



Doc. 13087

07 janvier 2013

Assurer la viabilité de la Cour de Strasbourg: les insuffisances structurelles dans les Etats Parties

Rapport¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Serhii KIVALOV, Ukraine, Groupe démocrate européen

Résumé

Ce sont «en premier lieu» les Etats Parties qui doivent veiller à ce que la Convention européenne des droits de l'homme soit appliquée effectivement au niveau national, parallèlement à la Cour européenne des droits de l'homme et au Comité des Ministres.

La commission des questions juridiques et des droits de l'homme déplore le fait que la Cour «reste surchargée d'affaires répétitives qui révèlent d'importants dysfonctionnements dans les systèmes juridiques nationaux». Elle dresse la liste de neuf Etats (Bulgarie, Grèce, Italie, République de Moldova, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Turquie et Ukraine) qui continuent de connaître de «graves problèmes structurels» – ajoutant que les Etats qui représentent un grand nombre de requêtes par rapport à leur population devraient aussi faire l'objet d'un examen approfondi.

La commission appelle les Etats Parties à la Convention à mettre en place des stratégies et des plans d'action pour résoudre leurs problèmes structurels, et à modifier leur législation conformément à la jurisprudence de la Cour. Les Etats Parties devraient aussi envisager l'instauration d'un organisme national uniquement chargé de l'exécution des arrêts de la Cour. En outre, les parlements nationaux devraient prendre une part active à l'exécution de ces arrêts, et notamment à l'exécution de ceux qui révèlent des dysfonctionnements structurels.

Les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe sont également invités «à accentuer les pressions et à prendre des mesures plus fermes» lorsqu'un Etat Partie tarde à appliquer un arrêt de la Cour ou persiste à ne pas l'appliquer.

1. Renvoi en commission: [Doc. 12370](#), Renvoi 3716 du 8 octobre 2010.



| Sommaire | Page |
|--|-------------|
| A. Projet de résolution | 3 |
| B. Projet de recommandation | 5 |
| C. Exposé des motifs, par M. Kivalov, rapporteur | 6 |
| 1. Introduction | 6 |
| 1.1. Mandat du rapporteur | 6 |
| 1.2. Travaux antérieurs de la commission | 6 |
| 1.3. Objectif du présent rapport | 6 |
| 2. Définitions | 7 |
| 2.1. Problème structurel/systémique et procédure de l'arrêt pilote | 7 |
| 2.2. Affaires de référence et affaires répétitives | 7 |
| 3. Aperçu des insuffisances structurelles/systémiques majeures | 8 |
| 3.1. Identification des Etats concernés | 8 |
| 3.2. Présentation | 10 |
| 3.3. Contrôle parlementaire | 17 |
| 4. Conclusion et propositions | 18 |
| 4.1. Mesures à prendre lors de l'évaluation de la recevabilité d'une requête devant la Cour | 18 |
| 4.2. Mesures à prendre en cours de procédure devant la Cour | 19 |
| 4.3. Mesures à prendre au stade de l'exécution des arrêts de la Cour | 20 |
| 4.4. Mesures visant l'élimination des insuffisances structurelles/systémiques dans les Etats Parties | 21 |
| Annexe 1 – Nombre total de nouvelles requêtes attribuées à une formation judiciaire | 22 |
| Annexe 2 – Liste des 29 arrêts pilotes rendus par la Cour (au 12 novembre 2012) | 23 |

A. Projet de résolution ²

1. Aux yeux de l'Assemblée parlementaire, la viabilité du système de protection des droits de l'homme fondé sur la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5, «la Convention») relève de la responsabilité commune – outre le Comité des Ministres – des Etats Parties et de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»). Cependant, ce sont en premier lieu les Etats Parties qui doivent veiller à ce que la Convention soit effectivement appliquée au niveau national.
2. L'Assemblée rappelle ses précédents travaux sur le sujet, et notamment les textes qu'elle a adoptés concernant l'exécution des arrêts de la Cour, dont les Résolutions 1516 (2006) et 1787 (2011) et les Recommandations 1764 (2006) et 1955 (2011), ainsi que sa Résolution 1856 (2012) «Garantir l'autorité et l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme».
3. L'Assemblée déplore que la Cour reste surchargée d'affaires répétitives qui révèlent d'importants dysfonctionnements dans les systèmes juridiques nationaux. La plupart de ces affaires portent sur des problèmes structurels identifiés par une jurisprudence bien établie, comme la durée excessive des procédures judiciaires, la non-exécution chronique des décisions judiciaires internes, les décès et mauvais traitements dus à des fonctionnaires des forces de l'ordre et l'absence d'enquêtes effectives à leur sujet, l'illégalité et la durée excessive des placements en détention provisoire. Par ailleurs, certains Etats Parties présentent des insuffisances structurelles/systémiques particulières, dont certaines sont propres à un seul système juridique national.
4. L'Assemblée confirme (comme déjà souligné dans la Résolution 1787 (2011)) que la Bulgarie, la Grèce, l'Italie, la République de Moldova, la Pologne, la Roumanie, la Fédération de Russie, la Turquie et l'Ukraine connaissent les plus graves problèmes structurels, sources d'inquiétants retards dans l'exécution des arrêts de la Cour. Néanmoins, en vue d'assurer la viabilité de la Cour de Strasbourg, les Etats Parties représentant un grand nombre de requêtes rapporté à leur population ne devraient pas être exemptés d'un examen de problèmes structurels.
5. L'Assemblée tient à souligner que, lorsque la Cour de Strasbourg a identifié des insuffisances structurelles majeures et complexes dans les Etats Parties, il convient d'assurer, outre leur examen par le Comité des Ministres dans le cadre de la «procédure de surveillance soutenue», une surveillance nationale régulière et rigoureuse pour y remédier convenablement.
6. L'Assemblée s'inquiète vivement de cette situation, qui sape l'efficacité du système de la Convention et empêche la Cour de se concentrer sur des questions nouvelles et importantes concernant l'interprétation et l'application de la Convention.
7. Par conséquent, l'Assemblée appelle les Etats Parties:
 - 7.1. à accentuer leurs efforts pour exécuter pleinement et rapidement les arrêts de la Cour, notamment en appliquant la Déclaration et le Plan d'action d'Interlaken (19 février 2010) ainsi que la Déclaration d'Izmir (27 avril 2011) et la Déclaration de Brighton (20 avril 2012), en particulier à travers les mesures suivantes:
 - 7.1.1. en priorité, mettre en place des stratégies complètes visant à résoudre les problèmes structurels et à coordonner ces stratégies au plus haut niveau politique;
 - 7.1.2. transmettre rapidement des plans d'action au Comité des Ministres;
 - 7.1.3. envisager l'instauration d'un organisme national uniquement chargé de l'exécution des arrêts de la Cour, afin d'éviter un conflit d'intérêts avec l'agent représentant le gouvernement devant la Cour;
 - 7.2. à modifier leur législation en accord avec les normes découlant de la jurisprudence de la Cour et à veiller à ce que la Convention soit appliquée par toutes les autorités nationales concernées;
 - 7.3. à mettre en place des recours internes effectifs, principalement dans les domaines touchés par les problèmes structurels;

2. Projet de résolution adopté à l'unanimité par la commission le 12 novembre 2012.

7.4. à prendre des mesures complètes pour mieux faire connaître les normes de la Convention telles qu'interprétées par la Cour. Dans les Etats Parties présentant des problèmes structurels majeurs, il pourrait s'agir entre autres des mesures suivantes:

7.4.1. créer et mettre à la disposition du public une base de données sur la jurisprudence de la Cour, comprenant notamment la traduction officielle;

7.4.2. améliorer la formation juridique, afin d'approfondir la connaissance de la Convention par les professionnels du droit;

7.5. à renforcer la coopération entre les autorités nationales et la société civile, les barreaux, les experts et les institutions nationales des droits de l'homme.

8. Les travaux antérieurs de l'Assemblée ont montré la nécessité d'accentuer le rôle des parlements nationaux dans le suivi de la mise en œuvre effective des normes de la Convention au niveau national. Par conséquent, l'Assemblée:

8.1. appelle à nouveau les Etats Parties à mettre en pratique les principes fondamentaux du contrôle parlementaire dans ce domaine, tels qu'énoncés dans sa [Résolution 1823 \(2011\)](#) sur les parlements nationaux: garants des droits de l'homme en Europe;

8.2. invite les parlements à veiller à ce que les commissions parlementaires chargées de surveiller le respect des obligations en matière de droits de l'homme prennent une part active à l'exécution des arrêts pilotes de la Cour et des autres arrêts révélant des problèmes structurels;

8.3. invite les membres de l'Assemblée à interroger régulièrement, en leur qualité de parlementaires nationaux, leur gouvernement sur l'exécution des arrêts de la Cour.

B. Projet de recommandation³

1. L'Assemblée parlementaire, renvoyant à sa Résolution (2013) «Assurer la viabilité de la Cour de Strasbourg: les insuffisances structurelles dans les Etats Parties», encourage vivement le Comité des Ministres à continuer d'utiliser tous les moyens à sa disposition pour assurer la viabilité de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») et lui recommande, à cet effet:

1.1. d'envisager de développer davantage la base de données de la Cour HUDOC pour qu'elle englobe toute la jurisprudence de la Cour, y compris les affaires pendantes devant la Cour, ainsi que sa propre base de données avec des informations concernant la mise en œuvre de ses arrêts. Cette dernière base de données devrait aussi comprendre des informations sur l'utilisation par la Cour de la procédure de l'«arrêt pilote» et sur les mesures de surveillance adoptées par le Comité des Ministres;

1.2. de continuer à traiter en priorité l'exécution des arrêts pilotes de la Cour et des autres arrêts révélant des problèmes structurels;

1.3. d'envisager la possibilité de produire des analyses d'ordre statistique concernant les progrès réalisés dans l'élimination des insuffisances structurelles telles qu'identifiées par la Cour et le Comité des Ministres.

2. L'Assemblée réitère son appel, déjà formulé dans ses Recommandations [1764 \(2006\)](#) et [1955 \(2011\)](#) sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, à accentuer les pressions et à prendre des mesures plus fermes lorsqu'un Etat Partie tarde à appliquer un arrêt de la Cour ou persiste à ne pas l'appliquer.

3. Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 12 novembre 2012.

C. Exposé des motifs, par M. Kivalov, rapporteur

1. Introduction

1.1. Mandat du rapporteur

1. La proposition de résolution intitulée «Assurer la viabilité de la Cour de Strasbourg: insuffisances structurelles dans les Etats Parties» a été renvoyée à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme le 8 octobre 2010 pour rapport⁴. La commission m'a désigné comme rapporteur le 17 novembre 2010. Point important, le présent rapport est lié aux rapports précédents de M. Christos Pourgourides (Chypre, PPE/DC) et au mandat en cours de son successeur, M. Klaas de Vries (Pays-Bas, SOC), sur le thème plus large de «La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme⁵».

