

## L'exécution des arrêts de la cour européenne des droits de l'homme The execution of judgments of the European Court of Human Rights



**Berrabah Said<sup>1\*</sup>, Mermoune Rachida<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Université Mohamed Boudiaf M'sila (Algérie)

[said\\_berrabah@yahoo.fr](mailto:said_berrabah@yahoo.fr)

<sup>2</sup>Université Frères Mentouri Constantine1 (Algérie)

[mermounerachida@gmail.com](mailto:mermounerachida@gmail.com)

Date de transmission:23/04/2021, date d'acceptation:24/05/2021,

date de publication :01/06/2021

\*\*\*\*\*

### **Résumé**

*La Cour européenne des droits de l'homme doit faire face depuis près de vingt ans à un contentieux de masse d'écoulant de différents problèmes dans les États contractants. Ces déficiences en matière de droits de l'homme au sein des États membres engendrent un nombre sans cesse croissant de requêtes auprès de la Cour.*

*Au cœur des requêtes introduites devant la Cour se trouve la répartition des compétences établie par la Convention européenne des droits de l'homme 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.*

### **Mots-Clés :**

*Cour européenne des droits de l'homme, Comité des Ministres, exécution des arrêts, jurisprudence, droits de l'homme.*

### **Abstract.**

*The Court has been dealing with mass litigation arising out of different problems in the Contracting States for nearly two decades. These human rights deficiencies in the Contracting States give rise to constantly growing numbers of applications to the Court.*

*At the heart of the present applications lies the division of competence established by the Convention between, on the one hand, the Court, whose function is to "ensure the observance of the engagements undertaken by the High Contracting Parties in the Convention and the Protocols thereto" and, on the other, the Committee of Ministers "which shall supervise [the] execution" of the final judgments of the Court.*

### **Keywords:**

*European Court of Human Rights, Committee of Ministers, execution of judgments, case law, Human Rights.*

\* Berrabah Said

## Introduction:

F. Tulkens considère qu'un « *arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme n'est pas une fin en soi : il est la promesse d'un changement pour l'avenir, le début d'un processus qui doit permettre aux droits et libertés d'entrer dans la voie de l'effectivité* »<sup>1</sup>. Cela renvoie à l'idée que la seule constatation de violations ne suffit pas, il faut que les arrêts produisent des effets concrets.

Il convient dès lors de déterminer en quoi consiste exactement l'exécution d'un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme. L'article 46 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (« La Convention ») fait obligation aux États qui y sont parties de se conformer aux arrêts de la Cour. Tout d'abord, les États ont simplement une obligation de résultat concernant l'exécution des arrêts. Ils ont donc le choix des moyens à utiliser dans leur ordre juridique interne pour s'acquitter de leur obligation<sup>2</sup>. Ensuite, les arrêts revêtent de l'autorité relative de chose jugée, le jugement a un caractère obligatoire et définitif. Ce caractère définitif « a pour seul but de soustraire les arrêts de la Cour à tout recours à une autre autorité »<sup>3</sup>. Enfin, il convient de rappeler que l'obligation d'exécuter les arrêts s'impose à toutes les autorités étatiques et pas seulement l'exécutif. En effet, dès lors que le dispositif de l'arrêt européen est précis et complet, il s'exécute automatiquement dans l'ordre interne. Cela permet que d'autres individus ne soient pas privés de leurs droits pendant le laps de temps où la modification du droit national n'a pas encore eu lieu.

L'article 46 de la Convention prévoit également que le Comité des ministres doit veiller à la bonne exécution des arrêts. Ce dernier est un mécanisme politique, composé des ministres des Affaires étrangères des États membres. A l'origine, le Comité des ministres est le seul organe doté des compétences nécessaires pour contrôler l'exécution des arrêts. Le protocole n°11, entré en vigueur en 1998 a renforcé le contrôle de l'exécution des arrêts. Il a notamment aboli le rôle quasi-juridictionnel du Comité des Ministres qui consistait à donner une réponse aux affaires qui n'avaient pas été transmises à la Cour dans un délai de trois mois. Ce protocole a également contribué à accroître la surcharge de travail de la Cour avec la reconnaissance du recours individuel et la suppression de la Commission. C'est pourquoi, l'augmentation exponentielle du contentieux devant la Cour européenne des Droits de l'Homme (ci-après CEDH) s'est accompagné de l'augmentation du nombre d'affaires pendantes devant le Comité des ministres. En effet le 2 Décembre 2009, le nombre d'affaires pendantes devant la Cour s'élevait à 8644. Ainsi, en 2010, le

---

<sup>1</sup> F. Tulkens « L'exécution et les effets des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Le rôle du judiciaire », Cour européenne des droits de l'homme, Dialogue entre juges, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2006, p. 12.

