



OBSERVATOIRE SUR LE CONTENTIEUX EUROPEEN DES DROIT DE L'HOMME 4/2022

1. ARRÊT DU 11 JUILLET 2022, *MEHMET OSMAN KAVALA C. TÜRKIYE*, GC (EXECUTION, PROCEDURE EN MANQUEMENT)

1. Faits

1. Par une résolution intérimaire du 2 février 2022 le Comité des Ministres a saisi la Cour, en vertu de l'article 46 par. 4 de la CEDH, de la question de savoir si la Türkiye avait manqué à l'obligation, qui lui incombe au titre de son article 46 par. 1, de se conformer à l'arrêt rendu par la Cour dans l'arrêt *Kavala c. Turquie* le 10 décembre 2019.

Le requérant, ressortissant turc résidant à Istanbul, est un homme d'affaires et défenseur des droits de l'homme en Türkiye. Initialement le requérant a été soupçonné d'avoir commis deux infractions : tentative de renversement du gouvernement par la force et la violence dans le cadre des événements survenus à Gezi, et tentative de renversement de l'ordre constitutionnel dans le cadre de la tentative de coup d'État du 15 juillet 2016. Par cet arrêt, la Cour a conclu à des violations de la CEDH à savoir de l'article 5 par. 1 et 4, ainsi que de l'article 18 combiné avec l'article 5 par. 1 concernant la mise en détention provisoire de l'intéressé. Sur le terrain de l'article 18 combiné avec l'article 5 par. 1, la Cour a notamment considéré que les accusations formulées contre M. Kavala ne reposaient pas sur des raisons plausibles de le soupçonner et que le but réel des mesures litigieuses avait été de le réduire au silence et de dissuader d'autres défenseurs des droits de l'homme. M. Kavala a été privé de sa liberté sans interruption entre le 18 octobre 2017, et – au moins – le 2 février 2022, date à laquelle le Comité des Ministres décida de saisir la Cour sur le fondement de l'article 46 par. 4 de la CEDH. À cette date, la privation de liberté de l'intéressé avait duré quatre ans, trois mois et quatorze jours.

2. Droit

2. En matière d'exécution par le Comité des Ministres des arrêts définitifs rendus par la Cour, la CEDH prévoit en son article 46 notamment ce qui suit.

Les Etats intéressés s'engagent à se conformer aux arrêts définitifs de la Cour dans les litiges auxquels ils sont parties (par. 1)

L'arrêt définitif est transmis au Comité qui en surveille l'exécution (par. 2).

Lorsque le Comité des Ministres estime qu'une Haute Partie contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif dans un litige auquel elle est partie, « il peut, après avoir mis en demeure cette partie et par décision prise par un vote à la majorité des deux tiers des

représentants ayant le droit de siéger au Comité, saisir la Cour de la question du respect par cette Partie de son obligation au regard du paragraphe 1 » (par. 4).

Si la Cour constate une violation du paragraphe 1, « elle renvoie l'affaire au Comité des Ministres afin qu'il examine les mesures à prendre. Si la Cour constate qu'il n'y a pas eu violation du paragraphe 1, elle renvoie l'affaire au Comité des Ministres, qui décide de clore son examen. » (par. 5).

La Cour a précisé en ces termes quelle est la nature de la procédure en manquement visée au par. 4 de l'art. 46 de la CEDH.

« La procédure en manquement n'a pas pour but de rouvrir devant la Cour la question de la violation déjà tranchée par l'arrêt initial et elle ne prévoit pas non plus le versement d'une pénalité financière, mais elle vise à ajouter une pression destinée à assurer l'exécution de cet arrêt de la Cour. Elle a été instaurée dans le but d'accroître l'efficacité de la procédure de surveillance – de l'améliorer et de l'accélérer (par. 132).

3. L'arrêt résume ainsi l'argumentaire présenté par les parties.

Pour ce qui est des circonstances liées à l'arrêt *Kavala*, le Comité s'est basé sur la circonstance que les informations communiquées par le gouvernement défendeur laissent fortement présumer que la détention actuelle du requérant n'était que la continuation des violations déjà constatées par la Cour. De ce fait, il avait demandé aux autorités turques de « garantir la libération immédiate du requérant ». Le Comité a rappelé aussi avoir conclu que le raisonnement de la Cour constitutionnelle turque, qui par son arrêt du 23 mars 2021 avait estimé que la détention actuelle du requérant se fondait sur les mêmes preuves déjà examinées par la Cour européenne, ne renfermait au « aucun élément de nature à réfuter la présomption susmentionnée d'une continuation de la violation ». (par.108).

