

# Mécanisme de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme

*Dimitrina Lilovska, cheffe de division au sein du Service de l'exécution des arrêts*

Distingués intervenants, chers participants,

Je suis honorée de prendre la parole en ce jour du 50<sup>e</sup> anniversaire de l'entrée en vigueur de la Convention européenne des droits de l'homme à l'égard de la Suisse. Cet important événement organisé par l'Office fédéral de la justice nous offre l'opportunité de faire état des réalisations importantes et de songer aux défis actuels et ceux à venir.

Mon intervention porte sur cette partie peu connue du système de la Convention qui est le mécanisme de l'exécution des arrêts de la Cour européenne. Je vais aborder ses fondamentaux et ses principaux défis, ainsi que l'expérience de la Suisse.

## Principes du mécanisme de l'exécution des arrêts

L'essence de cet unique mécanisme qui est capital pour l'effectivité du système de la Convention, a été très bien décrite par Madame Françoise Tulkens, ancienne juge à la Cour européenne: « Un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme n'est pas une fin en soi : il est la promesse d'un changement pour l'avenir, le début d'un processus qui doit permettre aux droits et libertés d'entrer dans la voie de l'effectivité. »

La particularité de ce processus est que l'action de l'Etat en vue de se conformer aux arrêts de la Cour est placée sous la surveillance du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe qui est son organe exécutif. C'est ce qui est prévu à l'article 46 de la Convention.

Pour comprendre le fonctionnement du mécanisme, il faut savoir d'abord en quoi consiste l'obligation de se conformer aux arrêts de la Cour. Le contenu de cette obligation a été clarifié dans les arrêts de la Cour et la pratique du Comité des Ministres. L'arrêt *Ilgar Mamadov* rendu par la Cour en 2019 contient un résumé éclairant sur les principes.

D'abord, l'Etat défendeur doit prendre des mesures individuelles pour remettre le requérant, dans la mesure du possible, dans sa situation d'avant la violation (« *restitutio in integrum* »). S'il s'agit uniquement de réparer des dommages matériels, le paiement des sommes allouées par la Cour est souvent suffisant. Il y a, cependant, des multiples cas où l'Etat est tenu de prendre d'autres mesures pour mettre un terme à une violation continue et/ou effacer les conséquences de la violation. Par exemple, dans le cas d'un père qui n'a pas obtenu l'assistance des autorités pour faire respecter une décision de justice ordonnant des contacts entre lui et ses enfants, l'Etat défendeur doit prendre des mesures pour s'assurer du respect de la décision de justice en question.

En dehors de la situation du requérant, une violation de la Convention peut révéler un problème structurel qui peut générer des nouvelles violations. Dans ces cas, l'Etat concerné a l'obligation d'adopter des mesures générales pour garantir que cette situation ne se répétera plus et/ou pour mettre fin à une violation continue. Il peut s'agir de mesures législatives ou de modification de la pratique des tribunaux ou des autorités locales, ou bien encore d'adoption de mesures pratiques. Par exemple, suite à un arrêt constatant un problème structurel lié à la surpopulation carcérale ou les mauvaises conditions de détention, il s'agit souvent de prendre un ensemble de mesures : des mesures législatives de

politique pénale pour introduire des alternatives à la détention et réduire la surpopulation carcérale, des mesures d'amélioration matérielle des conditions de détention et également visant l'introduction de recours internes pour obtenir l'amélioration des conditions de détention ou une indemnisation.

Les mesures à prendre sont identifiées par les autorités de l'Etat défendeur qui ont le choix des moyens pour parvenir aux résultats visés (effacer les effets négatifs de la violation pour le requérant et garantir la non-répétition des violations). Il s'agit d'une expression du principe de subsidiarité, selon lequel il appartient d'abord aux Etats d'assurer le respect de droits garantis par la Convention.

La liberté des Etats dans l'exécution des arrêts qui les concernent n'est pas sans limite, car le Comité des Ministres doit s'assurer que les mesures envisagées ou adoptées permettent une exécution pleine, effective et rapide des arrêts et soient adéquates et suffisantes au regard des conclusions de la Cour.

Parfois, la nature de la violation constatée ne laisse pas de choix quant aux mesures à prendre (en cas de détention illégale par exemple, le requérant doit être libéré). Dans certains cas, la Cour européenne donne elle-même des indications sur les mesures requises.

