



OBSERVATOIRE SUR LE CONTENTIEUX EUROPEEN DES DROITS DE L'HOMME N. 2/2020

1. RAPPORT ANNUEL (13^{ÈME}, ANNÉE 2019) DU COMITÉ DES MINISTRES DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR LES ACTIVITÉS DEPLOYÉES CONFORMEMENT A L'ARTICLE 46 DE LA CEDH

Introduction

1. Le système de garantie collective prévu par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) se distingue des autres systèmes similaires de protection internationale par son caractère éminemment judiciaire.

Toutefois, s'il est vrai qu'il appartient à la Cour européenne des droits de l'homme de dire pour droit si des mesures prises par les États parties à la CEDH ont bien enfreint l'une ou plusieurs dispositions conventionnelles, il a été prévu (et il ne pouvait pas en être autrement) que l'exécution des arrêts relèverait de la compétence de l'organe politique par excellence du Conseil de l'Europe : le Comité des Ministres.

La « surveillance » du Comité des Ministres quant à l'exécution des arrêts s'opère sur la base des procédures édictées par le Comité, lesquelles associent étroitement le requérant individuel et la société civile (organisations intergouvernementales, notamment) au déroulement de la procédure visant les « affaires » décidées par la Cour et dont la « surveillance » s'impose.

L'on peut rappeler brièvement que l'examen du Comité des Ministres s'articule principalement autour de deux types de procédure.

La première, appelée « surveillance soutenue », est réservée aux affaires impliquant des mesures individuelles urgentes, aux arrêts pilotes, aux arrêts soulevant des problèmes structurels et/ou complexes tels qu'identifiés par la Cour et/ou le Comité des Ministres, et aux affaires interétatiques. Cette procédure est destinée à permettre au Comité des Ministres de suivre de près l'avancement de l'exécution d'un arrêt, et de faciliter les échanges avec les autorités nationales destinés à soutenir l'exécution.

La seconde procédure, appelée « surveillance standard », est appliquée à toutes les affaires sauf si, en raison de sa nature spécifique, une affaire justifie qu'elle soit examinée dans le cadre de la procédure soutenue.

Le rapport précise à cet égard ce qui suit.

« La procédure standard se fonde sur le principe fondamental selon lequel la responsabilité de veiller à l'exécution effective des arrêts et décisions de la Cour incombe aux États parties à la Convention.

Dès lors, dans le cadre de cette procédure, l'action du Comité des Ministres se limite normalement à s'assurer que les plans/bilans d'action adéquats ont été présentés et à vérifier l'adéquation des mesures annoncées et/ou prises. Les développements dans l'exécution des affaires sous surveillance standard sont suivis de près par le Service de l'exécution des arrêts, qui présente les diverses informations reçues au Comité des Ministres et soumet des propositions d'action si les développements dans le processus d'exécution nécessitent une intervention spécifique du Comité » (p.69).

2. Le 13^{ème} rapport annuel concerne les évaluations faites par le Comité des Ministres au cours de l'année 2019, année qui marque le 70e anniversaire du Conseil de l'Europe. Par ailleurs, sa publication intervient au cours de l'année du 70e anniversaire de la signature de la Convention européenne des droits de l'homme (Rome, 4 novembre 1950).

Ce rapport constitue une étape importante dans l'appréciation des progrès accomplis par le système de contrôle à partir des décisions prises, depuis une dizaine d'années, par les conférences étatiques qui se sont penchées sur les réformes qu'il convenait de proposer (processus d'Interlaken) en vue de résoudre les problèmes touchant à l'efficacité du système, tout cela à l'aune de l'expérience acquise dans le cadre de l'exécution des arrêts de la Cour.

Aperçu des aspects saillants du rapport

3. Comme le souligne le rapport, si l'on peut constater à travers la « surveillance » par le Comité des Ministres une efficacité accrue du système quant à l'exécution des arrêts de la Cour, des problèmes persistants affectent toujours son contrôle, ce d'autant que de nouveaux défis émergent continuellement.