De plus, le Comité a constaté que

« Le maintien arbitraire en détention du requérant sur la base de procédures qui constitu[aient] une utilisation abusive du système de justice pénale, dans le but de le réduire au silence, représent[ait] un manquement flagrant aux obligations de la Turquie découlant de l'article 46, paragraphe 1, de la Convention, de se conformer aux arrêts de la Cour et n'[était] pas acceptable dans un État de droit » (par. 78 et 110).

Le gouvernement défendeur a soutenu pour l'essentiel que l'arrêt de la Cour au fond du 10 décembre 2019 a été exécuté suite à la mise en liberté du requérant en février et en mars 2020 et que, depuis lors, le requérant n'est détenu sur la base d'aucune des accusations ayant été soumises à l'examen de la Cour. En effet, selon le gouvernement, la détention actuelle du requérant est fondée sur une autre accusation, espionnage politique ou militaire (au sens de l'article 328 du CP), et que cette accusation n'a pas été examinée par la Cour dans son arrêt.

De ce fait, toujours selon le gouvernement défendeur, le requérant aurait dû introduire une nouvelle requête au titre des ces nouveaux développements. Il ajoute qu'au lieu de cela, l'intéressé a choisi de soulever ses griefs dans le cadre de la surveillance de l'exécution de l'arrêt par le Comité des Ministres. Il estime que cette approche est contradictoire et incompatible avec le système de protection envisagé par la CEDH.

En définitive, le gouvernement défendeur conclut s'être conformé à l'arrêt de la Cour et qu'aucune circonstance exceptionnelle ne justifie la saisine en question.

4. La Cour a abordé ensuite une question préliminaire liée à l'objet et aux buts que vise à atteindre en l'espèce le recours en manquement prévu à l'art. 46, par. 4 de la CEDH, compte tenu notamment des exceptions et objections soulevées par le gouvernement défendeur.

D'abord, elle tient à souligner que le choix ultime des mesures à prendre pour exécuter un arrêt appartient aux États, sous la surveillance du Comité des Ministres, pour autant que ces mesures soient compatibles avec les « conclusions et l'esprit » de l'arrêt de la Cour et que les règles pour la surveillance de l'exécution des arrêts définissent également la procédure à suivre concernant le recours en manquement prévu à l'article 46 par. 4 de la CEDH.

Pour ce qui est du recours en manquement plus précisément la Cour tient à en rappeler ses prémisses et son contenu.

« Les paragraphes 4 et 5 de l'article 46 habilent le Comité des Ministres à déclencher une procédure en manquement lorsque celui-ci estime qu'une Haute Partie contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif dans un litige auquel elle est partie. Cette procédure n'a pas pour but de rouvrir devant la Cour la question de la violation déjà tranchée par l'arrêt initial. Lors de l'introduction de cette procédure, il a été considéré que la pression politique que constituerait un tel recours devant la Grande Chambre et l'arrêt de celle-ci devraient être suffisants pour que l'État concerné exécute l'arrêt initial de la Cour. En effet, le recours en manquement ne devrait être utilisé que dans des « situations exceptionnelles », comme prévu par la règle n° 11 et le rapport explicatif du Protocole n° 14. Ce critère vise à indiquer que le Comité des Ministres devrait appliquer un seuil élevé pour le déclenchement de cette procédure. Le recours en manquement devait donc être considéré comme une mesure de dernier ressort, lorsque le Comité des Ministres considère que les autres moyens de pression pour assurer l'exécution d'un arrêt se sont finalement révélés infructueux et n'étaient plus adaptés à la situation. Par ailleurs, la procédure en manquement ne vise pas à rompre l'équilibre institutionnel fondamental entre la Cour et le Comité des Ministres. Le droit de saisir la Cour est une prérogative procédurale relevant de la responsabilité du Comité des Ministres. Par conséquent, lorsqu'une telle procédure a été dûment déclenchée, il n'appartient pas à la Cour d'apprécier l'opportunité de ce choix opéré par le Comité des Ministres » (par. 129).

Partant, eu égard aux circonstances de l'espèce et à la « prérogative procédurale » du Comité des Ministres, ainsi qu'aux principes exposés ci-dessus, la Cour considère que la thèse du Gouvernement est étroitement liée à la substance de la question posée par le Comité des Ministres, ce qui commande par conséquent un examen par la Cour de cette question. Pour le même motif la Cour rappelle que les exceptions formulées par le gouvernement défendeur ne sont pas pertinentes dans le cadre d'une procédure en manquement introduite par le Comité des Ministres devant la Cour en vertu de l'article 46 par. 4 de la Convention.

