



Déclassifié*
AS/Jur (2023) 26
18 octobre 2023
fjdoc26 2023

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme – 12^e rapport

Note introductive

Rapporteur : M. Constantinou EFSTATHIOU, Chypre, Groupe des socialistes, démocrates et verts

1. Introduction

1. Depuis plus de vingt ans, l'Assemblée parlementaire s'intéresse de près à la question de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour »)¹. Dans sa dernière résolution sur ce sujet ([Résolution 2494 \(2023\)](#)), elle a décidé « de rester saisie de la question et de continuer à la traiter comme prioritaire »². La présente note introductive repose sur une décision de renvoi du Bureau datée du 28 avril 2023. La commission m'a de nouveau nommé rapporteur lors de sa réunion à Strasbourg le 20 juin 2023.

2. En mai 2023, lors du Sommet de Reykjavik, les chefs d'État et de gouvernement du Conseil de l'Europe ont adopté la Déclaration de Reykjavik³. Ce faisant, ils ont également adopté les « Principes de Reykjavik pour la démocratie » (annexe III) ainsi que l'approche qui consiste à « [s]e réengager en faveur du système de la Convention, pierre angulaire de la protection des droits de l'homme au Conseil de l'Europe » (annexe IV). L'annexe IV, qui porte sur le système de la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après « la Convention » ou « la CEDH »), souligne « l'importance fondamentale de l'exécution des arrêts de la Cour et d'une surveillance effective de cette procédure pour s'assurer de la pérennité à long terme, de l'intégrité et de la crédibilité du système de la Convention ». Dans ce cadre, les États se sont engagés à « résoudre les problèmes systémiques et structurels en matière de droits de l'homme, identifiés par la Cour, et à assurer l'exécution pleine, effective et rapide des arrêts définitifs de la Cour, compte tenu de leur caractère contraignant [...], tout en rappelant également l'importance d'impliquer les parlements nationaux dans l'exécution des arrêts ».

3. En choisissant le thème de ce 12^e rapport, j'ai souhaité intégrer ce regain d'intérêt pour le respect du système de la Convention, pour l'exécution rapide et efficace des arrêts de la Cour et pour un soutien renforcé aux principes démocratiques. Par conséquent, je propose que le présent rapport porte plus spécifiquement sur les points suivants :

- a. L'importance de traiter les affaires de référence (section 3) ;
- b. L'exécution des arrêts qui protègent les principes démocratiques, notamment ceux relatifs à la liberté d'expression, à la liberté de réunion et d'association, au droit à des élections libres et équitables, au

* Document déclassifié par la Commission le 9 octobre 2023.

¹ Le premier rapport a été approuvé par la commission des questions juridiques et des droits de l'homme le 27 juin 2000 ; [Doc. 8808](#), rapporteur M. Erik Jurgens. Depuis 2000, l'Assemblée a adopté onze rapports et résolutions et dix recommandations ayant trait à la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

² Paragraphe 9 de la [Résolution 2494 \(2023\)](#).

³ [Déclaration de Reykjavik – Unis autour de nos valeurs](#).

détournement du droit pour violer les droits de l'homme et à l'indépendance du pouvoir judiciaire (section 4) ;

c. Les difficultés d'exécution des arrêts liés aux affaires interétatiques (section 5) ; et

d. Le rôle de l'APCE et des parlementaires nationaux dans l'exécution des arrêts de la Cour (section 6).

2. 11^e Rapport de l'Assemblée de 2023 et statistiques récentes

4. Le onzième rapport de l'Assemblée sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour, pour lequel j'étais rapporteur (ci-après le « 11^e rapport »)⁴, a mis en évidence un certain nombre de pistes d'amélioration, tout en rappelant l'augmentation récente du nombre d'arrêts pendants devant le Comité des Ministres. Le 11^e rapport portait plus particulièrement sur l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans les États qui comptent le plus grand nombre d'affaires pendantes devant le Comité des Ministres et sur l'exécution des arrêts les plus problématiques, dont les affaires interétatiques et les arrêts relevant de l'article 18 (souvent désignés comme des violations des droits de l'homme qui impliquent un détournement du droit ou des restrictions abusives des droits et des libertés).

5. La Résolution 2494 (2023) constate une augmentation du nombre des arrêts pendants depuis 2021 et observe que plus de soixante-dix pour cent des affaires en attente de mise en œuvre concernent l'Ukraine, la Roumanie, la Türkiye, l'Azerbaïdjan, la Hongrie et la Russie. Elle exprime également les préoccupations de l'Assemblée au sujet des retards pris dans l'exécution des arrêts⁵, ainsi que sa vive inquiétude à l'égard de la lenteur d'exécution des arrêts prononcés par la Cour dans des affaires interétatiques ou qui présentent des caractéristiques interétatiques⁶. La résolution appelle spécifiquement les États à mettre en œuvre de bonne foi et en temps utile les arrêts de la Cour ; à mettre en place des recours internes effectifs pour remédier aux violations des droits de l'homme ; à soumettre en temps utile les plans et rapports d'action ; à établir des dispositifs de coordination nationaux efficaces et dotés d'une hiérarchie et de ressources suffisantes pour exécuter les arrêts ; à s'abstenir d'adopter des lois ou de prendre des mesures susceptibles d'entraver la mise en œuvre des arrêts de la Cour ; et à respecter les mesures provisoires indiquées par la Cour⁷. De la même manière, elle appelle à accroître le recours et le soutien aux projets de coopération ainsi qu'au Service de l'exécution des arrêts de la Cour en vue de faciliter l'exécution des arrêts de la Cour⁸. Elle demande spécifiquement aux États d'agir immédiatement pour mettre en œuvre tous les arrêts de la Cour qui concluent à une violation de l'article 46, paragraphe 4, dans le cadre d'une procédure en manquement, et exhorte à ce titre la Türkiye à libérer sans délai Osman Kavala⁹. Enfin, la résolution invite l'Assemblée et les parlements nationaux à renforcer les capacités institutionnelles nationales, notamment en veillant à ce que les représentants démocratiquement élus soient en mesure d'encourager et de faciliter de manière effective la mise en œuvre complète et rapide des arrêts de la Cour et en favorisant l'utilisation par l'Assemblée des rapports thématiques pour remédier aux problèmes systémiques ou structurels identifiés de longue date dans les arrêts de la Cour¹⁰.

6. La Recommandation 2252 (2023) appelle le Comité des Ministres à poursuivre le développement d'une panoplie d'outils pour encourager les États membres à exécuter rapidement les arrêts de la Cour ; à accroître l'attention et la priorité accordées à la mise en œuvre des affaires de référence ; à prendre des mesures pour faire en sorte que tous les États disposent de mécanismes nationaux de coordination efficaces pour exécuter les arrêts ; à élaborer de nouveaux dispositifs permettant de motiver, voire, le cas échéant, de sanctionner, les États qui ne prennent pas des mesures en temps opportun, y compris en proposant des mesures résolues à la suite d'un arrêt rendu en vertu de l'article 46, paragraphe 4 ; à définir sa stratégie à l'égard de la Russie ; à améliorer les processus de travail avec l'Assemblée parlementaire ; à assurer une plus grande transparence et une meilleure motivation de ses décisions ; et à mettre en place un processus de surveillance du respect des mesures provisoires¹¹. Le Comité des Ministres n'a pas encore répondu à cette recommandation, mais j'espère vivement que cette réponse nous permettra de renforcer les synergies pour donner la priorité à l'exécution des arrêts de la Cour, qui est un élément central du respect de l'État de droit et des droits de l'homme en Europe. Je communiquerai mon analyse de cette réponse à la commission des questions juridiques et des droits de l'homme dès que je l'aurais reçue.

⁴ Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : [11^e rapport](#).

⁵ Paragraphes 3-5 de la [Résolution 2494 \(2023\)](#).

⁶ Paragraphe 6 de la [Résolution 2494 \(2023\)](#).