1.2. Travaux antérieurs de la commission

2. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme a déjà réfléchi à plusieurs occasions à l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»). En particulier, elle a publié sept rapports sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour⁶. Le dernier rapport à ce sujet, préparé par M. Pourgourides, a montré que plusieurs pays présentaient encore des insuffisances structurelles entravant la bonne mise en œuvre des arrêts de la Cour de Strasbourg⁷. Le rapport souligne la persistance de problèmes dans neuf Etats membres du Conseil de l'Europe (Bulgarie, Grèce, Italie, République de Moldova, Pologne, Roumanie, Fédération de Russie, Turquie et Ukraine). En conséquence, l'Assemblée s'est dite vivement préoccupée par la persistance d'insuffisances structurelles majeures, qui portent gravement atteinte à la prééminence du droit dans les Etats concernés, et a appelé les neuf Etats susmentionnés à trouver une solution⁸. Cependant, comme le souligne Mme Marie-Louise Bemelmans-Videc dans son rapport, «il est clair qu'une approche unique ne serait pas adaptée aux besoins de l'amélioration des recours internes (imposer au législateur de chaque Etat d'adopter une législation identique n'aurait, par exemple, guère de sens). La Cour reconnaît que les Etats Parties ont besoin de souplesse pour agir dans les limites de leurs différents cadres juridiques et caractéristiques nationales⁹».

1.3. Objectif du présent rapport

3. Je m'efforcerai dans cet exposé des motifs de définir les termes d'«insuffisance structurelle», d'«affaire de référence» et d'«affaire répétitive» et d'exposer les mesures prises par les neuf Etats énumérés dans le rapport de M. Pourgourides pour mettre fin à leurs insuffisances structurelles. Outre quelques suggestions générales, je recommanderai des mesures à prendre au niveau national, dont la surveillance de l'exécution des arrêts par les parlements nationaux, afin de veiller à ce que les lacunes structurelles soient résolues de manière prompte et adéquate, dans l'intérêt de la viabilité de la Cour de Strasbourg. Aux fins du présent rapport, j'ai demandé aux délégations parlementaires des neuf Etats Parties susmentionnés de commenter les mesures prises pour remédier aux insuffisances structurelles majeures; à ce jour, je n'ai reçu de réponse que de trois délégations, la Bulgarie, la Pologne et la Turquie.

4. Renvoi 3716, [Doc. 12370](#) du 28 septembre 2010.

5. Pour connaître l'état d'avancement du rapport auquel M. de Vries travaille actuellement, voir «Rapports en cours d'élaboration au sein des commissions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe», [AS/Inf \(2012\) 10](#) du 25 octobre 2012.

6. Ces rapports ont donné lieu à sept résolutions et à six recommandations. Voir la [Résolution 1226 \(2000\)](#) et la [Recommandation 1477\(2000\)](#) du 14 janvier 2000; la [Résolution 1268 \(2002\)](#) et la [Recommandation 1546 \(2002\)](#) du 22 janvier 2002; la [Résolution 1297\(2002\)](#) et la [Recommandation 1576 \(2002\)](#) du 23 septembre 2002; la [Résolution 1381 \(2004\)](#) du 22 juin 2004; la [Résolution 1411 \(2004\)](#) et la [Recommandation 1685 \(2004\)](#) du 23 novembre 2004; la [Résolution 1516 \(2006\)](#) et la [Recommandation 1764 \(2006\)](#) du 2 octobre 2006; la [Résolution 1787 \(2011\)](#) et la [Recommandation 1955 \(2011\)](#) du 26 janvier 2011.

7. «La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme», 7^erapport de M. Christos Pourgourides (Chypre, PPE/DC), [Doc. 12455](#) du 20 décembre 2010.

8. Voir la [Résolution 1787 \(2011\)](#).

9. «Garantir l'autorité et l'efficacité de la Convention européenne des droits de l'homme», rapport de Mme Marie-Louise Bemelmans-Videc (Pays-Bas, PPE/DC), [Doc. 12811](#) du 3 janvier 2012, paragraphe 33.

2. Définitions

2.1. Problème structurel/systémique et procédure de l'arrêt pilote

4. Le terme de problème «structurel» ou «systémique» apparaît fréquemment dans les documents du Comité des Ministres et dans les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Il s'agit d'une expression relativement récente de l'idée, inhérente au mécanisme de la Convention, que les problèmes mis en avant par les violations constatées appellent des mesures non seulement individuelles, mais aussi générales, lorsque de nouvelles violations similaires risquent de se produire¹⁰.

5. La Cour et le Comité des Ministres ont tous deux souligné l'importance de traiter en priorité les affaires qui révèlent des problèmes structurels ou systémiques majeurs¹¹. Le 31 mars 2011, la Cour a ajouté à son Règlement un article spécial, l'article 61, consacré à la «procédure de l'arrêt pilote¹²». L'article 61.1 précise que la Cour peut appliquer cette procédure «lorsque les faits à l'origine d'une requête introduite devant elle révèlent l'existence, dans la Partie contractante concernée, d'un problème structurel ou systémique ou d'un autre dysfonctionnement similaire qui a donné lieu ou est susceptible de donner lieu à l'introduction d'autres requêtes analogues». Les affaires sélectionnées pour cette procédure se voient «réserver un traitement prioritaire» (article 61.2. c).

6. Ainsi, un problème structurel ou systémique peut être défini comme un «dysfonctionnement» du système juridique national susceptible d'entraîner, en particulier, de nombreuses requêtes devant la Cour de Strasbourg. La Cour définit ce type de problème dans le contexte des circonstances particulières de la cause. Comme l'indique le Comité directeur des droits de l'homme (CDDH), un problème structurel ou systémique «trouve son origine dans une législation ou absence de législation ou une pratique administrative ou judiciaire qui pourrait être contraire à la Convention (durée de la garde à vue, durée des procédures, conditions de détention, non-exécution d'arrêts définitifs, droit de propriété...¹³)». Cependant, dans la pratique du Comité des Ministres, le fait qu'un groupe d'arrêts non exécutés soit restreint n'empêche pas le problème structurel sous-jacent d'être considéré comme important¹⁴.

2.2. Affaires de référence et affaires répétitives

7. Les rapports annuels du Comité des Ministres distinguent les affaires «de référence», «répétitives» et «isolées¹⁵».

8. Une «affaire de référence» est une affaire que soit la Cour dans l'un de ses arrêts, soit le Comité des Ministres a identifié «comme révélant un nouveau problème structurel ou général dans un Etat défendeur et qui [nécessite] donc l'adoption de nouvelles mesures de caractère général plus ou moins importantes selon le cas (celles-ci pouvant déjà avoir été adoptées à la date de l'arrêt)¹⁶». Le terme désigne aussi les «arrêts pilotes», qui vont au-delà de l'affaire concernée pour couvrir toutes les affaires similaires révélant le même problème sous-jacent¹⁷. Dans un arrêt pilote, la Cour vise à : a) «déterminer s'il y a eu violation de la Convention dans le cas particulier à l'étude»; b) «identifier le dysfonctionnement de la législation interne qui est à l'origine de la violation»; c) «donner des indications claires au Gouvernement quant à la manière d'éliminer ce dysfonctionnement»; et d) «susciter la création d'un recours interne apte à s'appliquer aux

10. D'après la pratique du Comité des Ministres, les mesures individuelles doivent mettre fin à la violation et en effacer les conséquences pour la partie lésée, tandis que les mesures générales visent à empêcher de nouvelles violations similaires de la Convention. Voir en particulier le 5^e rapport annuel du Comité des Ministres, «Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme», Conseil de l'Europe, avril 2012, p. 16.

11. Voir les statistiques concernant les Etats défendeurs présentant des problèmes structurels majeurs, AS/Jur/Inf (2011) 05 rev 2, 18 avril 2011.

12. Article 61, [Règlement de la Cour](#) du 1^{er} mai 2012, p. 44-45. L'ajout de cet article répond à la demande adressée à la Cour lors de la Conférence d'Interlaken sur l'avenir de la Cour (février 2010), à savoir de «mettre en place des standards clairs et prévisibles pour la procédure dite d'«arrêts pilotes» concernant la sélection des requêtes, la procédure à suivre et le traitement des affaires suspendues». «Adoption d'un nouvel article du Règlement pour le traitement des violations structurelles et systémiques des droits de l'homme en Europe», communiqué de presse du greffier de la Cour, n° 256, 24 mars 2011. Voir aussi la [fiche thématique](#) «Les arrêts pilotes» établie par l'Unité de la presse de la Cour européenne des droits de l'homme, juillet 2012.

13. «Premier rapport du CDDH sur la mise en œuvre de la déclaration d'Interlaken», [CDDH\(2010\)010 Addendum I](#), 18 juin 2010, annexe III, paragraphe 6.

14. 5^e rapport annuel (2011), *op. cit.*, p. 40.

15. Voir par exemple «Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme», 4^e rapport annuel du Comité des Ministres (2010), avril 2011, annexe 2, p. 32.

16. *Ibid.*

17. *Ibid.*

affaires similaires (y compris celles qui sont déjà pendantes devant la Cour dans l'attente du prononcé de l'arrêt pilote), ou au moins conduire au règlement de toutes les affaires de ce type pendantes devant la Cour»¹⁸.

9. Les affaires dans lesquelles la violation est intimement liée aux circonstances spécifiques de la cause et n'est guère susceptible de se reproduire sont appelées «affaires isolées»¹⁹.

10. Les «affaires répétitives» «concernent des problèmes structurels ou généraux déjà soulevés devant le Comité des Ministres dans le cadre d'une ou plusieurs affaires de référence; elles sont normalement regroupées (avec l'affaire de référence tant que celle-ci est pendante) aux fins de l'examen par le Comité des Ministres»²⁰.

3. Aperçu des insuffisances structurelles/systemiques majeures

11. Dans sa [Résolution 1787](#) (2011) sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, l'Assemblée note la persistance d'insuffisances systémiques majeures, qui suscitent des violations répétées de la Convention et portent gravement atteinte à la prééminence du droit dans les Etats concernés. Les défaillances systémiques ou structurelles les plus répandues, qui représentent autant de problèmes internes communs à plusieurs Etats, sont recensées et examinées dans la partie 3.2 du présent rapport.

12. Il existe en outre des insuffisances structurelles ou systémiques ou systématiques spécifiques à certains Etats Parties. Certaines d'entre elles n'existent que dans un seul système juridique national. Ce type d'insuffisance requiert une attention particulière de la part des autorités nationales.

3.1. Identification des Etats concernés

13. Pour savoir quels Etats présentent des insuffisances structurelles majeures, il faut analyser les statistiques de la Cour européenne des droits de l'homme²¹ et les rapports annuels du Comité des Ministres sur l'exécution des arrêts de la Cour²². Il faut noter que les insuffisances structurelles qui existent dans les systèmes juridiques des Etats Parties sont d'une grande complexité. Dans le présent rapport, je m'efforcerai de tenir compte de toutes les approches et de tous les facteurs qui peuvent influencer l'évaluation objective des problèmes en jeu.

14. La plupart des Etats Parties à la Convention appartiennent à la famille juridique romano-germanique, où le précédent n'est pas supposé jouer un rôle homogène. Il n'y a rien d'étonnant à ce que ni les gouvernements, ni la société civile de ce qu'on appelle les «nouvelles démocraties» n'aient véritablement appliqué la jurisprudence de la Cour de Strasbourg. Les difficultés à mettre en œuvre les normes de la Convention peuvent aussi s'expliquer par une approche conservatrice de l'application des textes juridiques internationaux ou par la dimension politique du principe de la souveraineté nationale.

15. Quatre indicateurs permettent d'identifier les pays présentant des insuffisances structurelles ou systématiques majeures.