Ainsi,

« Saisie d'une question sur le fondement de l'article 46 par. 4 de la Convention, la Cour doit donc, en dernier ressort, dire si l'exécution d'un arrêt s'est faite de bonne foi et de manière compatible avec les « conclusions et l'esprit » de l'arrêt pour déterminer si l'État défendeur s'est conformé à ses obligations résultant de l'article 46 par. 1. De même, elle considère qu'elle demeure saisie de cette question, nonobstant l'arrêt de condamnation intervenu après le 2 février 2022. » (par. 130).

5. La Cour se réfère, ensuite, aux principes généraux énoncés, en matière de procédure en manquement, dans l'arrêt *Ilgar Mammadov* (recours en manquement) concernant l'exécution de ses arrêts et découlant de l'article 46 par. 1 et 2 de la CEDH et à la nature de

sa propre tâche en cas d'ouverture d'une telle procédure en vertu de l'article 46 par. 4. Et la Cour de préciser comme suit la nature et le but de ces principes.

En premier lieu « Le Comité des Ministres, étant responsable de la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour, accomplit une tâche particulière qui consiste à appliquer les règles de droit pertinentes. Les obligations d'une Partie contractante découlant de l'article 46 par. 1 de la Convention reposent sur les principes de droit international relatifs à la cessation, à la non-répétition et à la réparation. En effet, le mécanisme de surveillance instauré par l'article 46 de la Convention fournit un cadre complet pour l'exécution des arrêts de la Cour, renforcé par la pratique du Comité des Ministres. Dans une procédure en manquement, la Cour est appelée à livrer une appréciation juridique définitive sur la question du respect de l'arrêt en question. Dans ce cadre, la Cour prendra en considération tous les aspects de la procédure devant le Comité des Ministres, notamment les mesures par lui indiquées » (par. 133).

En second lieu « La Cour a souligné la compétence du Comité des Ministres pour déterminer précisément les mesures qu'un État doit prendre pour réparer dans toute la mesure du possible les violations constatées. Elle a également jugé que, si elle n'est pas soulevée dans le cadre de la procédure en manquement prévue à l'article 46 par. 4 et 5 de la Convention, la question du respect par les Hautes Parties contractantes de ses arrêts échappe à sa compétence » (par. 134)

En troisième lieu « Quant à la période qu'il lui faut prendre en compte pour déterminer si un État a manqué à son obligation de se conformer à un arrêt, la Cour observe que, comme indiqué dans l'arrêt *Ilgar Mammadov* (recours en manquement) précité, la date à laquelle le Comité des Ministres la saisit d'une question sur le fondement de l'article 46 § 4 correspond à la date à laquelle il a estimé que l'État concerné avait refusé de se conformer à un arrêt définitif, au sens de l'article 46 par. 4. En conséquence, et compte tenu de la décision du Comité des Ministres, la Cour considère que le point de départ de son examen doit être la date à laquelle elle est saisie d'une question sur le fondement de l'article 46 par. 4 de la Convention, en l'espèce, donc, le 2 février 2022 » (par. 135).

6. Appliquant en l'espèce les principes susmentionnés, la Cour rappelle en particulier avoir conclu sur le terrain de l'article 18 combiné avec l'article 5, par. 1 de la CEDH que les accusations formulées contre M. Kavala ne reposaient pas sur des raisons plausibles de le soupçonner et que le but réel des mesures litigieuses avait été de le réduire au silence et de dissuader d'autres défenseurs des droits de l'homme. La Cour rappelle aussi qu'en tout dernier lieu le Comité des Ministres, dans sa résolution du 2 février 2022, a déclaré que, « n'ayant pas assuré la libération immédiate du requérant, la République de Turquie refuse de se conformer à l'arrêt définitif de la Cour ». En particulier, quant à la portée de l'arrêt *Kavala* qui a statué sur le fond de l'affaire, la Cour a conclu, dans son analyse globale à l'absence de raison plausible de soupçonner l'intéressé d'avoir commis une quelconque infraction pénale, en relevant notamment que ces mesures étaient essentiellement fondées non seulement sur des faits ne pouvant raisonnablement être considérés comme des actes pénalement répréhensibles en droit interne, mais aussi sur des faits liés en grande partie à l'exercice de droits conventionnels (arrêt au fond, par 157). Pour ce qui est de l'article 18 de la Convention, la Cour rappelle avoir jugé à la lumière des éléments considérés dans leur ensemble, qu'il était établi au-delà de tout doute raisonnable que les mesures dénoncées en l'espèce poursuivaient un but inavoué, contraire à l'article 18 de la Convention, à savoir réduire le requérant au silence. En outre, compte tenu de la nature des charges portées contre

