



Manquement des autorités russes à exécuter des décisions de justice ordonnant la fourniture de logements et de prestations de service public : nouvel arrêt pilote contre la Russie

Dans son arrêt de chambre, non définitif¹, rendu ce jour dans l'affaire [Gerasimov et autres c. Russie](#) (requêtes n° 29920/05, 3553/06, 18876/10, 61186/10, 21176/11, 36112/11, 36426/11, 40841/11, 45381/11, 55929/11 et 60822/11), la Cour européenne des droits de l'homme dit, à l'unanimité, qu'il y a eu

violation des articles 6 (droit à un procès équitable) et 13 (droit à un recours effectif) de la Convention européenne des droits de l'homme, et

violation de l'article 1 du Protocole n° 1 (protection de la propriété) à la Convention.

L'affaire concerne onze requérants résidant dans différentes régions de la Russie (de Vladivostok à Smolensk) affectés par la mise à exécution tardive de décisions judiciaires internes leur octroyant des prestations en nature (logements, services d'entretien et de réparation, fourniture d'une voiture à une personne handicapée, délivrance de documents administratifs, etc.). La Cour constate que le droit russe n'offre aucun recours effectif de nature à remédier à ce genre de grief.

Elle estime que l'affaire révèle la persistance en Russie de graves problèmes structurels en la matière, et renvoie à cet égard aux arrêts qu'elle a rendus sur plus de 150 requêtes analogues. L'affaire objet de l'arrêt rendu ce jour, qui porte sur des situations diverses, illustre la vulnérabilité des personnes concernées et démontre que ces problèmes identiques et récurrents depuis près de quinze ans affectent un vaste territoire.

La Cour conclut que la nature des problèmes sous-jacents, le nombre important de personnes qu'ils touchent et le besoin urgent d'offrir à celles-ci un redressement rapide et suffisant à l'échelon national justifient l'application de la procédure d'arrêt pilote². En conséquence, elle dit que la Russie doit mettre en place, dans un délai d'un an à compter de la date où l'arrêt sera devenu définitif, un recours interne effectif permettant aux justiciables concernés d'obtenir un redressement adéquat et suffisant pour la non-exécution ou l'exécution tardive de décisions de justice imposant des obligations en nature aux autorités russes.

En ce qui concerne les 600 autres requêtes analogues pendantes devant elle, la Cour dit que la Russie doit offrir, dans un délai de deux ans à compter de la date où l'arrêt sera devenu définitif, un redressement à toutes les personnes affectées par l'exécution tardive de décisions judiciaires

¹ Conformément aux dispositions des articles 43 et 44 de la Convention, cet arrêt de chambre n'est pas définitif. Dans un délai de trois mois à compter de la date de son prononcé, toute partie peut demander le renvoi de l'affaire devant la Grande Chambre de la Cour. En pareil cas, un collège de cinq juges détermine si l'affaire mérite plus ample examen. Si tel est le cas, la Grande Chambre se saisira de l'affaire et rendra un arrêt définitif. Si la demande de renvoi est rejetée, l'arrêt de chambre deviendra définitif à la date de ce rejet. Dès qu'un arrêt devient définitif, il est transmis au Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui en surveille l'exécution. Des renseignements supplémentaires sur le processus d'exécution sont consultables à l'adresse suivante : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution>.

² Depuis 2004 et en raison du nombre important d'affaires ayant pour origine des problèmes systémiques ou structurels dans certains pays, la Cour a mis en place une procédure d'arrêt pilote. Celle-ci consiste à cerner dans un seul arrêt les problèmes systémiques sous-jacents à des violations récurrentes de la Convention et à y indiquer les mesures qui s'imposent pour remédier à ces problèmes. La procédure d'arrêt pilote vise à aider les Etats défendeurs à trouver des solutions appropriées et le Comité des Ministres à surveiller l'exécution des arrêts.

imposant des obligations en nature qui ont introduit devant la Cour européenne des droits de l'homme avant l'arrêt rendu ce jour des requêtes communiquées ou devant être communiquées au gouvernement russe. Par ailleurs, la Cour ajourne pour une durée maximale de deux ans les procédures portant sur les requêtes en question en attendant l'adoption par l'État défendeur des mesures indiquées ci-dessus. Enfin, elle alloue aux requérants 61 292 euros au total pour dommages et frais et dépens.