16. Le premier est le nombre de requêtes pendantes devant la Cour, comprenant les nouvelles requêtes déposées en 2011. Les données tirées du rapport de la Cour pour l'année 2011 montrent qu'au 31 décembre 2011, quatre Etats Parties représentaient plus de la moitié de son rôle (54,3 %): 26,6 % des affaires pendantes concernaient la Russie, 10,5 % la Turquie, 9,1 % l'Italie et 8,1 % la Roumanie²³. Les requêtes pendantes contre l'Ukraine représentaient 6,8 % du total des requêtes pendantes, chiffre qui s'élevait à 4,5 % pour la Serbie, 4,2 % pour la Pologne, 2,8 % pour la République de Moldova et 2,7 % pour la Bulgarie²⁴. Ainsi, en 2011, neuf Etats Parties à la Convention constituaient 75,3 % de la charge de travail de la Cour: la Fédération de Russie, la Turquie, l'Italie, la Roumanie, l'Ukraine, la Serbie, la Pologne, la République de

18. «La procédure de l'arrêt pilote», [note d'information](#) du greffier de la Cour européenne des droits de l'homme, 2009, paragraphe 3.

19. Dans le 5^e rapport annuel (2011), elles sont regroupées avec les affaires de référence; voir p. 31.

20. 4^e rapport annuel, *op. cit.* Cela étant, le Comité des Ministres remarque que «la distinction entre affaires "de référence" et "isolées" peut être difficile à établir lorsque l'affaire est examinée pour la première fois; il peut ainsi arriver qu'une affaire initialement qualifiée comme étant "isolée" soit par la suite requalifiée comme étant "de référence" à la lumière de nouvelles informations attestant de l'existence d'un problème général».

21. Voir les [Informations statistiques](#) de la Cour européenne des droits de l'homme.

22. Voir «Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme», [Publications](#) du Comité des Ministres.

23. [Rapport annuel 2011](#) du greffe de la Cour européenne des droits de l'homme, 2012, p. 156.

24. *Ibid.*

Moldova et la Bulgarie. D'après les statistiques de la Cour pour 2011, le nombre total de nouvelles requêtes attribuées à une formation judiciaire s'élevait à 64 547²⁵. Les Etats Parties suivants présentaient le plus grand nombre de nouvelles requêtes en 2011: la Fédération de Russie, la Turquie, la Roumanie, la Pologne, l'Italie, l'Ukraine, la Serbie, la Suède, l'Allemagne et la France²⁶.

17. Le deuxième indicateur important est le nombre de requêtes rapporté à la population du pays, à savoir pour 10 000 habitants. Etant donné que «l'ensemble des pays membres du Conseil de l'Europe comptaient au 1^{er} janvier 2011 environ 819 millions d'habitants», «[l]e nombre moyen de requêtes attribuées à une formation judiciaire pour 10 000 habitants était de 0,79 en 2011²⁷». Les pays au plus fort taux de requêtes par rapport à leur population ne sont pas forcément ceux où les requêtes ont été les plus nombreuses. En 2011, les pays présentant le plus fort taux de requêtes pour 10 000 habitants étaient les suivants: la Serbie (5,10), le Monténégro (5,02), la République de Moldova (2,88), la Croatie (2,69), l'Estonie (2,58), le Liechtenstein (2,50), la Roumanie (2,43), Monaco (2,42), la Slovénie (2,08) et la Suède (2,02)²⁸. Excepté la Roumanie, la liste ci-dessus ne comprend pas les Etats dans lesquels le nombre absolu de requêtes est le plus élevé, à savoir la Fédération de Russie, la Turquie, la Pologne, l'Ukraine et l'Italie.

18. Le troisième indicateur est le nombre d'arrêts pilotes (ou «quasi-pilotes») par Etat Partie. Conformément aux nouvelles méthodes de travail adoptées par le Comité des Ministres en décembre 2010 lors de la 1100^e réunion des Délégués des Ministres²⁹, les arrêts pilotes et les autres arrêts révélant d'important problèmes complexes ou de nature structurelle, tels qu'identifiés par la Cour, sont examinés par le Comité des Ministres selon une «procédure de surveillance soutenue»: les progrès de l'exécution sont régulièrement suivis par le Comité des Ministres lors de ses réunions «Droits de l'homme». Si l'on retient comme indicateur des problèmes susmentionnés les arrêts quasi-pilotes et pilotes, il convient d'être attentif à la présence de ces problèmes dans les Etats qui ne figurent pas sur la liste de ceux dans lesquels le nombre de requêtes introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme est le plus élevé en valeur absolue. Citons par exemple la durée des procédures civiles en Allemagne et en Slovénie (arrêts *Rumpf c. Allemagne*³⁰ et *Lukenda c. Slovénie*³¹) ou le droit de vote des détenus au Royaume-Uni (arrêt *Greens et MT c. Royaume-Uni*³²). Malheureusement, les analyses statistiques de la Cour européenne des droits de l'homme ne comportent pas d'analyse statistique des arrêts pilotes et de principe par Etat Partie.

19. Le quatrième indicateur est le nombre d'arrêts en attente d'exécution devant le Comité des Ministres. Depuis ces dernières années, la surveillance exercée par le Comité des Ministres repose sur des «plans d'action» rédigés par les Etats défendeurs, en vertu du principe de subsidiarité et de la marge d'appréciation des Etats concernant les moyens de mise en œuvre³³. Depuis 2011, le Comité des Ministres examine les affaires selon un système à deux axes: toutes les affaires sont examinées selon la «procédure ordinaire» (dans laquelle l'intervention du Comité des Ministres est limitée) sauf si, en raison de sa nature spécifique, une affaire doit être examinée dans le cadre de la «procédure soutenue³⁴» déjà mentionnée. Malheureusement, le Comité des Ministres ne diffuse pas distinctement de statistiques concernant les procédures de surveillance soutenue³⁵.

25. [Analyse statistique 2011](#) de la Cour européenne des droits de l'homme, janvier 2012, tableau 2: Requêtes attribuées par Etat contractant et population, p. 13.

26. Voir l'annexe 1.

27. Rapport annuel 2011, *op. cit.*

28. [Analyse statistique 2011](#), *op. cit.*

29. Voir notamment «Questions en suspens relatives aux modalités pratiques de mise en œuvre du nouveau système de surveillance à deux axes», document d'information préparé par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, [CM/Inf/DH\(2010\)45 final](#) du 7 décembre 2010, paragraphe 10.

30. Requête n° 46344/06, arrêt du 2 septembre 2010.

31. Requête n° 23032/02, arrêt du 6 octobre 2005.

32. Requêtes n°s 60041/08 et 60054/08, arrêt du 23 novembre 2010.

33. «La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme», réponse du Comité des Ministres à la [Recommandation 1955](#) (2011) de l'Assemblée, [Doc. 12801](#).

34. *Ibid.*, paragraphe 2.

35. Pour des informations plus générales sur l'exécution des arrêts, voir le [portail](#) consacré à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. Pour suivre une affaire en particulier, consulter aussi la base de données des affaires pendantes devant le Comité des Ministres: «[Affaires pendantes: état d'exécution](#)».

3.2. Présentation

3.2.1. Durée excessive des procédures judiciaires

20. Le problème de la durée excessive des procédures judiciaires est fréquent, que ce soit dans les affaires pénales, civiles ou administratives, et s'accompagne généralement d'un manque de recours effectifs. En Italie par exemple, cette situation est exacerbée par le fait que la mise en œuvre de l'«indemnité Pinto» (une loi adoptée en 2001 pour accorder une indemnisation aux victimes de procédures judiciaires excessivement longues) est elle-même devenue la source d'un nouveau problème structurel, celui de la durée excessive des procédures de demande d'indemnisation. Près de 4 000 affaires concernant l'Italie portent sur un retard dans le versement de cette indemnité.

21. Lors de sa 1136^e réunion, en mars 2012, le Comité des Ministres a demandé que des «mesures additionnelles d'envergure» soient adoptées; il juge que la situation est «extrêmement préoccupante», qu'elle représente «un grave danger pour le respect de la primauté du droit, conduisant à un déni des droits consacrés par la Convention» et constitue «une menace sérieuse pour l'efficacité du système de la Convention»³⁶.

22. Ce problème structurel peut s'expliquer notamment par la complexité des procédures nationales et par des insuffisances dans le fonctionnement pratique de la justice, dont le manque de moyens financiers.

23. Pour s'attaquer aux causes de la durée excessive des procédures judiciaires, des mesures générales visant à améliorer le droit procédural peuvent être prises, dont notamment:

- créer des recours visant spécifiquement à accélérer les procédures pénales;
- appliquer le «principe de concentration», qui consiste à rassembler les preuves à l'étape de la procédure de première instance (Bulgarie³⁷, Ukraine);
- modifier la procédure de deuxième instance pour en faire non plus une «première instance *bis*», mais une véritable procédure d'appel;
- limiter les motifs pour lesquels un nouvel appel peut être déposé devant la Cour suprême;
- simplifier les modalités de convocation en créant la possibilité de déposer la convocation dans la boîte aux lettres de l'intéressé ou de l'apposer sur sa porte (Bulgarie³⁸);
- modifier et réduire le champ de la procédure de révision extraordinaire et résoudre le problème d'impartialité qui s'y attache (Russie, Ukraine);
- instaurer un montant minimal de frais de justice, mesure administrative à effet dissuasif contre les requêtes manifestement infondées;
- simplifier les procédures spécifiques, notamment au civil, pour se limiter à trois modèles de procédures civiles (Italie³⁹);
- rationaliser et accélérer les procédures devant les tribunaux administratifs et harmoniser les dispositions (Grèce);
- créer des «procédures participatives», c'est-à-dire l'obligation de nommer un représentant lorsque le nombre de parties à une affaire atteint un certain niveau (20 par exemple).

24. Parmi les mesures prévoyant un recours effectif en cas de lenteur de la procédure, on peut citer celle-ci: si un tribunal n'accomplit pas en temps voulu une étape de la procédure, les parties peuvent à tout moment saisir la juridiction supérieure pour qu'elle fixe un délai dans lequel cette étape devra être accomplie; elles disposent ainsi d'un recours visant spécifiquement à accélérer la procédure⁴⁰.

36. Voir, par exemple, «groupe d'affaires Ceteroni c. Italie», décisions des Délégués lors de leur 1136^e réunion (DH), 6-8 mars 2012: «Ordre des travaux et décisions adoptées», [CM/Del/Dec\(2012\)1136](#) du 13 mars 2012.

37. Conformément à l'article 266 du Code de procédure civile, «lors d'une procédure intermédiaire en appel, les parties ne peuvent alléguer de circonstances nouvelles ou citer et présenter de preuves qu'elles auraient pu citer et présenter dans les délais requis dans le cadre de la procédure de première instance».

38. Voir l'article 47 du Code de procédure civile.

39. Voir le Plan d'action concernant le groupe d'affaires Ceteroni c. Italie (Requête n° 22461/93), [DH-DD\(2011\)898F](#) du 25 octobre 2011.

40. Voir, par exemple, la loi polonaise de 2004 sur les plaintes pour durée excessive de procédure.

25. Dans tous les cas, les mesures de sensibilisation à l'attention des juges et autres autorités sont d'une importance cruciale. Les Etats devraient assurer la traduction des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans la langue locale, leur large diffusion et leur publication officielle, si possible sur le site internet de l'autorité compétente, comme le ministère de la Justice. Des mesures supplémentaires pourraient être prises pour améliorer l'administration des tribunaux, comme par exemple⁴¹:

- mettre en place des mécanismes d'évaluation et de suivi, en particulier à travers la collecte et l'analyse de données statistiques (Bulgarie);
- réduire la durée des procès et instaurer des procédures simplifiées de contrôle juridictionnel;
- informatiser les dossiers pour en rendre la consultation plus facile et plus rapide (Italie et Turquie⁴²);
- instaurer une méthode uniforme de gestion des dossiers civils en appel (Italie, fin mars 2011⁴³);
- diffuser largement les bonnes pratiques;
- augmenter le nombre de juges⁴⁴.