⁷ Paragraphes 7.1-7.8 et 7.14 de la [Résolution 2494 \(2023\)](#).

⁸ Paragraphes 7.9-7.11 de la [Résolution 2494 \(2023\)](#).

⁹ Paragraphe 7.16 de la [Résolution 2494 \(2023\)](#).

¹⁰ Paragraphes 8, 10 et 11 de la [Résolution 2494 \(2023\)](#). À titre d'exemple, on peut citer les travaux en cours pour le rapport « Allégations de torture systémique et de peines ou traitements inhumains ou dégradants dans les lieux de détention des États membres du Conseil de l'Europe », pour lequel je suis rapporteur.

¹¹ Paragraphe 2 de la [Recommandation 2252 \(2023\)](#).

7. Le 11^e rapport a été mis à jour pour intégrer les références aux statistiques contenues dans le Rapport annuel sur la surveillance de l'exécution des arrêts 2022¹². Le Rapport annuel 2022 est le plus récent à ce jour et présente plus de 6 000 affaires pendantes, dont le plus grand nombre concernent les dix États membres suivants (par ordre décroissant) : Ukraine (716), Roumanie (509), Türkiye (480), Azerbaïdjan (285), Hongrie (219), Italie (187), Bulgarie (182), Moldova (153), Pologne (125) et Serbie (97)¹³.

3. L'importance de traiter les affaires de référence

8. Sur les 6 112 affaires pendantes citées dans le Rapport annuel 2022, 1 299 sont des affaires de référence, c'est-à-dire des affaires qui révèlent un problème en droit ou en pratique et qui nécessitent souvent l'adoption de mesures générales pour prévenir la répétition de violations des droits de l'homme¹⁴. Le traitement des affaires de référence est indispensable à toute mise en œuvre significative des droits de l'homme, car il permet de s'attaquer aux causes sous-jacentes de violations similaires des droits de l'homme. Il s'agit donc d'une action essentielle pour éviter l'accumulation d'affaires répétitives. À la lumière de ce qui précède, il est alarmant de constater que 84 % des arrêts rendus par la Cour ces cinq dernières années concernent des affaires répétitives¹⁵ ; ils représentent donc des violations continues et bien connues des droits de l'homme dans le pays concerné et résultent de l'absence persistante des mesures générales requises par les arrêts de principe.

9. Il semble donc utile d'examiner plus en détail le nombre d'affaires de référence en attente d'exécution, car il s'agit d'un indicateur des types de problèmes liés aux droits de l'homme qui nécessitent la prise de mesures concrètes dans un pays¹⁶. Les dix États membres qui comptent le plus grand nombre d'affaires de référence sont les suivants (par ordre décroissant) : Türkiye (126), Roumanie (113), Ukraine (99), Bulgarie (93), Italie (59), Azerbaïdjan (53), Pologne (46), Moldova (45), Hongrie (43) et France (29)¹⁷.

10. Les États membres suivants présentent le plus grand nombre d'affaires de référence pendantes depuis plus de cinq ans (par ordre décroissant) : Türkiye (78), Ukraine (66), Bulgarie (54), Roumanie (43), Azerbaïdjan (30), Italie (30), Moldova (30), Pologne (19), Grèce (13), Géorgie (10) et Finlande (9). Ces chiffres sont particulièrement significatifs, car ils indiquent non seulement là où se trouvent des problèmes importants, mais aussi dans quels pays ces problèmes ne sont pas résolus dans un délai raisonnable.

11. Le Rapport annuel 2022 révèle que 200 affaires de référence ont été clôturées en 2022, dont 18 dans le cadre d'une procédure soutenue. Il constate par ailleurs des avancées dans la clôture d'affaires qui concernent notamment les enquêtes effectives sur les crimes de guerre commis pendant la guerre d'indépendance de la Croatie (1991-1995), la garantie de la légalité de la nomination des juges à la Cour d'appel islandaise et la suppression des dispositions discriminatoires relatives aux noms de famille des enfants en Italie. Parmi les autres affaires récemment clôturées, on peut aussi citer l'affaire *Kovesi c. Roumanie*, dans laquelle Mme Kovesi, ancienne procureure principale de la Direction nationale anticorruption, s'est trouvée dans l'impossibilité de contester de manière effective la cessation anticipée et injustifiée de son mandat en raison des opinions qu'elle avait exprimées sur des questions d'intérêt général.

¹² Voir le [Rapport annuel 2022](#).

¹³ Les dix pays suivants ont clos le plus grand nombre d'affaires pendantes (par ordre décroissant) : Hongrie (109), Türkiye (107), Ukraine (67), Serbie (57), Moldova (53), Grèce (48), Croatie (40), Roumanie (37), Slovaquie (36) et Azerbaïdjan (35).

¹⁴ Le terme « affaire de référence » est défini dans le glossaire du Rapport annuel 2022 (p. 135) comme une « affaire ayant été identifiée comme révélant un problème, en droit et/ou en pratique, au niveau national, nécessitant souvent l'adoption par l'État défendeur de mesures générales nouvelles ou supplémentaires pour prévenir la répétition de violations similaires. Si ce nouveau problème s'avère être de nature isolée, l'adoption de mesures générales, en plus de la publication et de la diffusion de l'arrêt, n'est en principe pas requise. Une affaire de référence peut également révéler des problèmes structurels/systémiques, identifiés par la Cour dans son arrêt ou par le Comité des Ministres dans le cadre de sa surveillance de l'exécution, nécessitant l'adoption par l'État défendeur de nouvelles mesures générales pour prévenir la répétition de violations similaires ».

¹⁵ [Rapport annuel 2022](#) sur la surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme, p. 95, figure B.1. [2022 – 188 affaires de référence et 1 271 affaires répétitives ; 2021 – 216 affaires de référence et 1 163 affaires répétitives ; 2020 – 195 affaires de référence et 788 affaires répétitives ; 2019 – 178 affaires de référence et 982 affaires répétitives ; 2018 – 196 affaires de référence et 1 076 affaires répétitives ; total : 973 affaires de référence et 5 280 affaires répétitives (6 253 affaires au total)].

¹⁶ Par la suite, je me concentrerai principalement sur les affaires relatives aux États membres du Conseil de l'Europe – les affaires qui concernent la Fédération de Russie sont spécifiquement présentées dans la section 8 de la présente note d'introduction.

¹⁷ Les dix pays suivants ont clos le plus grand nombre d'affaires de référence (par ordre décroissant) : Türkiye (26), Ukraine (16), Moldova (14), Grèce (14), Croatie (13), Bulgarie (10), Espagne (9), Roumanie (8), France (8) et Arménie (7).

12. Un autre fait nouveau récent concerne l'inclusion, pour la première fois, d'indicateurs systématiques sur l'exécution des arrêts de principe de la Cour européenne des droits de l'homme par les États membres dans les chapitres par pays du Rapport sur l'État de droit de l'UE¹⁸. Cette évolution fait suite aux travaux menés dans le cadre du rapport intitulé « *Justice Delayed and Justice Denied: Non-implementation of European courts Judgments and the Rule of Law* », qui fournit une analyse utile de l'exécution des arrêts de la Cour européenne en tant que question d'État de droit concernant les États membres de l'UE et qui présente de façon constructive les données pertinentes relatives à l'état de l'exécution des arrêts de la Cour européenne par les États membres de l'UE, d'une manière claire et accessible, en mettant l'accent sur les affaires de référence¹⁹. Ce rapport recommande spécifiquement à la Commission européenne d'analyser le niveau d'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme dans le cadre de son rapport annuel sur l'État de droit et de mettre davantage à profit les outils (punitifs et de soutien) de l'UE pour remédier aux défauts de mise en œuvre – ceux-ci peuvent en effet être révélateurs de problèmes d'État de droit dans les États membres de l'UE. Le rapport indique qu'en Bulgarie, en Finlande, en Hongrie, en Italie, en Pologne, en Roumanie, en Slovaquie et en Espagne, plus de 50 % des arrêts de principe rendus au cours des dix dernières années n'ont toujours pas été exécutés – notons que la Finlande est le pays de l'UE où la durée moyenne de non-exécution des arrêts de principe de la Cour européenne des droits de l'homme est la plus longue. Ce rapport a sans nul doute contribué à renforcer les synergies entre l'exécution rapide et effective des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et les travaux de suivi de l'État de droit par l'UE dans ses États membres. J'espère qu'il nourrira d'autres réflexions sur la manière dont les institutions européennes peuvent promouvoir et soutenir au mieux les projets qui visent à améliorer le respect de l'État de droit, la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne et les droits de l'homme au sein des États membres.

