en conséquence, elle ne joue pas le rôle d'un organe judiciaire appelé à interpréter et à appliquer le droit interne de l'État concerné : pour la Cour, il s'agit uniquement d'apprécier la conformité à la Convention de la décision définitive prise dans le cadre du droit interne des États. Cela dit, la Commission pense que cette fonction de la Cour n'est pas incompatible avec une appréciation davantage explicite et claire de ce qui, pour la Cour, constitue une violation de telle ou telle disposition de la Convention. En fait, la Cour s'en tiendrait à l'examen des circonstances de l'espèce qui lui sont soumises sans pousser son examen au-delà de ce qui lui est nécessaire pour parvenir à une conclusion sur les circonstances de l'espèce.

60. Rédigé dans cette optique, un arrêt de la Cour serait mieux perçu et plus facilement mis en œuvre par l'État défendeur ; par ailleurs, il ne fait aucun doute qu'il contribuerait aussi plus efficacement à l'exercice par le Comité des Ministres de sa fonction de contrôle. En outre, un tel arrêt permettrait également à d'autres États contractants d'en tirer des indications et de déduire, par exemple, si – et dans quelle mesure – la situation dans chaque pays est comparable à celle qui a fait l'objet d'une condamnation par la Cour et quelles sont les dispositions nécessaires pour remédier, le cas échéant, à une telle situation⁴³. Des consultations devraient être renforcées et institutionnalisées entre la Cour et le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme intégré à la Direction II (ci après « le Service de l'exécution »), afin d'identifier, en fonction des difficultés rencontrées lors de la procédure devant le Comité des Ministres, les domaines dans lesquels des améliorations ou des amendements à la technique de rédaction par la Cour de ses arrêts seraient avantageux.

⁴³ Voir discours du Président Wildhaber à l'Assemblée parlementaire à l'occasion du débat sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme, 28 septembre 2000.

61. Cela serait, de l'avis de la Commission, préférable par rapport à l'octroi au Comité des Ministres du pouvoir de demander formellement l'interprétation d'un arrêt, comme suggéré par l'Assemblée Parlementaire (voir ci-dessous, paragraphes 75-77).

62. Une telle approche dans la rédaction des arrêts permettrait également de procurer une meilleure orientation pour ceux qui veulent les traduire dans d'autres langues, et contribuerait ainsi à la diffusion de la jurisprudence de la Cour au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe.

63. D'un autre côté, la Commission souhaite relever que les arrêts, sont bien sûr, mieux accueillis par les Etats concernés et que leur mise en œuvre est facilitée, si la Cour laisse aux états une marge de discrétion dans toutes les affaires où la Convention permet une telle marge et si la Cour fonde ses arrêts strictement sur les circonstances juridiques et factuelles telles qu'elles prévalaient lorsque les autorités nationales ont pris leur décision finale dans l'affaire. Spécialement dans des affaires relatives à l'asile et à l'immigration, il semble y avoir une certaine tendance de la Cour à donner sa propre évaluation des faits, mettant à l'écart l'évaluation des autorités nationales, et de fonder son arrêt sur les faits tels qu'ils ont évolués au moment où la Cour statue sur l'affaire. Ceci rendrait très difficile pour les Etats d'anticiper la jurisprudence de la Cour et de prendre les mesures adéquates pour mettre en œuvre un arrêt.

b) Indications relatives aux remèdes à trouver et tentative d'aboutir à la *restitutio in integrum*

64. Du point de vue de la Commission et en application de l'article 41 de la Convention, la possibilité d'accorder une satisfaction équitable est subsidiaire à celle d'obtenir une *restitutio in integrum* – par conséquent, la Cour devrait répondre à la question de savoir si – et dans quelle mesure – la réparation en nature est possible, avant d'examiner si – et dans quelle mesure – il convient d'accorder à sa place ou en sus, une satisfaction équitable⁴⁴. Il serait nécessaire que la Cour donne des indications sur ce qui constituerait une réparation appropriée dans chaque catégorie d'affaires, et qu'elle dise si une telle réparation est en totalité ou en partie possible aux termes de la législation nationale applicable.

65. Dans un tel scénario, la Cour serait amenée à jouer un rôle actif dans les modalités d'exécution de ses propres arrêts, même en l'absence d'une disposition similaire à celle de l'article 63 § 1 de la Convention américaine : en termes généraux, elle pourrait donner des orientations quant aux mesures individuelles et générales à prendre dans certains cas particuliers de violation de la Convention. En outre, et s'agissant de cas individuels, dès qu'elle estimerait possible de placer le requérant dans une position équivalente à celle qu'il occupait avant la violation de la Convention – c'est à dire d'accorder la *restitutio in integrum* – elle pourrait contrôler le processus y relatif et, le cas échéant, accorder par la suite une compensation pécuniaire si la réparation intégrale n'était pas possible ou suffisante (elle peut, par exemple, compenser un dommage moral).