26. D'autres mesures pourraient être mises en place pour compenser les dommages entraînés par la durée excessive des procédures judiciaires. En droit pénal, certaines formes de compensation non pécuniaire pourraient être appliquées, comme l'atténuation de peine en cas de procédure excessivement longue (Bulgarie). La législation pourrait aussi prévoir une indemnisation des dommages causés par les retards de procédure importants (Pologne, Grèce et Fédération de Russie). En Pologne, par exemple, face aux violations de l'article 13, une réforme du recours interne en cas de retard excessif de procédure est entrée en vigueur le 1^{er} mai 2009, qui prévoit notamment une augmentation du niveau de l'indemnisation pour retard. Des failles demeurent néanmoins dans l'application de ce type de loi. En Italie, par exemple, les procédures d'indemnisation elles-mêmes sont excessivement longues⁴⁵ et en Pologne, le montant de l'indemnité octroyée n'est pas toujours conforme aux exigences de la Cour européenne des droits de l'homme⁴⁶.

27. A ce jour, seul un Etat, la Pologne, a fait l'objet d'une évaluation positive de la part du Comité des Ministres. Le Comité a noté avec intérêt les plans d'action présentés par la Pologne les 22 et 23 novembre 2011⁴⁷, le «nombre considérable de mesures prises pour remédier» au problème de la durée excessive des procédures (notamment «l'informatisation des procédures» et d'autres modifications législatives visant à accélérer les procédures), ainsi que «le suivi régulier [par les autorités] de la charge de travail des tribunaux» et les statistiques complètes présentées⁴⁸. Le Comité des Ministres a aussi pris note de l'engagement des autorités polonaises à suivre de près la mise en œuvre et l'impact des mesures afin d'en assurer l'efficacité, en particulier pour ce qui est du fonctionnement du nouveau recours interne⁴⁹.

28. Je partage le point de vue du Comité des Ministres. Il est crucial que les Etats Parties non seulement s'engagent à résoudre le problème de la durée excessive des procédures judiciaires, mais aussi respectent cet engagement et prennent toutes les mesures techniques et budgétaires nécessaires à cette fin. J'encourage vivement les Etats confrontés à ce problème à prendre des initiatives interdisciplinaires, coordonnées au plus haut niveau politique et associant tous les principaux acteurs de la justice pour élaborer d'urgence une stratégie efficace⁵⁰.

41. Comme indiqué par la délégation parlementaire polonaise, les autorités polonaises traduisent, publient et diffusent régulièrement les arrêts de la Cour et appliquent certaines des mesures supplémentaires mentionnées ci-dessous. En Turquie, le portail www.inhak.adalet.gov.tr a été créé en vue de faciliter l'accès à la jurisprudence de la Cour en turc.

42. Plan d'action concernant le groupe d'affaires Ceteroni, *op. cit.* Selon les informations fournies par la délégation turque, le réseau judiciaire turc (UYAP), qui est un réseau électronique auquel sont connectés les tribunaux, les bureaux des procureurs et des forces de l'ordre et le Ministère de la Justice, facilite l'accès aux documents judiciaires.

43. *Ibid.*

44. *Ibid.*

45. [www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_fr.asp?CaseTitleOrNumber=gaglione&StateCode=ITA&SectionCode=.](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_fr.asp?CaseTitleOrNumber=gaglione&StateCode=ITA&SectionCode=)

46. *Zwozniak c. Pologne*, Requête n° 25728/05, arrêt du 13 novembre 2007.

47. Voir, par exemple, le Plan d'action concernant le groupe d'affaires *Fuchs c. Pologne* (Requête n° 33870/96), *DH-DD(2011)1073E* du 24 novembre 2011.

48. «Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme», *Rapport annuel 2011* du Comité des Ministres, avril 2012, p. 71.

49. *Ibid.*

50. Voir «Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme concernant la durée excessive des procédures judiciaires en Italie», résolution intérimaire du Comité des Ministres, *CM/ResDH(2010)224*, 2 décembre 2010.

3.2.2. Non-application chronique des décisions judiciaires internes

29. La non-application de décisions de justice définitives est un problème majeur en République de Moldova⁵¹, en Roumanie⁵², en Russie⁵³ et en Ukraine⁵⁴ et s'accompagne de l'absence de recours juridiques effectifs contre ce type de violation (comme l'octroi de dommages et intérêts).

30. Ce problème structurel/systémique peut s'expliquer par:

- des lacunes dans la législation et dans les pratiques administratives;
- des retards dans les réformes législatives;
- l'inefficacité du système des huissiers;
- le manque de coordination entre les organes exécutifs;
- l'incapacité des tribunaux à identifier clairement le débiteur.

31. Les exemples suivants de mesures générales montrent comment les Etats Parties répondent à ce problème structurel:

- Le gouvernement moldave a pris des mesures concrètes en adoptant, en juillet 2011, une législation spéciale concernant la non-exécution des jugements internes définitifs et la durée excessive des procédures⁵⁵. Malgré tout, la non-exécution reste une réalité dans le pays s'agissant du système des huissiers⁵⁶.
- Les autorités roumaines ont également adopté quelques mesures positives dans ce domaine. En octobre⁵⁷ et novembre 2011⁵⁸, elles ont soumis deux plans d'action révisés présentant les réformes menées à bien en réponse aux arrêts de la Cour de Strasbourg. Ces textes indiquent, en particulier, qu'un groupe interministériel a préparé un projet de loi visant à améliorer l'efficacité du processus de restitution et de compensation; ils prévoient également un calendrier pour l'adoption du projet de loi. A ce jour, cependant, le calendrier ne précise pas si les mesures prévues peuvent être mises en place avant expiration du délai de 18 mois fixé par l'arrêt pilote. Concernant les progrès des processus de restitution et de compensation, les données soumises ne donnent pas un aperçu clair du nombre total de demandes qu'il reste à traiter, puisqu'elles ne portent que sur une partie de la législation en matière de restitution qui régissait jusqu'ici ces questions. Depuis le rapport de M. Pourgourides de décembre 2010 précité, le fonds immobilier mis en place par la Roumanie pour indemniser les propriétaires de biens nationalisés (fonds *Proprietatea*) n'est toujours pas introduit en bourse (ce qui aurait dû être fait en 2005, d'après la loi roumaine n° 247/2005). Toutefois, depuis 2007, le fonds *Proprietatea* verse des dividendes à ses actionnaires et depuis mars 2008, la vente des actions du fonds est autorisée sous forme de transactions directes contrôlées par l'autorité de régulation boursière⁵⁹.

51. En réaction à la situation en République de Moldova concernant la non-application des décisions de justice internes, la Cour de Strasbourg a rendu un arrêt pilote dans l'affaire *Olaru et autres c. Moldova*, Requêtes n^{os} 476/07, 22539/05, 17911/08 et 13136/07, arrêt du 28 juillet 2009.

52. De même, la Cour de Strasbourg a rendu des arrêts pilotes en réponse aux problèmes de non-application en Roumanie. Voir *Sabin Popescu c. Roumanie*, Requête n° 48102/99, arrêt du 2 mars 2004, et *Sacaleanu c. Roumanie*, Requête n° 73970/01, arrêt du 6 septembre 2005.

53. L'ampleur du problème en Fédération de Russie a été soulignée dans l'arrêt pilote *Bourdiv c. Fédération du Russie* (n° 2), Requête n° 33509/04, arrêt du 15 janvier 2009. Voir aussi «Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans 145 affaires contre la Fédération de Russie concernant le manquement ou le retard substantiel à l'obligation de se conformer à des arrêts internes définitifs rendus contre l'Etat et ses entités, ainsi que l'absence de recours effectif», résolution intérimaire du Comité des Ministres, *CM/ResDH(2009)43* du 19 mars 2009, et «Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Bourdiv n° 2 contre la Fédération de Russie concernant un manquement à l'obligation de se conformer à des arrêts internes définitifs rendus contre l'Etat et ses entités ou des retards substantiels pour ce faire, ainsi qu'à l'absence de recours effectif à cet égard», résolution intérimaire du Comité des Ministres, *CM/ResDH(2009)158* du 3 décembre 2009.

54. En octobre 2009, la Cour de Strasbourg a rendu un arrêt pilote dans l'affaire *Yuriy Nikolayevich Ivanov c. Ukraine*, Requête n° 40450/04, arrêt du 15 octobre 2009. Elle enjoignait l'Ukraine d'adopter un recours effectif face à ce qu'elle considérait comme des problèmes structurels du système juridique du pays, à savoir la non-application prolongée d'arrêts internes définitifs et l'absence de recours interne effectif pour traiter cette situation. Le 21 février 2012, la Cour a décidé de reprendre l'examen des requêtes soulevant des problèmes similaires.

55. *Balan c. Moldova*, arrêt du 12 février 2012: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-84720>.

56. Voir aussi le document d'information des Délégués des Ministres *CM/Inf/DH(2010)15*, du 22 mars 2010: «Table ronde sur les recours contre la non-exécution ou l'exécution tardive des décisions de justice internes».

57. Plan d'action révisé (octobre 2011), *DH-DD(2011)908F*.

58. Plan d'action révisé (novembre 2011), *DH-DD(2011)1039F*.

- Le Comité des Ministres a reconnu comme une mesure tardive, mais positive et bien réelle l'adoption par la Fédération de Russie de deux lois fédérales offrant un nouveau recours interne en cas de durée excessive des procédures judiciaires et de retard dans la mise en œuvre des arrêts internes rendus contre l'Etat («loi de compensation»), ainsi que la mise en œuvre par les autorités russes (en particulier la Cour suprême fédérale, la Cour commerciale suprême, le ministère des Finances et le Trésor fédéral) de mesures visant à garantir l'efficacité du nouveau recours en compensation au niveau national. En outre, le Comité des Ministres a salué les mesures complètes prises par la Fédération de Russie pour répondre aux requêtes individuelles de même type déposées avant l'arrêt pilote *Bourdov c. Fédération du Russie* (n° 2), qui ont permis à la Cour de rayer 800 affaires de son rôle. Le Comité des Ministres a néanmoins rappelé que la Fédération de Russie restait tenue d'adopter d'autres mesures générales, compte tenu des conclusions de la Cour dans son arrêt pilote, afin de répondre pleinement au problème de la non-exécution des décisions de justice examinées dans le contexte du groupe d'affaires Timofeyev, auquel a été jointe l'affaire *Bourdov n° 2*⁶⁰.
- La loi «sur les garanties apportées par l'Etat en matière d'exécution des décisions judiciaires», adoptée par le Parlement ukrainien le 5 juin 2012 et qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2013, prévoit une nouvelle procédure de mise en œuvre des décisions de justice rendues contre l'Etat. Selon cette procédure, si le débiteur – Etat, pouvoir local ou entreprise – manque pour quelque raison que ce soit de se conformer à l'arrêt, l'Etat s'engage à appliquer l'arrêt sur son propre budget. En cas de nouveau retard, une compensation est automatiquement due. Lors de sa 1144^e réunion «droits de l'homme» (juin 2012), le Comité des Ministres a salué l'adoption de cette loi et encouragé les autorités ukrainiennes à poursuivre leurs efforts pour résoudre le problème de la non-exécution des décisions judiciaires internes⁶¹.

