

TITRE 2.

LA FINALITÉ DES PROCÉDURES DE SURVEILLANCE :

LE SUIVI D'UNE *CHOSE À EXÉCUTER*

Le suivi reste une notion aux contours incertains. D'aucuns l'assimilent au contrôle alors que d'autres l'en diffèrent mais les critères de distinction restent alors confus. Ainsi, selon les premières conceptions, le suivi serait un « contrôle appliqué à chacune des phases de l'exécution d'une opération » ou une « vérification persévérente et vigilante impliquant pour celui qui en est chargé, la mission de surveiller le déroulement d'une opération et de veiller à l'accomplissement des actes qui en assurent la bonne fin »¹. Le professeur Sicilanos relève par ailleurs une « évolution significative des méthodes de suivi et de contrôle au sein du Conseil de l'Europe » mais distingue ensuite les « mécanismes de suivi sans support conventionnel » des « mécanismes avec support conventionnel : le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour »².

En outre, selon la conception fonctionnelle du professeur Stern, il y aurait « trois fonctions possibles pour les mécanismes ou procédures de suivi » : « encadrer – dans sa double signification de faciliter et contrôler –, sanctionner, rendre public »³. Ainsi, selon l'auteur, « le suivi d'une décision implique l'existence de procédures, mécanismes ou modalités *encadrant la mise en œuvre*, comme celle de procédures, mécanismes ou modalités permettant de *sanctionner la non-mise en œuvre*. Il y a donc, à la fois un aspect positif et un aspect négatif dans le suivi. Par les procédures de suivi, on cherche à obtenir un résultat conforme à celui qui est souhaité par le système juridique, à la fois, et ce ne sont finalement que les deux faces d'une même pièce, en facilitant et en contrôlant la conformité par des mesures d'encadrement et en punissant la non-conformité par des mesures de sanctions »⁴.

¹ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op.cit.*, p.895.

² L.-A. SICILANOS, « Les mécanismes de suivi au sein du Conseil de l'Europe », in *L'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle*, H. RUIZ FABRI, L.-A. SICILANOS, J.-M. SOREL (dir.), Société Hellénique pour le Droit international et les Relations Internationales, S.F.D.I., *op.cit.*, pp.247-272.

³ B. STERN, « Conclusions », in *L'effectivité des organisations internationales : mécanismes de suivi et de contrôle*, *op.cit.*, p.111.

⁴ *Id.*, p.112.

LA CONSISTANCE DES PROCÉDURES DE SURVEILLANCE

A propos du suivi du respect des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe, incluant la procédure de surveillance de l'article 46§2 de la CEDH, le professeur Ailincay soutient que « le suivi ne peut être défini sans référence à la notion de contrôle. Il se présente d'ailleurs comme une modalité du contrôle. Il intègre en effet les deux ou trois phases caractéristiques du contrôle, c'est-à-dire l'établissement des faits, l'interprétation éventuelle de la norme de référence et la confrontation du fait au droit [...] le suivi ne peut être appréhendé ni par rapport à la nature de l'organe qui l'exerce, ni par rapport à la nature de l'instrument qui l'institue, ni par rapport à la nature de la norme qu'il protège. Il se singularise plutôt par la structure et la finalité de l'opération de surveillance à laquelle il s'identifie. Sous l'angle de sa structure, le suivi se dévoile comme un contrôle qui déploie ses effets dans le temps à la fois parce qu'il est exercé de façon systématique, ou en tout cas régulière, et parce qu'il se prolonge au-delà d'un éventuel constat de manquement. En d'autres termes, l'opération de suivi s'analyse comme un processus qui intègre une phase de « follow-up » des suites données, par les sujets surveillés, au constat d'un écart entre le comportement attendu et leur comportement effectif. Sous l'angle de sa finalité, le suivi apparaît comme un procédé de surveillance qui intègre une assistance à destination des Etats, afin de les aider à se conformer pleinement au droit européen des droits de l'homme [...] autrement dit, le but essentiellement poursuivi par le suivi n'est pas de sanctionner les déviations passées, mais d'encourager le respect futur des normes de référence. L'importance accordée à l'assistance explique [...] le fait que le suivi ne soit pas axé sur la contrainte, mais plutôt sur une logique de coopération »⁵.