66. La Commission considère qu'il est essentiel pour la Cour, dans chaque affaire où celle-ci constate une violation de la Convention et après en avoir clairement indiqué les fondements, de détailler les voies de recours ou les remèdes qui seraient, *in abstracto*, susceptibles de

⁴⁴ Voir G. Cohen-Jonathan, *Quelques considérations sur la réparation accordée aux victimes d'une violation de la Convention européenne des droits de l'homme*, in : *Mélanges en hommage à Pierre Lambert*, Bruxelles, Bruylant, 2000

réparer la violation constatée (la Commission a déjà insisté sur cet aspect de la question dans son document CDL (2000) 16) et d'indiquer ultérieurement si et pour quels motifs elle considère que la *restitutio in integrum* est possible dans les circonstances particulières de l'espèce soumise à son appréciation. Chaque fois qu'il apparaît que la *restitutio in integrum* est possible, la Cour devrait réserver sa décision sur la question de la satisfaction équitable et autoriser les parties à œuvrer en commun pour aboutir à une solution satisfaisante. C'est seulement à l'issue de cette phase de négociation que la Cour reprendrait l'examen de l'espèce et déciderait si une satisfaction équitable est nécessaire et appropriée⁴⁵. La tâche de supervision conséquente du Comité des Ministres s'en trouverait facilitée et la procédure de contrôle serait considérablement plus rapide.

67. La Commission sait pertinemment que la Cour manifeste une réticence marquée pour indiquer aux États concernés, dans le texte de ses arrêts, de quelle manière ils peuvent remédier à la violation constatée ; en effet, cette position lui a toujours semblé aller à l'encontre du principe de subsidiarité et s'opposer à la liberté des États (ainsi qu'à leur responsabilité) dans le choix des moyens à leur disposition pour satisfaire aux conclusions qu'elle retient dans ses arrêts.

68. Toutefois, de l'avis de la Commission, il n'y a aucun risque de porter atteinte au principe de subsidiarité. En réalité, la Cour n'aurait pas à détailler les mesures précises que l'État défendeur devrait prendre – ce qui équivaldrait, pour la Cour, à outrepasser les limites de ses compétences⁴⁶ et, par ailleurs, ne serait pas faisable⁴⁷, puisqu'une telle attitude exigerait une connaissance approfondie et actualisée de l'ensemble de l'ordre juridique intérieur de l'État en cause ainsi qu'une appréciation précise de la situation politique et socioéconomique du pays. Bien au contraire, la décision relative aux mesures les plus adéquates pour une *restitutio in integrum* seraient laissées à l'appréciation de l'État dans le cadre de ses négociations avec le requérant et en tenant compte des voies et moyens disponibles en fonction de l'ordre juridique national ainsi que de la jurisprudence pertinente de la Cour et de la pratique du Comité des Ministres. Il va de soi que l'État aurait également la possibilité de produire devant la Cour tout argument qu'il souhaiterait avancer au sujet d'une possible *restitutio in integrum*, à la fois dans la généralité des cas et dans l'espèce qui le concerne.

69. En outre, il est déjà demandé à la Cour de préciser si, aux termes des articles 37 et 38-39 de la Convention, si la réparation accordée est adéquate ou non. En effet, avant d'accepter de rayer une affaire de son rôle, la Cour doit avoir obtenu l'assurance que l'affaire a été réglée et que le respect des droits de l'homme, tels que définis par la Convention et par ses Protocoles, ne justifie pas que soit poursuivi l'examen de la requête. L'affaire est considérée résolue lorsque le requérant a pu obtenir réparation intégrale dans le cadre du droit interne⁴⁸.

70. Pour finir, bien que la pratique qui consiste à réserver la décision sur la satisfaction équitable dans les affaires dans lesquelles la *restitutio in integrum* apparaît possible, puisse être plus lourde pour la Cour (la Commission sait que la Cour a récemment adopté la pratique

⁴⁵ Voir, d'une part, l'arrêt *De Cubber c/ Belgique* (article 50) du 14 septembre 1987, § 21, et, d'autre part, l'arrêt *Piersack c/ Belgique* (article 50) du 26 octobre 1984, § 11.

⁴⁶ Il conviendrait d'envisager la possibilité d'introduire dans la Convention une disposition équivalente à l'article 63 de la Convention américaine

⁴⁷ Voir arrêt *Papamichalopoulos c/ Grèce*, déjà cité § 34

⁴⁸ Voir note explicative au Protocole No. 8, Strasbourg, 1985, p. 15, § 35

radicalement opposée qui consiste, chaque fois que possible, à joindre recevabilité et fond de l'affaire⁴⁹), cette pratique se traduirait par un traitement plus efficace et plus rapide des requêtes devant le Comité des Ministres et, à long terme, elle aboutirait dans la plupart des cas à davantage de règlements à l'amiable(une fois que les Etats sont au courant, sur la base de la jurisprudence de la Cour, des conséquences pratiques qu'un arrêt particulier pourrait avoir) et donc à une réduction du nombre des requêtes soumises à la Cour. Dans l'idéal, les règlements à l'amiable devraient comporter des mesures conçues à la fois pour remédier à la violation dont le requérant a été la victime et pour éviter la répétition d'autres violations du même ordre⁵⁰. Il va sans dire que cette pratique serait particulièrement féconde si la Cour se consacrait exclusivement aux affaires les plus importantes comme il a été proposé par le Groupe d'Evaluation et est actuellement à l'étude.

71. La Commission considère en outre que, chaque fois que possible et pertinent, la Cour devrait donner son avis sur l'exécution d'un arrêt antérieur de portée équivalente⁵¹.

ii. Adoption d'une législation autorisant le réexamen ou la réouverture de certaines affaires suite à un constat par la Cour d'une violation d'une disposition de la Convention

72. Pour parvenir chaque fois que possible à la *restitutio in integrum*, la Commission considère que l'adoption par tous les États membres d'une législation qui autorise le réexamen ou la réouverture, selon les procédures du droit interne, de certaines affaires à propos desquelles la Cour estime qu'il y a eu violation d'une disposition de Convention, constitue une priorité à retenir systématiquement en tous lieux et en toutes circonstances. Le Comité des Ministres a insisté sur l'importance d'une telle législation et a réaffirmé tout dernièrement son avis dans sa Recommandation No. R (2000)2⁵². Récemment, la Cour a implicitement fait sienne la pratique du Comité des Ministres visant à obtenir la réouverture de certaines affaires au niveau interne dans les cas d'infractions au droit à un procès équitable⁵³.