4. Protéger les principes démocratiques

13. Les « Principes de Reykjavik pour la démocratie » (annexe III de la Déclaration du Sommet de Reykjavik 2023)²⁰ rappellent que la démocratie est « le seul moyen de garantir que chaque personne puisse vivre dans une société pacifique, prospère et libre » et que les États membres du Conseil de l'Europe s'engagent à « [éviter] le recul de la démocratie sur notre continent et [à y résister] ». Ces principes portent une attention renouvelée à la participation démocratique grâce à la tenue d'élections libres et équitables, « fondées sur le respect des normes pertinentes en matière de droits de l'homme, en particulier de la liberté d'expression, de la liberté de réunion et de la liberté d'association ». Cela implique expressément l'existence de médias libres et pluriels et d'un environnement dans lequel « la société civile ainsi que les défenseurs des droits de l'homme puissent opérer sans entraves ». Les principes de Reykjavik soulignent par ailleurs l'importance de respecter la séparation des pouvoirs et de garantir « l'indépendance, l'impartialité et l'efficacité de la justice » pour une démocratie saine et en bon état de marche. Afin de promouvoir les priorités du Conseil de l'Europe définies à Reykjavik, je propose donc d'axer ce 12^e rapport sur la protection des principes démocratiques par l'exécution rapide et effective des arrêts pertinents de la Cour européenne des droits de l'homme. Par ailleurs, cette question rejoint des sujets qui continuent de préoccuper l'Assemblée et d'autres organes du Conseil de l'Europe, tels que l'utilisation abusive ou le détournement du droit pour restreindre et violer les droits de l'homme (article 18) et l'indépendance du pouvoir judiciaire. Dans cette optique, je propose de me concentrer sur l'importance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme qui protègent les principes démocratiques, et plus particulièrement en ce qui concerne :

- a. La liberté d'expression (article 10) ;
- b. La liberté de réunion et d'association (article 11) ;
- c. Le droit à des élections libres (article 3 du Protocole n° 1) ;
- d. Les restrictions abusives des droits et des libertés (article 18) ;
- e. L'indépendance de la justice.

4.1. Affaires relatives à la liberté d'expression (article 10 de la CEDH)

14. Comme l'indique la fiche thématique du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sur la liberté d'expression²¹, « [s]elon la jurisprudence constante de la Cour européenne, la liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique [...] : ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de "société démocratique" ». Les « Principes de Reykjavik pour la démocratie » rappellent par ailleurs que des élections libres et équitables reposent sur le respect de la liberté d'expression. En outre, des « médias libres, indépendants, pluriels et

¹⁸ [Rapport 2022 sur l'État de droit](#) de l'UE.

¹⁹ « *Justice Delayed and Justice Denied: Non-implementation of European courts Judgments and the Rule of Law* ».

²⁰ [Déclaration de Reykjavik – Unis autour de nos valeurs](#).

²¹ Fiche thématique du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sur la [Liberté d'expression](#).

diversifiés constituent l'une des pierres angulaires d'une société démocratique, et les journalistes et autres travailleurs des médias devraient bénéficier d'une protection totale en vertu de la loi »²².

15. Dans mon 11^e rapport, j'ai évoqué l'affaire Demirtas (n° 2) (*Selhattin Demirtas c. Türkiye*) pour illustrer un cas typique de violation des droits motivée par des considérations politiques, ce qui est incompatible avec les principes démocratiques. L'affaire concernait l'arrestation et le placement en détention pour des motifs politiques de Selhattin Demirtas, l'un des dirigeants du Parti démocratique du peuple (HDP). La Cour a estimé, parmi d'autres violations, que sa détention provisoire violait son droit à la liberté d'expression protégé par l'article 10 de la Convention.

16. Par ailleurs, la résolution récente de l'Assemblée 2381 (2021) « Les responsables politiques devraient-ils être poursuivis pour les déclarations faites dans l'exercice de leur mandat ? »²³ soulève des inquiétudes quant aux poursuites engagées contre des responsables politiques qui se sont exprimés librement dans l'exercice de leur mandat, en particulier en Espagne et en Türkiye. L'Assemblée a rappelé qu'il était « primordial, dans une démocratie vivante, que les responsables politiques puissent exercer librement leur mandat. Pour ce faire, il est nécessaire que la liberté d'expression et la liberté de réunion des responsables politiques jouissent d'un niveau particulièrement élevé de protection, tant au parlement que lorsqu'ils s'adressent à leurs électeurs lors de réunions publiques ou dans les médias, y compris les réseaux sociaux ».

17. Les affaires relatives à la liberté d'expression les plus importantes pour la protection des principes démocratiques sont celles qui concernent la sécurité des journalistes²⁴, la liberté de la presse et du journalisme, le pluralisme des médias et les licences de radiodiffusion²⁵, la diffusion d'informations à des fins électorales et la proportionnalité de la protection de la réputation d'autrui.

18. Un certain nombre d'affaires ou de groupes d'affaires de la Cour européenne des droits de l'homme concernent des ingérences injustifiées et disproportionnées dans la liberté d'expression en raison de poursuites pénales engagées pour avoir exprimé des opinions qui n'incitent pas à la haine ou à la violence. L'effet dissuasif de ces poursuites sur la société dans son ensemble et sur la liberté d'expression en général est extrêmement préoccupant. On compte un nombre important de ces affaires ou groupes d'affaires liés à la liberté d'expression en Türkiye²⁶, et des changements législatifs s'imposent pour préciser que l'exercice du droit à la liberté d'expression ne constitue pas un délit. À titre d'exemple, on peut citer l'affaire *Eerikainen et autres c. Finlande*, qui concerne des amendes infligées à des journalistes qui écrivent dans l'intérêt général. Il existe également une série d'affaires relatives à des peines disproportionnées pour diffamation, notamment le groupe d'affaires *Mahmudov et Agazade c. Azerbaïdjan* et l'affaire *Vedat Sorli c. Türkiye*. Les infractions pénales et les peines disproportionnées pour diffamation, de même que les dommages-intérêts disproportionnés octroyés au civil, constituent un obstacle injustifié à la liberté d'expression et peuvent entraver le travail des journalistes. Une réforme législative est souvent nécessaire pour éviter de telles décisions de justice. Dans le cadre de ce rapport, j'aimerais étudier les moyens d'action des parlementaires et de l'APCE pour faciliter l'adoption de telles réformes législatives afin de mettre en œuvre ces arrêts.

4.2. Affaires relatives à la liberté de réunion et d'association (article 11 de la CEDH)

19. Le droit de réunion et le droit de manifestation pacifique qui en découle sont indispensables au bon fonctionnement de la démocratie²⁷. Le traitement réservé en Russie aux manifestants anti-guerre a mis en lumière l'importance cruciale du droit de manifester et les effets néfastes qu'une répression de ces droits peut

²² [Déclaration de Reykjavik – Unis autour de nos valeurs](#), principes 2 et 7.

²³ [Résolution 2381 \(2021\)](#).