Cela concerne en particulier les affaires interétatiques et les affaires individuelles liées à des conflits non résolus, à des situations de post-conflit, ou d'autres affaires présentant des caractéristiques interétatiques.

Le rapport souligne à cet égard qu'en 2019 « il n'y a eu que très peu d'avancées, si ce n'est aucune, dans l'exécution de telles affaires »

(p. 9).

De plus,

« De manière plus générale, le nombre d'affaires de référence pendantes sous surveillance soutenue diminue très lentement, et il en est de même pour les affaires de référence sous surveillance standard depuis plus de cinq ans. Beaucoup d'entre elles ont pour origine des problèmes bien connus et fortement enracinés, tels que les préjugés persistants à l'encontre de certains groupes dans la société, ou une organisation nationale inadéquate, ou encore l'absence de ressources nécessaires » (p. 9).

Surtout, selon le rapport, la résistance à l'exécution reste un sujet de préoccupation. De ce fait, le Comité des Ministres « s'est vu contraint à de nombreuses reprises de rappeler aux États défendeurs l'obligation inconditionnelle de se conformer aux arrêts de la Cour » (p. 9).

Les difficultés qui en résultent semblent être liées « à la capacité des acteurs nationaux, à l'insuffisance des ressources ou de la volonté politique, voire à un désaccord manifeste avec un arrêt spécifique de Strasbourg - et donc la nécessité de continuer à renforcer le système et à accroître l'effectivité et les ressources du cadre de surveillance » (p. 9).

4. Les statistiques contenues dans le rapport constituent à l'évidence une source précieuse pour apprécier à leur juste valeur la nature et le degré de la « surveillance » à laquelle le Comité des Ministres se livre.

Voici les chiffres, comparés très souvent à ceux des années précédentes.

-Nouvelles affaires

2010 : 1710

2018 : 1272

2019 : 1160

-Affaires pendantes

2010 : 9899

2018 : 6151

2019 : 5231

-Affaires closes

2010 : 455

2018 : 2705

2019 : 2080

Au titre des affaires pendantes et en ce qui concerne le contenu de la procédure à suivre par le Comité des Ministres

2018 : 622 de procédure « standard » ; 306 de procédure « soutenue » ; 344 en attente de classification

2019 : 553 de procédure « standard » ; 292 de procédure « soutenue » ; 315 en attente.

Un autre indicateur intéressant est celui des affaires pendantes par Etat. Etats dont le nombre d'affaires pendantes dépasse le 100

Azerbaïdjan : 189

Bulgarie : 170

Grèce : 195

Hongrie : 266

Italie : 198

Moldova : 173

Roumanie : 284

Fédération de Russie : 1663

Turquie : 689

Ukraine : 591.

Au total, et toutes catégories confondues, en 2018 il y avait 3986 et en 2019 5231 affaires pendantes.

5. Quant à la satisfaction équitable consistant dans le versement d'une somme de nature indemnitaire (au titre du préjudice moral et/ou matériel), les montants globaux alloués par la Cour atteignent désormais des niveaux importants, se chiffrant en millions d'euro.

Ainsi, par exemple, l'on est passé de 68739884 euro, en 2018, à 77244322 euro, en 2019.

Toutefois, ce sont les statistiques concernant la *durée du processus d'exécution* qui donnent une idée assez réaliste des difficultés auxquelles le Comité des Ministres doit faire face au quotidien en vue de convaincre les Etats à se soumettre à la discipline commune qu'implique le contentieux décidé par la Cour.

Ainsi, concernant les affaires de référence pendantes, les chiffres sont les suivants :

Pour les années 2018 et 2019 étaient respectivement pendantes : 306 et 318 affaires depuis moins de 2 ans ; 311 et 292 affaires depuis entre 2 et 5 ans ; 675 et 635 affaires depuis plus de 5 ans.

Au titre de ces mêmes années, 143 et 119 affaires respectivement avaient été closes après plus de cinq ans de procédure.