Principaux faits

Les requérants sont onze ressortissants russes, nés entre 1927 et 1978 (un requérant est décédé pendant la procédure et sa veuve a maintenu la requête en son nom).

Les intéressés avaient tous obtenu des décisions de justice ordonnant aux autorités de l'État de leur octroyer des logements – pour la majorité d'entre eux – ou des prestations en nature (réparation d'installations sanitaires ou de chauffage et, dans un cas, fourniture d'une voiture à une personne handicapée). Ces décisions, devenues définitives entre 2002 et 2009, ont été exécutées avec un retard considérable ou demeurent inexécutées, selon le cas.

Six des requérants avaient saisi les tribunaux russes pour demander réparation du retard apporté à l'exécution des décisions rendues en leur faveur, sur le fondement de la loi de 2010 relative à l'indemnisation en cas de violation du droit à un procès dans un délai raisonnable ou du droit à l'exécution d'une décision de justice dans un délai raisonnable (« la loi sur l'indemnisation »). Les tribunaux saisis avaient déclaré les actions des intéressés irrecevables, au motif que la loi sur l'indemnisation ne s'appliquait qu'aux décisions constatant l'existence de créances pécuniaires recouvrables sur le budget de l'État. Leurs conclusions avaient été confirmées en appel par la Cour suprême dans des arrêts rendus en 2010 et 2011.

L'une des requérantes, M^{me} Kostyleva, avait assigné en mai 2011 la municipalité de Syktyvkar (République de Komi) devant les tribunaux civils, reprochant à celle-ci son manquement à exécuter deux décisions définitives rendues en novembre 2000 et août 2009 respectivement, qui avaient ordonné aux autorités municipales de rénover l'immeuble dans lequel l'intéressée occupait un logement social et de lui fournir, ainsi qu'à sa famille, un logement adéquat. Un jugement rendu en septembre 2011 constatant un manquement prolongé à exécuter les décisions en question lui avait donné partiellement gain de cause. En janvier 2012, un autre jugement lui avait accordé une indemnité. L'intéressée avait fait appel, alléguant que cette indemnité ne réparait pas de manière adéquate le grave préjudice dont elle se disait victime. Elle avait été déboutée de son appel en juillet 2012.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Les requérants alléguaient tous que la non-exécution dans un délai raisonnable par les autorités des décisions rendues en leur faveur emportait violation de leurs droits découlant de l'article 6 (droit à un procès équitable). Sous l'angle de l'article 13 (droit à un recours effectif), six des requérants se plaignaient également de l'absence d'un recours interne effectif qui leur eût permis de faire état de leurs griefs concernant l'inexécution prolongée des décisions en question. Enfin, sept requérants avançaient que leurs droits au titre de l'article 1 du Protocole n° 1 (protection de la propriété) avaient été violés.

A l'origine de l'affaire se trouvent 11 requêtes, qui ont été introduites devant la Cour européenne des droits de l'homme à diverses dates entre juillet 2005 et août 2011.

L'arrêt a été rendu par une chambre de sept juges composée de :

Isabelle **Berro-Lefèvre** (Monaco), *présidente*,
Elisabeth **Steiner** (Autriche),

Khanlar **Hajiyev** (Azerbaïdjan),
Mirjana **Lazarova Trajkovska** (« L'ex-République yougoslave de Macédoine »),
Julia **Laffranque** (Estonie),
Ksenija **Turković** (Croatie),
Dmitry **Dedov** (Russie),

ainsi que de Søren **Nielsen**, *greffier de section*.

Décision de la Cour

Sur la demande de radiation du rôle de plusieurs requêtes formulée par le gouvernement russe

La Cour observe que le gouvernement russe lui a demandé de rayer neuf requêtes de son rôle. Elle relève que le Gouvernement a formulé des déclarations unilatérales reconnaissant la durée excessive des procédures d'exécution et proposant une indemnisation aux requérants concernés. Toutefois, si deux des intéressés ont accepté les termes des déclarations du Gouvernement, les sept autres ont rejeté les offres d'indemnité, au motif notamment que les sommes proposées étaient insuffisantes, et ont maintenu leur requête.