Il est important de souligner que tous les organes compétents d'un Etat sont tenus d'assurer la pleine, effective et rapide exécution d'un arrêt, et donc de prendre les mesures individuelles et générales requises, dans leurs domaines respectifs. Cela inclut l'exécutif, mais aussi le parlement, les tribunaux et les autorités locales et régionales. C'est le principe de la responsabilité partagée pour assurer l'exécution des arrêts.

### **Fonctionnement du mécanisme**

Le fonctionnement du mécanisme est régi par les [Règles du Comité des Ministres pour la surveillance des arrêts](#) et différents documents sur ses méthodes de travail.

Lorsqu'un arrêt ou une décision de règlement amiable sont rendus par la Cour, ils sont transmis au Comité des Ministres et pour prioriser son travail, il classe les arrêts et décisions, soit dans une procédure de surveillance plus rapprochée, avec des interventions du Comité pour guider le processus, qui est la procédure soutenue, soit dans une procédure de surveillance standard. Les arrêts sont placés en procédure soutenue s'ils soulèvent des problèmes majeurs structurels ou complexes, s'il s'agit d'un arrêt pilote ou interétatique ou encore s'ils exigent des mesures individuelles urgentes. Les autres arrêts sont dirigés vers la surveillance standard. Cette classification initiale peut être modifiée par la suite si l'exécution ne nécessite plus une surveillance étroite ou si, au contraire en raison de difficultés une affaire requiert une intervention et une guidance de la part du Comité.

Pour les deux procédures, l'Etat défendeur dispose de six mois pour soumettre au Comité un plan ou un bilan d'action présentant son analyse de l'arrêt et les mesures planifiées ou déjà adoptées. Le plan d'action doit être mis à jour régulièrement.

Ce qui est également commun aux deux procédures, c'est la possibilité pour les requérants, la société civile, les institutions des droits de l'homme nationales et autres acteurs définis dans les règles du Comité sur la surveillance de l'exécution (Règle 9) de soumettre au Comité leur évaluation des mesures requises et des informations qu'ils estiment pertinentes, souvent en réponse aux plans et bilans d'action de l'Etat. C'est une source précieuse d'informations qui est d'une grande utilité pour l'évaluation correcte de la situation.

Ce qui est différent concernant ces deux procédures, c'est que les affaires en surveillance soutenue sont examinées en détail par le Comité lors de ses réunions dédiées à la surveillance des arrêts. Le Comité se réunit quatre fois par an pendant trois jours pour examiner une quarantaine d'affaires ou groupes d'affaires placés sous surveillance soutenue. Les affaires reviennent régulièrement à ces réunions jusqu'à l'adoption complète des mesures ou le transfert des affaires en procédure standard.

Lorsqu'il surveille l'exécution des arrêts de la Cour, le Comité des Ministres est composé des Délégués des Ministres des Affaires Etrangères des 46 Etats membres. En pratique ce sont les chefs des représentations permanentes des Etats auprès du Conseil de l'Europe ou leurs représentants. Souvent les délégations comportent des représentants des autorités nationales en charge de la coordination de l'exécution ou des autorités qui sont compétentes dans le domaine concerné par les affaires examinées.

Lors de ses réunions dites « réunions Droits de l'Homme », le Comité évalue les mesures proposées ou adoptées par les Etats concernés et adopte des décisions détaillées pour guider le processus national d'exécution et tirer la sonnette d'alarme en cas de lenteurs ou d'obstacles à l'exécution. Dans un certain nombre d'affaires, il y a en outre des discussions au Comité avec la participation de l'Etat défendeur et les autres délégations ce qui permet un dialogue direct avec les principaux acteurs nationaux en charge des questions soulevées par les affaires sous surveillance. Les délibérations sont confidentielles. Pour le reste des affaires à l'ordre du jour le Comité adopte des décisions sur la base d'une procédure écrite. En 2023, lors de ces réunions, le Comité a examiné quelques 160 affaires ou groupes d'affaires concernant 30 Etats.

L'objectif de l'action du Comité des Ministres est de garantir à travers un dialogue et un soutien constructif et, si nécessaire, à travers la pression des pairs, que le processus national d'exécution aboutisse. Il s'agit d'une responsabilité collective des Etats membres pour assurer la mise en œuvre pleine, effective et rapide des arrêts.

Outre les décisions détaillées, le Comité peut adopter des résolutions intérimaires pour exprimer ses attentes ou préoccupations lorsque la situation atteint un certain degré de gravité. Il peut déployer aussi toute une série d'autres outils : par exemple, inciter les autorités de l'Etat concerné à recourir à l'expertise du Conseil de l'Europe à travers les programmes de coopération technique ; faciliter le partage d'expérience entre Etats pour soutenir le processus d'exécution national ; faire appel aux synergies inter-institutionnelles au sein de l'Organisation, dont à l'action du Secrétaire Général.