L'étude de la pratique de la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions des Cours européenne et interaméricaine ne rend pas intégralement compte de cette conception. Les mécanismes étudiés contribuent indéniablement à révéler un autre sens de la notion de suivi, tant dans ses aspects procéduraux que matériels. Ce suivi est envisagé par la Cour interaméricaine depuis le début de l'élaboration de sa procédure de surveillance de l'exécution. Elle n'a jamais cessé de répéter dans le dispositif de ses arrêts que la supervision durera jusqu'à l'exécution intégrale de ses arrêts. Autrement dit, le juge interaméricain annonce, dès le contentieux initial, qu'il reste saisi de l'exécution de l'arrêt ou de l'ordonnance de mesures provisoires. En revanche, si la procédure de surveillance européenne est automatique, aucun texte ne laissait envisager un suivi de l'exécution. Le suivi a été introduit par la pratique du Comité des Ministres avec les règles de 1976 et plus spécifiquement lorsqu'il a rendu sa première Résolution intérimaire. Ces résolutions résultent sans doute d'une interprétation téléologique de l'ancienne règle n°2 b) des règles de 1976. Cette pratique est aussi fortement inspirée des « recommandations réitérées » que le Comité prononçait dans le cadre de la procédure de suivi relevant de l'ancien

⁵ M. AILINCAI, *Le suivi du respect des droits de l'homme au sein du Conseil de l'Europe*, op.cit., p. 604.

LE SUIVI D'UNE CHOSE À EXÉCUTER

article 32 de la CEDH⁶. En 1988, en prononçant sa première résolution intérimaire en l'affaire *Ben Yaacoub c. Belgique*, le Comité instaure alors la *surveillance continue et provisoire de l'exécution de ses arrêts : le suivi*. Il a en effet déclaré qu'il a « provisoirement rempli ses fonctions, en vertu de l'article 54 de la CEDH, et décide de reprendre l'examen de cette affaire lors de sa première réunion après le 30 août 1992 ou, le cas échéant, à une date antérieure »⁷. Cette résolution est le premier signe révélateur du caractère continu de la procédure de surveillance de l'exécution et prouve que l'Etat n'est pas libéré de son obligation d'exécution. Elle atteste aussi que le Comité des Ministres n'est pas satisfait des mesures d'exécution prises par l'Etat défendeur et que celui-ci est désormais exposé à prouver autre chose, relativement à l'exécution de l'arrêt. Par ailleurs, c'est la première affaire qui montre que le Comité des Ministres dirige d'office et librement cette procédure, en s'écartant des règles de fonctionnement qu'il a lui-même posées. En introduisant cette technique de résolution intérimaire, le Comité des Ministres a sans doute « voulu inaugurer une nouvelle forme de surveillance des arrêts de la Cour en général, permettant de concilier d'une part le souhait des Etats d'obtenir assez rapidement un *quitus* attestant leur bonne volonté à exécuter et d'autre part, sa volonté d'exercer un contrôle qui ne soit pas de pure forme »⁸.

Depuis lors, il ressort de la pratique étudiée, que les suivis ne sont pas une modalité du contrôle car ils ne constituent pas une « forme particulière »⁹ du contrôle. Ils sont des marqueurs de changements dans la surveillance et permettent aux organes de surveillance de renforcer leur contrôle. Autrement dit, si les procédures de suivi de l'exécution sont à la fois une conséquence et une garantie du contrôle, ils se distinguent de celui-ci. En effet, s'ils évoluent avec le contrôle, les suivis doivent être considérés comme des techniques exécutives à part entière qui permettent d'identifier une situation d'inexécution problématique résultant, soit d'une difficulté à mettre en œuvre des mesures particulièrement complexes, soit d'une absence de volonté de l'Etat à exécuter. *Les suivis permettent donc aux organes de surveillance d'adapter leurs techniques de contrôle. Alors que le contrôle concerne des comportements, le suivi concerne les actes que les organes de surveillance rendent au cours de la surveillance*. D'un point de vue substantiel, c'est donc l'étude du suivi qui permettra de savoir ce que les organes de surveillance cherchent à exercer véritablement à l'égard

