

# Article 18

## Limitation de l'usage des restrictions aux droits



SERVICE DE  
L'EXÉCUTION DES  
ARRÊTS DE LA  
COUR EUROPÉENNE  
DES DROITS DE  
L'HOMME

DG1

FICHE THÉMATIQUE

Octobre 2024

## ARTICLE 18

Ces résumés sont réalisés sous la seule responsabilité du Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne et n'engagent pas le Comité des Ministres.

<b>1. Article 18 combiné à l'article 5 § 1</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Article 18 combiné à l'article 10</b> .....	<b>7</b>
<b>INDEX DES AFFAIRES</b> .....	<b>8</b>

Le système de protection des droits humains établi par la Convention européenne des droits de l'homme protège les droits et les libertés des individus contre les actions des États. L'article 18 de la Convention joue un rôle central dans la prévention de l'abus de pouvoir par les États, en veillant à ce que les restrictions aux droits et libertés ne soient appliquées qu'à des fins autorisées par la Convention elle-même. Bien que l'article 18 n'ait pas d'existence indépendante et ne puisse être appliqué qu'en conjonction avec un autre article de la Convention ou de ses protocoles, la Cour européenne des droits de l'homme a utilisé l'article 18 comme outil d'interprétation des clauses restrictives contenues dans d'autres dispositions de la Convention ou de ses protocoles. L'article 18 est rarement invoqué et, bien que les violations de cette disposition soient rares (à ce jour, seules 27 affaires sur plus de 26 000 dans lesquelles la Cour a constaté une violation de la Convention), la Cour fait preuve d'une diligence accrue dans l'examen des allégations de motifs inappropriés<sup>1</sup>.

Dans les affaires où des violations de l'article 18 sont constatées, le processus d'exécution peut être particulièrement complexe. Cela est confirmé par le fait que le Comité des Ministres n'a engagé une procédure en manquement au titre de l'article 46 § 4 de la Convention que deux fois<sup>2</sup> dans son histoire, et dans les deux cas il s'agissait d'arrêts constatant des violations de l'article 18. Conformément à la pratique habituelle du Comité des Ministres, soutenue par le raisonnement de la Cour dans ses deux arrêts article 46 § 4, le principe de *restitutio in integrum* exige dans de telles affaires que toutes les conséquences négatives de la procédure pénale/disciplinaire abusive soient effacées pour le requérant. Les autres mesures requises sont axées sur la nécessité de prévenir la répétition de l'abus de pouvoir, que ce soit pour le requérant ou pour d'autres personnes. Lorsque la violation révèle une utilisation abusive du système de justice pénale, des réformes sont nécessaires pour renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire et le mettre, ainsi que les autorités chargées des poursuites, à l'abri de toute influence politique, en particulier de la part de l'exécutif.

Bien que la majorité des affaires relatives à l'article 18 transférées par la Cour restent en attente d'une exécution complète devant le Comité des Ministres, les États défendeurs ont démontré leur capacité à mettre en place d'importantes mesures individuelles et générales, même dans des situations très complexes. La présente fiche fournit des exemples de mesures signalées par les États dans le cadre de l'exécution des arrêts de la Cour européenne concernant l'article 18, pour lesquelles le Comité des Ministres a soit considéré que les mesures prises étaient suffisantes et a donc clos la surveillance des affaires, soit noté des développements positifs, soulignant ainsi les progrès réalisés par les États dans la prise en compte de ces préoccupations.

---

<sup>1</sup> Voir par exemple *Khodorkovskiy et Lebedev c. Fédération de Russie*, n° 11082/06 et 13772/05, § 898.

<sup>2</sup> *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan*, n° 15172/13 et *Kavala c. Türkiye*, n° 28749/18.