73. La Commission souscrit sans réserve à cette façon de voir. Elle considère néanmoins qu'il est important de tracer une juste distinction entre les affaires pénales, dans lesquelles il n'est pas contesté que la réouverture ou le réexamen est, en principe, la forme idéale de redressement, et les affaires civiles et administratives. En effet, dans celles parmi ces dernières qui impliquent des parties tierces, et en particulier celles qui soulèvent des problèmes sous l'angle de l'article 8 de la Convention, bien que le réexamen de la procédure

⁴⁹ Voir nouvelle règle 54 A du Règlement de la Cour entré en vigueur en octobre 2002.

⁵⁰ Voir l'exemple d'un règlement amiable intervenu dans la récente affaire *Benzan c/ Croatie* (arrêt du 8 novembre 2002) relatif aux allégations du requérant pour qui les conditions de sa détention équivalaient à un traitement inhumain et dégradant. Le gouvernement croate s'est engagé, outre le versement d'une certaine somme au requérant, à rénover la prison en cause avant septembre 2003.

⁵¹ Voir arrêt *Vermeire c/ Belgique* du 29 novembre 1991, §§ 25-27 et arrêt *Schuler-Zraggen c/ Suisse* (Article 50) du 31 janvier 1995, §§ 14-15. Voir aussi, plus récemment, l'arrêt intervenu dans l'affaire *Messina no. 2 c/ Italie* du 28 septembre 2000, §§ 81-82.

⁵² Voir *Recommandation No. R (2000)2 du Comité des Ministres aux États membres sur le réexamen ou la réouverture de certaines affaires au niveau interne suite à des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme* (adoptée par le Comité des Ministres le 19 janvier 2000, lors de la 694^e réunion des Délégués des Ministres).

⁵³ Voir arrêt *Pisano c/ Italie* précité sous note 26, § 45.

interne pourrait également être souhaitable, les intérêts légitimes des parties tierces doivent être respectés.

74. La Commission considère, en outre, qu'il serait extrêmement utile si le Comité des Ministres élaborait des lignes directrices générales sur les types de mesures qui pourraient constituer une mise en œuvre adéquate de la Résolution N^o. R (2000)2 (par exemple, si et dans quelle mesure la législation sur la réouverture ou le réexamen d'affaires devrait être rétroactive, s'il y a un besoin additionnel d'effacer des condamnations des casiers judiciaires etc.)

iii. Possibilité pour le Comité des Ministres de demander des arrêts interprétatifs

75. La Règle 79 du Règlement de la Cour prévoit la possibilité, pour les parties de demander à la Cour l'interprétation d'un arrêt dans un délai d'un an après le prononcé dudit arrêt de la décision correspondante⁵⁴. L'Assemblée parlementaire, dans sa Recommandation 1477 (2000) au Comité des Ministres suggère que faculté soit donnée au Comité des Ministres de demander à la Cour une interprétation de ses arrêts « dans les affaires où l'exécution de la décision soulève des doutes raisonnables et des problèmes sérieux relatifs à l'exactitude du mode de mise en œuvre de la décision » (voir ci-dessus, paragraphe 10 i).

76. Il doit être souligné tout d'abord que jusqu'à présent il y a eu très peu de cas où la Cour a fourni une interprétation de ses arrêts, notamment aux termes de l'ancien article 50 de la Convention⁵⁵. Il ne fait aucun doute que le Comité des Ministres a néanmoins déjà été confronté à de nombreuses difficultés relatives à l'interprétation d'un arrêt donné ou à la possibilité de son application, *mutatis mutandis*, à d'autres affaires de même nature (voir ci-dessus, paragraphe 58).

77. Toutefois, de l'avis de la Commission, ces problèmes vont décroître considérablement en nombre et en portée si la Cour acceptait de jouer un rôle actif dans la question de l'exécution de ses propres arrêts et de rédiger ceux-ci dans l'optique d'une simplification et d'une accélération des travaux du Comité des Ministres (voir ci-dessus, paragraphes 57-61). En conséquence, la Commission ne saurait, pour le moment, recommander de conférer au Comité des Ministres un pouvoir de demander l'interprétation des arrêts de la Cour. Il lui semble, toutefois, que le délai d'un an à compter du *prononcé* d'un arrêt permettant aux parties de demander une interprétation des arrêts pertinents semble en réalité trop court. Dans la mesure où l'allongement de ce délai n'exigerait qu'un amendement au Règlement de la Cour, la Commission recommande que ce délai soit étendu. En outre, il ne devrait commencer à courir qu'à compter de la date à laquelle l'arrêt prononcé par une Section *devient définitif conformément à l'article 44 de la Convention*.