<sup>2</sup> CEDH, *Belilos c. Suisse*, 29 avril 1988, § 78 ; CEDH, *Scordino c. Italie [GC]*, 29 mars 2006, § 233.

<sup>3</sup> CEDH, *Ringeisen c. Autriche*, 22 juin 1972, § 17, § 13.

protocole n°14 visait à améliorer et accélérer le processus de l'exécution. Il a donc été prévu à l'article 46 de la Convention d'introduire les recours en interprétation et en manquement devant le Comité des ministres. Puis le système de surveillance des arrêts a été de nouveau réformé par la déclaration d'Interlaken en 2010. Ce nouveau mécanisme répond à une série de principes structurels : la hiérarchisation des affaires dont la surveillance est de la compétence du Comité des ministres ; la technicisation de la procédure ; la modification de l'approche de coopération et son renforcement ; la simplification de la procédure.

La Cour estime que l'exécution des arrêts doit être considérée comme faisant partie intégrante du « procès au sens de l'article 6<sup>1</sup>. Il est important de souligner que les arrêts de la CEDH n'ont en principe qu'un caractère déclaratoire. C'est-à-dire que la Cour se contente de constater une violation mais ne peut en aucun cas annuler un texte ou une décision. De plus, de façon générale, elle ne précise pas les mesures à prendre pour l'exécution de ses arrêts. L'exécution des arrêts est l'une des clefs de l'amélioration du système européen des droits de l'Homme. En effet c'est l'exécution des arrêts qui permet de démontrer ou non son efficacité et d'avoir un véritable impact sur les individus. De plus si les États prennent des mesures afin d'éviter des nouvelles violations de la Convention, le nombre de recours devant cette juridiction sera réduit. Il est donc évident que la bonne exécution des arrêts de la CEDH est l'indice le plus fondamental de l'effectivité du mécanisme européen de protection des droits de l'Homme.

Face à un renouveau de la procédure d'exécution des arrêts de la Cour, nous pouvons nous demander si aujourd'hui ce nouvel élan a porté ses fruits et que la Cour et le Comité sont plus efficaces pour faire exécuter leurs arrêts.

D'une part, il est intéressant de reprendre en détail le processus de l'exécution des arrêts. D'autre part, d'analyser les résultats de cette évolution du processus de l'exécution des arrêts et d'identifier les problèmes persistants mais également les progrès existants.

### **I. Le fonctionnement général de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme**

Tout d'abord nous nous intéressons à la diversité du contenu de l'obligation d'exécution (1). Ensuite nous observons comment la mission de surveillance du Comité s'articule avec le contrôle exercé par la CEDH (2)

#### **1. Le contenu diversifié de l'obligation d'exécuter les arrêts**

Il ressort trois types d'obligations : l'obligation de cessation de l'illicite, l'obligation de réparation et l'obligation d'éviter des violations semblables.

##### **1.1. La satisfaction équitable**

---

<sup>1</sup> CEDH, *Hornsby c. Grèce* du 19 mars 1997, § 40 ; CEDH, *Paudicio c. Italie*, 24 mai 2007, § 53

Selon l'article 41 de la Convention, « *Si la Cour déclare qu'il y a eu violation de la Convention ou de ses protocoles, et si le droit interne de la Haute Partie contractante ne permet d'effacer qu'imparfaitement les conséquences de cette violation, la Cour accorde à la partie lésée, s'il y a lieu, une satisfaction équitable* ». Il ressort clairement du libellé de cet article que la Cour n'accorde une satisfaction équitable qu'à titre subsidiaire, dans l'hypothèse où l'État ne l'a pas fait correctement. Il est également important de souligner que l'octroi d'une satisfaction équitable ne découle pas automatiquement du constat d'une violation par la CEDH.

Par ailleurs, l'indemnité allouée au titre de l'article 41 de la Convention doit être « équitable » compte tenu des circonstances de la cause. La Cour doit donc prendre en considération les caractéristiques de l'affaire dont elle se trouve saisie tels que les situations respectives du requérant et de l'État défendeur ou encore la situation économique de l'État mis en cause. La satisfaction équitable est la seule mesure que la Cour peut ordonner à l'État selon les termes de la Convention. La Cour, pour palier au retard des États concernant le versement des sommes dues au titre de la satisfaction équitable fixe désormais un délai de paiement, (en principe de 3 mois) à l'État défendeur<sup>1</sup> et des délais d'intérêts de retard.

Il est important de rappeler que conformément au principe de subsidiarité, l'octroi de la satisfaction équitable au niveau interne a en principe priorité. En effet cela présente des avantages : la voie de recours est plus proche et accessible que le recours devant la Cour, elle est plus rapide et s'exerce dans la langue de la partie requérante. La Cour, dans trois arrêts<sup>2</sup>; pose comme principe qu'elle ne peut pas permettre la coexistence de deux procédures parallèles ayant le même objet.