3.2.3. Décès et mauvais traitements dus aux forces l'ordre et absence d'enquête effective à cet effet

32. Le rapport de M. Pourgourides précité signale des violations chroniques de l'article 3 de la Convention, en particulier en Turquie et en Fédération de Russie. Dans ses dernières observations sur la Bulgarie, le Comité pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (le CPT) a noté que les mauvais traitements de la part de la police restaient un phénomène répandu; les autorités bulgares ont par conséquent pris des mesures (législatives) complètes pour y répondre⁶². D'après M. Pourgourides, les affaires liées à des décès ou des mauvais traitements dus aux forces de l'ordre révèlent les défaillances des procédures nationales (dont certaines sont toujours en cours) et/ou l'insuffisance des enquêtes menées, en particulier dans les affaires de mauvais traitement ou de décès du requérant ou de ses proches dans des circonstances engageant la responsabilité de l'Etat. En outre, dans la plupart de ces affaires, la Cour a conclu que les Etats n'avaient pas mené d'enquête effective⁶³.

33. Selon la Cour européenne des droits de l'homme, ce problème structurel/systémique peut s'expliquer par les lacunes procédurales des enquêtes, qui assurent une quasi-impunité aux membres des forces de l'ordre. Ces lacunes sont les suivantes:

- durée excessive des enquêtes contre les fonctionnaires concernés;
- manque d'indépendance des autorités chargées de l'enquête;
- impossibilité pour les requérants d'avoir accès au dossier d'enquête;
- impossibilité pour les requérants d'interroger les témoins et les fonctionnaires mis en cause;
- impunité résultant de l'application des règles sur la prescription des délits et de lois d'amnistie;
- décisions de report du jugement ou de suspension de l'exécution des peines prononcées contre les fonctionnaires mis en cause;
- maintien des fonctionnaires à leur poste malgré l'existence de poursuites contre eux pour abus;
- manque d'expertise médicale établie dans des délais satisfaisants;

59. *Maria Atanasiu et autres c. Roumanie*, Requête n° 30767/05, arrêt du 12 décembre 2010, paragraphe 78.

60. Surveillance de l'exécution des arrêts 2011, rapport annuel, p. 73.

61. [Décision](#) du 6 juin 2012.

62. Voir en particulier les modifications de la loi sur le ministère de l'Intérieur, entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2012. Elles ajoutent le critère d'«absolue nécessité» pour l'usage d'armes, de la force physique et de moyens auxiliaires par le personnel de police.

63. Concernant la Bulgarie, voir la résolution intérimaire [CM/ResDH\(2007\)107](#) du 17 octobre 2007.

- légèreté des peines prononcées contre les policiers;
 - révocation conditionnelle pour les fonctionnaires condamnés pour abus⁶⁴.
34. En outre, des mesures générales, comme celles qui suivent, ont été proposées:
- Le Comité des Ministres a recommandé au gouvernement bulgare de prendre des mesures supplémentaires pour enquêter correctement sur certaines affaires individuelles, mettre en place des garanties procédurales lors des gardes à vue et établir des mécanismes de suivi par la société civile. La Bulgarie a aussi été invitée à fournir des informations supplémentaires sur la teneur des mesures de formation et de sensibilisation aux normes des droits de l'homme destinées aux membres des forces de l'ordre⁶⁵. Certains décrets et autres textes législatifs récemment adoptés ou modifiés⁶⁶ ont été considérés comme non conformes aux normes de la Convention⁶⁷, et des informations plus détaillées ont été demandées concernant les mesures envisagées ou déjà adoptées pour garantir l'efficacité des enquêtes⁶⁸. Le Comité pour la prévention de la torture a souligné la persistance du problème des mauvais traitements infligés par des policiers et recommandé au ministre de l'Intérieur bulgare de transmettre à tous les membres de la police un message ferme de «tolérance zéro» face aux mauvais traitements, appuyé par des programmes de formation appropriés⁶⁹. D'après la délégation parlementaire bulgare⁷⁰, le ministère de l'Intérieur est en train d'adopter plusieurs mesures de sensibilisation aux normes des droits de l'homme, en particulier par le biais de son Académie, qui forme le personnel du ministère en matière de protection de la sécurité et de l'ordre public.
 - Les autorités moldaves ont adopté plusieurs mesures, notamment en réponse aux préoccupations exprimées par le CPT. Des modifications ont été apportées au Code pénal et, en 2006, un Code de déontologie de la police a été approuvé par le gouvernement⁷¹.
 - La nouvelle loi russe sur la police est entrée en vigueur en mars 2011. Dans sa dernière décision spécifique de décembre 2010, le Comité des Ministres a encouragé les autorités russes à saisir pleinement l'occasion offerte par la grande réforme en cours dans le pays pour veiller à ce que le cadre juridique et réglementaire de l'action policière comprenne toutes les garanties nécessaires contre les abus et actes arbitraires au sein de la police, comme ceux constatés par la Cour européenne des droits de l'homme. Le nouveau système mis en place est en cours d'examen par le Comité des Ministres.
 - Le ministère turc de la Justice a organisé en novembre 2011 «une Conférence à haut niveau et un atelier sur les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme – problèmes et solutions». Lors de ce rassemblement, la Turquie a annoncé aux participants que les questions concernant l'efficacité des enquêtes et des poursuites seraient réexaminées dans le cadre de programmes de formation professionnelle pour les juges et les procureurs, en collaboration avec le Haut Conseil des juges et des procureurs et l'Académie de justice. Les autorités ont également signalé que les dispositions du nouveau Code pénal avaient considérablement allongé le délai de prescription pour différents crimes liés aux mauvais traitements et à la torture⁷². Cependant, le groupe d'affaires *Batý c. Turquie*⁷³ démontre le problème d'impunité des membres des forces de l'ordre.
 - Les autorités ukrainiennes ont elles aussi adopté plusieurs mesures visant à empêcher de nouvelles violations du même type. Le 12 janvier 2005, plusieurs modifications ont été apportées à la loi sur la *Militia*. L'Ukraine attend également des améliorations de l'adoption récente du nouveau Code de

64. [Annexe](#) concernant le groupe d'affaires Batý.

65. Voir les documents d'information des Délégués des Ministres sur le groupe d'affaires Velikova contre Bulgarie, [CM/Inf/DH\(2011\)23](#), 10 mai 2011, et sur le groupe d'affaires Natchova contre Bulgarie, [CM/Inf/DH\(2011\)24rev](#), 30 mai 2011.

66. Décret bulgare sur l'usage de la force et des armes par la police militaire, adopté le 9 septembre 2009, et article 74 de la loi de 2006 sur le ministère de l'Intérieur concernant l'usage des armes à feu par la police. Pour un examen détaillé, voir en particulier: www.bghelsinki.org/en/publications/obektiv/obektiv/2011-08/police-brutality-between-collegial-solidarity-and-public-interest/.

67. Communication d'une ONG et réponse du gouvernement, [DD\(2011\)298](#), 26 avril 2011.

68. Voir les décisions concernant ces deux groupes d'affaires prises lors de la 1115^e réunion DH (7 et 8 juin 2011), [CM/Del/Dec\(2011\)1115](#) du 10 juin 2011.

69. Rapport CPT du 15 mars 2012 (en anglais uniquement): www.cpt.coe.int/documents/bgr/2012-09-inf-eng.htm.

70. Lettre du 10 septembre 2012 dans les dossiers du Secrétariat.

71. Le CPT a publié un nouveau rapport le 12 janvier 2012: www.cpt.coe.int/documents/mda/2012-03-inf-fra.htm.

72. Selon les informations fournies par la délégation turque, un «plan d'Action pour prévenir les abus aux droits de l'homme» a été préparé par le Ministère de la Justice suite à la Conférence de haut niveau.

73. Groupe d'affaires Batý, requête principale n° 33097/96, arrêt du 3 juin 2004. Voir [DH-DD\(2011\)559](#). Nombre d'affaires concernées: 71.

procédure pénale, dont les nouveaux articles 176-179, 181, 203, 204, 207, 211, 212 et 214 visent spécifiquement «la pratique des mises en détention non déclarées par la police» et «le recours à la détention administrative à des fins d'investigations criminelles»⁷⁴. En outre, des mesures ont été prises pour renforcer la formation professionnelle et continue des policiers en matière de droits de l'homme: l'étude des exigences de la Convention et de la jurisprudence sur l'article 3 est désormais au programme des établissements d'enseignement dépendant du ministère de l'Intérieur et de l'Académie nationale du parquet. Les problèmes de mauvais traitements ont également été abordés au cours de formations organisées par le Bureau du représentant du gouvernement et par des ONG à l'attention des juges et des forces de l'ordre.

3.2.4. Détention illégale et durée excessive des détentions provisoires

35. Le problème de la détention illégale et de la durée excessive des détentions provisoires, fréquent dans les affaires pénales, s'accompagne souvent d'un manque de recours effectifs. En République de Moldova, ce problème est illustré par l'affaire de référence *Brega c. Moldova*⁷⁵, qui regroupe sept affaires pendantes. De même, le groupe d'affaires *Trzaska*⁷⁶, constitué de 151 affaires pendantes, porte sur la durée excessive des détentions provisoires en Pologne. Les détentions provisoires illégales et/ou excessivement longues représentent aussi un problème en Ukraine. En février 2011, la Cour a rendu un arrêt de principe («quasi-pilote») dans l'affaire *Kharchenko c. Ukraine*⁷⁷. Concernant la Turquie, le groupe d'affaires de référence est *Halise Demirel c. Turquie*⁷⁸, et la Cour a rendu un arrêt de principe («quasi-pilote») dans *Cahit Demirel c. Turquie*⁷⁹. Enfin, comme le signale la résolution intérimaire CM/ResDH(2010)35⁸⁰, de nombreuses requêtes ont été déposées contre la Fédération de Russie concernant des atteintes à l'article 5 de la Convention en raison de l'illégalité de la mise en détention des requérants, de sa durée prolongée en l'absence de motifs pertinents et suffisants et du manque de contrôle effectif du caractère légal de la détention.

36. Ce problème structurel/systemique peut s'expliquer par:

- la mentalité dominante, les pratiques professionnelles dans le milieu de la justice et l'absence de motivation;
- l'incapacité des juridictions internes à motiver de façon «pertinente et suffisante» leurs décisions de placement en détention provisoire ou de prolongation de la détention;
- le fait que les juridictions internes rendent des arrêts sans tenir compte des exigences de la Convention;
- la pratique policière très répandue de détention non déclarée;
- l'incapacité à présenter rapidement la personne arrêtée devant un juge;
- l'incapacité à envisager des mesures préventives alternatives;
- les lacunes de la législation interne;
- l'absence de procédure claire permettant de vérifier rapidement la légalité d'un placement en détention provisoire;
- l'absence d'un recours interne permettant aux intéressés de contester la légalité de ce placement;
- l'absence de droit à indemnisation en cas de placement illégal en détention provisoire.

