

Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)43 1

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 **(Voir Annexe pour la liste d'affaires dans le groupe Timofeyev)**

CM/Inf/DH(2006)19 révisé 2 et CM/Inf/DH(2006)45, CM/Inf/DH(2006)19 révisé
3

Le Comité des Ministres, en vertu de l'article 46, paragraphe 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, qui prévoit que le Comité surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après nommées « la Convention » et « la Cour ») ;

Compte tenu du flux constant d'arrêts dans lesquels la Cour a constaté des violations de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention et de l'article 1er du Protocole n° 1 à la Convention en raison de l'inexécution ou de l'exécution tardive par l'Etat et ses entités de décisions de justice internes définitives rendues en faveur des requérants, et de l'article 13 de la Convention en raison de l'absence de recours interne effectif à ce titre ;

Rappelant que le Comité des Ministres surveille l'adoption par la Fédération de Russie des mesures générales en vue de prévenir des violations similaires de la Convention depuis le premier arrêt Bourdov du 7 mai 2002 ;

Notant que les quelque 200 arrêts rendus depuis cette date ont montré clairement l'existence de graves problèmes structurels concernant l'inexécution de décisions de justice internes rendues contre l'Etat et ses entités ;

Rappelant la position constante du Comité des Ministres telle qu'exprimée dans ses décisions précédentes, et partagée par les autorités russes, selon laquelle les problèmes à l'origine des violations constatées par la Cour dans ces arrêts étaient vastes et de nature complexe, et leur règlement exigeait la mise en œuvre de mesures étendues et complexes, aussi bien au niveau fédéral que local ;

Eu égard au Mémorandum (CM/Inf/DH(2006)19 rév 3) présentant les mesures prises par les autorités et les questions en suspens, ainsi que les conclusions de deux tables-rondes de haut niveau sur la non-exécution des décisions de justice par l'Etat et ses entités, tenues respectivement en octobre 2006 (CM/Inf/DH(2006)45) et en juin 2007 (CM/Inf/DH(2007)33) ;

S'agissant de la prévention de l'inexécution des décisions ou des retards dans l'exécution

Prenant note en particulier des progrès accomplis par les autorités russes compétentes pour régler les problèmes structurels principaux à l'origine des violations, à travers :

¹ Adoptée par le Comité des Ministres le 19 mars 2009 lors de la 1051e réunion des Délégués des Ministres

- l'amélioration constante du cadre législatif et réglementaire, qui a notamment eu pour effet la mise en place de mécanismes et voies d'exécution ;
- l'adoption d'un certain nombre de mesures organisationnelles visant à garantir un meilleur contrôle de l'exécution des décisions de justice par l'Etat et ses entités ;
- la réforme de la réglementation budgétaire afin de garantir la disponibilité de fonds supplémentaires pour éviter des retards inutiles dans l'exécution des décisions de justice en cas d'insuffisance des allocations initialement prévues ;

Notant avec satisfaction que ces mesures sont par ailleurs fondées sur les propositions faites dans les documents du Comité des Ministres (voir notamment CM/Inf/DH(2006)19rév3 et CM/Inf/DH(2006)45) et saluant l'approche coordonnée et interdisciplinaire des autorités dans la mise en œuvre de ces mesures ;

Considérant que, malgré l'évolution positive susmentionnée, les effets principaux de ces réformes restent à démontrer notamment quant à savoir si elles peuvent prévenir de nouvelles requêtes devant la Cour et que des mesures complémentaires restent nécessaires afin de garantir le respect intégral par la Fédération de Russie des obligations qui lui incombent au titre des arrêts de la Cour ;

Notant à cet égard avec grand intérêt que, dans son discours devant le Parlement le 5 novembre 2008, le Président de la Fédération de Russie a souligné que l'exécution des décisions de justice demeurerait un problème important et a déclaré en particulier qu'il était nécessaire d'établir un mécanisme de réparation du préjudice causé par la violation du droit des particuliers d'être entendus dans un délai raisonnable et d'obtenir l'exécution intégrale dans les délais des décisions de justice ;

Soulignant que cette situation continue de susciter de sérieuses préoccupations dans un certain nombre de domaines et/ou en ce qui concerne certaines autorités étatiques défenderesses, dont :

- les décisions judiciaires rendues en faveur des catégories les plus vulnérables : allocations sociales pour les victimes de Tchernobyl, indemnisation des préjudices subis durant le service militaire et mise à disposition de logements sociaux,
- l'exécution des décisions de justice par le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de la Défense et certaines autres institutions ;

