

C – Le rôle de la Cour dans le contrôle de l'exécution

En vertu de l'article 46§2, « *L'arrêt définitif de la Cour est transmis au Comité des ministres qui en surveille l'exécution* ». En effet, comme l'arrêt de **GC, 12 oct. 2017, *Burmych et a. c. Ukraine*** l'a fortement rappelé, l'exécution des arrêts constitue « *une responsabilité collective partagée des Etats parties* ». Composé de leurs représentants, le Comité des ministres est donc logiquement désigné comme l'organe compétent. En théorie, le rôle de la Cour est censé s'achever avec le constat de violation sans qu'elle ait compétence « *pour examiner si une Partie contractante s'est conformée aux obligations que lui impose un de ses arrêts* ». Des griefs fondés sur le manquement des autorités nationales à éliminer efficacement les conséquences d'une violation précédemment constatée dans le cas du requérant sont donc irrecevables pour incompatibilité *ratione materiae* (déc° 1^{er} mars 2005, *Komanicky c. Slovaquie* ; déc° 2 juillet 2013, *Hulki Günes c. Turquie*).

Cette incompétence de principe à statuer sur une violation de l'article 46§1 connaît cependant une exception depuis l'entrée en vigueur du Protocole 14 et dès avant, elle s'est assortie de deux séries de tempéraments.

1. *La procédure de recours en manquement*

Afin d'améliorer l'efficacité du contrôle de l'exécution, le Comité des ministres a reçu la faculté de saisir la Cour d'un recours pour violation de l'article 46§1 de la Convention, lorsqu'il constate qu'un Etat refuse ou manque de donner les suites nécessaires à un arrêt définitif et qu'une mise en demeure préalable reste sans résultats.

Suivant le rapport explicatif au Protocole n°14, cette procédure – organisée par les articles 46§§ 4 et § 5 de la Convention et relevant par principe d'une GC – devait surtout avoir des vertus incitatives par sa seule existence et la menace d'en faire usage, manière d'amener les Etats à prendre au sérieux le suivi politique. A ce jour, deux recours seulement ont d'ailleurs été introduits – le premier dans l'affaire ***Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan***, le second dans l'affaire ***Kavala c. Turquie*** – et à chaque fois, en raison de l'inexécution d'un précédent arrêt constatant une détention arbitraire fondée sur une accusation abusive, qui aurait exigé la libération immédiate du requérant. Cette pratique limitée peut sans doute être vue comme une confirmation de l'efficacité générale du

système de contrôle. Il n'est pas moins étonnant que la procédure fondée sur l'article 46§4 n'ait encore jamais été utilisée en cas de mauvaise résolution d'un problème structurel. Bien plus, c'est l'effectivité d'une condamnation judiciaire dans ce cadre qui interroge. Car si les arrêts rendus le **29 mai 2019**, pour l'affaire ***Ilgar Mammadov***, et le 11 juillet 2022, pour l'affaire ***Kavala c. Turquie*** ont bien abouti à un constat de violation de l'article 46§1, la Cour n'est pas pour autant habilitée à imposer d'astreintes (à la différence de la CJUE, dans le cadre de la procédure de manquement sur manquement). Elle peut seulement renvoyer l'affaire au Comité des Ministres afin qu'il examine les mesures à prendre... Le système risque alors de « tourner en rond », sachant que le suivi juridictionnel susceptible d'intervenir en parallèle n'est pas non plus toujours couronné de succès.

2. L'examen des problèmes nouveaux soulevés par l'exécution de l'arrêt

La Cour s'est en effet reconnue compétente pour connaître d'une requête portant sur les suites données à un de ses arrêts en droit interne, lorsque cette requête soulève un problème nouveau non-tranché par l'arrêt initial. Ce fut le cas de l'affaire ***Mehemi n° 2***, dans laquelle le requérant se plaignait de sa situation personnelle et familiale depuis que la Cour avait constaté le 26 septembre 1997, une violation de l'article 8 du fait de l'interdiction définitive du territoire dont il faisait l'objet, puisque cette sanction pénale avait seulement été ramenée à une durée de 10 ans et que sa requête en relèvement avait été rejetée en 1998 par les juridictions internes [NV]. Toutefois, c'est surtout l'arrêt de **GC, 30 juin 2009, Verein gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) c. Suisse (no 2)** qui a consacré et manifesté cette faculté, en admettant que la réouverture (ou en l'occurrence l'absence de réouverture) d'une procédure au niveau interne, suite à un arrêt de violation, a donné lieu dans la même affaire à une nouvelle violation de la Convention. En l'occurrence, le juge européen avait en effet constaté dans un arrêt du 28 juin 2001 une violation de l'article 10 CEDH du fait du refus des autorités nationales de diffuser le spot publicitaire réalisé par l'association requérante afin de promouvoir la protection des animaux. Forte de l'autorité de ce jugement, l'association avait donc introduit une demande en révision de l'arrêt rendu par la juridiction interne de dernier ressort qui avait au contraire légitimé ce refus de diffusion. La seconde requête portée à la Cour visait donc le rejet de cette demande, qui est identifié comme soulevant un problème nouveau