37. Pour résoudre ce problème structurel, les Etats Parties concernés ont mis en œuvre ou prévoient de mettre en œuvre les mesures générales suivantes:

- Les autorités polonaises ont apporté d'importantes modifications au système juridique du pays pour clarifier les règles concernant la décision de placement en détention et sa prolongation et pour introduire et promouvoir des mesures alternatives. Par exemple, le Code de procédure pénale a été

74. http://portal.rada.gov.ua/rada/control/en/publish/article/info_left?art_id=307141&cat_id=105995.

75. *Brega c. Moldova* (Requête n° 52100/08), arrêt du 20 avril 2010.

76. *Trzaska c. Pologne* (Requête n° 25792/94), arrêt du 11 juillet 2000.

77. *Kharchenko c. Ukraine* (Requête n° 40107/02), arrêt du 10 février 2011.

78. Groupe Demirel et autres affaires similaires, Requête n° 39324/98, arrêt définitif au 28 avril 2003, [DH-DD\(2011\)578](#). Nombre d'affaires concernées: 152.

79. *Cahit Demirel c. Turquie*, Requête n° 18623/03, arrêt du 7 juillet 2009, paragraphe 46.

80. Résolution intérimaire [CM/ResDH\(2010\)35](#) du 4 mars 2010, «Exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans 31 affaires concernant la Fédération de Russie relatives essentiellement aux conditions de détention dans les maisons d'arrêt».

réformé en 1997, 2000 et 2007. En 2011, outre leur suivi régulier de la situation générale en matière de détention, les autorités ont instauré un contrôle plus étroit des motifs des placements en détention et de leur durée ainsi que de la bonne exécution des procédures pénales applicables⁸¹.

- Le Code de procédure pénale entré en vigueur le 1^{er} juin 2005 en Turquie (loi n° 5271) prévoit des garanties visant à éviter des violations du même type à l'avenir.
- Le 9 novembre 2011, les autorités ukrainiennes ont présenté un plan d'action comprenant une stratégie d'adoption de mesures législatives et administratives destinées à modifier les pratiques en matière de détention. L'accent était mis sur l'adoption en 2012 d'un nouveau Code de procédure pénale qui, selon les autorités, devrait supprimer les lacunes législatives à l'origine des violations récurrentes de l'article 5, paragraphes 1, 3 et 4 de la Convention. Le nouveau Code de procédure pénale a été adopté en avril 2012.
- Les autorités russes ont elles aussi présenté un plan d'action, le 9 février 2012⁸². De leur côté, la Cour constitutionnelle et la Cour suprême ont adopté plusieurs décisions s'efforçant de remédier au flou qui entoure actuellement les dispositions juridiques applicables à la détention avant extradition⁸³. Elles ont fourni aux juridictions inférieures des directives et des précisions sur la manière d'appliquer les dispositions générales aux suspects, aux accusés en détention provisoire et aux personnes détenues dans l'attente d'une extradition. A partir de 2008, ces décisions ont été complétées par des instructions publiées par le Parquet général. Le Parquet général a également précisé comment les procureurs, au moment d'émettre un ordre d'extradition, devaient évaluer le risque qu'un détenu ne subisse de mauvais traitements dans le pays demandeur. Enfin, les autorités russes examinent actuellement la nécessité de modifications législatives visant à mettre le Code de procédure pénale en conformité avec les exigences de la Convention.

38. En outre, les Etats Parties, s'ils ne l'ont pas encore fait, devraient prendre les mesures générales requises pour modifier les pratiques en matière de détention. Les juridictions internes doivent justifier par des motifs pertinents et suffisants le prolongement d'une détention, se fonder sur les circonstances particulières de chaque affaire, éviter de prendre des décisions «toutes prêtes» et tenir compte de la jurisprudence de la Cour de Strasbourg.

- En Turquie par exemple, le magistrat chargé de décider du prolongation de la détention doit indiquer l'existence de «raisons pertinentes et suffisantes», c'est-à-dire expliquer en quoi la libération de l'intéressé représenterait toujours un risque après un certain délai, en particulier aux phases ultérieures de la procédure judiciaire⁸⁴.
- Les décisions de la Cour suprême de justice de la République de Moldova confirmant la nécessité que les décisions de justice soient rendues à la lumière des conclusions de la Cour de Strasbourg sont à saluer. Elles montrent que la communauté judiciaire moldave s'intéresse de plus en plus à la résolution de ce problème important. Cependant, davantage d'efforts sont nécessaires pour véritablement modifier la pratique judiciaire quotidienne⁸⁵, et il est encore difficile de savoir si les orientations données par la Cour suprême de justice dans ses décisions s'imposent aux juridictions inférieures. Il serait utile de préciser ce point. Par conséquent, la République de Moldova a été invitée à présenter au Comité des Ministres un plan d'action sur la mise en œuvre des arrêts pertinents de la Cour – ce qu'elle n'a pas encore fait.
- Lors de sa 1136^e réunion droits de l'homme, en mars 2012, le Comité des Ministres a noté avec satisfaction les progrès accomplis par les autorités polonaises⁸⁶. Les statistiques récentes sur la détention révèlent une tendance positive et les tribunaux polonais semblent recourir de plus en plus aux mesures alternatives à la détention. Le Comité des Ministres a également salué l'engagement des autorités en faveur du règlement de ce problème, dont témoignent le suivi régulier de la durée et des motifs de détention provisoire et les formations organisées pour les juges et les procureurs. Le Comité des Ministres a invité les autorités à poursuivre les initiatives prises en faveur des mesures de formation et de sensibilisation, notamment pour promouvoir les mesures alternatives à la détention et

81. On trouvera un résumé des mesures adoptées jusqu'en 2007 dans la Résolution intérimaire [CM/ResDH\(2007\)75](#). Les mesures ultérieures sont mentionnées dans le plan d'action présenté par les autorités le 21 novembre 2011.

82. [DH-DD\(2012\)152](#) (en anglais uniquement)

83. Décision de la Cour constitutionnelle du 1^{er} mars 2007 et arrêt de la Cour suprême du 29 octobre 2009.

84. Voir, par exemple, *Mehmet Yavuz c. Turquie*, paragraphes 39 et 40.

85. Voir le document d'information des Délégués des Ministres [CM/Inf/DH\(2009\)42 rev](#), 30 novembre 2009, «Mesures requises afin de se conformer aux arrêts concernant la détention provisoire en Moldova».

86. [Décision](#) du 8 mars 2012 dans les affaires *Trzaska et Kauczor c. Pologne*.

réduire encore le recours à la détention de moyenne et longue durée. Au vu des progrès significatifs accomplis et de l'engagement des autorités polonaises, il a été décidé que la surveillance de l'exécution du groupe d'arrêts portant sur la détention se poursuivrait selon la procédure ordinaire⁸⁷. En outre, les autorités polonaises ont pris des mesures pour que les acteurs de la justice connaissent mieux les arrêts de la Cour de Strasbourg concernant la durée excessive des détentions provisoires⁸⁸. Le ministère de la Justice a contacté tous les présidents de cours d'appel pour leur fournir une analyse de la jurisprudence de la Cour à propos de la motivation du placement en détention provisoire.

- Selon les informations les plus récentes concernant l'exécution de l'arrêt *Kharchenko c. Ukraine*⁸⁹, communiquées à notre commission par le ministère ukrainien de la Justice le 26 avril 2012, le gouvernement ukrainien a fait traduire l'arrêt, l'a publié et en a envoyé des copies à la Cour suprême, à la Haute Cour spéciale pour les affaires civiles et pénales et à toutes les cours d'appel. Il a également organisé des tables rondes sur ce sujet avec les juges chargés des décisions en matière de détention provisoire.

3.3. Contrôle parlementaire

39. Au fil du temps, notamment entre les Résolutions 1226 (2000) et 1787 (2011) sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour⁹⁰, l'Assemblée parlementaire est passée de réflexions et de recommandations générales à une approche centrée sur certains pays. Parallèlement, les résolutions consacrées à un seul pays, telles que les Résolutions 1297 (2002) et 1381 (2004) concernant la Turquie, ont laissé la place à des résolutions groupées, examinant les problèmes de mise en œuvre dans tout ou partie des Etats membres. Cette dernière famille de résolutions se concentre de plus en plus sur les problèmes de mise en œuvre structurels et sur les insuffisances juridiques et administratives qui les sous-tendent. Pour les recherches de fond, l'Assemblée s'appuie toujours sur sa commission des questions juridiques et des droits de l'homme, qui reste saisie du sujet.

40. Le contrôle de la mise en œuvre des arrêts de la Cour de Strasbourg par le parlement national constitue toujours l'exception plutôt que la règle. M. Pourgourides décrit dans son rapport précité les systèmes les plus souvent cités, ceux du Royaume-Uni et des Pays-Bas.

41. Sur cette question du contrôle parlementaire, les progrès de quatre Etats Parties présentant des insuffisances structurelles méritent d'être mentionnés:

- En Roumanie, une sous-commission parlementaire spécialisée a été créée en 2005 au sein de la commission des questions juridiques, de la discipline et des immunités de la chambre basse du Parlement; elle est chargée de surveiller l'exécution des arrêts défavorables de la Cour européenne des droits de l'homme. Cette sous-commission étudie les solutions législatives lors d'auditions avec la commission gouvernementale chargée d'appliquer l'arrêt pilote *Atanasiu et autres c. Roumanie* précité, surveille la mise en œuvre d'autres arrêts constatant des violations de la Convention par la Roumanie et encourage et accompagne les réformes législatives. Depuis 2011, le gouvernement a l'obligation légale de proposer un projet de loi dans les trois mois en cas d'arrêt de la Cour de Strasbourg demandant un changement de législation, et d'accompagner d'explications tous les projets de loi présentés au Parlement susceptibles d'avoir des conséquences sur les droits de l'homme.
- L'Italie dispose d'une «commission permanente commune» réunissant les pouvoirs législatif et exécutif, mise en place en 2009 et chargée d'orienter le parlement dans son travail législatif, de l'informer des exigences spécifiques de la Convention et des arrêts pertinents de la Cour de Strasbourg et de le conseiller sur la nécessité d'adopter ou de modifier certaines lois pour se conformer à la Convention telle qu'interprétée par la Cour. Le gouvernement est légalement tenu d'informer constamment le parlement des arrêts de la Cour de Strasbourg constatant des violations de la Convention par l'Italie et, d'autre part, de transmettre au parlement un rapport annuel sur l'état de la mise en œuvre de ces arrêts. Des commissions parlementaires spécialisées sont chargées d'examiner ces informations.

87. www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/reports/pendingcases_FR.asp?CaseTitleOrNumber=Trzaska&StateCode=POL&SectionCode=http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Reports/pendingCases_en.asp?CaseTitleOrNumber=Trzaska&StateCode=POL&SectionCode=

88. Résolution intérimaire CM/ResDH(2007)75 concernant les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans 44 affaires contre la Pologne (voir Annexe II) relatives à la durée excessive des détentions provisoires.