Soulignant en conséquence que les autorités russes compétentes doivent renforcer leurs efforts afin d'accomplir des progrès rapides et visibles dans les domaines concernés, en assurant effectivement au niveau interne une réparation appropriée des violations de la Convention et en prévenant le risque d'afflux de requêtes devant la Cour ;

S'agissant des voies de recours internes

Rappelant que l'obligation d'appliquer les droits consacrés par la Convention incombe avant tout aux États parties qui sont donc tenus de prévoir des recours internes effectifs en cas de violations de la Convention ;

Rappelant la position constante des organes de la Convention selon laquelle la mise en place de recours internes, bien qu'importante, ne dispense pas les États de leur obligation générale de régler les problèmes structurels à l'origine des violations, et rappelant en outre à cet égard la Recommandation Rec(2004)6 du Comité des Ministres aux États membres sur la nécessité d'améliorer l'efficacité des recours internes ;

Soulignant que la mise en place de tels recours est d'autant plus urgente en cas de violations répétitives pour permettre de renforcer la capacité réparatrice du système judiciaire national, en attendant la mise en œuvre de réformes plus importantes et plus longues ;

Rappelant que, pour que de tels recours soient effectifs dans les affaires d'inexécution ou d'exécution tardive de décisions de justice internes, les exigences essentielles suivantes de la Convention doivent être satisfaites :

- une personne ne devrait pas avoir à prouver l'existence d'un préjudice moral dans la mesure où il existe une forte présomption selon laquelle ce type de préjudice peut être considéré comme la conséquence directe de la violation elle-même ;
- l'indemnisation ne doit pas dépendre de la preuve d'une faute des fonctionnaires ou des autorités concernés, car en vertu de la Convention, l'État est objectivement responsable en cas de manquement de ses autorités à l'obligation d'exécuter dans un délai raisonnable les décisions de justice rendues à leur encontre ;
- le montant de l'indemnisation ne doit pas être déraisonnable par rapport aux sommes octroyées par la Cour dans des affaires similaires ;
- des crédits budgétaires appropriés doivent être prévus afin de garantir que l'indemnisation soit versée rapidement, et en général pas plus de six mois après la date à laquelle la décision allouant l'indemnisation devient exécutoire ;

Soulignant que la nécessité de garantir l'exécution de telles décisions par des dispositions budgétaires est d'autant plus grande dans les pays qui sont confrontés fréquemment à l'exécution tardive de décisions de justice ;

Notant avec intérêt l'existence d'un projet de loi constitutionnelle fédérale, soumis le 30 septembre 2008 au Parlement par la Cour suprême fédérale, projet qui prend en compte les exigences précitées de la Convention ;

Notant en outre qu'un groupe de travail spécial, comprenant les représentants des principales autorités de l'État, a été créé dans le cadre du mandat donné par le

Président afin de trouver rapidement une solution adéquate pour introduire dans le système juridique russe le recours exigé par la Convention ;

Rappelant à cet égard que les Etats parties jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la mise à disposition des justiciables du recours exigé par l'article 13 et à la manière de s'acquitter de leur obligation découlant de cette disposition de la Convention ;

Notant de surcroît que la mise en place d'un recours visant seulement à octroyer une indemnisation ou à accélérer la procédure ne suffira peut-être pas à assurer un respect prompt et intégral des obligations qui découlent de la Convention et que d'autres voies doivent être explorées, par exemple la pression cumulée de divers recours internes, à condition que leur accessibilité, leur adéquation et leur effectivité soient établies en pratique de manière convaincante ;

Considérant à cet égard qu'un certain nombre de recours existent déjà en droit russe et sont utilisés dans des affaires d'inexécution ou d'exécution tardive de décisions de justice internes (par exemple, le chapitre 25 et l'article 208 du Code de procédure civile, le chapitre 59§4 du Code civil et l'article 315 du Code pénal) mais que jusqu'ici, la Cour n'a pas jugé que ces recours constituaient un moyen de réparation adéquat et suffisant ;

EN APPELLE aux autorités russes pour qu'elles traduisent rapidement en mesures concrètes la volonté exprimée au plus haut niveau politique de combattre l'inexécution et l'exécution tardive des décisions judiciaires internes et qu'elles instaurent à cet effet des recours internes effectifs soit en faisant adopter rapidement le projet de loi constitutionnelle susmentionné, soit en modifiant la législation existante conformément aux exigences de la Convention ;