²⁴ Parmi les affaires relatives à la sécurité des journalistes, on peut citer *Gongadze c. Ukraine*, requête n° 34056/02, arrêt du 8 novembre 2005. Certaines affaires concernent également des enquêtes inefficaces menées sur des infractions pénales commises à l'encontre de journalistes, ce qui restreint leur capacité à faire leur travail et porte donc atteinte à la liberté de la presse. Il s'agit notamment du groupe d'affaires *Khadija Ismayilova c. Azerbaïdjan*, requêtes n° 65286/13 et 57270/14, arrêt du 10 janvier 2019 ; requête n° 30778/15, arrêt du 27 février 2020 ; requête n° 35283/14, arrêt du 7 mai 2020.

²⁵ Voir notamment *Manole et autres c. République de Moldova*, requête n° 13936/02, arrêt du 17 septembre 2009.

²⁶ On peut notamment citer le groupe d'affaires *Öner et Türk c. Türkiye*, requête n° 51962/12, arrêt du 31 mars 2015, le groupe d'affaires *Işıkırık c. Türkiye*, requête n° 41226/09, arrêt du 14 novembre 2017, le groupe d'affaires *Altuğ Taner Akçam c. Türkiye*, requête n° 27520/07, arrêt du 25 octobre 2011, le groupe d'affaires *Artun et Güvener c. Türkiye*, requête n° 75510/01, arrêt du 26 juin 2007, et le groupe d'affaires *Nedim Şener c. Türkiye*, requête n° 38270/11, arrêt du 8 juillet 2014.

²⁷ Comme le soulignent les « Principes de Reykjavik pour la démocratie », « la société civile est indispensable au bon fonctionnement de la démocratie » et les États s'engagent à « soutenir et à maintenir un environnement sûr et favorable dans lequel la société civile ainsi que les défenseurs des droits de l'homme puissent opérer sans entraves, insécurité ni violence ». [Déclaration de Reykjavik – Unis autour de nos valeurs](#), principes 2 et 9.

avoir sur une démocratie. Comme l'indique la fiche thématique du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sur la liberté de réunion et d'association, « [l]e droit à la liberté de réunion pacifique, consacré par l'article 11 [...], est un droit fondamental dans une société démocratique et, comme le droit à la liberté d'expression, l'un de ses fondements. La liberté d'association revêt une importance similaire et la Cour a souligné sa relation directe avec la démocratie et le pluralisme, notant que l'état de la démocratie dans un pays peut être mesuré par la manière dont cette liberté est garantie par la législation nationale et dont les autorités l'appliquent en pratique »²⁸.

20. Les affaires relatives à l'article 11 qui sont importantes pour la protection des principes démocratiques portent notamment sur l'organisation et le maintien de l'ordre lors de manifestations et de marches pacifiques, la liberté de créer des associations et d'y participer (y compris la société civile) et la liberté de créer des partis politiques et d'y participer. Toutefois, 54 % des arrêts de principe de la Cour européenne des droits de l'homme qui concluent à une violation de la liberté de réunion pacifique n'ont pas encore été exécutés, notamment dans des affaires concernant l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Hongrie, la Roumanie, la Russie, la Türkiye et l'Ukraine²⁹.

21. Les affaires relatives au droit de participer à des manifestations politiques pacifiques comprennent, entre autres, l'affaire *Mushegh Saghatelian c. Arménie*, qui porte sur les dispersions disproportionnées et inutiles de manifestations politiques pacifiques ; l'affaire *Gafgaz Mammadov c. Azerbaïdjan*, qui concerne la dispersion de manifestations pacifiques non autorisées ne présentant aucune menace pour l'ordre public ; le groupe d'affaires *Oya Ataman c. Türkiye*, qui porte sur des poursuites engagées à l'encontre des participants à une manifestation pacifique et sur le recours à une force excessive pour disperser des manifestations pacifiques ; et le groupe d'affaires *Lashmankin et autres c. Russie*, qui concerne l'interdiction de participer à des rassemblements publics et à des manifestations.

22. Notons par ailleurs que l'arrêt rendu par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire *Ecodefence et autres c. Russie* n'a toujours pas été exécuté. La décision concernait la violation du droit à la liberté d'association de 73 ONG, en application de la loi sur les agents étrangers, qui avait entraîné des amendes administratives, des poursuites pénales et la dissolution de certaines organisations. Pour protéger la société civile, les États membres doivent veiller à ce que leur législation sur les ONG soit conforme à l'arrêt *Ecodefence* et exécuter rapidement tout arrêt similaire rendu par la Cour.

23. Le Rapport annuel 2022 a révélé des défaillances de longue date dans l'exécution de certains arrêts liés à l'enregistrement de certaines associations, en violation de l'article 11 de la CEDH. On peut notamment citer le refus systématique, depuis plus de 16 ans, d'enregistrer les associations dont le but est d'obtenir la reconnaissance de la minorité macédonienne en Bulgarie (*UMO Ilinden et autres c. Bulgarie*). Dans cette affaire, malgré les diverses mesures prises, l'Agence d'enregistrement et les tribunaux bulgares refusent toujours de se conformer aux exigences de la Convention. De même, dans le groupe d'affaires *Bekir Ousta c. Grèce*, les tribunaux grecs, y compris la Cour de cassation, ont violé de manière constante et répétée le droit d'association des organisations, en violation flagrante des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Convention, arrêts qui sont en attente d'exécution depuis 15 ans. Malgré la modification apportée à la loi par la Grèce en 2017, les organisations requérantes n'ont toujours pas obtenu la *restitutio in integrum*, principalement en raison des arrêts rendus en 2021 et 2022 par la Cour de cassation grecque, qui ont conclu à la légalité des violations pour des motifs dont la plupart ont été expressément contestés par la Cour européenne des droits de l'homme. De la même manière, les décisions des tribunaux russes se sont révélées être un obstacle au droit à la liberté d'association en ce qui concerne la dissolution d'organisations de Témoins de Jéhovah et leur refus de se conformer aux arrêts de la Cour européenne dans le groupe d'affaires *Taganrog LRO et autres c. Russie* (relatifs à la dissolution d'associations de Témoins de Jéhovah en Russie, à l'interdiction de toutes leurs activités et au placement en détention de certains de leurs membres).

²⁸ Fiche thématique du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sur la [Liberté de réunion et d'association](#).

²⁹ Site internet de l'[HUDOC](#). *Isikirik c. Türkiye*, requête n° 41226/09, arrêt du 14 novembre 2017 ; *Akarsubasi c. Türkiye*, requête n° 70396/11, arrêt du 21 juillet 2015 ; *Dilek et autres c. Türkiye*, requêtes n° 74611/01, 26876/02 et 27628/02, arrêt du 17 juillet 2007 ; *Cetinkaya c. Türkiye*, requête n° 75569/01, arrêt du 27 juin 2006 ; *Patyi et autres c. Hongrie*, requête n° 5529/05, arrêt du 7 octobre 2008 ; *Lashmankin et autres c. Russie*, requête n° 57818/09, arrêt du 7 février 2017 ; *Karpyuk et LYakhovych c. Ukraine*, requêtes n° 30582/04 et 32152/04, arrêt du 6 octobre 2015 ; *Association Accept et autres c. Roumanie*, requête n° 19237/16, arrêt du 1^{er} juin 2021 ; *Identoba et autres c. Géorgie*, requête n° 73235/12, arrêt du 12 mai 2015 ; *Emin Huseynov c. Azerbaïdjan*, requêtes n° 59135/09 et 1/16, arrêts des 7 mai 2015 et 13 juillet 2023 ; *Shmorgunov et autres c. Ukraine*, requêtes n° 15367/14 et 13 autres, arrêt du 21 janvier 2021 ; *Oya Ataman c. Türkiye*, requête n° 74552/01, arrêt du 5 décembre 2006 ; *Yaroslav Belousov c. Russie*, requêtes n° 2653/13 et 60980/14, arrêt du 4 octobre 2016 ; *Navalnyy c. Russie*, requêtes n° 29580/12 et 4 autres, arrêt du 2 février 2017 ; requêtes n° 29580/12 et 4 autres, arrêt du 15 novembre 2018, requête n° 43734/14, arrêt du 9 avril 2019 ; *Alekseyev c. Russie*, requêtes n° 4916/07 et 14599/09, arrêt du 21 octobre 2010 ; *Gafgaz Mammadov c. Azerbaïdjan*, requête n° 60259/11, arrêt du 15 octobre 2015 ; *Vyarentsov c. Ukraine*, requête n° 20372/11, arrêt du 11 avril 2013.