## **1.2. Les mesures individuelles non pécuniaires**

La réouverture des procédures judiciaires internes est la mesure la plus spectaculaire. Cette mesure affecte le principe d'autorité de chose jugée définitive au niveau national. En effet, elle pourrait d'une part porter de graves préjudices aux droits des tiers en matière civile et d'autre part soulever la question du sort des coaccusés qui n'ont pas porté leur affaire à Strasbourg et des victimes en matière pénale. Cette mesure a également pour conséquence de rallonger une procédure déjà extrêmement longue entre le niveau interne et le niveau européen.

Pourtant, le Comité des ministres est assez favorable à cette mesure et a adopté une recommandation sur ce point. Il prévoit deux conditions cumulatives pour apprécier la nécessité d'une telle mesure : d'une part, la nature de la violation doit être « d'une gravité telle qu'un doute sérieux est jeté sur le résultat de la procédure interne attaquée », d'autre part, l'individu « continue de souffrir des conséquences négatives très graves à la suite de la décision nationale, conséquences qui ne peuvent être

---

<sup>1</sup>CEDH, 28 août 1991, *Moreira d'Azevedo c. Portugal*

<sup>2</sup>CEDH, 6 juillet 2006, *Baybasin c. Pays-Bas, Khalid Salah c. Pays-Bas, Salah c. Pays-Bas.*

compensés par la satisfaction équitable et qui ne peuvent être modifiés que par le réexamen ou la réouverture ». Un nombre croissant d'Etats a ainsi adopté une législation spéciale prévoyant la possibilité d'un tel réexamen ou d'une telle réouverture.

A défaut d'une réouverture, une mesure de réexamen, spécialement en matière administrative, peut s'avérer adéquate. La mesure de réexamen concerne surtout les hypothèses du droit des étrangers et du droit de la famille. Par exemple l'octroi d'un titre de séjour à un étranger qui avait été refusé préalablement.

### **1.3. Les mesures générales**

Les Etats ont généralement admis dès l'origine l'obligation, au titre de l'article 46 de la Convention, de prendre des mesures générales pour éviter des affaires répétitives. Ces mesures générales peuvent prendre différentes formes. Tout d'abord, elles peuvent être jurisprudentielles le juge est un destinataire important de l'arrêt européen en raison de l'effet direct qui lui est reconnu. Le juge doit alors appliquer directement les exigences de l'arrêt européen en considérant le droit interne inapplicable dans l'attente d'une modification législative<sup>1</sup>. Cependant, le juge refuse souvent d'endosser une évolution du droit trop importante et temporise dans l'attente de l'intervention du législateur. L'affaire *Kroon et autres c. Pays-Bas* l'illustre. La Cour suprême arguait que la mise en cause du droit interne résulte d'une interprétation « trop évolutive et créatrice concernant les obligations positives de l'Etat au titre de l'article 8 »<sup>2</sup>

Ensuite, il peut s'agir de modifications infra-législatives, législatives et constitutionnelles. L'intervention du pouvoir de révision constitutionnelle a pu être nécessaire, ce que la Cour a clairement affirmé : la Convention « ne fait aucune distinction quant au type de normes ou de mesures en cause et ne soustrait aucune partie de la 'juridiction' des Etats membres à l'empire de la Convention (...) »<sup>3</sup>. Ceci a été admis en pratique, bien que cette exigence puisse poser certaines difficultés, surtout dans l'hypothèse où une approbation populaire par référendum est requise. De plus, le Comité des ministres procède souvent à la traduction et la diffusion de l'arrêt au niveau des autorités nationales. Ceci permet de palier à la méconnaissance des exigences européennes.

## **2. La complémentarité apparente des mécanismes de contrôle juridique et politique**

Dans le système européen, on trouve une bonne complémentarité entre les mécanismes de contrôle juridique et politique, la surveillance du Comité des

---

<sup>1</sup> CEDH, *Vermeire c/ Belgique*, 29 novembre 1991, § 25.

<sup>2</sup> Cour suprême du Pays Bas, 1<sup>ère</sup> chambre, 4 novembre 1994, BJC, 1994-3

<sup>3</sup> CEDH, *Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie*, 30 janvier 1998, §§ 29 et 30.