Le Comité dispose de deux moyens exceptionnels d'action, à savoir saisir, en vertu de l'article 46§3 de la Convention, la Cour d'une demande en interprétation lorsque la mise en œuvre d'un arrêt est entravée par une difficulté d'exécution ou saisir la Cour d'un recours en manquement, en vertu de l'article 46§4 de la Convention, lorsqu'il estime qu'une Haute Partie Contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif dans un litige qui la concerne. A ce jour, le Comité n'a pas fait usage de la demande en interprétation. Il a fait usage à deux reprises du recours en manquement, une première fois dans l'affaire *Ilgar Mammadov c. Azerbaïdjan* et une seconde fois dans l'affaire *Kavala c. Turquie*.

*In fine*, une inexécution persistante ou lacunaire d'un arrêt pourrait poser question quant au respect du Statut du Conseil de l'Europe et aboutir à l'exclusion d'un Etat du Conseil de l'Europe.<sup>1</sup> La question

---

<sup>1</sup> L'article 8 du statut se lit comme suit « Tout membre du Conseil de l'Europe qui enfreint gravement les dispositions de l'article 3 peut être suspendu de son droit de représentation et invité par le Comité des Ministres à se retirer dans les conditions prévues à l'article 7. S'il n'est pas tenu compte de cette invitation, le Comité peut décider que le membre dont il s'agit a cessé d'appartenir au Conseil à compter d'une date que le Comité fixe lui-même ». Il n'est pas inutile de noter l'existence de la procédure complémentaire entre le Comité des Ministres et l'Assemblée parlementaire en cas de violation

des moyens dont dispose le Comité des Ministres pour assurer une surveillance effective de l'exécution des arrêts de la Cour constitue un chantier évolutif permanent, comme l'a demandé la Déclaration de Reykjavik. Les Etats ont demandé notamment plus de dialogue politique, si nécessaire à haut niveau et plus de coopération et synergies entre les institutions et organes du Conseil de l'Europe pour assurer une exécution pleine, effective et rapide des arrêts.

Pour les deux procédures de surveillance, lorsque le Comité confirme l'évaluation de l'Etat concerné que toutes les mesures nécessaires ont été prises, il adopte une résolution finale mettant fin au processus d'exécution.

### **Rôle du Service de l'exécution des arrêts**

Tout au long du processus, le Comité des Ministres bénéficie de l'évaluation juridique des informations soumises, par le Service de l'exécution des arrêts qui fait partie du Secrétariat du Conseil de l'Europe. Le Service prépare des évaluations et des propositions pour les réunions du Comité concernant les affaires en procédure soutenue. Il a des échanges bilatéraux continus avec les autorités concernées pour les affaires en procédure standard.

Le Service apporte également aux Etats qui le souhaitent un soutien dans leurs efforts d'identification et d'adoption des mesures nécessaires à la mise en œuvre des arrêts les concernant. Il effectue des missions régulières dans les Etats pour discuter des affaires pendantes et facilite l'échange de bonnes pratiques et l'expertise entre les Etats concernés par les mêmes problématiques, par exemple à travers l'organisation d'activités de coopération multilatérales.

La transparence du processus et l'accès aux informations ont été considérablement améliorés ces dernières années, avec la publication rapide des plans et des bilans d'action et des informations soumises au titre de la Règle 9, mais aussi du planning annuel des affaires qui seront examinées dans les réunions du Comité des Ministres, de fiches thématiques indiquant les majeures avancées dans les domaines concernés.

Des informations sur les affaires pendantes ou closes peuvent être trouvées dans la base de données Hudoc Exec sur: <https://hudoc.exec.coe.int/fr>. Le site internet du Service de l'exécution des arrêts contient, entre autres, des informations sur les progrès récents, le paiement de la satisfaction équitable, les activités du Service: <https://www.coe.int/fr/web/execution/>. Les organisations souhaitant soumettre des communications au Comité peuvent y trouver des informations pratiques.

Le rapport annuel du Comité des Ministres sur l'exécution des arrêts qui est également publié sur ce site est une précieuse source d'analyses et de statistiques sur les dernières tendances.