## 1. Article 18 combiné à l'article 5 § 1

**Annulation des condamnations, classement sans suite des poursuites pénales et rétablissement des droits des politiciens de l'opposition, des militants de la société civile et des défenseurs des droits humains qui ont été arrêtés et placés en détention.**

Les affaires de ce groupe concernent des politiciens de l'opposition, des militants de la société civile, un journaliste et des défenseurs des droits humains qui ont été arrêtés et placés en détention entre 2013 et 2016. La Cour européenne a conclu à une violation de l'article 18, combiné avec l'article 5 de la Convention, révélant un « schéma troublant d'arrestations et de détentions arbitraires de détracteurs du gouvernement, de militants de la société civile et de défenseurs des droits humains par le biais de poursuites en représailles et d'une utilisation abusive du droit pénal au mépris de l'état de droit » (*Aliyev*, § 223). Les requérants de ce groupe ont fait l'objet d'une arrestation et d'une détention qui, selon la Cour européenne, constituent un usage abusif du droit pénal, conforme à la volonté de les punir et de les réduire au silence. La Cour a établi que l'arrestation et la détention de chaque requérant ont eu lieu en l'absence de tout soupçon raisonnable qu'il avait commis une infraction (violations de l'article 5 § 1 c). Elle a également constaté que les tribunaux internes n'avaient pas procédé à un véritable contrôle de la légalité de la détention (violations de l'article 5 § 4 *dans les affaires Ilgar Mammadov, Rasul Jafarov et Natig Jafarov*). La Cour a conclu que le but réel de la procédure pénale était de punir les requérants pour leurs activités ou de les empêcher de poursuivre leur travail et que la restriction des droits des requérants a été prise à des fins autres que celles prévues par la Convention (violations de l'article 18 combiné avec l'article 5 dans *Ilgar Mammadov, Rasul Jafarov, Rashad Hasanov et autres, et Natig Jafarov*).

Suite à l'absence de mise en œuvre par l'Azerbaïdjan des mesures individuelles requises dans la première affaire de ce groupe (*Ilgar Mammadov*), le Comité des Ministres a engagé, pour la première fois, une procédure en manquement au titre de l'article 46 § 4 de la Convention. La Cour a rendu son arrêt *Ilgar Mammadov* (article 46 § 4) en mai 2019. Dans ses décisions ultérieures, s'appuyant sur sa propre pratique établie et sur le raisonnement de la Cour dans l'arrêt *Ilgar Mammadov* (article 46 § 4), le Comité a souligné à plusieurs reprises l'exigence de *restitutio in integrum* dans chaque affaire de ce groupe et a déclaré que cela ne pouvait être réalisé qu'en annulant toutes les condamnations des requérants, en les effaçant de leur casier judiciaire et en éliminant toutes les autres conséquences des accusations portés à leur encontre, y compris en rétablissant pleinement leurs droits civils et politiques. Entre 2020 et 2022, à la suite de nombreuses décisions et résolutions intérimaires du Comité des Ministres, la Cour suprême d'Azerbaïdjan a rouvert certaines des affaires de ce groupe et a annulé les condamnations des requérants.

En ce qui concerne le rétablissement des situations individuelles des requérants, qui a permis de clore cinq affaires appartenant à ce groupe :

Ilgar Mammadov, un homme politique de l'opposition, a été accusé d'infractions pénales et placé en détention provisoire après avoir commenté des questions politiques sur son blog personnel. L'Assemblée plénière de la Cour suprême a cassé sa condamnation à la lumière des conclusions de la Cour européenne dans son arrêt article 46 § 4. L'Assemblée plénière a accordé à M. Mammadov des dommages et intérêts à hauteur de 127 000 euros, en plus des 20 000 euros accordés par la Cour européenne au titre du dommage matériel. L'indemnité a été versée dans son intégralité. Ses droits civils et politiques ont été pleinement rétablis.

**AZE / Groupe Mammadli**  
(47145/14)

**Arrêt définitif le 19/07/2018**

**État d'exécution : pendante**

**AZE / Ilgar Mammadov**  
(15172/13)

**Arrêt définitif le 13/10/2014**

**Arrêt article 46 § 4 définitif le 29/05/2019**

**Résolution finale**  
**CM/ResDH(2020)178**

Rasul Jafarov, militant de la société civile et défenseur des droits humains bien connu en Azerbaïdjan, a été appréhendé en 2014 dans le cadre d'une procédure pénale pour des irrégularités alléguées dans les activités financières de plusieurs ONG. Une interdiction de voyager lui a été imposée, ses comptes bancaires ont été gelés et il a été détenu jusqu'à sa condamnation et son emprisonnement en 2015. L'Assemblée plénière de la Cour suprême a annulé sa condamnation à la lumière des conclusions de la Cour européenne dans son arrêt article 46 § 4. L'Assemblée plénière a accordé à M. Jafarov une indemnité pour préjudice moral d'un montant de 31 000 euros, en plus des 25 000 euros accordés par la Cour européenne au titre du préjudice moral. Ses droits civils et politiques ont été pleinement rétablis.