Ministres, le contrôle de l'exécution des arrêts par la Cour européenne des Droits de l'Homme, et le rôle L'assemblée parlementaire

### **2.1. Une mission de surveillance prioritairement d'évolue au Comité des Ministres**

L'État condamné a l'obligation de fournir au Comité des ministres une information complète et à jour du processus d'exécution d'un arrêt qui le lie. Le Comité des Ministres s'assure du paiement de la satisfaction équitable, doublé des éventuels intérêts moratoires. Il exige une preuve écrite de la liquidation de la somme au requérant en vérifiant éventuellement auprès de la défense le versement de la somme due par l'Etat. De plus, il exige l'adoption de mesures individuelles non pécuniaires conformément à l'obligation de *restitutio in integrum*. Il exige désormais du gouvernement la preuve de l'adoption de toutes les mesures générales de nature à éviter la répétition de violations futures. Le Comité des ministres à plusieurs moyens d'action. Premièrement, le Comité des Ministres au titre de l'article 46 (2), peut adopter des résolutions intérimaires, afin notamment de faire le point sur l'état d'avancement de l'exécution ou, d'exprimer sa préoccupation et/ou de formuler des suggestions en ce qui concerne l'exécution. Deuxièmement, l'article 8 du Statut du Conseil de l'Europe prévoit qu'en cas de refus absolu d'un État d'exécuter un arrêt, l'exclusion de cet Etat du Conseil de l'Europe peut théoriquement constituer une réponse possible des organes européens.

La déclaration d'Interlaken prévoit trois procédures distinctes. En premier lieu, la procédure standard qui concerne la grande majorité des affaires. Le suivi des affaires se fait par le Service de l'Exécution des arrêts de la Cour qui diffuse ses informations au Comité des ministres. En second lieu, la procédure soutenue permet au Comité des ministres de demander à son Secrétariat de coopérer de manière approfondie avec l'État concerné. Les critères permettant de déterminer une procédure soutenue sont les suivants : les arrêts impliquant des mesures individuelles urgentes, les arrêts pilotes, les arrêts relevant d'importants problèmes structurels et/ou complexes tels qu'identifiés par la Cour et/ou le Comité des ministres, les affaires inter étatiques. En outre, le Comité peut décider d'examiner toute affaire dans le cadre de la procédure soutenue à l'initiative d'un État membre ou du Secrétariat. En troisième lieu la procédure de paiement de la satisfaction équitable, pour laquelle, le Service de l'exécution des arrêts se limite à enregistrer les paiements effectués et les intérêts moratoires qui peuvent être dus en cas de retard

### **2.2. La juridictionnalisation du contrôle de l'exécution des arrêts par la Cour européenne des Droits de l'Homme**

La CEDH procède de plus en plus fréquemment à un contrôle préventif en précisant la portée de ses arrêts. Elle peut ainsi détailler les défauts d'une

réglementation de façon particulièrement précise. Elle a par exemple suggéré à un État de faire rejuger le requérant ou de rouvrir la procédure en temps utiles<sup>1</sup>.

La Cour est même allée plus loin en formulant de véritables injonctions. Cette mention reste néanmoins cantonnée aux hypothèses où est en cause la liberté ou l'intégrité physique du requérant. Les directives individuelles adressées à l'État peuvent alors consister en l'assurance de sa « remise en liberté (...) dans les plus brefs délais »<sup>2</sup>

La Cour a également élaboré la procédure des arrêts pilotes du fait de la quantité d'affaires répétitives découlant d'un dysfonctionnement chronique au niveau interne. Cette méthode permet d'identifier les problèmes structurels sous-jacents aux affaires répétitives dirigées contre de nombreux pays et demander aux États concernés de traiter les problèmes en question. Dans le cadre de cette procédure, la Cour, en plus de constater ou non une violation va identifier le problème systémique et donner au gouvernement concerné des indications claires sur les mesures de redressement qu'il doit prendre pour y remédier. Cette procédure permet à la Cour de « geler » pendant un certain temps les affaires qui relèvent du problème systémique, à condition que le gouvernement concerné prenne rapidement les mesures internes requises pour se conformer à l'arrêt. L'absence de base juridique ne semble donc pas être un obstacle à l'investissement de la Cour dans ce qui est considéré comme l'une des clés d'amélioration du système européen.

Par ailleurs, le protocole n°14 a prévu deux nouvelles procédures. Premièrement, la saisine de la Cour en cas de « difficulté d'interprétation » de l'arrêt. Le Comité peut prendre la décision aux deux tiers de ses représentants de saisir la Cour en cas de difficulté d'interprétation d'un arrêt. La Cour se prononcera alors sur la question de l'interprétation. Deuxièmement, la saisine de la Cour en cas de manquement de l'Etat à s'exécuter. Lorsque le Comité des Ministres considère qu'un État ne s'est pas conformé à un arrêt définitif dont il faisait l'objet après l'avoir mis en demeure, il peut saisir la Cour de la question du non-respect de l'État de son obligation de se conformer aux arrêts. Ainsi dans le cas où la Cour constate une violation de cette obligation, elle renvoie l'affaire au Comité des Ministres afin qu'il examine les mesures à prendre. Et dans le cas inverse, elle renvoie l'affaire au Comité des Ministres, qui décide de clore son examen.