PRIE INSTAMMENT les autorités russes de donner la priorité à la résolution des questions en suspens liées à l'inexécution dans les domaines problématiques identifiés pour aboutir rapidement à des résultats concrets et visibles, limitant ainsi le risque d'autres violations de la Convention et de nouvelles requêtes devant la Cour ;

ENCOURAGE les autorités russes à poursuivre leurs efforts s'agissant de la mise en œuvre des réformes engagées afin de garantir l'exécution intégrale et dans les délais des décisions de justice internes, et notamment à :

- garantir une meilleure coordination entre les différentes autorités responsables de l'exécution des décisions de justice internes, afin d'éviter le risque pour les plaignants d'être pris dans un cercle vicieux où chacune des autorités se déclarent incompétente au profit des autres ;
- améliorer davantage les règles régissant toutes les procédures d'exécution, y compris s'agissant du rôle approprié des huissiers et du contrôle judiciaire ;

- garantir l'existence au niveau fédéral et local de règles et procédures générales appropriées de mise en œuvre des obligations financières des autorités ;
- développer davantage l'utilisation des différents recours déjà existant en droit russe dans les cas d'inexécution ou d'exécution tardive de décisions de justice internes de manière à établir une pratique suffisamment certaine du point de vue de la Convention ;
- renforcer la responsabilité de l'Etat du fait de l'inexécution des décisions de justice internes, ainsi que la responsabilité individuelle des fonctionnaires (disciplinaire, administrative et pénale, s'il y a lieu) ;

DECIDE de reprendre l'examen de ces questions dans le cadre des arrêts de la Cour pertinents au plus tard lors de la 1059e réunion (2-4 juin 2009) (DH), notamment à la lumière d'informations à fournir par les autorités de l'Etat défendeur sur les progrès accomplis dans la mise en place d'un recours interne.

Annexe à la Résolution intérimaire CM/ResDH(2009)43

Informations fournies par les autorités russes dans le cadre de l'examen par le Comité des Ministres de 145 affaires contre la Fédération de Russie (groupe d'affaires Timofeyev)

Un certain nombre de mesures importantes prises par les autorités russes ont déjà été analysées dans le [Memorandum CM/Inf/DH\(2006\)19 rév 3](#). Les informations fournies sur les mesures de caractère général qui ont été prises par les autorités ou qui sont en train de l'être en particulier depuis la déclassification le 4 juin 2007 du Memorandum précité sont résumées ci-dessous.

I – Mesures visant à régler les problèmes généraux sous-jacents à la non-exécution ou à l'exécution tardive de décisions de justice internes

A. Mesures législatives

Les principaux efforts des autorités russes restent axés sur l'amélioration continue du cadre législatif applicable à l'exécution des décisions judiciaires rendues contre l'Etat et ses entités, notamment à travers :

- l'introduction en 2005 dans le Code budgétaire d'une procédure spécifique pour l'exécution des décisions judiciaires rendues contre l'Etat et ses entités (pour plus de détails sur cette procédure, voir le Memorandum CM/Inf/DH(2006)19 rév) ;
- l'adoption le 5 octobre 2007 de la nouvelle loi fédérale sur les voies d'exécution ;
- l'adoption en avril 2007 d'autres modifications au Code budgétaire pour étendre les pouvoirs du Trésor fédéral, en matière de gel des comptes d'une institution budgétaire à ses filiales, ce qui renforce l'effet dissuasif de cette mesure ;
- la rédaction d'un Code de l'exécution visant à établir des règles communes régissant l'exécution et les voies d'exécution.

B. Mesures réglementaires

1) *Ministère des Finances*

Le Ministère des Finances a pris les mesures suivantes pour renforcer l'efficacité de la procédure d'exécution prévue par le Code budgétaire :

- l'adoption le 15 août 2006 par le Ministère des Finances du décret n° 271 sur les modalités d'exécution au sein du Ministère des décisions de justice rendues contre la Fédération de Russie, décret qui institue notamment un suivi quotidien ;

- l'adoption le 31 juillet 2008 par le Gouvernement fédéral de la Résolution n° 579 sur le formulaire du titre exécutoire, ce qui réduira le risque qu'un titre exécutoire soit retourné au créancier sans avoir été exécuté ;
- l'adoption le 20 janvier 2009 par le Ministère des Finances et la *Prokuratura* générale d'une ordonnance commune n° 12/3H relative à la collaboration entre les procureurs et le Ministère en ce qui concerne les plaintes des particuliers relatives à des poursuites pénales abusives ;

2) *Trésor fédéral*

Pour expliquer d'une façon plus détaillée et plus accessible la procédure d'exécution des décisions de justice rendues contre des institutions budgétaires prévue par le Code budgétaire, le Trésor fédéral a élaboré un Règlement administratif de l'exécution par le Trésor fédéral des décisions de justice rendues contre des institutions budgétaires.

Le projet de Règlement a fait l'objet d'un débat public, ce qui a permis de prendre en considération les difficultés rencontrées par les particuliers lorsqu'ils soumettent des titres exécutoires. Il est entré en vigueur le 29/01/2009.

Il comprend les points suivants :

- des procédures uniformes d'exécution des décisions de justice par tous les services territoriaux du Trésor fédéral ;
- une liste exhaustive de pièces que les créanciers et les débiteurs doivent fournir dans le cadre de l'exécution d'une décision de justice ;
- la responsabilité personnelle des agents du Trésor en cas de mise en œuvre inadéquate des procédures prévues par le Règlement ;
- les voies de recours permettant aux particuliers de contester les actions ou les omissions d'agir des agents ou des organes des services du Trésor.

Une procédure de suivi a été mise en place au sein du Trésor par le décret n° 103 du 24/04/2008. Elle a permis au Trésor d'identifier les autorités principalement confrontées au problème de l'exécution en temps voulu des décisions judiciaires ainsi que les régions les plus touchées. Un rapport sur ces questions a été envoyé au Ministère des Finances pour suites à donner.

3) *Service fédéral des huissiers*

Bien que la législation russe n'habilite pas directement les huissiers à assurer l'exécution des décisions de justice rendues contre des entités publiques, la Cour suprême d'arbitrage a estimé, dans son arrêt n° 23 du 22 juin 2006, que les huissiers avaient compétence pour entamer des procédures d'exécution visant les biens des pouvoirs publics en cas d'inexécution de décisions judiciaires après l'expiration du délai de trois mois prévu par le Code budgétaire.

A la suite de cet arrêt et de la nouvelle loi fédérale sur les voies d'exécution, le Service fédéral des huissiers a pris les mesures suivantes :

- l'adoption le 9 novembre 2007 de l'ordonnance n° 585 approuvant les recommandations méthodologiques sur l'exécution des décisions de justice rendues contre la Fédération de Russie et ses entités, qui permet notamment la saisie et la vente des biens des entités publiques ;
- la diffusion à tous les services territoriaux d'une circulaire sur la pratique en matière d'exécution des décisions de justice par prélèvement sur les biens du débiteur, en particulier les créances à l'égard de tiers concernant des loyers ;
- plus de 140 instructions et lettres d'information ont été envoyées en 2008 aux antennes territoriales du Service fédéral des huissiers, notamment des analyses d'arrêts de la Cour européenne ;
- des recommandations sur l'examen des plaintes déposées contre les huissiers auprès de leurs supérieurs hiérarchiques ont été diffusées le 30 janvier 2009 à tous les services territoriaux ;
- l'élaboration de Règles sur le renforcement du contrôle personnel par les chefs des services territoriaux et par le Chef du service sur les procédures d'exécution forcée.

Le 21 avril 2008, le Président de la Fédération de Russie a adopté une ordonnance octroyant aux huissiers un rôle de coordination en matière d'exécution des décisions judiciaires. En 2008, de nombreuses réunions ont été organisées avec différentes autorités telles que le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de la Défense, le Ministère des Situations d'urgence, le Ministère de la Santé, la Caisse de retraite etc.

4) *Bureau du Parquet général*

En 2007-2008, le Bureau du Parquet général et le Bureau du Parquet militaire ont contrôlé le respect, par les autorités, de la législation régissant l'exécution des décisions judiciaires internes rendues à l'encontre de l'Etat et de ses entités. A la suite de ce contrôle, il a été demandé aux autorités concernées, notamment le Ministère des Finances et le Ministère de la Défense, de remédier rapidement aux violations constatées. Les mesures requises ont été prises et les fonctionnaires responsables ont fait l'objet de sanctions disciplinaires.