### **Bilan du mécanisme et défis actuels**

Puisque l'heure est aux bilans, il faut d'abord souligner que les Etats se sont conformés à une très grande partie des arrêts et décisions de la Cour transmis au Comité des Ministres depuis l'entrée en vigueur de la Convention. La surveillance d'environ 80% des affaires traitées par le Comité a été close à ce jour. Des progrès importants sont réalisés chaque année, y compris dans les affaires qui restent pendantes, dans lesquelles le processus d'exécution est parfois très avancé. Malgré un nombre

---

grave par un Etat membre de ses obligations statutaires, adoptée par le Comité des Ministres lors de sa 1366<sup>e</sup> réunion (5 février 2020) laquelle pourrait présenter un intérêt certain avant un tel scénario.

croissant de nouvelles affaires soulevant des questions complexes transmises par la Cour<sup>2</sup>, le nombre d'affaires closes par le Comité les deux dernières années reste stable, y compris des affaires qui ont nécessité l'adoption d'au moins une mesure pour remédier à des problèmes structurels (affaires de référence).

Cependant, la tâche du Comité reste considérable avec quelques 6 900 affaires pendantes, dont environ 2 900 concernent la Fédération de Russie. Les affaires qui nécessitent au moins une mesure pour résoudre des problèmes structurels sont environ 1 400, dont 240 concernant la Russie.

En outre, le système est confronté à des défis importants. Dans des affaires exceptionnelles, comme celle d'Osman Kavala, le requérant reste détenu depuis de nombreuses années, malgré l'usage par le Comité de la procédure en manquement et ses décisions répétées exigeant la libération immédiate du requérant. Le Comité examine cette affaire également dans ses réunions ordinaires hebdomadaires et a intensifié son dialogue avec les autorités turques pour assurer la libération de M. Kavala.

Le Comité continue à examiner les affaires contre la Fédération de Russie, puisqu'elle est toujours tenue à se conformer aux arrêts rendus par la Cour. Il a adopté des approches innovantes face au refus total de coopération de la Russie. Il a tenu des échanges informels avec des ONG russes qui continuent de l'informer de la situation sur le terrain, ainsi qu'avec la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la situation des droits humains en Russie.

Enfin, le nombre d'affaires qui nécessitent l'adoption de mesures pour résoudre des problèmes structurels et qui restent pendantes depuis plus de cinq ans augmente. Leur nombre a augmenté de 161 à 207 en procédure soutenue les cinq dernières années et de 283 à 293 en procédure standard les deux dernières années. Dans certains cas, il ne s'agit pas de retards injustifiés au regard des mesures complexes à prendre. Toutefois, dans un certain nombre de situations, ces chiffres révèlent des difficultés liées notamment à la capacité interne insuffisante d'exécution rapide des arrêts, y compris le manque de moyens ou de coordination. Un projet spécifique de coopération a été lancé par le Service de coopération du Conseil de l'Europe<sup>3</sup> au sujet de cette importante question, qui a permis de mener une étude multilatérale sur les pratiques des Etats pour la coordination interne de l'exécution des arrêts. Cette étude sera disponible début 2025 et permettra aux Etats d'échanger des bonnes pratiques et de s'inspirer des divers mécanismes mis en place au plan national. [Un réseau d'échange des coordinateurs nationaux pour l'exécution des arrêts](#) a également été créé grâce à ce projet. Le projet est financé par le Fonds fiduciaire pour les droits de l'homme (« HRTF »), auquel la Suisse contribue.

Pour faire face aux défis, suite au réengagement des Etats à Reykjavik à assurer une exécution pleine, effective et rapide des arrêts de la Cour, un développement notable des synergies et des projets de coopération est en cours pour aider les Etats à accomplir leurs obligations. Des échanges ont été organisés entre le Service de l'exécution et les principaux services et organes qui sont impliqués dans l'exécution des arrêts, y compris de nouveaux acteurs, tels que le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux.

Des projets de coopération dans des domaines prioritaires se poursuivent ou ont été mis en place plus récemment (par exemple, le projet financé par le fond fiduciaire des droits de l'homme auquel la Suisse contribue : « Renforcer les soins de santé et la santé mentale dans les prisons en Roumanie »). Le Service de l'exécution et le Greffe de la Cour ont renforcé leur coopération, notamment sur des thèmes transversaux liés à l'exécution des arrêts. D'autres acteurs comme l'Assemblée parlementaire du

---

<sup>2</sup> Voir le nombre des nouvelles affaires de référence classifiées en procédure soutenue en 2021, 2022 et 2023 – respectivement 16, 17 et 25.