### **2.3. L'assemblée parlementaire**

À l'inverse du modèle de l'Union européenne, « principalement élitiste et centralisé autour de la Commission », le modèle du Conseil de l'Europe se veut plus « participatif ». L'Assemblée parlementaire est au fil du temps de plus en plus

---

<sup>1</sup> CEDH, 23 oct. 2003, n°53431/99, Gencel c/ Turquie, §27.

<sup>2</sup> CEDH, gde ch., 8 avr. 2004, n°71503/01, Assanidze c/ Georgie, §203.

intervenue dans le contrôle de l'exécution des arrêts. Elle multiplie les visites sur le terrain, adresse des résolutions aux États et des recommandations au Comité recentre son activité sur le contrôle des arrêts soulevant d'importants problèmes structurels et souffrant de lourds retards et auditionne les délégations étatiques.

Ce renouveau de la procédure d'exécution des arrêts par la coopération entre les organes semble néanmoins se heurter à des obstacles limitant son efficacité recherchée, telles que l'euroscéptisme de certains gouvernants et le renforcement du nationalisme, certains États refusant de coopérer pour exécuter les arrêts de la Cour.

## **II. L'exécution des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme limitée par les enjeux actuels**

Tout d'abord, il apparaît que l'efficacité de l'exécution des arrêts semble s'accroître depuis quelques années, même si des difficultés, notamment politiques, persistent. Dès lors, les efforts mis en place pour remédier à ces difficultés doivent être rappelés.

### **1. Les résultats de la nouvelle procédure de suivi et de surveillance de l'exécution des arrêts : entre prudence et optimisme**

Les décisions rendues par la Cour européenne des droits de l'homme sont contraignantes, car les États ont accepté de se soumettre à la Convention européenne des droits de l'homme en la ratifiant<sup>1</sup>, la mise en œuvre se fait sous la supervision du Comité des Ministres.

#### **1.1. Le bilan effectué par les rapports annuels du Comité des ministres**

Dans son rapport annuel de 2016<sup>1</sup>, le Comité des ministres adopte une approche optimiste. En effet, le nombre de cas pendants est passé à un peu moins de 10 000 fin 2016. Depuis 2006, entre 1300 et 1700 nouveaux arrêts de la Cour sont confiés à la surveillance du Comité des ministres. Durant l'année 2016, 1 352 jugements, dont 206 arrêts de principe, étaient concernés. La même année, 2066 jugements ont été mis en œuvre, dont 282 arrêts de principe. Le nombre d'affaires closes a augmenté entre 2015 et 2016. Néanmoins, malgré cette tendance positive, le nombre d'arrêts non appliqués a augmenté de façon croissante durant les dernières années, passant de 278 en 2011 à 720 fin 2016. Le rapport soulève également un problème de taille qui est que le temps moyen qui s'écoule entre l'adoption d'un arrêt et l'achèvement de sa mise en œuvre s'étend, bien qu'il varie en partie entre les États membres : entre 1.1 an (Liechtenstein) et 10.4 ans (Slovénie) en 2016. En moyenne, la durée de mise en œuvre des jugements en 2016 s'élevait à 4.7 ans.

En 2017, le 11<sup>e</sup> Rapport annuel du Comité des Ministres déclare que la surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme a été marquée par des efforts continus dans le renforcement du dialogue et les échanges d'expériences entre les États pour accélérer l'exécution. Le nombre d'affaires closes

---

<sup>1</sup> Rapport Annuel du Comité des Ministres, 2016, pp 52-71.

a atteint un taux record grâce à une nouvelle politique de dialogue approfondi avec les États, ce qui a permis l'adoption plus rapide d'un plus grand nombre de décisions de clôture : en 2017, le Comité des Ministres a clôturé 3 691 affaires – à comparer aux 2 066 affaires closes en 2016. Il y a notamment eu une augmentation importante de plus de 30 % du nombre d'affaires closes dans lesquelles des problèmes structurels avaient été élevés et qui étaient pendantes devant le Comité depuis plus de cinq ans. Dès lors, il en résulte que le nombre d'affaires pendantes à la fin de l'année a diminué de près de 25 %. Ainsi, le nombre de problèmes structurels sous surveillance a également diminué d'environ 7 %. Ce rapport de 2017 dévoile de nombreuses avancées telles qu'une meilleure pénalisation de la torture et des crimes de haine, une protection améliorée contre la détention illégale, une meilleure évaluation des risques dans le cadre des procédures d'asile, ou encore l'extension du droit au regroupement familial aux couples de même sexe.