⁶ Les recommandations réitérées n'étaient prévues ni par la CEDH, ni par les règles de 1969. Il s'agissait de résolutions par lesquelles le CM signifiait qu'il restait encore saisi du suivi de l'affaire jusqu'à complète exécution de sa décision ; voir par exemple Res.DH (91)21, *Savoldi c. Italie*, 27 septembre 1991 adoptée lors de la 461^{ème} réunion des Délégués des ministres ; voir ce même jour Res.DH (91) 23, *Sallustio c. Italie* ; Res.DH (91) 24, *Minniti c. Italie*. Néanmoins, le CM rendit ses dernières « recommandations réitérées » en 1992. Il y substitua des résolutions intérimaires, calquant ainsi sa pratique du suivi de l'exécution opérée dans le cadre de l'article 54 de la CEDH.

⁷ ResDH (88) 13 (Résolution intérimaire), *Ben Yaacoub c. Belgique*, 29 septembre 1988.

⁸ J.-F. FLAUX, « La pratique du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe au titre de l'article 54 de la Convention européenne des droits de l'homme (1985-1988) », *A.F.D.I.* 1988, p.422.

⁹ *Le Petit Robert, op.cit.*, p.1613.

LA CONSISTANCE DES PROCÉDURES DE SURVEILLANCE

des Etats. D'un point de vue procédural, l'étude des actes permettra d'affiner nos remarques sur la nature mixte des contentieux de l'exécution.

Les actes qui sont l'objet du suivi contiennent la *chose à exécuter*. L'existence de cette chose est avérée dès le prononcé du premier acte dans lequel les organes de surveillance n'ont pas constaté l'exécution intégrale de l'arrêt ou de la décision ; cela signifie que les organes ont contrôlé des comportements étatiques qu'ils n'ont pas jugés conformes aux règles. Cela signifie aussi qu'ils ont donc commencé à préciser aux Etats ce qu'ils doivent faire. Mais comme nous l'avons déjà souligné ce contrôle est graduel et les précisions sont proportionnelles au temps d'inexécution et à la résistance et/ou coopération de l'Etat. Les actes rendus au cours des suivis sont des accidents : ils n'étaient pas censés être rendus si l'Etat avait exécuté l'intégralité de l'arrêt ou de la décision dans les délais impartis par les juridictions. Aussi, à la suite du prononcé de chacun de ces actes, les organes ne s'attendent-ils pas à en prononcer d'autres. Si les Etats avaient exécuté l'arrêt et les décisions dans les délais, les organes auraient rendu un seul acte de clôture de surveillance constatant l'exécution. Cette espérance est depuis longtemps révolue compte tenu de la pratique des Etats, qui n'exécutent que partiellement les arrêts et décisions, et de la pratique de organes de surveillance qui ont leurs propre conception et exigences de l'exécution.