⁵⁴ *En vertu de la Règle 79 : « 2. La demande est déposée au greffe. Elle indique avec précision le ou les points du dispositif de l'arrêt dont l'interprétation est demandée. 3. La chambre initiale peut décider d'office de l'écartier au motif que nulle raison n'en justifie l'examen. S'il n'est pas possible de réunir la chambre initiale, le président de la Cour constitue ou complète la chambre par tirage au sort. 4. Si la chambre n'écarte pas la demande, le greffier communique celle-ci à toute autre partie concernée, en l'invitant à présenter ses observations écrites éventuelles dans le délai fixé par le président de la chambre. Celui-ci fixe aussi la date de l'audience si la chambre décide d'en tenir une. La chambre statue par un arrêt. »*

⁵⁵ *Voir arrêts Ringeisen c/Autriche du 23 juin 1973, Série A n^o 16 ; Allenet de Ribemont c/France du 7 août 1996, Recueil des arrêts et décisions 1996-III, p. 903 ; Hentrich c/France du 3 juillet 1997, Recueil 1997-IV, p. 1286.*

iv. Possibilité d'infliger des astreintes

78. L'Assemblée parlementaire, dans sa Recommandation 1477 (2000) au Comité des Ministres recommande l'intégration à la Convention d'un dispositif d' « astreintes » (amendes pécuniaires au titre des retards constatés dans l'exécution d'une obligation légale)(voir ci-dessus, para. 10 ii.).

79. La Commission rappelle, à titre d'exemple récent, qu'un tel mécanisme de sanctions financières avait été intégré en 1993 au traité de la CE⁵⁶ en tant qu'outil conçu pour veiller à l'exécution adéquate et en temps opportun par les États membres des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes⁵⁷.

⁵⁶ L'article 226 est ainsi libellé : « Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations. Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice. »

L'article 228 précise : « 1. Si la Cour de justice reconnaît qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, cet État est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice.

2. Si la Commission estime que l'État membre concerné n'a pas pris ces mesures, elle émet, après avoir donné à cet État la possibilité de présenter ses observations, un avis motivé précisant les points sur lesquels l'État membre concerné ne s'est pas conformé à l'arrêt de la Cour de justice.

Si l'État membre concerné n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour dans le délai fixé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice. Elle indique le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'État membre concerné qu'elle estime adapté aux circonstances. Si la Cour de justice reconnaît que l'État membre concerné ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte. Cette procédure est sans préjudice de l'article 227 »

⁵⁷ Voir M.A. Theodossiou, "Analyse de la réponse récente de la Communauté à la non-exécution des arrêts de la Cour de justice : article (2) C.E.", E.L. Rev. février 2002, pp. 25-46.

La procédure de condamnation au versement de telles sanctions peut-être résumée comme suit : au départ, la Commission européenne ouvre un processus de négociation avec l'État auteur de l'infraction et cherche à faire respecter la décision sans recourir aux procédures judiciaires. Si cette étape administrative ne conduit pas à des résultats satisfaisants, la Commission européenne peut porter l'affaire devant la Cour de justice et lui demander de rendre un arrêt pour constater la violation. La Cour de justice des Communautés européenne a opté pour une vision très ample de ce type de violations. Elle a déclaré à plusieurs reprises que les agissements ou les omissions des autorités nationales engagent la responsabilité de l'État et toutes les autorités de l'État peuvent être tenues pour responsables d'infractions au droit communautaire. Les exemples de violations de ce type sont très divers : manquement à l'obligation d'appliquer une directive, de façon générale ou dans un cas particulier ; maintien en vigueur d'un statut non autorisé ou décision d'un tribunal national non conforme au droit communautaire. En outre, la Cour a exclu la possibilité pour les États membres d'invoquer les lenteurs des procédures parlementaires ou la paralysie législative occasionnée par un changement de gouvernement en tant que moyens de défense opposables à l'obligation d'exécuter ses décisions.

La Commission européenne propose d'infliger une sanction pécuniaire à l'État récalcitrant et la Cour est libre de suivre ou non cet avis. Pour fixer le montant de la sanction pécuniaire, la Commission européenne applique trois critères :

a) gravité relative de l'infraction;

b) durée de l'infraction;

c) nécessité de faire en sorte que la sanction en elle-même ait un effet dissuasif à l'égard d'autres infractions.

Par ailleurs, un montant forfaitaire – calculé à partir d'un barème unique – de 500 € par jour de retard est uniformément appliqué. Le montant de l'amende payable par jour de retard est calculé à partir de la formule suivante :

$$Pd = (Fr \times Cs \times Cd) \times N$$

où :

Pd correspond à l'amende pécuniaire journalière ; *Fr* est le montant forfaitaire ; *Cs* est le coefficient de gravité de l'infraction ; *Cd* est le coefficient de durée ; *N* traduit la capacité de l'État membre à payer.

Il n'y a pas de mécanisme de coercition en cas de non-exécution de la sanction. La doctrine suggère que les astreintes dues par un État membre soient déduites des fonds qui lui sont alloués dans le cadre du programme européen de Fonds structurels.

80. En ce qui concerne le caractère plus ou moins souhaitable de l'intégration à la Convention d'un tel système d'astreintes, la Commission insiste sur le fait que cette procédure introduirait la notion de « sanction » qui, actuellement, n'existe pas dans le système de la Convention ; en fait, les sommes d'argent que la Cour ordonne aux États défendeurs de verser au(x) requérant(s) correspond simplement à des dommages-intérêts pécuniaires et moraux et aux dépens engagés pour le traitement des requêtes (la Cour n'accorde pas de dommages-intérêts à titre de sanction). Les intérêts exigibles sur les sommes correspondantes à l'expiration du délai de trois mois ne sont prévus que pour compenser la dépréciation monétaire.

81. La Commission convient avec l'Assemblée que, sur le plan des principes, ce système de condamnation à des sanctions pécuniaires mettrait à la disposition du Comité des Ministres un nouvel outil pour faire pression sur les États. Pour autant, elle considère nécessaire d'examiner ce que serait réellement la valeur ajoutée de cet outil.