Si l'on se penche sur les affaires révélant des problèmes structurels constatés par le Comité des Ministres (et comportant des mesures d'ordre général à adopter par les États concernés), celles-ci étaient au nombre de 196 pour l'année 2018 et de 178 pour l'année 2019.

Mais ce qui est important (et au demeurant assez surprenant) de relever est que dans seuls dans 9 arrêts pour l'année 2018 et dans 6 arrêts pour l'année 2019, devenus définitifs dans au cours de ces années, la Cour avait fourni des indications précises, en vertu de l'article 46 de la CEDH, sur la façon dont il convenait d'exécuter ses arrêts.

Parmi les arrêts devenus définitifs en 2019, comportant des indications pertinentes de la Cour et actuellement en cours d'examen par le Comité des Ministres, on peut mentionner :

- l'affaire *Cordella et autres c. Italie* (arrêt du 24 juin 2019) concernant le manquement à l'obligation de protéger la vie des requérants contre des émissions toxiques et la pollution environnementale, et l'absence de recours effectif afin d'obtenir des mesures propres à assurer la décontamination des zones concernées ;

- l'affaire *Marcello Viola, n°2 c. Italie* (arrêt du 7 octobre 2019) concernant l'impossibilité pour un détenu condamné à la perpétuité d'obtenir le réexamen de sa peine et une éventuelle libération s'il n'accepte pas de coopérer avec les autorités dans leur lutte contre la mafia, ce qui comporterait la nécessité d'une réforme du régime d'emprisonnement à perpétuité, de préférence par une nouvelle législation, afin de garantir la possibilité d'un réexamen de la peine ;

- l'affaire *Alekseyev et autres c. Fédération de Russie* (arrêt du 27 février 2019) visant le manquement à l'obligation de remédier au problème des refus répétés d'autoriser les rassemblements publics destinés à promouvoir les droits des personnes LGBT, et l'obligation d'introduire un changement de pratique des autorités et tribunaux locaux à cet égard afin de protéger la liberté de réunion et de lutter contre les discriminations ;

- l'affaire *Hasan Köse c. Turquie* (arrêt du 6 mai 2019) se rapportant au manquement à l'obligation d'engager la responsabilité des agents de l'État en raison de la possibilité, offerte par le Code de procédure pénale, de surseoir au prononcé de jugements contre les agents de l'État ayant commis de graves infractions telles que l'infliction d'une blessure potentiellement létale par un usage excessif de la force.

Bref commentaire

6. Le résumé du rapport annuel, de même que l'aperçu sommaire des aspects essentiels qui y figurent, démontrent à l'évidence que le Comité des Ministres, à qui il incombe aux termes de l'art. 46, par. 1 de surveiller l'exécution des arrêts rendus par la Cour européenne des droits de l'homme à l'issue de la procédure engagée devant elle, a assumé le rôle d'un organe « sui generis » de la CEDH dont l'originalité peut surprendre.

Il est plus qu'évident qu'au cours de vingt dernières années le Comité a changé profondément un rôle qui jadis pouvait apparaître passablement « ancillaire ».

Ainsi, de spectateur passif d'un contentieux qui lui échapperait par ses « tenants », dans la mesure où le cadre normatif est délimité par l'arrêt de la Cour, il s'est mué en acteur avisé de la procédure de contrôle instaurée par la CEDH. En effet, le contentieux décidé par la Cour

dans ses aspects normatifs peut rentrer désormais dans les compétences implicites du Comité par ses « aboutissants », à savoir les décisions concrètes que l'on devrait tirer de la partie « en droit » des arrêts.

La qualité de gardien ultime de l'ordre public, instauré par la CEDH au sein de l'Europe, attribue désormais au Comité des Ministres un rôle de « juge de l'exécution » des arrêts, lui conférant de ce fait la possibilité de compléter en quelque sorte le texte de ces derniers par des mesures spécifiques découlant des constats contenus dans des arrêts, en grande partie étrangement muets quant aux solutions concrètes à en tirer.

MICHELE DE SALVIA