### **1.2. Les difficultés persistantes de mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme**

Depuis 2006, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe s'est inquiétée dans diverses résolutions, de la persistance des difficultés liées à l'exécution de plusieurs jugements de la Cour. Le pays ayant le nombre de mises en œuvre toujours pendantes est l'Italie qui en possédait en 2017 : 2350, suivie de la Russie (1573), la Turquie (1430), l'Ukraine (1147), la Roumanie (588), la Hongrie (440), la Grèce (311), la Bulgarie (290), la Moldavie (286) et la Pologne (225). Ces dix États ont tous été condamnés pour leur passivité dans des résolutions de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe ; mais ne semblent pas être affectés par ces condamnations. L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe dénonce le fait que le manque de volonté politique d'appliquer les arrêts de la Cour conduit à une érosion de la protection des droits humains en Europe et appelle urgemment les États membres à une coopération constructive. Dans sa Résolution de 2017<sup>1</sup>, elles parlent de certains États comme étant des « poches de résistance », ces derniers ayant des « difficultés dans l'exécution des affaires (...) non seulement [quant à] l'adoption de mesures générales, mais aussi à celle de mesures individuelles ou au paiement de la satisfaction équitable. De surcroît, l'Assemblée observe que, dans certains États parties, l'exécution des arrêts de la Cour s'inscrit dans le contexte d'un débat politique virulent, dans lequel certains responsables politiques s'efforcent de discréditer la Cour et d'amoindrir son autorité ».

Les difficultés de mise en œuvre s'expliquent souvent du fait des complications liées à des causes structurelles. Depuis quelques années, le facteur idéologique joue un rôle également plus important dans cette problématique. En effet, les politiques nationalistes de certains pays européens tendent à opposer la souveraineté de leur

---

<sup>1</sup> Résolution 2178, 2017, §7.

pays à la force juridique des arrêts de la Cour. Une telle politique met en péril le futur de la protection et de la promotion des droits humains en Europe et indubitablement l'exécution des arrêts de la CEDH. Pour illustrer cela, deux exemples peuvent être analysés. D'une part, l'exemple du Royaume-Uni démontre les limites de la nécessaire approche politique des droits de l'Homme. En effet, le pays a été condamné pour sa législation interdisant l'exercice du droit de vote aux personnes détenues, par une décision Hirst du 6 octobre 2005<sup>1</sup>. Cette jurisprudence a ensuite été réaffirmée dans un arrêt pilote Greens et M. T. c. Royaume-Uni de 2010<sup>2</sup>, qui donnait au Royaume-Uni six mois pour accorder le droit de vote aux détenus. A l'issue de ce délai, le Royaume-Uni n'avait toujours pas modifié sa législation et une nouvelle condamnation est intervenue avec la décision Firth en août 2014.<sup>3</sup>

Cependant, dans une décision de décembre 2017, le Comité des ministres semble faire preuve d'indulgence à l'égard du refus d'exécuter un arrêt pendant douze ans et il « note avec satisfaction » l'évolution du droit britannique qui accorde désormais le droit de vote aux détenus en libération conditionnelle et ceux purgeant leur peine dans le cadre d'un « Home Detention Curfew ». Il estime qu'elle « répond aux arrêts de la Cour européenne ». Ainsi, les détenus britanniques demeureront privés du droit de vote, sauf s'ils ne sont plus en prison. Cette décision tolérante envers le droit anglais et semblant se rétracter quant à ses intentions premières dans l'arrêt Hirst, peut s'expliquer par le fait que la surveillance et le suivi de l'exécution des arrêts de la Cour fait l'objet d'un contrôle politique, le poids politique des Etats peut avoir également une influence sur la procédure, notamment au Royaume-Uni, pays ayant des relations compliquées avec la CEDH. L'autre exemple est la Suisse, où l'Union démocratique suisse (UDC) représente cette tendance politique. Avec l'initiative populaire « Le droit suisse au lieu de juges étrangers »<sup>4</sup> elle demande à ce que la Constitution fédérale suisse prime le droit international et que les traités de droit international non conformes au droit national soient dénoncés. Cette attaque contre la Cour EDH menace les droits humains en Suisse, et met en péril le Conseil de l'Europe car le pays a jusqu'ici été réticent dans l'exécution des arrêts de la Cour.

## **2. Des efforts d'amélioration de l'effectivité de l'exécution des arrêts**

Afin de mettre en œuvre correctement les dispositions de la Cour européenne des droits de l'homme, les pays européens ont adopté des mécanismes représentés en coopération dans les organes de suivi de la Convention en plus Le renforcement du

---

<sup>1</sup> CEDH, GC, 6 octobre 2005, Hirst c. Royaume-Uni (n°2), Req. n°74025/01.