l'intéressé, elle a considéré que les mesures en cause étaient susceptibles d'avoir un effet dissuasif sur le travail des défenseurs des droits de l'homme. Par conséquent, elle conclut que la restriction de la liberté du requérant a été imposée à des fins autres que celle de le traduire devant une autorité judiciaire compétente en raison d'un soupçon raisonnable qu'il ait commis une infraction. De ce fait il y a eu violation de l'article 18 combiné avec l'article 5 par. 1 de la Convention.

Partant,

« Le constat de violation de l'article 5 par. 1, lu isolément et combiné avec l'article 18, que la Cour a formulé dans l'arrêt *Kavala* a eu pour effet de vicier toute mesure résultant des accusations relatives aux événements de Gezi et à la tentative de coup d'État. Par ailleurs, à défaut d'autres circonstances suffisantes et pertinentes propres à démontrer que M. Kavala se livrait à une activité délictuelle, toute mesure, privative de liberté notamment, prise pour des motifs liés au même contexte factuel impliquerait une prolongation de la violation des droits de M. Kavala ainsi qu'un manquement à l'obligation qui incombe à l'État défendeur de se conformer à l'arrêt de la Cour conformément à l'article 46 par. 1 de la Convention » (par. 145).

A cet égard, la Cour réitère ce qu'elle avait déjà précisé dans son arrêt au fond en matière d'exécution de son arrêt.

« Il convient donc d'admettre que la nature même de la violation constatée pourrait ne pas laisser réellement de choix parmi différentes sortes de mesures susceptibles d'y remédier. C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit d'une détention jugée par la Cour comme étant manifestement injustifiée au regard de l'article 5 par.1, dans la mesure où un besoin urgent de mettre fin à la violation s'impose, compte tenu de l'importance du droit fondamental à la liberté et à la sûreté. Cela vaut d'autant plus lorsqu'il s'agit, comme en l'espèce, d'une violation qui tire son origine d'une détention jugée également contraire à l'article 18 combiné avec l'article 5 par. 1 de la Convention » (par. 147).

Par voie de conséquence

« Le fait de donner des indications en vertu de l'article 46, comme en l'espèce, permet tout d'abord à la Cour de s'assurer, dès le prononcé de son arrêt, de l'efficacité de la protection prévue par la Convention et d'empêcher une prolongation de la violation des droits en cause, puis d'assister le Comité des Ministres dans le cadre de la surveillance de l'exécution de l'arrêt final. En outre, ces indications permettent et enjoignent à l'État concerné de mettre fin, le plus vite possible, à la violation de la Convention constatée par la Cour » (par. 148).

Quant aux nouvelles poursuites diligentées contre le requérant après le prononcé de l'arrêt au fond, s'agissant de la question de savoir si les charges retenues contre le requérant ont substantiellement changé, la Cour souligne ce qui suit.

« Dans le cadre d'une procédure en manquement faisant suite à un constat de violation de l'article 5 par.1, lu isolément et combiné avec l'article 18, elle ne saurait écarter les conclusions et les indications destinées à l'État défendeur qu'elle a formulées dans son arrêt initial au seul motif qu'une nouvelle charge a été retenue contre l'intéressé en vertu du droit interne. En effet, une simple requalification des mêmes faits ne saurait pas, en principe, modifier le fondement des conclusions de l'arrêt initial, car pareille requalification ne constituerait qu'une appréciation différente de faits ayant déjà examinés par la Cour. Dans son analyse, la Cour doit donc aller au-delà des apparences et rechercher la réalité de la situation litigieuse. S'il n'en allait pas ainsi, l'obligation de se conformer à l'arrêt rendu par la Cour se trouverait vidée de sa substance en pratique. L'examen de la Cour présente

manifestement une importance capitale lorsque, comme en l'espèce, la libération immédiate d'une personne détenue a été ordonnée par la Cour à la suite d'une violation de l'article 5 par. 1, lu isolément et combiné avec l'article 18 » par. 162).