24. Le Comité des Ministres a exprimé « son plus profond regret » vis-à-vis de l'arrêt rendu par la Cour de cassation. Le refus apparemment délibéré des différentes autorités d'accorder à ces organisations les droits que leur confère l'article 11 viole clairement la liberté d'association et constitue un non-respect de la Convention et des arrêts définitifs et contraignants de la Cour de Strasbourg. Une telle approche pourrait indiquer que le respect de l'État de droit est davantage en danger dans ces pays.

4.3. *Affaires relatives au droit à des élections libres (article 3 du Protocole n° 1 à la CEDH et affaires connexes)*

25. Le droit à des élections libres et équitables est évidemment essentiel au bon fonctionnement de la démocratie³⁰. Comme l'énonce la Fiche thématique du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sur le droit à des élections libres, « [l]a Cour européenne a souligné que la démocratie constitue un élément fondamental de "l'ordre public européen". Le droit à des élections libres, garanti par l'article 3 du Protocole n° 1 [...], est essentiel pour établir et maintenir les fondements d'une démocratie effective et significative régie par la prééminence du droit et revêt donc une importance primordiale pour le système de la Convention. La Convention ne prévoit pas une obligation d'abstention ou de non-ingérence, comme pour la plupart des droits civils et politiques, mais une obligation d'adoption par l'État, en tant que garant ultime du pluralisme, de mesures positives pour garantir des élections législatives démocratiques. La Cour a établi que le droit à des élections libres implique également des droits individuels, notamment le droit de vote et d'éligibilité »³¹. De plus, afin de garantir ces droits, il convient de prévoir des recours efficaces pour régler les litiges électoraux. Néanmoins, 52 % des arrêts de principe de la Cour européenne des droits de l'homme qui concluent à une violation du droit à des élections libres n'ont pas encore été exécutés, notamment dans des affaires concernant la Belgique, la Bulgarie, l'Italie, la Roumanie, la Russie, la Türkiye et l'Ukraine³².

26. Parmi les affaires pertinentes, on peut citer le groupe d'affaires *Namat Aliyev c. Azerbaïdjan*, qui concerne l'application arbitraire de la législation électorale et l'absence de procédures offrant des garanties adéquates contre l'arbitraire, notamment le rejet arbitraire des plaintes relatives à des irrégularités ou à des violations de la loi électorale, l'invalidation arbitraire de l'inscription de candidats et l'application erronée de la loi électorale. D'autres exemples incluent l'affaire *Mugemangango c. Belgique*, qui concerne les garanties procédurales dans les litiges électoraux et le droit à un recours effectif, et l'affaire *Cegolea c. Roumanie*, qui porte sur une condition d'éligibilité arbitraire défavorable aux organisations de minorités nationales qui ne sont pas encore représentées au Parlement.

27. Si l'article 3 du Protocole 1 ne s'applique qu'aux élections relatives au "choix du corps législatif", d'autres dispositions peuvent s'appliquer à des dispositions discriminatoires dans d'autres élections, telles que les élections présidentielles. Ainsi, l'article 1 du Protocole 12 (le principe de non-discrimination) a également été jugé applicable et violé dans des dispositions discriminatoires de la loi électorale concernant les élections présidentielles en Bosnie-Herzégovine. Les arrêts rendus dans le groupe d'affaires *Sejdić et Finci c. Bosnie-Herzégovine*³³ portent sur la discrimination subie par des personnes non membres des peuples constitutifs de Bosnie-Herzégovine (Bosniaques, Croates et Serbes) dans l'exercice de leur droit à se présenter aux élections à la Chambre des peuples et à la présidence de la Bosnie-Herzégovine. Malgré les interventions du Comité des Ministres et le soutien considérable offert aux autorités nationales par le Conseil de l'Europe et l'Union

³⁰ Comme le soulignent les « Principes de Reykjavik pour la démocratie », les États s'engagent à « permettre et encourager activement la participation démocratique, aux niveaux national, régional et local, par l'intermédiaire d'élections libres et équitables » et à « organiser les élections et référendums conformément aux normes internationales et [à] prendre toutes les mesures adéquates pour prévenir toute ingérence dans les systèmes et processus électoraux ». [Déclaration de Reykjavik – Unis autour de nos valeurs](#), principes 1 et 2.

³¹ Fiche thématique du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sur le [Droit à des élections libres](#).

³² Site internet de l'[HUDOC](#). *Anatiloj Marinov c. Bulgarie*, requête n° 26081/17, arrêt du 15 février 2022 ; *Bilotserkivska c. Ukraine*, requête n° 17313/13, arrêt du 3 février 2022 ; *Markov c. Ukraine*, requête n° 66811/13, arrêt du 3 février 2022 ; *Davydov et autres c. Russie*, requête n° 75947/11, arrêt du 30 mai 2017 ; *Yabloko Russian United Democratic Party et autres c. Russie*, requête n° 18860/07, arrêt du 8 novembre 2016 ; *Kulinski et Sabev c. Bulgarie*, requête n° 6384/09, arrêt du 21 juillet 2016 ; *Riza et autres c. Bulgarie*, requêtes n° 48555/10 et 48377/10, arrêt du 13 octobre 2015 ; *G.K. c. Belgique*, requête n° 58302/10, arrêt du 21 mai 2019, *Nenciu c. Roumanie*, requête n° 65980/13, arrêt du 17 décembre 2015 ; *Dicle et Sadak c. Türkiye*, requête n° 4862/07, arrêt du 16 juin 2015 ; *Mugemangango c. Belgique*, requête n° 310/15, arrêt du 10 juillet 2020 ; *Collarile c. Italie*, requête n° 10644/02, arrêt du 8 juin 2006.

³³ Requête n° 27996/06, arrêt du 22 décembre 2009 (Grande Chambre) et trois autres arrêts : *Zornić c. Bosnie-Herzégovine*, requête n° 3681/06, arrêt du 15 juillet 2014 ; *Šlaku c. Bosnie-Herzégovine*, requête n° 56666/12, arrêt du 26 mai 2016 ; et *Pilav c. Bosnie-Herzégovine*, requête n° 41939/07, arrêt du 9 juin 2016.

européenne³⁴, les élections de 2010, 2014, 2018 et 2022 se sont fondées sur ce qui a été décrit comme « un système électoral discriminatoire en violation flagrante des exigences de la Convention européenne des droits de l'homme »³⁵. La Commission de Venise a préparé de nombreux avis à ce sujet, et notamment appelé le peuple et les responsables politiques de Bosnie-Herzégovine à remplacer progressivement la représentation ethnique par la représentation basée sur le principe de citoyenneté³⁶. Plus récemment, l'arrêt *Kovačević c. Bosnie-Herzégovine*, rendu le 29/8/2023, a conclu à une violation en ce qui concerne l'incapacité d'une personne à voter pour le candidat de son choix lors des élections en Bosnie-Herzégovine en raison des règles de représentation ethnique et territoriale en matière de vote. Les exigences intrinsèquement discriminatoires pour voter dans certaines élections en vertu de la constitution de la Bosnie-Herzégovine continuent d'être une préoccupation importante.