82. En premier lieu, comme indiqué avec insistance par le CDDH, il apparaît que ce système pourrait être utile dans le cas où un État n'aurait pas exécuté un arrêt – soit en vertu d'un choix politique non équivoque, soit par carence de volonté politique ou, éventuellement, dans les cas où la pression de l'opinion publique s'oppose à l'exécution de cet arrêt par l'État en cause ; mais la question se pose de savoir si le Comité des Ministres voudrait en faire usage dans les cas – de loin les plus nombreux – où la non-exécution d'un arrêt est fonction d'autres facteurs tels que des difficultés ou des délais afférents aux processus et procédures démocratiques internes ou dans les cas où il y a bien eu un commencement d'exécution mais où il n'est pas aisé de savoir si les mesures prises sont appropriées ou suffisantes, ou dans le cas où le retard est dû à un manque de moyens financiers.

83. En outre, on ne devrait pas sous-estimer certains des problèmes de viabilité que pose cette proposition d'innovation ; en effet, en s'inspirant du système de la CE, il semble logique d'imaginer – quoique ceci ne soit certainement pas la seule option – que le pouvoir d'infliger des « astreintes » serait donné à la Cour, alors qu'il incomberait au Comité des Ministres (en l'absence d'une instance appropriée et indépendante au sein du Conseil de l'Europe) d'engager la procédure dès lors qu'il estimerait un État coupable de ne pas avoir respecté ses obligations, telles qu'elles résultent de l'article 46 de la Convention. Ainsi, après une procédure contradictoire devant la Cour et un processus de contrôle devant le Comité des Ministres, une nouvelle procédure serait engagée devant la Cour (et il est plausible de prétendre que cette procédure devra aussi être de type contradictoire et à laquelle seraient parties le Comité des Ministres, l'État défendeur et, éventuellement, le ou les requérants.)

84. Cependant, à cet égard, la Commission tient à revenir sur les problèmes bien connus dont la Cour fait l'expérience pour traiter les affaires qui lui sont soumises et qui mènent à s'interroger si la Cour doit continuer – comme elle l'a fait jusqu'à présent – à examiner dans le détail toutes les requêtes qui lui sont transmises. Dans ce contexte, toute proposition qui conduirait à alourdir plutôt qu'à soulager la charge de travail de la Cour doit être examinée avec la plus extrême précaution. En réalité, l'efficacité de la Cour doit être considérée comme une priorité (voir plus haut paragraphe 16) et, de ce point de vue, il n'est pas impossible que la procédure des « astreintes » justifie la surcharge de travail qu'elle impose. Cela dit, cette justification ne serait recevable, à strictement parler, que pour certaines affaires particulièrement importantes, comme aussi pour des dossiers qui recèlent des difficultés susceptibles de générer des requêtes répétitives. Il faut donc trancher la difficile question de savoir si les autres affaires – y compris s'agissant des « clones » - doivent être écartées de cette procédure (et, dans la négative, la Cour risquerait plus encore qu'auparavant d'être paralysée). Les arguments ne manquent pas en faveur de cette position. Toutefois, de l'avis

de la Commission, il n'est pas possible d'exclure l'opportunité, pour le Comité des Ministres, d'engager une procédure de sanction dans une série d'affaires répétitives pour faire pression sur un État. Dans les faits, si l'outil devait être intégré au système, il serait difficile – pour ne pas dire inapproprié – d'en limiter l'utilisation. Pour autant et dans le cas contraire, il y aurait un risque sérieux de voir ces affaires perturber le bon fonctionnement de la Cour.

85. Pour conclure, la Commission considère qu'en l'état actuel des choses, la valeur ajoutée de l'intégration au système de la Convention d'un mécanisme de sanction serait insuffisamment claire et l'intégration serait politiquement et pratiquement insuffisamment faisable pour justifier une réforme de la Convention. De l'avis de la Commission, pour envisager plus à fond la possibilité d'introduire un tel mécanisme dans le système européen, il serait nécessaire de procéder à une étude exhaustive de toutes les possibilités offertes, notamment des organes concernés, de la procédure et des modalités d'accès au dispositif. La Commission est tout à fait disposée à entreprendre sur demande une telle étude.

v. **Recours plus fréquent à l'intervention d'un tiers**

86. L'Assemblée parlementaire, dans sa Recommandation 1477 (2000) au Comité des Ministres, suggère également à ce dernier de « demander aux gouvernements des Hautes Parties contractantes de faire davantage usage de leur droit d'intervenir dans des affaires portées devant la Cour⁵⁸ afin de favoriser la portée *erga omnes* des décisions rendues » (voir plus haut, par. 10 iii.).

87. Il ne fait aucun doute que l'intervention d'un tiers donne aux États la possibilité de faire valoir des arguments supplémentaires devant la Cour mais aussi, le cas échéant, de montrer que la situation soumise à examen est commune à d'autres États ou qu'elle existe dans d'autres systèmes juridiques ou enfin qu'elle pose également problème à d'autres sociétés⁵⁹.

88. En conséquence, la Commission considère que les États devraient avoir recours à cette institution utile dans toutes les affaires de grande importance, lorsque l'arrêt pourrait avoir une signification *erga omnes*, ou au moins, lorsqu'il pourrait toucher un Etat tiers. Des possibles abus, qui prolongeraient inutilement la procédure devant la Cour et alourdiraient inutilement la charge de travail de celle-ci, devraient être empêchés par une politique restrictive d'autorisation de la part de la Cour. Il est nécessaire que les Etats soient mis dans les conditions d'intervenir grâce à la publicité appropriée des affaires potentiellement intéressantes à cet égard (par le biais, entre autres, de communiqués de presse, des aperçus et notes d'information sur la jurisprudence⁶⁰, etc.).