Après avoir examiné en détail les différents éléments concernant la nouvelle accusation d'espionnage militaire ou politique, la Cour a conclu que

« Ni les décisions relatives à la détention de M. Kavala, ni l'acte d'accusation, ne contiennent un quelconque fait substantiellement nouveau, en lien avec les éléments constitutifs de l'infraction visée à l'article 328 du CP (informations ou documents appartenant à l'État et relevant par essence de « secrets d'État », et obtention ou divulgation de pareils documents ou informations), de nature à justifier ce nouveau soupçon. Comme elles l'avaient fait dans le cadre de la détention initiale de l'intéressé que la Cour a été appelée à examiner dans l'arrêt *Kavala* (précité), les autorités d'enquête ont une fois encore fait référence à de nombreux actes accomplis en toute légalité pour justifier le maintien en détention provisoire de M. Kavala, nonobstant les garanties prévues par la Constitution contre la détention arbitraire » (par. 166).

7. La Cour tient à préciser, enfin, que

« Toute la structure de la CEDH repose sur le postulat général que les autorités publiques des États membres agissent de bonne foi. Cette structure englobe la procédure de surveillance, et l'exécution d'un arrêt doit se faire de bonne foi et de manière compatible avec les « conclusions et l'esprit » de l'arrêt. De plus, l'obligation relative à la bonne foi revêt une importance cruciale lorsque la Cour a conclu, comme en l'espèce, à la violation de l'article 18, dont l'objet et le but sont d'interdire le détournement de pouvoir » (par. 169).

Il y va, en fait, du respect du principe de la prééminence du droit que les États se sont engagés à respecter en ratifiant la CEDH.

Compte tenu des conclusions qu'elle a formulées, la Cour estime que

« Les mesures indiquées par la Türkiye ne lui permettent pas de conclure que l'État partie concerné a agi « de bonne foi », de manière compatible avec les « conclusions et l'esprit » de l'arrêt *Kavala*, ou de façon à rendre concrète et effective la protection des droits reconnus par la Convention et dont la Cour a constaté la violation dans ledit arrêt » (par. 173).

En conclusion la Cour est d'avis que la Türkiye a manqué à l'obligation qui lui incombait au titre de l'article 46 par. 1 de se conformer à l'arrêt *Kavala* c. Turquie du 10 décembre 2019. Elle ajoute que ce constat de violation

« Signifie que l'obligation première, résultant de l'arrêt initial, qu'est la *restitutio in integrum*, avec toutes les conséquences qui en découlent, continue d'exister, et qu'il incombe au Comité des Ministres de continuer à surveiller l'exécution de l'arrêt initial de la Cour » (par. 175).

3. *Bref commentaire*

8. La valeur interprétative et didactique de l'arrêt en question, qui a statué sur un recours en manquement des obligations incombant à un État partie à la CEDH (recours d'ailleurs émanant du Comité des Ministres qui est l'un des deux organes décisionnels de la CEDH), déborde largement le cadre de l'affaire *Kavala*.

Cet arrêt précise à la fois les objectifs à atteindre pour que le contrôle juridictionnel de la Cour soit effectif et fixe une méthode d'examen des tenants et des aboutissants découlant des circonstances précises d'une affaire donnée.

Quant aux objectifs poursuivis par la procédure d'exécution d'un arrêt de la Cour, objectifs qui s'inscrivent dans le cadre d'une discipline à la fois politique et juridique à laquelle sont tenus les Etats parties à la CEDH, la Cour souligne avec force que la structure du texte conventionnel repose sur le « postulat général » de la « bonne foi » dont doivent témoigner nécessairement les autorités nationales intéressées. Cette « bonne foi » d'ailleurs doit être compatible avec les « conclusions et l'esprit » de l'arrêt.

Quant à la méthode d'examen, dont le soubassement est constitué à l'évidence par la détermination sincère dont doivent témoigner les autorités nationales afin de se conformer à un arrêt au fond rendu par la Cour, elle vise notamment à détecter d'éventuels « détournements de pouvoir », confinant comme en l'espère à un abus caractérisé.

En effet, comme le Comité des Ministres l'a constaté dans le cadre de la procédure de surveillance de l'exécution de l'arrêt Kavala, le maintien arbitraire en détention du requérant sur la base de procédures constituant une utilisation abusive du système de justice pénale dans le but de le réduire au silence est un manquement flagrant aux obligations de l'Etat défendeur, ce qui est inacceptable dans un Etat de droit.

Les expressions et les termes utilisés à la fois par la Cour et le Comité traduisent à l'évidence une profonde insatisfaction face aux atermoiements incompréhensibles d'un Etat partie à la CEDH.

MICHELE DE SALVIA