à double titre : d'abord, parce que ses motifs ne tenaient plus à l'interdiction de la propagande politique mais à l'absence de preuves suffisantes que l'association requérante avait encore, près de huit ans après, un intérêt à voir diffuser le spot d'origine ; ensuite parce que le Comité des ministres n'avait pas été informé de l'adoption de cette décision avant de clore la procédure de surveillance. L'arrêt GC, **11 juillet 2017 *Moreira Ferreira c. Portugal (no 2)*** s'inscrit dans le même raisonnement, concernant le refus de réouverture d'une procédure pénale.

Cela étant, des requêtes similaires introduites par d'autres requérants peuvent également donner l'occasion à la Cour d'apprécier les mesures d'exécution prises par les autorités de l'Etat défendeur ou de pointer leur défaut. Statuant sur un problème majeur de pollution industrielle, qui affectait toute une région, l'arrêt ***Cordella et autres c/ Italie*** du 24 janv. 2019 avait engagé le gouvernement défendeur à mettre en exécution le plan national listant les actions nécessaires à la protection environnementale et sanitaire de la population« dans les plus brefs délais » (§ 182), et non en août 2023 comme en avait décidé le Président du Conseil des ministres italien. Quatre arrêts de comité en date du 5 mai 2022 (Cour EDH, 5 mai 2022, *A.A. et autres c. Italie*, n° 37277/16 ; *Perelli et autres c. Italie* n° 45242/17 ; *Ardimento et autres c. Italie*, n° 4642/17 ; *Briganti et autres c. Italie*, n° 48820/19), ont permis de constater qu'aucune mesure n'avait cependant été prise en ce sens et de répéter l'indication générale de l'arrêt Cordella. En l'occurrence, la procédure d'arrêt-pilote n'avait pas été appliquée. Mais dans ce cadre, la participation de la Cour au contrôle de l'exécution de ses propres arrêts est encore plus tangible.

3 – Le suivi impliqué par la procédure d'arrêt-pilote

Même quand il n'en est pas fait usage en réaction à un défaut persistant d'exécution (hypothèse du contentieux britannique de la déchéance du droit de vote des détenus), la procédure implique un certain suivi juridictionnel, puisqu'elle permet l'ajournement ou le gel de toutes les affaires similaires, dans l'attente de la mise en œuvre par l'Etat défendeur des mesures générales indiquées.

Ainsi, lorsqu'il apparaît que l'exécution de l'arrêt-pilote reste défailante et que la violation de la Convention persiste, la Cour reprend l'examen de toutes les requêtes analogues précédemment ajournées, ce qui constitue un instrument de pression

complémentaire à la surveillance exercée par le Comité des Ministres. Dans le cadre de cet examen, le juge européen – réitérant en comité les conclusions de l’arrêt-pilote – statue en effet pour l’essentiel sur la satisfaction équitable et accorde des indemnités.

Malgré tout, le schéma peut aboutir à une impasse comme l’a cruellement montré l’échec patent de l’arrêt-*pilote Ivanov c. Ukraine* du 15 octobre 2009, acté par l’arrêt **GC, 12 oct. 2017, *Burmych et autres c. Ukraine***. Face à un problème structurel en Ukraine d’inexécution ou d’exécution tardive de décisions de justice internes faisant droit aux créances détenues par diverses personnes privées contre le gouvernement et d’autres débiteurs publics, l’arrêt pilote *Ivanov* du 15 octobre 2009 ((n° 40454/04)), avait en effet engagé le gouvernement défendeur à introduire sous un délai d’un an des recours internes effectifs permettant aux justiciables d’obtenir un remède approprié et ajourné, dans l’attente, l’examen de 1400 affaires similaires. Faute de réformes nationales opérantes, de nouvelles requêtes, toujours plus nombreuses, ont cependant continué d’affluer, décidant la Cour à en reprendre l’examen par deux fois, en février 2012 et en janvier 2015. Bien que durant cette période, quelques 14.430 affaires de la lignée d’*Ivanov* aient de la sorte été traitées, 12.143 étaient encore pendantes en octobre 2017. Autant dire que la cause structurelle de violation de la CEDH n’avait pas été éliminée. Dans ces circonstances, la GC a donc jugé qu’il serait vain du point de vue des buts de la Convention de poursuivre l’examen des requêtes similaires pendantes. D’abord parce que la mission principale de la Cour est de dire le droit et non d’allouer des dédommagements financiers individualisés (§ 181). Ensuite parce que la logique de la procédure d’arrêt-pilote serait d’incorporer à l’exécution des mesures générales requises de l’Etat défendeur les intérêts de toutes les victimes actuelles ou potentielles de la violation (l’affirmation de ce principe constituant un des apports de l’arrêt). Autrement dit, en cas d’inexécution persistante d’un arrêt-pilote, il n’entre pas dans le rôle de la Cour européenne des droits de l’homme de suppléer à l’absence de mécanismes internes de redressement.

Il en résulte alors des conséquences de deux ordres. Du point de vue procédural, la GC se reconnaît le pouvoir de radier du rôle non seulement les cinq cas dont elle était saisie dans l’affaire *Burmych et autres*, mais aussi toutes les autres affaires réputées procéder

de la lignée d'*Ivanov*, soit l'ensemble des 12.143 requêtes alors pendantes plus les futures requêtes qui seraient du même type ! Toutes les victimes en Ukraine d'une inexécution prolongée des décisions de justice rendues en leur faveur (Elles seraient 120.000, selon les chiffres fournis par le gouvernement défendeur) ont donc été renvoyées à l'hypothétique introduction en droit interne de mécanismes effectifs de redressement, sous le contrôle du Comité des Ministres. Car du point de vue institutionnel, la GC laisse parallèlement à l'organe IG le soin de veiller au règlement définitif de leur situation et à la réparation des violations subies par chacune.

*

Pour conclure sur la force obligatoire des arrêts à l'égard de l'Etat défendeur, on notera que les manquements de certains pays, gros pourvoyeurs de requêtes, à l'article 46§1 ne doivent pas faire croire à un phénomène général. Bien que la Cour ne dispose pas d'un pouvoir d'astreinte, ses arrêts entraînent régulièrement une modification du droit interne, bien au-delà de la situation individuelle du requérant – qu'il s'agisse de modifications législatives/réglementaires et/ou d'évolutions jurisprudentielles. En guise de transition avec le programme du second semestre, possible d'en donner qq illustrations en droit français :

- une des plus connues est sans doute l'adoption de la loi 2001-1135 du 3 décembre 2001 qui a abrogé – pour se conformer à l'arrêt ***Mazurek c. France* du 1^{er} février 2000** – les dispositions du Code civil réduisant les droits successoraux des enfants « adultérins » venant à la succession en concours avec des enfants « légitimes », pour établir généralement et définitivement l'égalité successorale des descendants ;
- voir également, loi 2013-711 du 5 août 2013 portant abrogation du délit d'offense au chef de l'Etat en exécution de l'arrêt ***Eon c. France* du 14 mars 2013** ;
- compte tenu des indications fournies par la **Cour EDH dans l'arrêt *J.M.B et autres c/ France* du 30 janvier 2020**, arrêt de Cass, Crim., 8 juill. 2020, n° 20-81.739) décidant que, sans attendre une éventuelle modification des textes législatifs ou réglementaires, le juge judiciaire est tenu de garantir à la personne soumise à des conditions indignes de détention provisoire un recours préventif et

effectif permettant de mettre un terme à la violation de l'article 3 de la CEDH + transmission le 9 juillet d'une QPC en réponse à laquelle le C. Constitutionnel a abrogé, avec effet au 1^{er} mars 2021, les dispositions du CPP ne permettant pas au juge d'instruction ou au juge des libertés et de la détention de remédier de manière effective à pareille situation (**décision 2 octobre 2020, 2020-858/859 QPC**), et enfin, loi 2021-403 du 8 avril 2021 qui a introduit dans ce code un nouvel article 803-8, créant une voie de recours dédiée à la garantie du droit au respect de la dignité en détention (Décret d'application 2021-1194 du 15 sept. 2021).