89. Requête n° 40107/02, arrêt du 10 février 2011.

90. Voir aussi la Résolution 1516 (2006) sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

- Depuis 2006, le Parlement ukrainien examine les projets de lois rectificatives présentés par le gouvernement et les suggestions de lois à rédiger par le parlement lui-même. Le Médiateur parlementaire est également informé des arrêts défavorables de la Cour européenne des droits de l'homme. En outre, en s'appuyant sur l'expérience tirée de deux projets de lois⁹¹ qui visaient à donner au parlement des pouvoirs complets de contrôle de l'application des lois, un mémorandum d'accord a été signé en 2009, entre la Commission de la Justice du Parlement ukrainien et le rapporteur du moment de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée, M. Christos Pourgourides, créant un mécanisme expérimental de contrôle parlementaire partiel concernant la mise en œuvre des arrêts de la Cour de Strasbourg. Ce mécanisme devait prendre la forme de réunions entre les membres de la Commission de la Justice, l'agent du gouvernement auprès de la Cour européenne des droits de l'homme et des représentants du ministère de la Justice, en vue de rédiger des lois rectificatives et des amendements fondés sur les informations et recommandations fournies par les participants aux réunions. En outre, le projet de loi «portant modification de la loi ukrainienne sur l'exécution des arrêts et l'application de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme⁹²» est en attente de deuxième lecture. Il introduira une nouvelle clause prévoyant que la Verkhovna Rada exerce un contrôle parlementaire sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour. Les personnes chargées de représenter l'Ukraine à la Cour de Strasbourg et de coordonner la mise en œuvre de ses arrêts⁹³ devront présenter un rapport annuel à la Verkhovna Rada, au plus tard pour le 1^{er} mars, concernant l'état de la mise en œuvre des arrêts de la Cour. Elles devront également présenter des propositions de mesures générales, en particulier des réformes législatives. L'adoption de ce projet de loi créera des procédures conformes aux normes du Conseil de l'Europe.
- En Bulgarie, un projet de loi proposé par un groupe de députés («Initiative de promotion des droits de l'Institut de politique moderne») impose des obligations similaires à l'Assemblée bulgare⁹⁴. Il sera donc utile de suivre de près cette initiative positive.

4. Conclusion et propositions

42. Les Etats Parties à la Convention européenne des droits de l'homme devraient modifier leur législation de manière à refléter la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et veiller à ce que les autorités concernées, en particulier judiciaires, appliquent cette jurisprudence, en considérant que les arrêts de la Cour l'emportent sur toute législation nationale jugée non conforme à la Convention.

4.1. Mesures à prendre lors de l'évaluation de la recevabilité d'une requête devant la Cour

43. La préparation de ce rapport a montré que les statistiques sur l'avancement d'une affaire devant la Cour européenne des droits de l'homme et sur son statut d'affaire «pilote», «de principe» («quasi-pilote») ou «de référence» étaient soit indisponibles, soit difficiles à obtenir. Ainsi, à l'étape de l'attribution d'une affaire à une formation judiciaire ou de la décision sur sa recevabilité, les Etats Parties sont dans l'incapacité de prendre des mesures précoces et préventives pour remédier aux insuffisances structurelles/systemiques.

44. La création d'une base de données générale et complète réunissant les affaires pendantes, les requêtes, les arrêts et les informations relatives à l'exécution des arrêts pourrait combler cette lacune. Cette base de données pourrait utiliser les statistiques du Comité des Ministres, de la Cour européenne des droits de l'homme et des Etats Parties eux-mêmes. Le Comité, la Cour et les Etats Parties y auraient tous pleinement accès. Sans aucun moyen de connaître le volume actuel de travail de la Cour de Strasbourg, les Etats ne peuvent juger de l'efficacité des diverses mesures prises pour remédier aux faiblesses structurelles. Une telle base de données aiderait à accroître la transparence concernant ces faiblesses, les critères de recevabilité de la Cour et les statistiques des divers organismes gouvernementaux et intergouvernementaux.

91. Projets de lois n^{os} 3472 (1999) et 3201 (2003) sur les fondements du contrôle parlementaire en Ukraine, proposés par le rapporteur.

92. N^o 9458, 15 novembre 2011.

93. C'est-à-dire actuellement l'agent du gouvernement à la Cour européenne des droits de l'homme.

94. Projet de loi n^o 254-01-41, document transmis au Secrétariat [le 25 avril 2012].

45. Pour réduire le nombre de requêtes déposées devant la Cour contre certains Etats Parties à la Convention, plusieurs mesures visant à empêcher le dépôt de requêtes manifestement irrecevables pourraient être adoptées, comme par exemple:

- mettre en place, avec l'aide d'organisations non gouvernementales de droits de l'homme et en étroite coopération avec le greffe de la Cour, des centres d'analyse des requêtes (mieux équipés que le projet «Warsaw lawyer»⁹⁵), qui contacteraient les autorités nationales telles que les commissions parlementaires, les médiateurs et les agents du gouvernement pour traiter les questions soulevées dans les requêtes, offriraient une analyse gratuite de la recevabilité des requêtes devant la Cour et familiariseraient les requérants avec les critères et les procédures de la Cour;
- ouvrir des bureaux du Conseil de l'Europe dans tous les Etats Parties présentant des problèmes structurels/systémiques majeurs et/ou un grand nombre de requêtes devant la Cour de Strasbourg;
- organiser des réunions avec la société civile, les barreaux, les représentants de la communauté académique, les délégations auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et les anciens et/ou actuels juges de la Cour européenne des droits de l'homme.

46. Les personnes alléguant une violation de leurs droits garantis par la Convention devraient avoir accès à un recours effectif au niveau national (de préférence sous forme de compensation). L'existence d'un tel recours est primordiale concernant les allégations de violation du principe du délai raisonnable dans les procédures pénales, civiles ou administratives⁹⁶. Les plaintes constitutionnelles pourraient représenter un autre recours, qui devrait être épuisé avant qu'une requête ne puisse être déposée devant la Cour de Strasbourg.

4.2. Mesures à prendre en cours de procédure devant la Cour

47. Le gouvernement défendeur devrait avoir la possibilité, dès la phase de communication initiale, d'évaluer les chances de succès quant au fond de la requête déposée contre lui et de résoudre l'affaire en concluant un accord amiable, en versant une satisfaction équitable ou en demandant une révision de l'affaire par la juridiction nationale compétente. Comme le souligne la déclaration d'Izmir, adoptée lors de la Conférence à haut niveau des 26 et 27 avril 2011, la viabilité du mécanisme de la Convention relève de la responsabilité partagée de la Cour et des Etats Parties⁹⁷. Dans la Déclaration d'Izmir, les Etats Parties à la Convention sont également invités à «privilégier la conclusion des affaires répétitives par des règlements amiables ou des déclarations unilatérales, le cas échéant⁹⁸». Bien que ces deux solutions puissent certainement soulager la Cour, elles ne résoudront pas les problèmes structurels majeurs des Etats Parties sur le long terme. Des mesures plus solides et plus complètes sont nécessaires au niveau national.

48. Pour veiller à ce que les affaires soient traitées dans un délai raisonnable, les Etats Parties devraient s'assurer que le greffe de la Cour dispose d'assez de personnel et que le nombre de détachements corresponde au nombre de requêtes déposées contre l'Etat défendeur. Le détachement de juges nationaux au greffe de la Cour pourrait être bénéfique à la fois pour la Cour et pour les systèmes juridiques nationaux, puisqu'il renforcerait la compréhension mutuelle et améliorerait la connaissance de la Convention chez les juges nationaux. La présence à la Cour de juges nationaux expérimentés pourrait également renforcer l'efficacité de son greffe. Par conséquent, le détachement de juges nationaux, ainsi que d'autres juristes hautement qualifiés, devrait être fortement encouragé à l'avenir, notamment à travers une simplification des procédures administratives⁹⁹. Il est important de noter, cependant, que les juges détachés ne devraient pas recevoir d'instructions de leur gouvernement.

95. The Warsaw Lawyer. A Pilot project of the European Court of Human Rights, par Katarzyna Lakoma, avocate, juriste au Bureau d'information du Conseil de l'Europe à Varsovie de 2004 à 2009, Troisième séminaire informel d'agents du gouvernement et d'autres institutions sur la procédure de l'arrêt pilote à la Cour européenne des droits de l'homme et l'évolution des normes et procédures en matière de droits de l'homme, Varsovie, 14-15 mai 2009, p. 212-225.

96. Il faudrait tenir compte en particulier de l'expérience de certains pays, comme la Pologne, qui a mis en place en 2004 un recours en cas de durée excessive d'une procédure judiciaire. Comme l'a indiqué la délégation turque, les citoyens turcs peuvent désormais saisir la Cour constitutionnelle d'un recours en violation des droits de l'homme.

97. Sixième considérant. Le texte de la déclaration est disponible à cette adresse:

www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conferenceizmir/Declaration%20Izmir%20F.pdf.

98. *Ibid.*, partie E, paragraphe 1.

99. Dans la Déclaration d'Interlaken du 19 février 2010, la Conférence à haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme a appelé les Etats Parties à la Convention à envisager la possibilité de mettre des juges nationaux ou d'autres juristes indépendants de haut niveau à la disposition du greffe de la Cour, dans le cadre des efforts pour

4.3. Mesures à prendre au stade de l'exécution des arrêts de la Cour

49. Pour faciliter l'exécution des arrêts de la Cour, il faut que les autorités compétentes soient définies. Je partage ici la remarque contenue dans les conclusions du rapport précité de M. Pourgourides:

«Les problèmes mis au jour par les arrêts de la Cour sont vastes et complexes par nature. Leur règlement peut parfois aller au-delà de l'exécution d'une décision particulière, ce qui ne peut être obtenu que par la mise en place d'une stratégie globale coordonnée au plus haut niveau politique. Tout retard dans la mise en place d'une telle stratégie devrait faire l'objet d'un contrôle étroit du parlement qui devrait disposer de moyens appropriés pour obliger le gouvernement à résoudre ces problèmes en priorité.»

50. Un conflit d'intérêts peut survenir lorsque l'agent gouvernemental pour les questions relatives à la Cour européenne des droits de l'homme est à la fois chargé de représenter le gouvernement devant la Cour et d'assurer l'exécution des arrêts. Pour l'éviter, les Etats pourraient créer au niveau national un poste de type «commissaire à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme», avec le mandat suivant:

- disposer des pouvoirs nécessaires pour systématiser et généraliser la jurisprudence de la Cour de Strasbourg;
- soutenir la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour par les autorités compétentes, en particulier à travers un contrôle parlementaire;
- analyser et vérifier les causes à l'origine des violations de la Convention constatées dans les arrêts de la Cour;
- mettre en œuvre des mesures individuelles et générales, y compris en élaborant des projets de lois visant à mettre la législation nationale en conformité avec la Convention et avec la jurisprudence de la Cour.

51. Il est recommandé aux Etats présentant des insuffisances structurelles de mettre en place un double mécanisme de contrôle parlementaire: une surveillance par le parlement national comme premier instrument, que viendrait compléter un suivi par l'Assemblée parlementaire.

52. L'Assemblée transmettrait à tous les Etats membres présentant des insuffisances structurelles les critères d'évaluation de l'efficacité de leur contrôle parlementaire: le gouvernement devrait régulièrement communiquer des informations au parlement national, comme prévu par la loi; le parlement devrait évaluer l'efficacité des mesures de mise en œuvre décidées par l'exécutif, et les deux sources d'informations devraient être utilisées dans l'activité législative dans le but de corriger et de supprimer les insuffisances structurelles.

53. L'Assemblée aurait les responsabilités suivantes:

- offrir des opportunités de formation appropriées;
- étudier les rapports transmis par les délégations nationales sur l'efficacité des mesures prises par les Etats Parties pour remédier aux insuffisances structurelles et la mise en œuvre de la Convention en droit et en pratique;
- fournir des conseils sur les dispositions législatives instaurant les mécanismes nationaux de contrôle parlementaire chargés de superviser la mise en œuvre des arrêts de la Cour de Strasbourg et d'éliminer les insuffisances structurelles/systémiques, sur la base des bonnes pratiques reconnues issues de l'expérience d'autres Etats Parties.