5) *Autres autorités*

Afin d'améliorer l'exécution des décisions judiciaires dans certains secteurs spécifiques, un certain nombre de mesures ont été adoptées par d'autres autorités :

- la Caisse de retraite a diffusé à l'attention de ses services territoriaux des Recommandations sur l'exécution des décisions judiciaires en matière de retraites, qui prennent en compte les exigences de la Convention et des arrêts de la Cour ;

- le 4 octobre 2008, le Ministère de la Défense a adopté une Instruction couvrant également l'exécution des décisions judiciaires rendues contre les entités des forces armées ;
- le 20 décembre 2007, une lettre du Vice-Ministre de la Défense a été diffusée à tous les commandants des forces armées afin d'attirer leur attention sur la situation négative en matière d'exécution des décisions judiciaires internes rendues en faveur des militaires, ainsi que de souligner l'obligation de respecter strictement ces décisions et dans les délais impartis.

II - Mesures destinés au règlement du problème dans certains secteurs

1) Victimes de Tchernobyl

Afin d'établir des procédures claires dans ce domaine, les autorités russes ont pris, et sont en train de prendre, les mesures suivantes en vue de :

- identifier les organes responsables pour l'exécution des décisions de justice internes, qui sont désormais les services de protection sociale des subdivisions de la Fédération de Russie (les collectivités locales) ;
- assurer la cohérence de la jurisprudence interne par le biais de la diffusion de lignes directrices appropriées par la Cour suprême fédérale (lettre n° OSP-2008 du 25 novembre 2008) ;
- réfléchir sur la possibilité de regrouper les compétences concernant ces paiements en les confiant à un superintendant unique des fonds budgétaires.

2) Différends liés aux logements sociaux

Afin d'améliorer la situation, les mesures suivantes ont été prises et sont en cours d'adoption :

- le 29 décembre 2004 et le 21 mars 2006, le gouvernement a adopté les Règles selon lesquelles un logement doit être fourni aux victimes de Tchernobyl et aux militaires, y compris aux retraités de l'armée, soit par le biais d'aides financières soit par l'octroi de certificats d'Etat de logement dans le cadre des sous-programmes fédéraux en matière de logement (pour plus de détails voir l'Ordre du jour annoté [CM/Del/OJ/DH\(2008\)1020](#)) ;
- le 3 octobre 2008, le gouvernement a adopté un Règlement sur le renforcement de la protection sociale des membres des forces armées visant à augmenter les montants d'indemnisation versées à ces personnes pour leur permettre de louer un appartement dans l'attente de l'octroi d'un logement ;

- le 22 janvier 2009, le premier procureur général adjoint a chargé les procureurs de vérifier si les lois des finances régionales adoptées par les entités de la Fédération de Russie prévoient les crédits nécessaires pour l'acquisition de logements conformément aux programmes adoptés dans ce domaine, ainsi que pour l'exécution des décisions judiciaires à ce titre ;
- le service fédéral des huissiers élabore actuellement en collaboration avec le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de la Défense, le Ministère des Situations d'urgence, le FSB et le Ministère des Finances une instruction interministérielle prévoyant un mécanisme uniforme d'exécution des décisions judiciaires en matière de logement.

III - Mesures destinées à améliorer les recours internes en cas de non-exécution de décisions de justice internes

1) Cour constitutionnelle fédérale

Dans sa décision n° 734-OP du 3 juillet 2008, la Cour constitutionnelle a jugé que les tribunaux pouvaient appliquer l'article 151 du Code civil sur l'indemnisation du préjudice moral, en cas de non-exécution de décisions de justice internes rendues contre l'Etat ou ses entités. De plus, la Cour constitutionnelle a estimé que cela n'exonérait pas le législateur de la nécessité de mettre en place rapidement une procédure spéciale d'indemnisation du préjudice subi en raison de la non-exécution des décisions judiciaires internes par l'Etat et ses entités.

2) Cour suprême fédérale

Le 30 septembre 2008, la Cour suprême fédérale a soumis au Parlement un projet de loi constitutionnelle instituant un recours devant les juridictions internes en cas de durée excessive de procédures judiciaires ou d'exécution.

3) Cour suprême d'arbitrage fédérale

La Cour suprême d'arbitrage élabore actuellement une décision qui doit être adoptée par son assemblée plénière, afin de donner aux juridictions inférieures des lignes directrices claires sur la mise en œuvre des mécanismes existants visant à indemniser le préjudice résultant de l'inexécution de décisions de justice internes (par ex. l'indexation, les recours contre des actions ou des omissions d'huissiers etc.).

Un groupe de travail a été créé au sein de la Cour pour élaborer un projet de loi portant modification du Code de procédure commerciale afin de prévoir un mécanisme d'indemnisation du préjudice causé par les fonctionnaires au niveau national.