



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Note d'information sur la jurisprudence de la Cour 211

Octobre 2017

Burmych et autres c. Ukraine (radiation) [GC] - 46852/13, 47786/13, 54125/13 et al.

Arrêt 12.10.2017 [GC]

Article 46

Arrêt pilote

Répartition des responsabilités entre la Cour et le Comité des Ministres face à la non-exécution d'un arrêt pilote

Article 37

Article 37-1

Radiation du rôle

Poursuite de l'examen d'affaires qui tirent leur origine d'un problème systémique identifié dans *Yuriy Nikolayevich Ivanov c. Ukraine : radiation du rôle*

En fait – Les cinq premiers requérants font partie d'un groupe de 12 143 requêtes similaires pendantes devant la Cour. Elles tirent leur origine du problème identifié dans l'arrêt pilote *Yuriy Nikolayevich Ivanov c. Ukraine* (40450/04, 15 octobre 2009, [Note d'information 123](#)), à savoir un problème systémique de non-exécution ou d'exécution tardive de décisions judiciaires internes, combiné avec l'absence de voies de recours internes effectives relatives à ces défaillances.

En droit – Article 46

a) *Considérations préliminaires* : Au cœur de ces requêtes se trouve la répartition des compétences établie par la Convention entre, d'un côté, la Cour, dont la fonction est « d'assurer le respect des engagements résultant pour les Hautes Parties contractantes de la (...) Convention et de ses Protocoles », et, de l'autre côté, le Comité des Ministres, qui surveille l'exécution des arrêts définitifs de la Cour.

La façon de concevoir cette répartition des responsabilités a évolué à la lumière de la jurisprudence de la Cour, notamment de la multiplication des violations structurelles et systémiques de la Convention. L'introduction par la Cour de la procédure de l'arrêt pilote visait à faire face au phénomène des requêtes répétitives découlant de telles violations. Il s'avère aujourd'hui nécessaire pour la Cour de préciser où se situent les responsabilités lorsqu'il s'agit de traiter les problèmes découlant de la non-exécution d'un arrêt pilote.

Bien qu'un laps de temps important se soit écoulé depuis le prononcé de l'arrêt pilote *Ivanov* en octobre 2009, le gouvernement ukrainien n'a toujours pas mis en œuvre les mesures générales nécessaires et propres à remédier aux causes profondes du problème

systémique, ni mis en place un recours effectif garantissant une réparation à toutes les victimes au niveau interne. Le fait que l'État défendeur persiste à ne pas prendre de mesures générales appropriées a conduit la Cour à adopter une pratique consistant à traiter les affaires de type *Ivanov* dans le cadre d'une procédure abrégée, simplifiée et accélérée pour rendre des arrêts et décisions de radiation groupés, qui se limitent pour l'essentiel à une déclaration de violation et à l'octroi d'une satisfaction équitable. Toutefois, cela n'a pas eu d'impact significatif sur le problème systémique global et n'a pas davantage produit de progrès manifestes dans la procédure d'exécution.

Depuis l'introduction des premières requêtes en 1999, la Cour a reçu quelque 29 000 requêtes de type *Ivanov*, dont 14 430 ont été examinées par diverses formations judiciaires de la Cour. Cependant, 12 143 de ces requêtes, dont la plupart ont été introduites dans les années 2013-2017, sont encore en attente d'un examen judiciaire. Selon des données que le Gouvernement a fournies au Comité des Ministres, on compte à l'heure actuelle quelque 120 000 détenteurs de décisions judiciaires non exécutées en Ukraine.

Si la Cour examine de manière identique ou similaire les présentes requêtes et toutes les autres affaires du même type, elle sera inmanquablement confrontée à la perspective de voir un nombre croissant de requérants ukrainiens s'adresser à elle pour obtenir un redressement. Elle risque de devenir un rouage du système ukrainien d'exécution des décisions de justice et de se substituer aux autorités ukrainiennes. Cette tâche est incompatible avec le rôle subsidiaire que la Cour est censée jouer en vertu des articles 1 et 19 de la Convention, et elle va directement à l'encontre de la logique de la procédure de l'arrêt pilote mise au point par la Cour. Celle-ci doit donc rechercher comment faire face à cette situation de manière optimale en respectant la logique de la procédure de l'arrêt pilote et en se conformant au principe de subsidiarité qui sous-tend cette logique. Il lui faut en particulier déterminer si elle doit faire office de mécanisme d'indemnisation pour les nombreuses requêtes répétitives introduites devant elle après l'adoption d'un arrêt pilote ou d'un arrêt de principe dont le Comité des Ministres doit surveiller l'exécution.

b) *L'objet et le but de la procédure de l'arrêt pilote* : La procédure de l'arrêt pilote a été conçue en réponse à l'augmentation de la charge de travail de la Cour, causée par une série d'affaires résultant du même dysfonctionnement structurel ou systémique, et pour garantir l'efficacité à long terme du mécanisme de la Convention. La double finalité de cette procédure est, d'une part, de réduire la menace pour le bon fonctionnement du système de la Convention et, d'autre part, de faciliter la résolution la plus rapide et la plus efficace d'un dysfonctionnement constaté dans la protection des droits conventionnels dans l'ordre juridique interne. En intégrant au processus d'exécution de l'arrêt pilote les intérêts de toutes les autres victimes actuelles ou potentielles du problème systémique identifié, la procédure en question vise à apporter une réparation appropriée à toutes les victimes actuelles ou potentielles de ce dysfonctionnement ainsi qu'au requérant particulier de l'affaire pilote.

L'arrêt pilote *Ivanov* n'a manifestement pas atteint cet objectif. Les affaires s'inscrivant dans la lignée d'*Ivanov* représentent près du tiers de l'ensemble des requêtes répétitives pendantes devant la Cour, et le volume des affaires a continué d'augmenter en dépit des mesures prises et des orientations données. La répétition des mêmes conclusions dans une longue série d'affaires semblables n'apporterait rien et ne servirait pas mieux la justice mais pèserait lourdement sur les ressources de la Cour et accroîtrait encore le nombre déjà considérable d'affaires en souffrance. Ce n'est que par une solution durable à la cause fondamentale du problème, adoptée dans le cadre de la procédure d'exécution, que l'on parviendra à répondre adéquatement à la situation actuelle.

c) *Sur la question de savoir si, eu égard aux articles 19 et 46 de la Convention, il se justifie de poursuivre l'examen des requêtes de type Ivanov.* Le fait de devoir

continuellement rendre des décisions individuelles dans des affaires où plus aucune question ne se pose au regard de la Convention ne peut guère passer pour compatible avec la tâche principale de la Cour au regard de l'article 19. Pareille démarche judiciaire ne contribue pas non plus utilement ni d'une quelconque autre manière significative au renforcement de la protection des droits de l'homme en vertu de la Convention. Le temps est venu pour la Cour de redéfinir son rôle dans les situations où l'État défendeur n'a pas pris de mesures générales de redressement dans un délai raisonnable, ainsi que les conséquences à en tirer à la lumière de l'article 46 de la Convention.

La répartition des tâches entre la Cour et le Comité des Ministres est claire. La Cour peut aider l'État défendeur à remplir ses obligations au regard de l'article 46 en s'efforçant d'indiquer le type de mesures qu'il pourrait prendre en vue de mettre fin à un problème systémique identifié. En revanche, c'est au Comité des Ministres qu'il appartient de surveiller l'exécution de l'arrêt et de s'assurer que l'État s'acquitte de son obligation juridique découlant de l'article 46, notamment par l'adoption des mesures générales de redressement que peut requérir l'arrêt pilote aux fins d'une réparation pour toutes les autres victimes, actuelles ou potentielles, de la défaillance systémique constatée.

La situation à laquelle la Cour est confrontée dans les affaires de type *Ivanov* résulte de l'exécution inefficace de l'arrêt définitif de la Cour, lequel exige l'adoption de mesures générales sous la surveillance du Comité des Ministres aux fins de l'élimination de la cause profonde d'un problème systémique générant continuellement de nouvelles requêtes auprès de la Cour. Les difficultés en cause sont fondamentalement d'ordre financier et politique, et leur résolution ne relève pas de la compétence de la Cour au regard de la Convention. Il incombe à l'État défendeur et au Comité des Ministres de veiller à ce que l'arrêt pilote *Ivanov* soit pleinement mis en œuvre et à ce que, en sus des mesures générales nécessaires pour traiter la cause profonde du problème, les requérants bénéficient d'un redressement approprié au niveau interne, notamment d'un mécanisme propre à leur offrir une réparation pour la violation de la Convention identifiée par la Cour, réparation jouant le même rôle que l'octroi d'une indemnité au titre de l'article 41 de la Convention.

d) *Conclusion* : Les questions juridiques que pose sous l'angle de la Convention la non-exécution prolongée de décisions de justice en Ukraine ont déjà été résolues par la Cour dans l'arrêt pilote *Ivanov*. La Cour s'est ainsi acquittée de sa mission définie à l'article 19 de la Convention. La présente affaire et l'ensemble des 12 143 requêtes similaires qui se trouvent pendantes devant la Cour, ainsi que les requêtes semblables qui pourraient lui être soumises à l'avenir, sont indissociables de la procédure d'exécution de l'arrêt pilote. Leur résolution, y compris les mesures individuelles de redressement, doit nécessairement être englobée dans les mesures générales d'exécution que l'État défendeur doit mettre en œuvre sous la surveillance du Comité des Ministres. En conséquence, toutes ces affaires doivent être traitées dans le cadre de la procédure d'exécution et notifiées au Comité des Ministres en sa qualité d'organe ayant dans le système de la Convention la responsabilité de veiller à ce que toutes les personnes touchées par le problème systémique constaté dans un arrêt pilote obtiennent justice et réparation.

Compte tenu des compétences respectives de la Cour et du Comité des Ministres au regard des articles 19 et 46 de la Convention, la Cour ne peut que conclure que la poursuite par elle de l'examen de ces affaires selon la pratique adoptée jusqu'ici ne présente aucune utilité du point de vue des buts de la Convention.

Article 37 : Les intérêts des requérants et de toutes les autres victimes actuelles ou potentielles du problème systémique en cause sont plus adéquatement protégés dans le cadre de la procédure d'exécution. À ce titre, les buts de la Convention ne sont pas servis au mieux si elle continue à traiter les affaires de type *Ivanov* ; dès lors, la poursuite de l'examen de cette affaire ne se justifie pas, aux fins de l'article 37 § 1 c).

Les griefs soulevés dans ces requêtes doivent être réglés dans le cadre des mesures générales requises par l'exécution de l'arrêt pilote *Ivanov*, notamment la mise en place d'un redressement adéquat et suffisant pour les violations de la Convention constatées dans cet arrêt, mesures qui sont soumises à la surveillance du Comité des Ministres. En conséquence, le respect des droits de l'homme au sens de l'article 37 § 1 *in fine* n'exige pas la poursuite de l'examen des requêtes en question du point de vue du redressement individuel. En outre, l'affaire ne soulève pas de questions importantes – autres que celles déjà clarifiées dans les différentes phases de la procédure d'arrêt pilote – concernant plus généralement les obligations que doivent remplir les États contractants en la matière. Au contraire, l'intérêt général que constitue le fonctionnement adéquat et efficace du système de la Convention milite en faveur de l'approche établie par la Cour dans ces requêtes.

Conclusion : radiation du rôle (dix voix contre sept).

(Sur la question des arrêts pilotes en général, voir *Broniowski c. Pologne* [GC], 31443/96, 22 juin 2004, [Note d'information 65](#))

© Conseil de l'Europe/Cour européenne des droits de l'homme
Rédigé par le greffe, ce résumé ne lie pas la Cour.

Cliquez ici pour accéder aux [Notes d'information sur la jurisprudence](#)