**AZE / Rasul Jafarov**  
(9981/14)

Arrêt définitif le 04/07/2016

Résolution finale  
CM/ResDH(2020)178

Natig Jafarov est le cofondateur et membre du conseil d'administration d'un mouvement politique appelé Mouvement civique alternatif républicain (REAL), qui décida en 2016 de faire campagne contre des amendements prévus à la Constitution, prolongeant le mandat présidentiel de cinq à sept ans et introduisant le poste de vice-président. En août 2016, le requérant fut appréhendé sous les chefs d'accusation d'entrepreneuriat illégal et d'abus de pouvoir aggravé. À la suite de l'arrêt de la Cour européenne, la procédure pénale à son encontre a été classée sans suite, et aucune conséquence négative ne persiste pour lui en raison des accusations pénales portées dans le cadre de la procédure examinée par la Cour. Il s'est vu accorder 15 000 euros au titre du préjudice moral, somme qui lui a été intégralement versée.

**AZE / Natig Jafarov**  
(64581/16)

Arrêt définitif le 07/02/2020

Résolution finale  
CM/ResDH(2021)204

Les requérants dans l'affaire *Rashad Hasanov et autres* sont des membres du conseil d'administration d'une organisation non gouvernementale appelée NIDA, qui prône la liberté, la justice, la vérité et le changement en Azerbaïdjan et qui rejette la violence et n'utilise que des méthodes de lutte non violentes. La Cour européenne a estimé que les accusations portées en 2013 contre les requérants étaient incohérentes et avaient manqué de clarté, aucune preuve n'ayant été présentée pour étayer les accusations des enquêteurs et des procureurs. Elle a jugé que les requérants avaient été placés en détention sans que l'on puisse raisonnablement soupçonner qu'ils avaient commis une infraction. En novembre 2021, l'Assemblée plénière de la Cour suprême a annulé les condamnations des requérants et leur a accordé une indemnité pour le préjudice moral subi du fait de l'arrestation et de la détention illégales, en plus des 20 000 EUR accordés au titre du dommage moral par la Cour européenne.

**AZE / Rashad Hasanov et autres** (48653/13)

Arrêt définitif le 07/09/2018

Résolution finale  
CM/ResDH(2021)246

Dans l'affaire *Azizov et Novruzlu*, les requérants, également membres de la NIDA, participèrent en 2013 à des manifestations pacifiques antigouvernementales concernant le décès de militaires en dehors de situations de combat. La veille du jour où une autre manifestation était prévue, ils furent arrêtés et placés en détention provisoire pour détention illégale de stupéfiants et de cocktails Molotov à la suite de perquisitions conduites à leur domicile. Leur détention provisoire a été prolongée en vertu de plusieurs décisions des tribunaux internes et leurs demandes d'assignation à résidence ont été rejetées. Des chefs d'accusation supplémentaires ont suivi. En septembre 2022, l'Assemblée plénière de la Cour suprême annula les condamnations pénales des requérants et classa sans suite les accusations pénales portées à leur encontre. En outre, la Cour européenne leur accorda 20 000 EUR au titre du dommage moral, somme qui fut versée dans son intégralité.

**AZE / Azizov et Novruzlu**  
(65583/13)

Arrêt définitif le 18/05/2021

Résolution finale  
CM/ResDH(2022)346

Afin de prévenir des violations similaires, des changements structurels internes complets ont été apportés pour renforcer le rôle du pouvoir judiciaire au sein du Conseil juridique judiciaire (JLC), en particulier en veillant à ce qu'au moins la moitié de ses membres soient des juges directement élus ou nommés par leurs pairs. En 2023, le Parlement a adopté des amendements à la loi sur le JLC en vue de mettre en œuvre les recommandations du Groupe d'États contre la