54. Les précédents travaux de la commission ont montré la nécessité d'accroître le rôle des parlements nationaux dans l'exécution des arrêts¹⁰⁰. Par conséquent, j'estime que les parlements nationaux, et notamment les commissions parlementaires chargées des questions de droit et de justice, devraient être habilités à surveiller les activités des organes exécutifs de l'Etat, à faire appliquer les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et à élaborer des moyens spéciaux, organisationnels comme juridiques, visant à faire pression sur les gouvernements des Etats Parties face aux violations récurrentes, en particulier

améliorer la connaissance des normes de la Convention au sein des autorités nationales et mettre en œuvre la Convention au niveau national. Cet appel a été réitéré à l'issue des conférences d'Izmir (26 et 27 avril 2011) et de Brighton (19 et 20 avril 2012).

100. Voir, en particulier, le rapport de M. Pourgourides «Les parlements nationaux: garants des droits de l'homme en Europe», [Doc. 12636](#).

en cas de retards dans l'exécution des arrêts de la Cour. Les commissions parlementaires des questions juridiques devraient également être chargées d'apporter un soutien législatif aux arrêts pilotes de la Cour et d'en superviser l'exécution.

55. Il convient d'éliminer tout obstacle pouvant empêcher les requérants de demander la révision de leur dossier par une juridiction nationale après un arrêt définitif de la Cour, et d'inscrire dans la législation pénale et civile concernée un délai maximal applicable à cette révision.

4.4. Mesures visant l'élimination des insuffisances structurelles/systémiques dans les Etats Parties

56. La plupart des mesures visant à éliminer les problèmes structurels/systémiques pourraient être prises dans la cadre de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, sous la surveillance du Comité des Ministres.

57. La Cour pourrait identifier plus directement les problèmes structurels/systémiques au niveau national et regrouper les requêtes liées au même problème structurel. Si la Cour tranche séparément des affaires répétitives, elle pourrait formaliser et abrégé les arrêts, de façon à préserver ses ressources pour des affaires plus délicates. Le juge de l'Etat Partie concerné devrait identifier les affaires soulevant d'importants problèmes juridiques structurels pour pouvoir les traiter en priorité, assurer leur examen rapide et mettre fin aux violations continues.

58. Cependant, il faut aussi renforcer les garanties juridiques d'indépendance des juges de la Cour. En vertu de l'article 51 de la Convention, ils jouissent des privilèges et immunités prévus à l'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe (STE n° 1) et dans les accords conclus au titre de cet article. De même, en vertu de l'article 1 du Sixième Protocole additionnel à l'Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe (STE n° 162), les juges de la Cour et leur famille jouissent, en plus des privilèges et immunités prévus à l'article 18 de l'Accord général, des privilèges, immunités, exemptions et facilités accordés aux envoyés diplomatiques conformément au droit international (STE n° 2). Dans la pratique, cependant, certaines questions restent non résolues et il arrive que les autorités contreviennent aux dispositions ci-dessus. Ainsi, la législation de tous les Etats Parties devrait clairement indiquer que les juges de la Cour européenne des droits de l'homme et leur famille jouissent de l'immunité diplomatique à vie et possèdent des passeports diplomatiques, et les Etats Parties devraient observer strictement les exigences liées à cette immunité en faisant en sorte que les juges de la Cour bénéficient des immunités, exemptions et facilités accordées aux envoyés diplomatiques et aux juges du plus haut niveau. Le mandat d'un juge à la Cour européenne des droits de l'homme devrait figurer dans ses antécédents professionnels nationaux. Après le remplacement d'un juge à la Cour, l'Etat Partie concerné devrait assurer à l'ancien juge, s'il n'a pas encore atteint l'âge de la retraite, un poste d'un niveau similaire. On pourra ici s'inspirer en particulier de l'exemple du Royaume-Uni, où les anciens juges de la Cour accèdent à un poste de juge au sein de la plus haute juridiction ou à un poste similaire. Lorsque l'ancien juge atteint l'âge de la retraite, il devrait bénéficier d'une pension équivalente à celle des juges des plus hautes juridictions ou des fonctionnaires occupant des postes similaires.

59. Des mesures d'éducation juridique et de sensibilisation sont aussi nécessaires pour éviter de nouvelles violations de la Convention, en particulier dans les Etats Parties qui sont des membres relativement récents du Conseil de l'Europe, où les décideurs et les organes de l'Etat maîtrisent encore mal les questions de droits de l'homme.

60. L'absence de vision globale de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme de la part des autorités nationales, dont notamment les tribunaux, les forces de l'ordre et les barreaux, trahit le manque de connaissances et de savoir-faire de ces autorités concernant la mise en œuvre de la jurisprudence de la Cour. Comme l'a affirmé M. Kotlyar lors de la réunion de la commission à Oslo le 7 juin 2011, «cette situation ne pourra être modifiée à long terme qu'au moyen de profonds changements dans l'éducation et la formation juridiques des professionnels du droit¹⁰¹».

61. Ainsi, il serait souhaitable que les Etats Parties créent un site Internet officiel spécialisé donnant accès à une base de données qui comprendrait une traduction officielle de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et notamment des décisions, arrêts et avis consultatifs ainsi que lignes directrices (et peut-être même la recherche académique) particulièrement pertinents pour le pays concerné. Ces traductions devraient être faites en collaboration avec des professionnels du droit, de façon à éviter l'usage arbitraire de termes juridiques et les divergences d'interprétation.

101. Allocution disponible auprès du Secrétariat.

Annexe 1 – Nombre total de nouvelles requêtes attribuées à une formation judiciaire ¹⁰²

| Rang | Etat | Requêtes attribuées à une formation judiciaire en 2011 | Requêtes attribuées en 2011/ habitants (10 000) |
|---|----------------------|---|--|
| 1 | Fédération de Russie | 12 465 | 0,88 |
| 2 | Turquie | 8 702 | 1,18 |
| 3 | Roumanie | 5 207 | 2,43 |
| 4 | Pologne | 5 035 | 1,32 |
| 5 | Italie | 4 733 | 0,78 |
| 6 | Ukraine | 4 621 | 1,01 |
| 7 | Serbie | 3 730 | 5,10 |
| 8 | Suède | 1 899 | 2,02 |
| 9 | Allemagne | 1 754 | 0,21 |
| 10 | France | 1 600 | 0,25 |
| Nombre total de nouvelles requêtes | | 64 547 | - |

102. Extrait de l'Analyse statistique 2011 de la Cour, p. 13.

Annexe 2 – Liste des 29 arrêts pilotes rendus par la Cour (au 12 novembre 2012)

| N° de requête | Intitulé | Etat | Organe de décision | Etat de la procédure | Sujet | Date de l'arrêt |
|---------------|---|------|--------------------|------------------------------|---|-----------------|
| 31443/96 | BRONIEWSKI c. Pologne | POL | Grande Chambre | terminée | compensation pour les propriétés délaissées au-delà du Boug | 22/06/2004 |
| 23032/02 | LUKENDA c. Slovénie | SVN | Chambre | terminée | durée des procédures civiles | 06/10/2005 |
| 35014/97 | HUTTEN-CZAPSKA c. Pologne | POL | Grande Chambre | terminée | contrôle des loyers par l'Etat | 19/06/2006 |
| 33509/04 | BOURDOV c. Russie (n° 2) | RUS | Chambre | terminée | non-application | 15/01/2009 |
| 45219/06 | KAUCZOR c. Pologne | POL | Chambre | terminée | durée de détention provisoire | 03/02/2009 |
| 13136/07 | RACU c. Moldova | MDA | Chambre | terminée | non-application | 28/07/2009 |
| 17911/08 | LUNGU c. Moldova | MDA | Chambre | terminée | non-application | 28/07/2009 |
| 22539/05 | GUSAN c. Moldova | MDA | Chambre | terminée | non-application | 28/07/2009 |
| 476/07 | OLARU c. Moldova | MDA | Chambre | terminée | non-application | 28/07/2009 |
| 40450/04 | YURIY NIKOLAYEVICH IVANOV c. Ukraine | UKR | Chambre | terminée | non-application | 15/10/2009 |
| 17885/04 | ORCHOWSKI c. Pologne | POL | Chambre | terminée | conditions de détention | 22/10/2009 |
| 27912/02 | SULJAGIC c. Bosnie-Herzégovine | B-H | Chambre | terminée | épargne en B-H | 03/11/2009 |
| 46344/06 | RUMPF c. Allemagne | ALL | Chambre | terminée | durée des procédures civiles | 02/09/2010 |
| 30767/05 | ATANASIU et POENARU c. Roumanie | ROM | Chambre | terminée | demandes de restitution | 12/10/2010 |
| 33800/06 | SOLOAN c. Roumanie | ROM | Chambre | terminée | non-versement des compensations dues, lois de restitution | 12/10/2010 |
| 60041/08 | GREENS c. Royaume-Uni | R-U | Chambre | terminée | droit de vote des détenus | 23/11/2010 |
| 60054/08 | M.T. c. Royaume-Uni | R-U | Chambre | terminée | droit de vote des détenus | 23/11/2010 |
| 50973/08 | VASSILIOS ATHANASIOU et autres c. Grèce | GRC | Chambre | terminée | durée des procédures administratives | 21/12/2010 |
| 2708/09 | HAMANOV c. Bulgarie | BGR | Chambre | terminée | durée des procédures pénales | 10/05/2011 |
| 48059/06 | DIMITROV c. Bulgarie | BGR | Chambre | terminée | durée des procédures pénales | 10/05/2011 |
| 37346/05 | FINGER c. Bulgarie | BGR | Chambre | terminée | durée des procédures civiles | 10/05/2011 |
| 42525/07 | ANANYEV et autres c. Russie | RUS | Chambre | terminée | conditions de détention | 10/01/2012 |
| 60800/08 | BASHIROV et BASHIROVA c. Russie | RUS | Chambre | terminée | conditions de détention | 10/01/2012 |
| 24240/07 | UMMUHAN KAPLAN c. Turquie | TUR | Chambre | attente de demande de renvoi | durée des procédures civiles | 20/03/2012 |
| 54447/10 | MICHELIOUDAKIS c. Grèce | GRC | Chambre | attente de demande de renvoi | durée des procédures civiles | 03/04/2012 |

| N° de requête | Intitulé | Etat | Organe de décision | Etat de la procédure | Sujet | Date de l'arrêt |
|---------------|--|------|--------------------|------------------------------|---|-----------------|
| 26828/06 | KURIC et autres c. Slovénie | SVN | Grande Chambre | terminée | personnes effacées des registres d'état civil | 26/06/2012 |
| 604/07 | MANUSHAQUE PUTO et autres c. Albanie | ALB | Chambre | attente de demande de renvoi | non-exécution des décisions administratives accordant des dommages-intérêts pour les propriétés confisquées | 31/07/2012 |
| 40150/09 | GLYKANTZI c. Grèce | GRC | Chambre | attente de demande de renvoi | durée des procédures civiles | 30/12/2012 |
| 60642/08 | ALISIC et autres c. Bosnie-Herzégovine, Croatie, «l'ex-République yougoslave de Macédoine», Serbie et Slovénie | BIH | Chambre | attente de demande de renvoi | épargne en devises | 06/10/2012 |