4.4. Affaires relatives aux restrictions abusives des droits et libertés (article 18 de la CEDH)

28. La nature spécifique des violations de l'article 18 réside dans le fait qu'il s'agit de violations des droits de l'homme commises dans la poursuite d'un but inavoué illégal. Ces affaires portent principalement sur l'arrestation, la détention et/ou la condamnation de détracteurs du gouvernement, de militants de la société civile, de défenseurs des droits de l'homme et de responsables politiques. Dans de nombreux cas, il s'agit de poursuites pénales pour des accusations non étayées par des preuves et dont l'objectif ultime est de réduire au silence ou de punir le requérant et de dissuader d'autres militants ou auteurs de critiques. Comme je l'ai souligné dans le 11^e rapport de 2023, « les violations de l'article 18 de la Convention nient par excellence l'essence même de la démocratie et sont jugées particulièrement graves car liées à un abus de pouvoir délibéré »³⁷. Elles sont souvent le signe d'un dysfonctionnement généralisé et systémique au sein d'un système constitutionnel, qui érode la séparation des pouvoirs et expose ainsi le système aux abus de pouvoir pour des motifs inavoués. Comme l'énoncent les « Principes de Reykjavik pour la démocratie », les États s'engagent à « respecter la séparation des pouvoirs, en prévoyant des mécanismes adéquats pour établir un équilibre des pouvoirs entre les différentes institutions de l'État, à tous les niveaux, afin d'éviter toute concentration excessive du pouvoir » et à lutter contre la corruption, « notamment grâce à des actions de prévention et en demandant des comptes aux détenteurs du pouvoir public »³⁸. Néanmoins, le taux d'arrêts de principe de la Cour européenne des droits de l'homme qui concluent à une violation de l'article 18 et n'ont pas encore été exécutés est incroyablement élevé (86 %), notamment dans des affaires qui impliquent l'Azerbaïdjan, la Géorgie, la Hongrie, la Roumanie, la Russie, la Turquie et l'Ukraine³⁹.

29. L'affaire la plus importante à l'heure actuelle est celle d'*Osman Kavala c. Türkiye*. M. Kavala est un défenseur des droits de l'homme et un militant politique en Türkiye. Dans un arrêt de 2019, la Cour de Strasbourg a estimé que l'arrestation et la détention provisoire de M. Kavala en 2017 (en lien avec les événements du parc Gezi de 2013 et la tentative de coup d'État de 2016) constituaient une violation de ses droits fondamentaux et avaient eu lieu en l'absence d'éléments de preuve permettant de supposer raisonnablement qu'il avait commis une infraction. En outre, en l'absence de tels éléments, il n'y avait manifestement pas de preuves suffisantes pour condamner M. Kavala pour une telle infraction. Malgré cela, M. Kavala est toujours détenu depuis 2017, en violation de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme. Face au refus persistant de la Türkiye d'exécuter l'arrêt de la Cour dans cette affaire, le Comité des Ministres a saisi la Cour en vertu de l'article 46, paragraphe 4. L'arrêt relatif à l'article 46, paragraphe 4, rendu par la Cour en 2022 a conclu que la Türkiye avait manqué à son obligation de se conformer à un arrêt définitif de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment en n'ayant pas assuré la libération de M. Kavala et en refusant de le faire. C'est la deuxième fois seulement que la Cour européenne des droits de l'homme rend une conclusion aussi importante. Le refus persistant de la Türkiye de libérer M. Kavala, comme l'a ordonné la Cour de Strasbourg, présente un risque évident pour l'État de droit et le système de la Convention et constitue donc une grave préoccupation pour tous les acteurs du système du Conseil de l'Europe. Tant que M. Kavala sera détenu arbitrairement en Türkiye, la situation restera au centre de toutes les attentions et une source d'inquiétude pour la crédibilité du Conseil de l'Europe et du système de la Convention. Au vu de l'importance

³⁴ Le traitement de l'arrêt est l'un des 14 préalables prioritaires à l'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne – Commission européenne, Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Bosnie-Herzégovine à l'Union européenne, [SWD\(2019\)222](#), 29 mai 2019.

³⁵ Décision adoptée lors de la 1324^e réunion (DH), 20 septembre 2018, CM/Del/Dec(2018)1324/4, paragraphe 1.

³⁶ CDL-AD(2005)004-f [Avis](#) sur la situation constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine et les pouvoirs du haut représentant, adopté par la Commission de Venise à sa 62^e session plénière (Venise, 11 et 12 mars 2005).

³⁷ Mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : [11^e rapport](#), paragraphe 44.

³⁸ [Déclaration de Reykjavik – Unis autour de nos valeurs](#), principes 4 et 6.

³⁹ Site internet de l'[HUDOC](#). *Miroslava Todorova c. Bulgarie*, requête n° 40072/13, arrêt du 19 octobre 2021 ; *Navalnyy c. Russie*, requêtes n° 29580/12 et 4 autres, arrêt du 15 novembre 2018 ; *Merabishvili c. Géorgie*, requête n° 72508/13, arrêt du 28 novembre 2017 ; *Juszczyszyn c. Pologne*, requête n° 35599/20, arrêt du 6 octobre 2022 ; *Mammadli c. Azerbaïdjan*, requête n° 47145/14, arrêt du 19 avril 2018 ; *Lutsenko c. Ukraine*, requête n° 6492/11, arrêt du 3 juillet 2012.

de ces questions pour la crédibilité du système de la Convention, l'une des auditions organisées dans le cadre de ce rapport portera sur les difficultés rencontrées dans l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme face au refus d'un État membre du Conseil de l'Europe, et étudiera les différentes mesures qui peuvent être prises dans de tels cas. J'examinerai attentivement cette question au moment de rédiger mon rapport et je chercherai plus particulièrement à déterminer si des outils plus performants sont nécessaires pour encourager et garantir l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme en cas de refus d'un État membre.

30. Parmi les autres affaires notables relatives à l'article 18 figure la détention arbitraire fondée sur des motivations politiques de Selhattin Demirtaş, ancien dirigeant du Parti démocratique des peuples (HDP), un parti d'opposition pro-kurde, et député à l'Assemblée nationale turque (voir aussi le paragraphe 15). Dans l'arrêt *Selhattin Demirtaş c. Türkiye*, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que les juridictions nationales n'avaient mis en avant aucun fait ni aucune information spécifique de nature à faire naître des soupçons raisonnables que le requérant avait commis les infractions en question et à justifier son arrestation et sa détention provisoire. De la même manière, le groupe d'affaires *Mammadli c. Azerbaïdjan* concerne des arrestations et poursuites pour motifs politiques dont ont fait l'objet plusieurs défenseurs des droits de l'homme, des militants de la société civile et un journaliste. Toutes ces personnes ont été graciées et libérées, mais leurs condamnations n'ont pas encore été annulées par la Cour suprême, ce qu'exige la procédure de *restitutio in integrum*.

4.5. Affaires relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire

31. Il va sans dire que les affaires relatives à l'indépendance du pouvoir judiciaire et des autres mécanismes de contrôle sont indispensables pour éviter tout abus ou détournement de pouvoir et pour préserver le bon fonctionnement de la démocratie⁴⁰. Ces affaires portent notamment sur le caractère adéquat des garanties procédurales qui entourent la révocation des juges ou d'autres mesures visant à sanctionner les juges, en particulier lorsque l'abus de telles sanctions pourrait constituer une restriction à la liberté d'expression des juges⁴¹.

32. D'autres affaires concernent l'adéquation et l'indépendance des procédures de nomination des juges, telles que *Xero Flor c. Pologne*⁴² et *Reczkowicz c. Pologne*⁴³. Les réformes récentes du système judiciaire polonais ont suscité une certaine controverse, notamment en raison du refus apparent des autorités polonaises – y compris au plus haut niveau de l'appareil judiciaire nouvellement réformé – de se conformer aux arrêts définitifs de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière. En réaction aux arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, le Tribunal constitutionnel polonais a rendu deux arrêts qui considèrent que l'article 6, paragraphe 1, de la Convention est incompatible avec la Constitution polonaise⁴⁴. En outre, la Pologne a informé le greffe de la Cour européenne des droits de l'homme qu'elle ne se conformerait pas aux mesures provisoires prononcées en vertu de l'article 39 du règlement de la Cour dans

⁴⁰ Comme le soulignent les « Principes de Reykjavik pour la démocratie », les États s'engagent à « garantir l'indépendance, l'impartialité et l'efficacité de la justice. Les juges doivent être indépendants et impartiaux dans l'exercice de leurs fonctions, et ne doivent subir aucune ingérence extérieure, y compris de la part de l'exécutif ». [Déclaration de Reykjavik – Unis autour de nos valeurs](#), principe 5.