<sup>3</sup> Service de la mise en œuvre des standards en matière de droits humains, justice et coopération juridique.

Conseil de l'Europe continuent de soutenir le processus de l'exécution à travers diverses activités, dont la préparation de rapports sur l'exécution des arrêts.

### **Aperçu du bilan de la Suisse**

La Suisse a un très bon taux de conformité aux arrêts de la Cour européenne. Sur les 176 arrêts transmis par la Cour au cours de toutes ces années, 93 % ont été entièrement mis en œuvre, soit 163 arrêts.

Que représentent ces arrêts entièrement mis en œuvre ?

Par exemple, suite à l'arrêt *Kopp*, une nouvelle loi relative à la mise sur écoute des téléphones a été adoptée en 2000. Elle définit avec précision les circonstances dans lesquelles les appels téléphoniques peuvent être interceptés et clarifie l'étendue et l'organisation de la surveillance ; elle précise également les procédures qui doivent être observées. Elle comprend en outre une protection spéciale pour les personnes liées par le secret professionnel.

Dans l'affaire *F.*, la législation sur le droit de la famille a été modifiée pour retirer aux tribunaux la compétence d'interdire un remariage à un conjoint jugé fautif dans une procédure de divorce.

Dans l'affaire *Mader*, le Code civil a été modifié pour prévoir un droit d'accès direct à un juge pour les personnes placées en établissement psychiatrique afin de contester elles-mêmes la mesure sans avoir à attendre l'autorisation de leur tuteur.

### **Situation actuelle concernant la Suisse**

Actuellement, il y a 12 affaires en cours de surveillance, dont neuf affaires qui exigent la mise en place de mesures générales pour s'assurer de la non-répétition des violations constatées. Trois affaires ont été placées en procédure de surveillances soutenue pour lesquelles il a été estimé qu'une guidance plus étroite de la part du Comité est nécessaire.

Parmi ces affaires, il y a :

- L'affaire *Kadusic*, dans laquelle le requérant a été condamné à une détention psychiatrique au-delà de sa peine initiale, sur la base d'expertises médicales dépassées et sans transfert dans des locaux adéquats. Cet arrêt, définitif depuis le 9 avril 2018, est actuellement soumis à une surveillance standard.
- L'affaire *I.L.*, dans laquelle le requérant a été détenu illégalement dans des locaux inappropriés, notamment à l'isolement dans des prisons dépourvues de soins médicaux adéquats pour sa maladie mentale. Cette détention était combinée à des mesures disciplinaires et à l'utilisation occasionnelle de menottes, et sa demande de libération n'a pas été examinée rapidement. Cet arrêt, définitif depuis le 20 mai 2024, fait l'objet d'une surveillance soutenue.
- Il y a également d'affaire *Lacatus*, dans laquelle une personne rom vulnérable a été condamnée à une amende pour mendicité, suivie d'un emprisonnement de cinq jours en raison du non-paiement de l'amende (arrêt définitif depuis le 19 avril 2021, en surveillance standard).
- L'affaire *WA BAILE*, un profilage racial a été effectué par la police lors d'un contrôle d'identité, et les autorités nationales ont manqué à leur obligation d'enquêter correctement sur les

allégations du requérant à cet égard (arrêt définitif depuis le 20 mai 2024, en surveillance soutenue).

- Enfin, l'affaire *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz*, dans laquelle la Cour a considéré que la Suisse a manqué à son obligation positive de mettre en œuvre des mesures suffisantes de lutte contre le changement climatique notamment en raison des lacunes dans le processus de mise en place du cadre réglementaire interne pertinent, y compris un manquement des autorités à quantifier, au moyen d'un budget carbone ou d'une autre manière, les limites nationales applicables aux émissions de gaz à effet de serre (violation de l'article 8). L'affaire a été classifiée en procédure soutenue et la Suisse a présenté au Comité des Ministres un bilan d'action le 4 octobre 2024.

**En conclusion**, en matière d'exécution des arrêts, la Suisse a eu un parcours exemplaire qui témoigne de l'engagement et de la détermination des autorités suisses à respecter leurs obligations découlant des arrêts de la Cour et la Convention.

Je saisis l'occasion de cette intervention pour remercier chaleureusement les représentants de l'Office Fédéral de la justice pour leur excellente coopération avec le Service de l'exécution des arrêts, ainsi que la Représentation Permanente de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe pour la participation active de leur délégation dans l'exercice collectif de suivi de la mise en œuvre des arrêts dans les réunions du Comité des Ministres.

Merci pour votre attention.