⁵⁸ *S'agissant de la possibilité pour les Etats d'intervenir dans une affaire à laquelle ils ne sont pas parties, l'article 36 § 2 de la Convention prévoit ainsi : « dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, le président de la Cour peut inviter [ou, en application de la règle 61 du règlement de la Cour, faire droit à une demande de la part de] toute Haute Partie Contractante qui n'est pas partie à l'instance ou toute personne intéressée autre que le requérant à présenter des observations écrites ou à prendre part aux audiences »*

⁵⁹ *Pour consulter un exemple récent d'intervention d'un tiers, se reporter à l'affaire A. c/ Royaume-Uni (requête n° 35373/97, décision du 5 mars 2001), qui concernait l'immunité parlementaire et dans laquelle les gouvernements des Pays-Bas, de l'Irlande et de l'Italie étaient intervenus par la remise de conclusions écrites.*

⁶⁰ *Disponibles sur le site internet de la Cour à l'adresse suivante : www.echr.coe.int/Fr/General.htm.*

vi. Aide financière et assistance technique du Conseil de l'Europe pour l'adoption de mesures générales adéquates

89. L'adoption par un État membre de mesures générales nécessaires pour faire respecter un arrêt de la Cour peut entraîner des frais conséquents que l'État en cause peut ne pas être en mesure de supporter ; c'est le cas, en particulier, dans les affaires où une série de requêtes sont en attente devant la Cour, qui posent les mêmes questions et sont susceptibles de conduire à l'allocation par la Cour de sommes importantes au titre de satisfaction équitable.

90. On pourrait argumenter que, dans une situation de véritable pénurie de fonds, il serait plus judicieux d'affecter les ressources financières limitées de l'État à la mise en œuvre des réformes indispensables pour éviter ou prévenir la répétition des violations de la Convention, plutôt qu'à la satisfaction équitable des requérants qui ont eu à souffrir de ces violations. Ceci est particulièrement pertinent pour les affaires où la situation dont est issue la violation affecte plusieurs individus (d'où la possibilité d'avoir plusieurs requêtes similaires devant la Cour) et où une réforme structurelle serait nécessaire afin d'y remédier (par exemple, des affaires concernant une durée non raisonnable des procédures en raison de défauts structurels, ou sur des conditions inhumaines et dégradantes de détention en raison de locaux de prison inadéquats.) Dans de telles affaires, l'État aurait à payer des sommes (parfois considérables) pour une satisfaction équitable à un certain nombre d'individus, alors que ces sommes pourraient être investies dans des réformes structurelles (recrutement et formation de nouveaux juges ou bien rénovation des prisons dans les exemples précités).

91. Il n'incombe certainement pas à la Commission de répondre à cette question dans la mesure où elle implique un éventuel changement dans l'approche qu'a la Cour de la satisfaction équitable, au sens où l'entend l'article 41 de la Convention. La Commission considère plutôt que le Conseil de l'Europe devrait dans certaines circonstances exceptionnelles soutenir les États membres dont les contraintes budgétaires sont objectivement avérées et leur fournir une aide financière – ainsi qu'une assistance technique – pour qu'ils puissent remplir leurs obligations, telles qu'elles résultent de l'article 46 de la Convention. Cette assistance est souvent nécessaire pour permettre aux nouvelles démocraties de mettre leurs législations et leur pratique juridique en conformité avec les principes et les normes du Conseil de l'Europe, s'agissant d'un engagement qu'elles ont toutes souscrit au moment de leur adhésion au Conseil et dont ce dernier est donc également en partie responsable.

vii. Possibilité pour les particuliers de saisir la Cour en cas de violation alléguée de l'article 46 de la Convention

92. Aussi longtemps qu'un arrêt de la Cour n'a pas été pleinement exécuté, les effets du manquement constaté à l'égard de la première victime peuvent se poursuivre dans le temps. Il peut en résulter l'introduction d'une nouvelle requête devant la Cour. Dans ces conditions, la charge deviendrait très lourde s'il fallait à nouveau épuiser les voies de recours internes à propos d'une affaire qui, en fait, n'est que la prolongation de la requête précédemment déposée. En outre, si la non-exécution concerne simplement le paiement des dépens ou le versement de dommages-intérêts, il est peu vraisemblable qu'il soit possible de constater une « nouvelle violation » de droits ou de libertés garantis par la Convention⁶¹.