⁴¹ Parmi ces affaires, on peut citer *Miroslava Todorova c. Bulgarie*, requête n° 40072/13, arrêt du 19 octobre 2021 ; *Baka c. Hongrie*, requête n° 2026/12, arrêt du 23 juin 2016 ; *Broda et Bojara c. Pologne*, requêtes n° 26691/18 et 27367/18, arrêt du 29 juin 2021 ; *Grzeda c. Pologne*, requête n° 43572/18, arrêt du 15 mars 2022 ; *Brisic c. Roumanie*, requête n° 26238/10, arrêt du 11 décembre 2018 ; et *Camelia Bogdan c. Roumanie*, requête n° 36889/18, arrêt du 20 octobre 2020.

⁴² Dans l'affaire *Xero Flor c. Pologne*, requête n° 4907/18, arrêt du 7 août 2021, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation de l'article 6 de la Convention en raison de la composition du Tribunal constitutionnel polonais. La Cour a estimé que l'élection de certains juges au Tribunal constitutionnel était irrégulière, car non conforme aux dispositions constitutionnelles polonaises relatives à l'élection d'un juge au Tribunal constitutionnel. Des juges avaient déjà été élus par le *Sejm* (la chambre basse du parlement polonais) précédent, mais n'avaient pas prêté serment devant le président. Il n'était donc pas approprié que le nouveau *Sejm* cherche à élire d'autres juges à leur place. Ces irrégularités ont porté atteinte au droit de la société requérante à un tribunal établi par la loi, en violation de l'article 6 de la Convention, puisque des juges irrégulièrement nommés ont participé à des délibérations judiciaires.

⁴³ Dans le groupe d'affaires *Reczkowicz c. Pologne*, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu à une violation du droit à un tribunal établi par la loi, en violation de l'article 6 de la Convention, en raison de la participation aux procédures nationales de juges de la Cour suprême polonaise qui ont été nommés dans le cadre d'une procédure intrinsèquement défectueuse sur proposition du Conseil national de la magistrature, sans véritable indépendance par rapport aux pouvoirs législatif et exécutif et dans un contexte plus large de réformes visant à affaiblir l'indépendance de la justice. Les affaires de ce groupe comprennent *Broda et Bojara c. Pologne*, requêtes n° 26691/18 et 27367/18, arrêt du 29 juin 2021 ; *Reczkowicz c. Pologne*, requête n° 43447/19, arrêt du 22 juillet 2021 ; *Dolińska-Ficek et Ozimek c. Pologne*, requêtes n° 49868/19 et 57511/19, arrêt du 8 novembre 2021 ; et l'arrêt de 2022 *Advance Pharma Sp. z o.o. c. Pologne*.

⁴⁴ K 6/21 et K 7/21.

les affaires relatives à la réforme du système judiciaire⁴⁵. Malgré l'obligation claire et inconditionnelle qui incombe à la Pologne de se conformer aux arrêts définitifs et contraignants de la Cour européenne des droits de l'homme (article 46, paragraphe 1, de la Convention) et la procédure exceptionnelle d'enquête lancée par la Secrétaire Générale (article 52 de la Convention), rien n'a encore été fait à ce jour.

5. Affaires interétatiques et affaires individuelles présentant des caractéristiques interétatiques

33. Le 11^e Rapport s'est intéressé aux affaires interétatiques et aux affaires individuelles présentant des caractéristiques interétatiques. Il a fait état des difficultés rencontrées dans l'exécution rapide et effective des arrêts rendus dans ces affaires, notamment en raison d'une absence de volonté politique, sans laquelle ces affaires ne sauraient être réglées. Un grand nombre d'affaires interétatiques et de requêtes individuelles relatives à des questions interétatiques en attente d'exécution sont liées à des situations d'après-conflit ou à des conflits non réglés ou gelés. Les exemples les plus significatifs sont les affaires *Chypre c. Türkiye* ; *Géorgie c. Russie* ; les requêtes individuelles liées à la situation en Transnistrie⁴⁶ ; et les affaires liées à la situation du Haut-Karabakh.

34. Au vu du nombre de requêtes interétatiques actuellement pendantes devant la Cour européenne des droits de l'homme, le 11^e Rapport a également évoqué la probabilité que de telles affaires posent des difficultés dans les années à venir⁴⁷. On recense à l'heure actuelle 19 requêtes interétatiques pendantes devant la Cour, qui concernent 15 affaires. Nombre d'entre elles impliquent la Russie et l'Ukraine ou la Géorgie. De nombreuses autres portent sur le conflit entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan. Si toutes les requêtes pendantes n'aboutissent pas nécessairement à un arrêt à exécuter par un État ou à superviser par le Comité des Ministres, la multiplication des affaires interétatiques conduit à penser que le Conseil de l'Europe ferait preuve de prudence en se dotant d'outils pour les traiter et faciliter l'exécution des arrêts correspondants. Dans ce contexte, la préparation par cette commission d'un rapport sur les « Processus de réparation et de réconciliation pour surmonter les conflits passés et construire un avenir commun de paix : la question des mesures réparatoires justes et équitables » (rapporteur : Lord Richard Keen, RU/CE) peut apporter une perspective intéressante sur la manière dont le Conseil de l'Europe pourrait aborder au mieux ces questions.

35. Depuis la parution du 11^e Rapport, la commission a eu des échanges utiles lors de sa réunion à Larnaka les 22 et 23 mai 2023. Elle s'est notamment concentrée sur l'affaire interétatique *Chypre c. Türkiye* ainsi que sur les requêtes individuelles liées aux conséquences de l'intervention militaire turque à Chypre en 1974. Plusieurs intervenants se sont exprimés au cours d'une audition sur ce sujet, dont Mme Anne Koukkides-Procopiou, ministre de la Justice et de l'Ordre public de la République de Chypre ; M. Costas Paraskeva, professeur associé de droit public et des droits de l'homme, Université de Chypre, également avocat et ancien membre du Comité pour la prévention de la torture ; M. Polyvios G. Polyviou, avocat ; et M. Achilleas Demetriades, avocat. L'audition a également abordé l'affaire interétatique *Géorgie c. Russie*, avec la participation de M. Levan Meskhoradze, Unité Géorgie et Azerbaïdjan, Direction générale droits de l'homme et État de droit, Conseil de l'Europe. Les intervenants ont souligné la nécessité de prévoir des conséquences en cas d'agression, faute de quoi on ne ferait qu'encourager la tolérance à l'égard d'autres guerres et agressions en Europe. Ils ont reconnu le rôle joué par les responsables politiques dans l'application des arrêts interétatiques, mais ont également insisté sur l'importance de l'obligation de rendre des comptes et de l'État de droit (et pas seulement des jeux de pouvoir) pour garantir la paix et la sécurité sur le continent européen. Les travaux menés par la commission sur les « Questions juridiques et violations des droits de l'homme liées à l'agression de la Fédération de Russie contre l'Ukraine » (rapporteurs : Damien Cottier, Suisse/ADLE, et Davor Stier, Croatie/PPE) apportent un éclairage supplémentaire sur la nécessité de rendre des comptes en cas d'agression.