En tout état de cause, il incombe à la Cour de poursuivre l'examen des requêtes car les déclarations unilatérales du Gouvernement n'abordent pas un aspect crucial du problème, à savoir l'absence de recours interne effectif, dont la majorité des requérants se sont plaints. La Cour a soulevé cette question lorsqu'elle a communiqué les requêtes au Gouvernement en avril 2012, attirant l'attention de celui-ci sur l'existence d'un problème systémique et sur l'ouverture éventuelle d'une procédure d'arrêt pilote. Bien que la Cour se soit déjà prononcée sur des questions analogues dans des affaires antérieures, elle continue à recevoir des centaines de requêtes similaires dirigées contre la Russie en raison des dysfonctionnements affectant les recours internes existants, situation incompatible avec le principe de subsidiarité. En conséquence, elle rejette la demande de radiation présentée par le Gouvernement.

Sur les articles 13 et 6

La Cour conclut à la violation des articles 13 et 6 à l'égard des onze requérants.

En ce qui concerne le grief tiré de l'article 13, la Cour rappelle avoir déjà examiné de manière approfondie la question de l'effectivité des recours internes dans de nombreuses affaires russes où était en cause l'inexécution prolongée de décisions de justice, notamment dans son premier arrêt pilote concernant la Russie (*Bourdiv n° 2*).

L'arrêt en question et les propositions de réforme législative formulées par la Russie en vue de la mise en place d'un mécanisme d'indemnisation dans les affaires de ce type ne laissent guère de doute sur le fait que les recours offerts par le droit civil russe ne garantissent pas un redressement effectif en pareils cas. Comme la Cour l'a indiqué à plusieurs reprises dans ses arrêts, si le code civil russe n'exclut pas toute possibilité d'indemnisation – indemnisation qui est effectivement accordée dans de rares cas –, ce remède n'offre pas de perspectives raisonnables de succès, notamment parce qu'il est subordonné à la preuve de l'existence d'une faute commise par les autorités.

En ce qui concerne la loi de 2010 sur l'indemnisation, la Cour observe que le Gouvernement a décidé de limiter drastiquement la portée de ce texte en la restreignant aux décisions de justice qui mettent une obligation pécuniaire à la charge de l'Etat. En conséquence, le remède offert par la loi en question n'était accessible à aucun des onze requérants, leurs griefs portant sur l'inexécution prolongée de décisions imposant à l'Etat des obligations en nature. Les intéressés ne disposaient donc d'aucun recours interne effectif qui leur eût permis de faire valoir leurs griefs défendables.

S'agissant des griefs tirés de l'article 6, la Cour relève qu'il ne prêtait pas à controverse que l'exécution tardive des décisions pertinentes s'analysait en une violation du droit des requérants à un procès équitable, ce que le Gouvernement a lui-même reconnu. La Cour rappelle les critères d'appréciation du respect de l'exigence du délai raisonnable imposée par la Convention dans les affaires de ce genre. À cet égard, elle juge qu'un retard de plus de six mois apporté à la fourniture de prestations de services publics de base ou de rénovation après le prononcé d'une décision définitive peut passer pour excessivement long, tout en admettant que certaines des obligations imposées aux autorités étaient lourdes et que leur exécution pouvait exiger plus de temps.

Sur l'article 1 du Protocole n° 1

La Cour conclut à la violation de l'article 1 du Protocole n° 1 à l'égard de six des requérants qui avaient obtenu des décisions enjoignant aux autorités de leur fournir un logement. Les décisions en question avaient conféré aux intéressés une « espérance légitime » – au sens de la jurisprudence de la Cour – de jouir d'un droit de nature patrimoniale suffisamment établie pour constituer un « bien » aux fins de l'article 1 du Protocole n° 1. En conséquence, les retards apportés à l'exécution de ces décisions s'analysent en une ingérence injustifiée dans le droit des intéressés au respect de leurs biens.

Sur la satisfaction équitable (Article 41)

La Cour dit que la Russie doit verser aux requérants des sommes s'échelonnant de 900 à 9 000 euros (EUR) et représentant au total 59 325 EUR pour dommage moral, et 1 967 EUR conjointement à deux des intéressés pour frais et dépens.

Sur la force obligatoire et l'exécution de l'arrêt (article 46)

La Cour relève que l'inexécution ou l'exécution tardive de décisions de justice constitue en Russie un problème récurrent à l'origine de la majorité des violations de la Convention imputées à la Russie depuis que celle-ci a ratifié cet instrument, en 1998. Si ce problème a été partiellement résolu par le premier arrêt pilote rendu par la Cour et par la loi sur l'indemnisation adoptée à la suite de cet arrêt, de nombreuses affaires ne relevant pas du champ d'application de la loi en question n'ont que peu de chances de trouver une solution au niveau interne et continuent donc d'être soumises à la Cour. Or la Cour n'a pas la capacité, et il ne sied pas à sa fonction, de se prononcer sur un grand nombre d'affaires qui supposent d'établir les faits de base ou de calculer une compensation financière – deux tâches qui incombent en principe aux juridictions internes.

Les présentes requêtes, comme beaucoup d'autres – la Cour a déjà statué sur plus de 150 requêtes de ce type – montrent sans équivoque que l'exécution de décisions imposant aux pouvoirs publics des obligations constitue pour la Russie un grave problème structurel. Le caractère structurel des problèmes sous-jacents est flagrant en ce qui concerne les décisions ordonnant l'attribution d'un logement. Les nombreux arrêts rendus par la Cour donnent à penser qu'il existe un fossé entre l'obligation sociale de l'Etat consistant à fournir un logement à certaines personnes et l'incapacité des pouvoirs publics à y satisfaire, lesquels invoquent le plus souvent le manque de ressources disponibles. A cet égard, la Cour souligne que la jurisprudence de la Convention interdit aux Etats de prétexter d'un manque de ressources pour ne pas honorer dans un délai raisonnable une dette fondée sur une décision de justice.

Dans de telles conditions, la capacité des huissiers à assurer l'exécution des décisions judiciaires conformément à la loi est gravement compromise. En l'espèce, les autorités sont restées sourdes aux sommations insistantes des huissiers, ou leur ont tout simplement répondu que l'exécution des décisions pertinentes était impossible. L'absence persistance de recours internes effectifs propres à remédier à ces violations flagrantes et récurrentes de la Convention aggrave considérablement le problème. Cela explique que les personnes victimes de violations patentes et incontestables de la

Convention – telles que celles que le Gouvernement a reconnues en l'espèce – continuent à en demander réparation devant la Cour en première instance.

La Cour estime qu'il ne lui appartient pas de donner au Gouvernement des recommandations concernant le processus juridique, politique et budgétaire complexe à mettre en œuvre, et qu'il n'y a pas lieu pour elle de lui indiquer les mesures spécifiques qu'il conviendrait de prendre en la matière. Elle laisse aux autorités le soin de mettre en place les mécanismes d'exécution appropriés dans le respect des exigences de la Convention. Dans cette perspective, les conclusions de la Cour relatives aux recours internes révèlent principalement l'existence d'un problème d'ordre juridique susceptible d'être résolu par une modification du droit interne, comme l'a montré l'expérience positive de l'arrêt pilote rendu dans l'affaire *Bourdov*. En conséquence, la Cour conclut que la Russie doit, en coopération avec le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, instaurer dans un délai d'un an à compter de la date où l'arrêt sera devenu définitif, un recours interne effectif assurant un redressement adéquat et suffisant pour l'inexécution ou l'exécution tardive de décisions judiciaires imposant des obligations en nature aux autorités.

En ce qui concerne les autres affaires pendantes ayant le même objet, la Cour dit que la Russie doit, dans un délai de deux ans à compter de la date à laquelle l'arrêt sera devenu définitif, offrir un redressement à toutes les personnes affectées par l'exécution tardive de décisions judiciaires imposant des obligations en nature qui ont introduit devant la Cour européenne des droits de l'homme avant l'arrêt rendu ce jour des requêtes communiquées ou devant être communiquées au gouvernement russe. Par ailleurs, la Cour ajourne pour une durée maximale de deux ans l'examen de toutes les requêtes dirigées contre la Russie portant sur l'inexécution ou l'exécution tardive de décisions de ce genre.

L'arrêt n'existe qu'en anglais.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHRpress](https://twitter.com/ECHRpress).

Contacts pour la presse

echrpress@echr.coe.int | tel: +33 3 90 21 42 08

Nina Salomon (tel: + 33 3 90 21 49 79)

Tracey Turner-Tretz (tel: + 33 3 88 41 35 30)

Céline Menu-Lange (tel: + 33 3 90 21 58 77)

Denis Lambert (tel: + 33 3 90 21 41 09)

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les Etats membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.