⁶¹ La Commission européenne des droits de l'homme avait dit que, dans les affaires dans lesquelles le Comité des Ministres avait rempli ses fonctions en vertu d'une résolution, elle n'avait pas de « compétence pour examiner si une Haute Partie contractante s'est conformée à l'obligation que lui impose un arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme, cette surveillance étant confiée au Comité des Ministres » (voir n° 19255/92 et 21655/93, *Oberschlick c/Autriche*, déc. 16.5.95, D.R. 81, p. 5 ; n° 10243/83, *Times Newspaper Ltd*

93. La Cour pourrait éventuellement adopter la position qu'une violation par un État de ses obligations du premier paragraphe de l'article 46 de la Convention permet à la victime elle-même de saisir la Cour de cette violation (tel que c'est le cas, par exemple, pour une violation de l'article 34). Cependant, la Commission note que si la Cour acceptait d'examiner une nouvelle requête introduite très tôt après un premier prononcé dans l'affaire en question, alors que la supervision par le Comité des Ministres est toujours en cours, la Cour risquerait d'être inondée par des affaires similaires. La Commission considère toutefois que c'est une question de mise en œuvre qui est peu compatible avec le mandat constitutionnel de la Cour mais qui devrait plutôt être traitée par le Comité des Ministres sous la supervision de l'Assemblée parlementaire.

viii. Retenue de montants provenant de la contribution d'un État au Budget du Conseil de l'Europe à des fins d'attribution de satisfaction équitable

94. La possibilité pour le Conseil des Ministres que la somme due par un État en vertu d'une attribution de satisfaction équitable par la Cour soit retenue à même la contribution de cet État au Conseil de l'Europe peut aussi être envisagée.

95. Une telle mesure aurait l'avantage de permettre le paiement au requérant en cas d'impasse politique (l'État en question pourrait être plus disposé à rembourser une dette au Conseil de l'Europe plutôt qu'au requérant). Cette approche enverrait aussi un message clair que les États membres du Conseil de l'Europe sont prêts à s'acquitter de leurs responsabilités collectives.

96. Toutefois, la Commission doute que l'introduction d'une telle mesure soit souhaitable. Elle considère d'abord que d'un point de vue théorique il serait préférable de retenir la somme en question d'un éventuel "reliquat" de la contribution de l'État lors des années précédentes. Il est toutefois reconnu qu'en pratique, même en assumant qu'il existe un "reliquat" en faveur de l'État débiteur, ce montant serait dans la plupart des cas insuffisant.

97. En outre, la Commission est d'avis que la mesure en question (de la même manière qu'une décision par les autres États membres de payer eux-mêmes la somme due) ne contribuerait pas à réaffirmer et renforcer l'obligation des États membres de se conformer aux arrêts de la Cour. En effet, cela semblerait offrir aux États récalcitrants une "échappatoire" en cas de refus explicite de se plier aux ordres de la Cour.

ix. Autres moyens de pression sur l'État récalcitrant

98. Une autre mesure possible afin d'imposer une pression sur les États récalcitrants serait de les exclure temporairement des hautes responsabilités périodiques telles la présidence tournante du Comité des Ministres ou la participation au Bureau de l'Assemblée Parlementaire.

99. Malgré la récurrence peu fréquente de ce type de droits, la Commission est d'avis qu'une telle exclusion temporaire – surtout si elle est adéquatement publicisée – pourrait constituer un moyen efficace (voire auxiliaire) de persuader un État d'exécuter un arrêt. En conséquence, ce moyen mérite considération.

x. Pressions dans les parlements nationaux

100. Comme l'avait souligné la Commission dans son avis précédent sur le rapport préliminaire de l'Assemblée parlementaire sur l'exécution des arrêts de la Cour et le monitoring de la jurisprudence de la Cour européenne et de la Commission européenne (CDL 2000 (16)), les membres de l'Assemblée parlementaire ont un rôle important à jouer dans leurs parlements nationaux, en promouvant entre autres ou même en prenant l'initiative de l'adoption de la législation requise ou d'amendements à la législation existante, ainsi qu'en mettant une pression sur les autorités compétentes afin de les pousser à changer les pratiques qui vont à l'encontre des standards du Conseil de l'Europe.

xi. Une approche plus systématique du Comité des Ministres sur la question de la supervision du respect des arrêts de la Cour

101. Ayant examiné les ordres du jour annotés des réunions des Délégués consacrés à la supervision des arrêts de la Cour, la Commission ne peut s'empêcher de penser qu'une attitude plus stricte devrait être adoptée à l'encontre des Etats défendeurs. A l'heure actuelle, il ne semble pas qu'il y ait des mécanismes officiels par lesquels les Etats sont poussés à fournir une information exhaustive dans les délais impartis par le Service de l'exécution ou par lesquels les Etats sont sanctionnés s'ils manquent de le faire. Il semblerait au contraire hautement recommandable de mettre en place de tels mécanismes afin de ne pas retarder indûment la procédure devant le Comité des Ministres.

102. De l'avis de la Commission, il serait en outre recommandé d'adopter une approche moins casuistique quant à la question de la mise en œuvre des arrêts de la Cour. Le Comité des Ministres devrait présenter des lignes directrices (à l'instar de celles contenues dans la recommandation R (2002)2 sur les mesures qui doivent être prises par l'Etat défendeur suite à la constatation par la Cour d'une violation d'une disposition particulière de la Convention, et ce afin que les Etats membres puissent savoir à l'avance les suites auxquelles ils pourraient faire face⁶². Ces lignes directrices, qui devraient bien sûr s'inspirer tant de la pratique du Comité des Ministres que de la jurisprudence la plus explicite de la Cour en la matière (voir paragraphe 66 ci-dessus) permettraient, de l'avis de la Commission une approche plus stricte de la supervision de la mise en œuvre des arrêts de la Cour par le Comité des Ministres.

103. Enfin, la Commission pense qu'il serait utile que le Service de l'exécution pour obtenir des informations sur la situation dans les Etats quant aux mesures générales à prendre utilise plus souvent d'autres sources d'informations telles que celles d'institutions nationales sur les droits de l'homme ou d'organisations non-gouvernementales.

xii. Dotation du Service de l'exécution de moyens supplémentaires et établissement de liens institutionnels entre ce service et le Greffe de la Cour.