<sup>2</sup> CEDH, 23 novembre 2010, Greens et M. T. c. Royaume-Uni, Req. n°60041/08 et 60054/08.

<sup>3</sup> CEDH, 12 août 2014, Firth et autres c. Royaume-Uni, n°47784/09 et autres

<sup>4</sup> L'initiative populaire « Le droit suisse au lieu de juges étrangers (initiative pour l'autodétermination) », et généralement connue sous le nom de l'initiative pour l'autodétermination, est une initiative populaire fédérale suisse visant à placer le droit suisse au-dessus du droit international.

principe de subsidiarité entre les juridictions nationales et la Cour européenne des droits de l'homme.

### **2.1. L'interaction accrue entre les organes dans le processus d'exécution**

Ainsi que le remarquait le Professeur Flauss, « la multiplication des intervenants à la procédure de contrôle de l'exécution est de nature, notamment en cas de synergie des actions respectives, à contribuer à une meilleure efficacité des arrêts de la Cour »<sup>1</sup> Le processus d'exécution des arrêts implique donc désormais plusieurs acteurs. Le dernier rapport du Comité des Ministres<sup>2</sup> relève que les liens entre la Cour et le Comité sont marqués par une interaction accrue. La Cour contribue régulièrement et de différentes manières au processus d'exécution, en donnant par exemple dans ses arrêts des recommandations sur les mesures d'exécution pertinentes : les arrêts « pilotes » et les « arrêts comportant des indications pertinentes pour l'exécution (sous l'angle de l'article 46) » dans la mesure où la Cour se penche sur différentes questions liées à l'exécution sans pour autant adopter une pleine procédure pilote. De plus, la Cour s'appuie sur les résolutions du Comité des Ministres<sup>3</sup> pour justifier le recours à la procédure de l'arrêt pilote ou pour conclure à une défaillance de type structurelle. Pareillement, il advient que la Cour considère qu'il appartient au Comité des Ministres, agissant au regard de l'article 46 de la Convention, d'aborder la question des mesures pouvant être exigées de l'Etat dans l'exécution de l'arrêt<sup>4</sup> L'amélioration de la priorisation de l'action du Comité des Ministres dans le cadre des nouvelles méthodes de travail, l'accent mis sur l'efficacité des recours nationaux et l'évolution des pratiques de la Cour, en particulier en ce qui concerne les procédures d'arrêts « pilotes », semblent permettre de limiter de manière significative l'augmentation du nombre d'affaires répétitives liées à des problèmes structurels importants.

Ensuite, un dialogue renforcé avec l'Etat défendeur permet une meilleure exécution de l'arrêt rendu par la Cour EDH. La mise en place d'une surveillance « soutenue » par le Comité implique que toute l'affaire soit inscrite à l'ordre du jour de chaque réunion du Comité (Règle n°7). Ainsi, un dialogue permanent s'installe entre les organes : le requérant devient acteur de l'exécution des arrêts car en vertu de la règle n°9, le Comité prend en compte les informations communiqués par le gouvernement concernant les mesures à prendre et la satisfaction équitable.

### **2.2. Le renforcement du principe de subsidiarité**

---

<sup>1</sup> Flauss, « L'effectivité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : du politique au juridique ou vice-versa », RTDH, 2009, p. 72.

<sup>2</sup> 11<sup>ème</sup> Rapport annuel, 2017.

<sup>3</sup> CEDH, 21 décembre 2010, *Vassilios Athanasiou et autres c/ Grèce* et Cour EDH, 10 mai 2011, *Dimitrov et Hamanovc. Bulgarie*.

<sup>4</sup> CEDH, 2 décembre 2010, *Abuyeva et autres c. Russie*, § 243, n° 27065/05.

La coopération et le dialogue semblent être des solutions pour assurer l'effectivité des arrêts de la Cour. Les Etats sceptiques face à une « intrusion » de la Cour EDH dans leur droit doivent être rassurés par cette dernière ; elle doit leur rappeler qu'elle respecte la souveraineté étatique et le principe de subsidiarité. Le principe de subsidiarité doit notamment être renforcé et rappelé par la Cour : en effet ce sont les Etats défendeurs qui doivent trouver les mesures pour se conformer à l'arrêt rendu par la Cour. Cependant, l'identification des mesures à prendre par la Cour et le Comité et ensuite le suivi de l'exécution empiètent sur l'appréciation de l'Etat défendeur lorsqu'il va adopter les mesures adéquates. Cependant, il semble rester aux Etats une marge de manœuvre dans la manière de concrétiser les mesures à mettre en place. Ainsi, la bonne communication entre les organes et l'Etat défendeur semble indispensable pour que l'Etat estime que sa souveraineté législative est respectée. En ce qui concerne l'arrêt pilote, la Cour confirme qu'un « *but important poursuivi par la procédure d'arrêt pilote est d'inciter l'Etat défendeur à trouver, au niveau national, une solution aux nombreuses affaires individuelles nées du même problème structurel, donnant ainsi effet au principe de subsidiarité qui est à la base du système de la convention* »<sup>1</sup>

Pour conclure, une volonté de conciliation est de promouvoir par la Cour et le Comité dans l'exécution des arrêts ; néanmoins, sans un réel moyen de contrainte à l'égard des Etats récalcitrants refusant d'exécuter un arrêt, la charge de travail pour le Comité et la Cour ne risque pas d'être amoindrie.

### **Conclusion :**

Force est de constater que l'inexécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme mine le système européen de protection des droits fondamentaux.

Dans le cadre de l'Union Européenne le recours en manquement fonctionne et la menace d'y recourir suffit souvent à pousser l'État concerné à agir. Une telle procédure devrait pouvoir fonctionner aussi dans le cadre de la convention européenne des droits de l'homme. Concernant la procédure en manquement, « la différence fondamentale entre l'Union Européenne et le Conseil de l'Europe est qu'une institution indépendante des États membres, la Commission européenne, a un droit de recours devant la Cour de justice de l'Union européenne, là où l'art 46.4 de la convention européenne des droits de l'homme ouvre cette possibilité au seul Comité des Ministres, instance politique éminemment dépendante des États parties. Il n'y a pas au sein du Conseil de l'Europe une instance neutre disposant du même poids que la Commission au sein de l'Union Européenne [...] À l'inverse, le développement du renvoi préjudiciel apparaît comme un moyen beaucoup plus souple de favoriser une meilleure application de la jurisprudence de la CEDH. »

---

<sup>1</sup> CEDH, 15 janvier 2009, n°33509/04, *Bourdov c. Russie*, n°2, §127.

L'entrée en vigueur du Protocole 16 a ouvert le dialogue direct entre les juridictions suprêmes nationales et la Cour et un premier avis consultatif a été déjà donné en 2018. Cela pourrait constituer une avancée importante.

**Liste des sources et références :**

- Flauss, J-F « L'effectivité des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : du politique au juridique ou vice-versa », RTDH, 2009.
- Tulkens -F « L'exécution et les effets des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme. Le rôle du judiciaire », Cour européenne des droits de l'homme, Dialogue entre juges, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2006.
- CEDH, Belilos c. Suisse, 29 avril 1988, § 78 ; CEDH, Scordino c. Italie [GC], 29 mars 2006, § 233.
- CEDH, Ringeisen c. Autriche, 22 juin 1972, § 17, § 13.
- CEDH, Hornsby c. Grèce du 19 mars 1997, § 40 ; CEDH, Paudicio c. Italie, 24 mai 2007, § 53.
- CEDH, 28 août 1991, Moreira de Azevedo c. Portugal.
- CEDH, 6 juillet 2006, Baybasin c. Pays-Bas, Khalid Salah c. Pays-Bas, Salah c. Pays-Bas.
- CEDH, Vermeire c/ Belgique, 29 novembre 1991, § 25.
- Cour suprême du Pays Bas, 1<sup>ère</sup> chambre, 4 novembre 1994, BJC, 1994-3.
- CEDH, Parti communiste unifié de Turquie et autres c. Turquie, 30 janvier 1998, §§ 29 et 30.
- CEDH, 23 oct. 2003, n° 53431/99, Gencel c/ Turquie, § 27.
- CEDH, gde ch., 8 avr. 2004, n° 71503/01, Assanidze c/ Georgie, § 203.
- CEDH, GC, 6 octobre 2005, Hirst c. Royaume-Uni (n° 2), Req. n° 74025/01.
- CEDH, 23 novembre 2010, Greens et M. T. c. Royaume-Uni, Req. n° 60041/08 et 60054/08.
- CEDH, 12 août 2014, Firth et autres c. Royaume-Uni, n° 47784/09 et autres.
- CEDH, 21 décembre 2010, Vassilios Athanasiou et autres c/ Grèce et Cour EDH, 10 mai 2011, Dimitrov et Hamanovc. Bulgarie.
- CEDH, 2 décembre 2010, Abuyeva et autres c. Russie, § 243, n° 27065/05.
- CEDH, 15 janvier 2009, n° 33509/04, Bourdov c. Russie, n° 2, § 127.
- Rapport Annuel du Comité des Ministres, 2016, pp 52-71 : <https://www.coe.int/fr/web/execution/annual-reports>
- Résolution 2178, 2017, § 7 : <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-FR.asp?fileid=23987&lang=FR>
- Rapport annuel 2016 du Comité des Ministres : <https://www.coe.int/fr/web/execution/-/annual-report-2016-positive-trends-continue>.