Au cours des suivis, les organes de surveillance ne se réfèrent donc plus exclusivement à la chose jugée mais aussi à leurs propres actes (ordonnances, résolutions intérimaires, décisions) rendus au cours de la surveillance. La *chose à exécuter* résulte de l'addition de ces actes, qui la précisent chaque fois un peu plus. Cette chose finit par devenir le nouveau référent du contrôle des comportements étatiques. Autrement dit, cette *chose à exécuter*, fruit du résultat des précisions apportées à la chose jugée et aux comportements étatiques est évolutive. Son contenu évolue selon les informations fournies par les acteurs des procédures de surveillance et les contrôles des organes. Comme nous l'avons vu précédemment, à l'issue du contrôle, de nouvelles obligations s'imposent aux Etats et visent *in fine* à l'aboutissement de l'exécution d'une nouvelle obligation de résultat : l'obligation d'exécution de la *chose à exécuter*, *i.e.* l'obligation d'exécution de l'arrêt ou de la décision de l'Etat, telle que cette exécution est voulue par les organes de surveillance. Par conséquent, l'étude de ces suivis confirme, bel et bien, la nature hybride et mixte des contentieux de l'exécution mais permettent néanmoins de l'affiner à l'aune de l'étude de la nature des actes rendus au cours des suivis. Les procédures de suivi de l'exécution permettent, en effet, une lecture de ces contentieux de l'exécution en termes de recours. Ces recours, qui emportent de fait des sursis à exécution, non demandés par les parties¹⁰, ne concernent pas la chose jugée mais bien la *chose à exécuter* (**Chapitre 1**).

¹⁰ L'institution du sursis à exécution n'est pas très répandue en droit international, qui prévoit généralement l'exécution préalable de l'arrêt en cas de demande en interprétation ou de recours en révision. Le sursis est toutefois prévu à l'article 54 du Règlement de procédure relatif à l'introduction des instances de conciliation et d'arbitrage du CIRDI et prévoit que « La partie qui forme une

LE SUIVI D'UNE CHOSE À EXÉCUTER

Le suivi de cette chose permet surtout aux organes de surveillance d'être plus dirigeants car il permet un renforcement du contrôle. Le suivi a donc une fonction bien précise dans la surveillance car il est maintenu jusqu'à l'exécution intégrale de l'arrêt, *i.e.* jusqu'à ce que les organes de surveillance jugent que les efforts de l'Etat lui ont permis de réussir à exécuter l'arrêt dans le sens voulu par eux. Communément, « lorsque l'obligation est de faire, la manière la plus simple d'en obtenir le respect lorsque le défendeur est défaillant est de le contraindre à « faire » ce qu'il doit à son créancier ou de se substituer à lui pour l'accomplir à sa place. La technique est en soi assez banale. Elle suppose toutefois et des règles, notamment pour déterminer les formes admissibles de contrainte ou de substitution, et des autorités, auxquelles il revient d'en assurer (ou d'en surveiller) l'application. Ce n'est pas en soi très compliqué. Si difficulté il y a, c'est plutôt que les mesures à prendre pour exécuter sont parfois si intimement liées à une certaine idée de la « souveraineté » étatique qu'elles se prêtent mal à un exercice sous la contrainte ou par substitution »¹¹. En l'occurrence, si les organes de surveillance de l'exécution ne peuvent légiférer à la place d'un parlement en se substituant à lui pour le faire, ils disposent du suivi. Outre les règles et les techniques que les organes de surveillance mettent en œuvre au cours de suivi, pour signifier à l'Etat son obligation de faire, la continuité pérenne du suivi est en soi une technique à part entière qui exerce, à elle seule, une *contrainte formelle* sur l'Etat qui persiste dans l'inexécution. D'un point de vue matériel, le suivi est donc assimilable à une voie d'exécution forcée (**Chapitre 2**).

demande en interprétation, révision ou annulation d'une sentence peut dans sa demande, et l'une ou l'autre des parties peut à tout moment avant qu'il ait été définitivement statué sur la demande, requérir qu'il soit sursis à l'exécution de tout ou partie de la sentence visée par la demande. Le Tribunal ou le Comité examine par priorité une telle demande ». La pratique tend à montrer que ce sursis est conditionné par un dépôt de garantie bancaire, comme en droit interne ; voir par exemple Comité *ad hoc*, décision sur le maintien du sursis à exécution d'une sentence arbitrale CIRDI, 5 mars 2009, *Sempra Energy International c. République d'Argentine*, Aff. N°. ARB/02/16.

¹¹ J. VERHOEVEN, « Considérations sur ce qui est commun », *op.cit.*, p.153.