104. Les Délégués des Ministres, doivent à chaque réunion superviser la mise en œuvre de plusieurs centaines d'affaires. Le Service de l'exécution, qui aide les Délégués dans cette tâche, est actuellement composé de neuf juristes en tout. De l'avis de la Commission, il n'est pas réaliste d'attendre d'une équipe si petite de suivre en temps opportun et de manière efficace les développements factuels dans la centaine d'affaires pour lesquelles ils sont responsables et d'être spécialisés dans l'ordre juridique interne de 44 pays, encore moins

⁶² La Commission a été informée par le Service de l'exécution que le Comité des Ministres est en train d'élaborer des lignes directrices sur les mesures individuelles à prendre suite à des constats de violation.

d'envisager et de développer des stratégies globales et des méthodes de suivi adéquates pour assurer la mise en oeuvre des arrêts.

105. Par conséquent il semble nécessaire de doter ce service de moyens additionnels afin de lui permettre d'augmenter sa taille et ses compétences.

106. En outre, la Commission est d'avis que des liens stables devraient être créés et institutionnalisés entre ce Service et le Greffe de la Cour, afin de permettre celui là de bénéficier de l'unique et grande compétence de celui-ci en termes tant de la connaissance des affaires spécifiques que du contexte juridique et de leur compréhension de la jurisprudence et du « langage » de la Cour.

F. Conclusions

107. Sur la base des observations qui précèdent, les conclusions de la Commission sont les suivantes :

a) Conformément au premier paragraphe de l'article 46 de la Convention, l'État concerné par un arrêt de la Cour est tenu d'en assurer intégralement et en temps voulu la mise en oeuvre. Pour ceux des autres États contractants dont l'ordre juridique et/ou la pratique sont également concernés par l'arrêt, l'article 1 de la Convention implique aussi l'obligation de prendre en compte celui-ci.

b) En vertu du second paragraphe de l'article 46 de la Convention, le contrôle de la mise en oeuvre des arrêts de la Cour incombe essentiellement à la responsabilité du Comité des Ministres. Néanmoins, la Cour devrait jouer un rôle facilitateur afin d'améliorer et accélérer le déroulement des procédures devant le Comité des Ministres. Par ailleurs, l'Assemblée parlementaire a également un rôle important à jouer pour faciliter et promouvoir l'exercice efficace par le Comité des Ministres de la fonction de contrôle qui lui est confiée. A cette fin, un dialogue régulier sur l'exécution des arrêts par les Etats concernés entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire serait particulièrement utile.

c) Pour faciliter l'exercice par le Comité des Ministres de sa fonction de contrôle, il serait souhaitable que la Cour donne, dans le texte de ses arrêts, une indication aussi précise que possible de la nature et de la portée de la violation constatée ainsi que du type de mesures adéquates pour remédier à un tel manquement.

d) Les attributions de satisfaction équitable sont subsidiaires à la *restitutio in integrum*. Par conséquent, la Cour devrait, chaque fois que possible, rechercher la possibilité d'obtenir la *restitutio in integrum*, tout en laissant à l'État défendeur le choix des mesures concrètes pour y parvenir. Elle devrait alors réserver sa décision quant à la satisfaction équitable et ne reprendre l'examen de l'affaire que si les parties ne parviennent pas à trouver un accord satisfaisant ou lorsque l'allocation d'une somme aux termes de l'article 41 apparaît néanmoins appropriée.

e) Une législation qui autorise le réexamen ou la réouverture des procédures internes, tout au moins pénales, lorsque la Cour a trouvé une violation de la Convention devrait être adoptée sans délai par tous les États membres.

f) L'octroi au Comité des Ministres d'un pouvoir de demander l'interprétation des arrêts de la Cour ne semble pas prioritaire pour le moment. Néanmoins, la Commission

recommande de prolonger le délai reconnu aux parties pour solliciter l'interprétation d'un arrêt et de le faire courir à compter de la date à laquelle l'arrêt *devient définitif* et que la Cour permette qu'il y ait des consultations avec le Service de l'exécution du Conseil de l'Europe.

g) La possibilité pour la Cour d'infliger des « *astreintes* » semble n'avoir, pour le moment, qu'une faible valeur ajoutée et ne pas justifier un amendement de la Convention sur ce point. Cependant, la question mérite une étude plus approfondie sur ses possibilités et implications.

h) Il serait opportun d'approuver la Recommandation formulée par l'Assemblée parlementaire selon laquelle les États devraient plus fréquemment demander l'autorisation d'intervenir dans les affaires soumises à l'appréciation de la Cour lorsqu'ils pressentent que ses conclusions pourraient avoir une pertinence relative pour leur propre ordre et/ou pratique juridique(s) mais les abus devraient être évités afin de ne pas prolonger excessivement la procédure devant la Cour et surcharger inutilement la charge de travail de celle-ci.

i) Le Conseil de l'Europe devrait, dans des cas exceptionnels, soutenir les États membres dont les contraintes budgétaires sont objectivement avérées et leur accorder une aide financière – ainsi qu'une assistance technique – pour qu'ils soient en mesure de remplir leurs obligations telles qu'elles résultent de l'article 46 de la Convention.

j) Les membres de l'Assemblée parlementaire devraient se servir de leur appartenance à leur parlement respectif afin de faire pression sur les pouvoirs constitutionnels appropriés.

k) Le Service de l'exécution du Conseil de l'Europe devrait bénéficier de moyens supplémentaires, et des liens institutionnels réguliers devraient être créés entre ce Service et le Greffe de la Cour.