corruption (GRECO), l'organe anti-corruption du Conseil de l'Europe, sur la garantie d'indépendance du pouvoir judiciaire en Azerbaïdjan et de répondre aux recommandations pertinentes du Comité des Ministres. En conséquence, le JLC ne comprend plus de représentant nommé par le Président de l'Azerbaïdjan. Le ministre de la Justice et le président de la Cour suprême ne sont plus membres de droit et le président du JLC ne peut être élu que parmi ses juges membres. Le nombre de juges au sein du JLC a été augmenté et désormais neuf des 15 membres du JLC sont élus par la Conférence des juges et un membre est nommé par la Cour constitutionnelle. La composition actuelle est la suivante : trois juges de la Cour suprême, trois juges des cours d'appel, trois juges des tribunaux de première instance, un juge nommé par la Cour constitutionnelle, un membre nommé par le Parlement, un membre nommé par le ministère de la Justice, un membre nommé par le Barreau, un membre nommé par l'Académie nationale des sciences et un membre représentant la communauté juridique.

Le Comité des Ministres continue de surveiller les mesures générales visant à prévenir des violations similaires à l'avenir nécessaires à la pleine mise en œuvre du présent groupe d'affaires. En particulier, l'annulation des condamnations des requérants restants, qui ont tous été libérés, est nécessaire non seulement pour assurer la *restitutio in integrum* mais aussi pour établir une pratique judiciaire solide et cohérente contre les détentions et poursuites abusives et en représailles.

## **Empêcher l'usage abusif de procédures pénales pour faire obstacle à une requête pendante devant la Cour européenne**

MDA / *Cebotari* (35615/06)  
Arrêt définitif le 13/02/2008

Résolution finale  
CM/ResDH(2016)147

Dans l'affaire *Cebotari c. Moldova*, la Cour européenne a conclu à la violation de l'article 5 § 1, en raison de l'arrestation et de la détention du requérant sans qu'il y ait de soupçon raisonnable qu'il ait commis une infraction. En outre, elle a conclu à la violation de l'article 18 combiné avec l'article 5 § 1, car le but réel de la procédure pénale et de l'arrestation et détention du requérant était de faire pression sur lui afin d'empêcher une société ayant déposé un recours distinct devant la Cour européenne (*Oferta Plus S.R.L. c. Moldova*, 14385/04) de poursuivre sa requête.

Le requérant dans l'affaire *Cebotari* était le directeur d'une société publique de distribution d'électricité, à la demande de laquelle le ministère moldave des Finances avait émis un bon du Trésor en faveur d'*Oferta Plus*, une société privée qui avait payé l'électricité fournie par l'Ukraine à la société du requérant pour la consommation d'institutions publiques. *Oferta Plus* a assigné en justice, avec succès, le ministère des Finances qui refusait d'encaisser l'obligation. Malgré l'ouverture d'une procédure d'exécution, la dette de l'arrêt n'a jamais été payée dans son intégralité et *Oferta Plus* a introduit une requête auprès de la Cour européenne. Par la suite, le gouvernement moldave a engagé des poursuites pénales contre le requérant sur la base d'accusations de détournement à grande échelle de fonds publics ce qui, selon les conclusions de la Cour, avait pour objectif réel d'exercer des pressions sur le requérant.

En ce qui concerne la réparation individuelle du requérant : en juin 2007, avant même que la Cour ne rende son arrêt, le requérant fut acquitté de tous les chefs d'accusation. La Cour a accordé au requérant 10 000 euros au titre du dommage moral, somme qui a été intégralement versée par les autorités.

Afin de prévenir des violations similaires à celles constatées par la Cour, le parquet a fait l'objet d'une réforme globale visant à consolider l'indépendance et l'efficacité des procureurs et à garantir le respect des droits humains dans le cadre des procédures pénales. La nouvelle loi sur le ministère public, adoptée en 2016, prévoit des mécanismes visant à garantir l'indépendance des procureurs et leur responsabilité disciplinaire en cas d'exercice inapproprié de leurs fonctions. Plus précisément, la poursuite d'une personne en connaissance de son innocence est désormais un crime punissable en vertu de l'article 306 du Code pénal, avec une peine

d'emprisonnement et l'interdiction de conserver certaines fonctions ou d'exercer certaines activités. En outre, la décision de la Cour constitutionnelle du 23 septembre 2013, qui a interdit aux autorités de l'État d'interférer dans le traitement d'affaires pénales spécifiques, a contribué à la consolidation de l'indépendance du ministère public. Les mesures prises ont donc permis d'améliorer et de consolider l'indépendance du ministère public par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif (en particulier en ce qui concerne le traitement d'affaires individuelles) ; de mettre en place des mesures visant à exclure l'implication politique des procureurs, y compris du procureur général ; et de renforcer leur responsabilité pénale et disciplinaire.

## **Empêcher l'usage abusif de procédures pénales pour restreindre la liberté de politiciens de l'opposition**

Les affaires *Lutsenko et Timochenko c. Ukraine* concernent des violations de l'article 18 combiné à l'article 5 de la Convention. Les requérants, des politiciens de l'opposition et d'anciens fonctionnaires, ont fait l'objet de poursuites pénales et d'une détention en 2010 et 2011, respectivement. La Cour européenne a conclu que les autorités chargées des poursuites avaient restreint la liberté des requérants pour des motifs autres que ceux autorisés par la Convention. Dans l'affaire *Lutsenko*, la Cour a noté que les autorités de poursuite avaient évoqué la communication du requérant avec les médias comme motif de son arrestation, l'accusant de déformer l'opinion publique et de discréditer les autorités de poursuite. La Cour a estimé que ce raisonnement démontrait une tentative de punir le requérant pour avoir publiquement désapprouvé les charges portées contre lui et affirmé son innocence. Dans l'affaire *Timochenko*, la Cour a estimé que la détention de la requérante avait été formellement effectuée aux fins envisagées par l'article 5 § 1 c) de la Convention, mais que le but réel était de la punir pour un prétendu outrage au tribunal chargé d'examiner les poursuites pénales engagées contre elle. La Cour a également conclu à un certain nombre d'autres violations de l'article 5 liées à la détention des requérants.

Afin de remédier à la situation individuelle du requérant, la Cour a accordé à M. Lutsenko 15 000 euros au titre du dommage moral, somme qui a été versée dans son intégralité. Le requérant fut gracié par le Président ukrainien le 7 avril 2013 et remis en liberté le même jour. En mars 2014, un tribunal interne annula les condamnations du requérant, qui fut pleinement réhabilité. Il a ensuite été élu député et a exercé les fonctions de procureur général de l'Ukraine de 2016 à 2019. Mme Timochenko n'a pas présenté de demande de satisfaction équitable, mais elle a été remise en liberté et pleinement réhabilitée en 2014. Elle a ensuite été élue députée.

Pour prévenir des violations similaires, des changements structurels internes complets ont été apportés pour renforcer à la fois l'indépendance du pouvoir judiciaire et des procureurs contre les influences externes ou internes indues. À la suite des changements constitutionnels adoptés en 2016, le ministère public (*public prosecutor service*) appartient désormais au pouvoir judiciaire, et ses fonctions se limitent à poursuivre au nom de l'État dans les procédures judiciaires et à assurer le contrôle procédural des enquêtes pénales. Les réformes mises en œuvre entre 2014 et 2019 visaient à renforcer l'indépendance du ministère public et à empêcher les procureurs de contourner la législation à des fins indues. Outre les changements constitutionnels, ces réformes comprenaient la nouvelle loi sur le ministère public, la mise en place d'organes de poursuites indépendants tels que la Commission de qualification et de discipline des procureurs (QDCP) et le Conseil des procureurs, ainsi qu'un nouveau système de procédures disciplinaires et de gestion des carrières. D'autres réformes ont été mises en œuvre en 2019, notamment la réorganisation des bureaux des procureurs, des procédures de vérification pour garantir l'intégrité et l'indépendance des procureurs, des changements dans les organes indépendants disciplinaires et de poursuites, y compris la dissolution de la QDCP, et des pouvoirs accrus accordés au procureur général. Le recrutement et la gestion de la

UKR / *Lutsenko* (6492/11)  
Arrêt définitif le 19/11/2012

État d'exécution : **pendante**

UKR / *Tymoshenko*  
(49872/11)  
Arrêt définitif le 30/07/2013

Résolution finale  
CM/ResDH(2023)41

carrière des procureurs s'effectuent désormais par le biais de concours ouverts, dont les critères et la procédure sont définis par l'organe compétent en matière de procédures disciplinaires (la Commission), une entité indépendante qui a remplacé le QDCP. Les griefs disciplinaires contre les procureurs sont désormais examinés par la Commission, qui est pleinement opérationnelle depuis novembre 2021.

Le Comité des Ministres continue de surveiller les autres mesures générales nécessaires à la pleine mise en œuvre de la présente affaire, en particulier en ce qui concerne le renforcement de l'autonomie individuelle des procureurs.

## 2. Article 18 combiné à l'article 10

### Prévenir le recours abusif aux procédures disciplinaires pour entraver la liberté d'expression des juges

BGR / *Miroslava Todorova*  
(40072/13)

Arrêt définitif le 19/01/2022

État d'exécution : **pendante**

L'affaire concerne les procédures disciplinaires et les sanctions imposées par le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) à l'encontre de la requérante, une juge qui, en tant que présidente de la principale association professionnelle de juges en Bulgarie, avait critiqué le CSM et l'exécutif sur divers sujets, notamment les nominations judiciaires, la politique du gouvernement concernant l'indépendance du pouvoir judiciaire et les actions liées aux préoccupations du public en matière de corruption. Dans un premier temps, le Conseil supérieur de la magistrature a réduit le salaire de la requérante, puis l'a démise de ses fonctions judiciaires en invoquant des retards dans le traitement des affaires. Cependant, la Cour administrative suprême a annulé la révocation et la requérante a finalement été sanctionnée par une rétrogradation de deux ans dans un tribunal de niveau inférieur. La Cour européenne a souligné l'importance fondamentale de la liberté d'expression sur des questions d'intérêt public, en particulier en ce qui concerne le fonctionnement du système judiciaire et la nécessité de protéger l'indépendance de la justice (§ 179). La Cour a considéré que la procédure disciplinaire et les sanctions sévères imposées à la requérante, qui étaient directement liées à ses affirmations publiques critiques, constituaient une ingérence dans son droit à la liberté d'expression qui n'était pas nécessaire dans une société démocratique. La Cour a conclu que les mesures disciplinaires avaient eu un effet dissuasif sur la requérante et d'autres juges, en violation de l'article 10 de la Convention. Elle a en outre estimé que l'objectif principal des procédures et sanctions disciplinaires était de pénaliser et d'intimider la requérante pour ses critiques à l'égard du Conseil supérieur de la magistrature et de l'exécutif, en violation de l'article 18 combiné à l'article 10.

En ce qui concerne la réparation individuelle, la requérante a réintégré son poste au tribunal de la ville de Sofia en février 2017, après l'expiration de la sanction de rétrogradation temporaire. Elle continue à travailler en tant que juge et exerce activement sa liberté d'expression dans la vie publique. Les sanctions disciplinaires qui lui ont été imposées ont été effacées *ex lege* en raison de l'écoulement du temps, et elle n'a pas demandé d'autre réparation.

Le Comité des Ministres continue de surveiller l'adoption des mesures générales nécessaires à la pleine mise en œuvre de la présente affaire pour prévenir des violations similaires à l'avenir, en particulier en ce qui concerne le renforcement des garanties contre toute influence indue sur les mesures disciplinaires décidées par le Conseil supérieur de la magistrature.



## INDEX DES AFFAIRES

<b>AZE / Azizov et Novruzlu</b> (65583/13) .....	4	<b>BGR / Miroslava Todorova</b> (40072/13) .....	7
<b>AZE / Groupe Mammadli (47145/14)</b> .....	3	<b>MDA / Cebotari</b> (35615/06) .....	5
<b>AZE / Ilgar Mammadov</b> (15172/13) .....	3	<b>UKR / Lutsenko</b> (6492/11) .....	6
<b>AZE / Rashad Hasanov et autres</b> (48653/13) .....	4	<b>UKR / Tymoshenko</b> (30/07/2013) .....	4, 6
<b>AZE / Rasul Jafarov</b> (9981/14) .....	4		