36. Les discussions ont pleinement mis en lumière les difficultés rencontrées pour assurer l'exécution rapide et effective des arrêts de la Cour dans les affaires interétatiques, ainsi que la frustration ressentie par les personnes dont les droits sont ignorés et gravement affectés par les retards persistants dans l'exécution des arrêts de la Cour pour des raisons politiques et extrajudiciaires. L'importance de la volonté politique pour le règlement de ces affaires a été soulignée, de même que le jeu complexe des solutions politiques nécessaires à la réconciliation et à la résolution des situations complexes d'après-conflit d'une part, et des droits individuels garantis par les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, d'autre part. Ainsi, malgré l'octroi d'une satisfaction équitable en 2014 dans la 4^e affaire interétatique *Chypre c. Türkiye*, celle-ci n'a toujours pas été

⁴⁵ *Leszczyńska-Furtak c. Pologne, Gregajtys c. Pologne et Piekarska-Drażek c. Pologne*. [Communiqué de presse](#) de la Cour européenne des droits de l'homme.

⁴⁶ Par exemple, *Catan et autres c. Moldova et Russie*, requêtes n° 43370/04 et 18454/06, arrêt du 19 octobre 2012 ; *Mozer c. Moldova et Russie*, requête n° 11138/10, arrêt du 23 février 2016.

⁴⁷ Pour plus d'informations, voir les [Questions-réponses sur les affaires interétatiques](#)

versée près de 10 ans plus tard, ce qui remet sérieusement en question le droit à un recours effectif pour les violations des droits de l'homme⁴⁸.

37. Les affaires *Géorgie c. Russie* concernent (i) l'expulsion de Géorgiens de Russie en 2006 et (ii) la violation du droit à la vie, l'interdiction de la torture et des détentions arbitraires, le respect des droits de propriété, etc., pendant l'invasion de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud en 2008. La Cour a répondu favorablement aux demandes de satisfaction équitable et a accordé 10 millions EUR dans la première affaire et 130 millions EUR dans la deuxième affaire, mais ces sommes n'ont toujours pas été versées. La satisfaction équitable (indemnisation) n'est qu'une des nombreuses mesures exigées des autorités russes pour l'exécution de ces arrêts. Par exemple, des milliers de personnes déplacées en Géorgie veulent rentrer chez elles, mais la Russie continue d'entraver le retour des personnes déplacées. Fondamentalement, l'exécution d'un arrêt exige une volonté politique et la prise de mesures effectives. Plusieurs idées ont été évoquées au cours des discussions, comme la saisie d'avoirs de l'État russe à l'étranger pour payer la satisfaction équitable accordée par la Cour ou un examen plus fréquent des affaires interétatiques par le Comité des Ministres.

6. Le rôle de l'APCE dans l'exécution des arrêts

38. La Résolution 2494 (2023) de l'APCE souligne le rôle que doivent jouer les parlements nationaux dans la surveillance des normes internationales relatives aux droits de l'homme et « le contrôle du respect des obligations internationales en matière de droits humains [...], de sorte que les représentants démocratiquement élus soient en mesure d'encourager et de faciliter de manière effective la mise en œuvre complète et rapide des arrêts de la Cour »⁴⁹. La résolution engage également l'Assemblée à rester saisie de cette question et à continuer à lui donner la priorité. Elle proposait en outre que l'Assemblée prenne différentes mesures, comme l'organisation d'événements ciblés et de conférences, l'établissement d'un dialogue et la rédaction de rapports thématiques⁵⁰.

39. La Recommandation 2252 (2023) propose au Comité des Ministres de mener des actions spécifiques pour assurer une meilleure communication avec l'Assemblée et garantir sa participation à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme⁵¹. Dès que j'aurai reçu la réponse du Comité des Ministres à cette recommandation, je l'analyserai et j'étudierai les mesures supplémentaires qui pourraient être prises pour renforcer la coopération entre l'Assemblée et le Comité des Ministres en vue d'une exécution rapide et effective des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

40. Je propose donc d'examiner les possibilités d'améliorer la contribution de l'Assemblée et de ses parlementaires à l'exécution des arrêts de la Cour. À cette fin, je me réjouis de travailler en étroite collaboration avec le président de la sous-commission sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme afin de mettre au point des outils plus perfectionnés pour faciliter l'exécution des arrêts de la Cour, y compris en étudiant l'idée d'un réseau de représentants nationaux. J'espère que la sous-commission sera en mesure d'élaborer une réflexion sur la manière dont l'Assemblée pourrait mettre en œuvre au mieux les conclusions du Sommet et soutenir l'exécution complète, effective et rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.

41. Ces travaux et réflexions pourraient déboucher sur des actions permettant à l'Assemblée de contribuer à améliorer « l'exécution pleine, effective et rapide des arrêts définitifs de la Cour », à faciliter l'implication « des parlements nationaux dans l'exécution des arrêts » et à renforcer le « dialogue politique » sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour⁵². En particulier, on pourrait rechercher davantage de synergies pour renforcer l'influence de l'Assemblée sur l'exécution des arrêts de la Cour et notamment pour inciter les parlements nationaux et leurs membres à favoriser le respect de la Convention et des arrêts de la Cour. Un certain nombre d'outils différents pourraient être utilisés à cette fin, en fonction du contexte et des défis propres à chaque pays, à savoir : un meilleur usage de la sous-commission sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme ; des visites de rapporteurs ; des études de compatibilité ; une collaboration avec les parlementaires nationaux et leurs équipes par le biais de séances d'information, de formations et de conférences. D'autres pistes concernent les visites de groupes de liaison ou la désignation de représentants

⁴⁸ Arrêt *Chypre c. Türkiye* (satisfaction équitable) de 2014, qui fait suite à l'arrêt sur le fond de 2001. Dans son arrêt sur la satisfaction équitable, la Cour européenne des droits de l'homme a accordé 30 millions EUR au titre du préjudice moral subi par les proches des personnes déplacées, et 60 millions EUR au titre du préjudice moral subi par les résidents chypriotes grecs de l'enclave de la péninsule de Karpas (ce montant doit être distribué par le gouvernement chypriote aux victimes individuelles).

⁴⁹ Paragraphe 8 de la [Résolution 2494 \(2023\)](#).

⁵⁰ Paragraphes 9 à 11 de la [Résolution 2494 \(2023\)](#).

⁵¹ Paragraphe 2 de la [Recommandation 2252 \(2023\)](#).

⁵² [Déclaration](#) du Sommet de Reykjavik.

de l'Assemblée pour l'exécution des arrêts concernant un pays donné, qui pourraient défendre l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme au niveau national et au sein de l'Assemblée, éventuellement dans le cadre d'un réseau.

7. Fédération de Russie

42. Compte tenu de l'expulsion de la Russie du Conseil de l'Europe, j'aborderai les difficultés qui persistent en matière de respect des droits de l'homme en Russie séparément de celles des États membres actuels du Conseil de l'Europe. Selon le Rapport annuel 2022, la Fédération de Russie compte le plus grand nombre d'arrêts en attente d'exécution, 2 352 – cela signifie que 38,5 % de toutes les affaires pendantes concernent la Russie. En outre, la Russie présente le nombre le plus élevé d'affaires de référence non exécutées – 228, selon le Rapport annuel 2022. La Russie détient également le plus grand nombre d'affaires de référence pendantes depuis plus de 5 ans (159). En 2022, la Russie n'a clôturé que trois affaires (dont une affaire de référence). Le Comité des Ministres et le Service de l'exécution des arrêts de la Cour ont mis au point des stratégies mûrement réfléchies pour traiter les affaires russes, y compris des initiatives visant à relier ces questions aux travaux menés par d'autres organisations internationales, telles que les Nations Unies.

8. Propositions pour la suite des travaux

43. Afin de poursuivre mon travail sur ce rapport, j'aimerais demander à la commission l'autorisation d'organiser au moins deux auditions avec un maximum de trois experts à chaque fois, ainsi que deux visites dans des pays. Des informations plus détaillées seront transmises en temps utile. Je souhaite également travailler en étroite collaboration avec le président de la sous-commission sur la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et j'encourage cette sous-commission à contribuer pleinement à l'exécution rapide et effective des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme.