

# **L'IMPACT DE L'ÉLARGISSEMENT DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR LE SYSTÈME DE LA *CONVENTION EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME***

*Catherine Gauthier\**

Si l'élargissement du Conseil de l'Europe est un processus qui s'est achevé depuis quelques années maintenant, ses conséquences et les inflexions qu'il a pu avoir sur le système de la *Convention européenne des droits de l'homme* sont encore sensiblement perceptibles. Sans attribuer à l'élargissement l'essentiel des évolutions que le système a connues ces dernières années, les changements liés à cet événement majeur sont nombreux. Ils ont pesé non seulement sur les mécanismes de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme, mais également sur le contentieux porté devant elle.

Although the expansion of the European Council ended several years ago, its consequences on the systems of the *European Convention on Human Rights* are still noticeable to this day. Without crediting most of the latest developments undergone by the system to this expansion, the latter has certainly caused numerous changes. Not only have they influenced the control mechanisms of the European Court of Human Rights, they have equally affected the dispute it has to resolve.

Si la expansión del Consejo de Europa fue llevada a cabo hace varios años, sus consecuencias e inflexiones sobre el sistema de la *Convención europea de los derechos humanos* pueden ser percibidas hasta el día de hoy. Sin atribuir a esta expansión la mayor parte de las transformaciones que ha experimentado el sistema en los últimos años, los cambios relacionados con este evento son numerosos ya que impactaron los mecanismos de control de la Corte Europea de los derechos humanos y también los litigios llevados ante ella.

---

\* Professeure de droit public, HDR, CERCCLÉ, Université de Bordeaux.

Débuté en 1990 avec l'admission de la Hongrie, premier État d'Europe centrale et orientale à avoir adhéré au statut de Londres<sup>1</sup>, et achevé au début des années 2000 avec celle des États caucasiens et des entités issues de l'ancienne Yougoslavie<sup>2</sup>, le processus d'élargissement du Conseil de l'Europe est ancien. Cela fait désormais une quinzaine d'années que l'organisation européenne fonctionne à 47 États membres. Excepté le Belarus, l'ensemble des États européens est regroupé au sein du Conseil de l'Europe et a adhéré à la *Convention européenne des droits de l'homme* (ci-après, *Convention*).

Le phénomène de l'élargissement date et a donné lieu, à la fin des années 1990 et au début des années 2000, à des études sur son impact sur le fonctionnement de l'organisation et de ses missions<sup>3</sup>.

Plus de vingt ans après, on peut légitimement s'interroger sur la pertinence d'un retour sur un sujet que l'on pensait épuisé. Néanmoins, les études d'il y a vingt ans portaient sur l'impact immédiat de l'élargissement et sur les adaptations institutionnelles et fonctionnelles qu'il avait fallu rapidement mettre en œuvre pour assumer ce changement de dimension de l'organisation. Les études se focalisaient donc sur les réactions institutionnelles et normatives principalement dans le cadre général du Conseil de l'Europe et plus accessoirement dans celui, plus spécifique, de la *Convention*.

Si l'on souhaite tenter d'appréhender les implications profondes qu'aura eues l'élargissement du Conseil de l'Europe, le temps long semble pourtant nécessaire. L'anniversaire des 70 ans de la *Convention européenne des droits de l'homme* peut constituer l'occasion d'une telle démarche. Presque deux décennies après, essayer d'identifier quelles ont été les évolutions et transformations du système de la *Convention* liées à son élargissement peut être particulièrement instructif. Une telle démarche peut même apparaître salutaire pour mieux comprendre les tensions et les enjeux présents au sein du système et leurs évolutions.

La démarche doit cependant s'accompagner de précautions méthodologiques qui semblent absolument nécessaires. Il ne s'agit pas en effet de surévaluer l'impact de l'élargissement sur le fonctionnement et l'évolution de l'organisation ces dernières années. La prudence doit être d'autant plus grande que les défis auxquels le Conseil de l'Europe a dû faire face ont été nombreux, conséquents, et le plus souvent totalement extérieurs à l'organisation. Ainsi qu'ont

---

<sup>1</sup> La Hongrie, en adhérant au *Statut du Conseil de l'Europe* le 6 novembre 1990 est devenu le 24<sup>ème</sup> État-membre de l'organisation.

<sup>2</sup> La Géorgie a été admise en 1999; l'Azerbaïdjan et l'Arménie l'ont été en 2001. Sont venus ensuite la Bosnie-Herzégovine en 2002, la Serbie en 2003 et le Monténégro en 2007 du fait de la partition nouvelle d'États issus de l'ancienne Yougoslavie. Ces dernières admissions sont donc davantage des successions que des admissions de nouveaux membres au sens premier du terme.

<sup>3</sup> Voir par exemple Heinrich Klebes, « Le Conseil de l'Europe survivra-t-il à son élargissement ? », *Le droit des organisations internationales : Recueil d'études à la mémoire de Jacques Schwob*, Bruxelles, Bruylant, 1997 aux pp 175-202; Georges Spyropoulos, *L'élargissement du Conseil de l'Europe vers les États d'Europe centrale et orientale*, Athènes, Ant N Sakkoulas, 1999; Catherine Gauthier, *L'élargissement du Conseil de l'Europe. Étude des mutations d'une organisation internationale*, thèse de doctorat en droit public, Université Bordeaux-IV, 2002 [non publiée].

pu le souligner certains des observateurs les plus avertis, l'organisation a été confrontée à une période de crise aiguë<sup>4</sup>. Recrudescence de la menace terroriste, crise migratoire, conflits, instabilité géopolitique sont ainsi autant de facteurs externes qui ont pesé sur le système de la *Convention* et en particulier sur son interprétation jurisprudentielle. Par ailleurs, s'il est incontestable que le mouvement de réforme de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) et de son mécanisme de contrôle, qui a été initié au début des années 2000 et qui vient de s'achever<sup>5</sup>, était en lien direct avec la mutation dimensionnelle de l'organisation, il ne s'agira pas ici d'en faire le facteur exclusif. Cela reviendrait en effet à travestir la réalité, à la simplifier et peut-être même à la déformer. Le système de la *Convention* n'aurait-il pas également considérablement évolué sans l'élargissement tel qu'il s'est dessiné dans les années quatre-vingt-dix? Ou avec un élargissement différent, moins ample ou plus ambitieux encore? Nul ne le sait.

Le propos ne sera donc pas ici de revenir sur le processus de réforme de la CEDH et de le mettre en lien avec le processus d'élargissement de l'organisation. Plus simplement et surtout plus prudemment, il s'agira davantage d'identifier quelques éléments d'évolution du système qui apparaissent particulièrement marquants et qui peuvent être attribués assez immédiatement à l'élargissement ou du moins à certains des États parties admis post-élargissement. Ces éléments ont pesé non seulement sur les mécanismes de contrôle de la Cour européenne des droits de l'homme (I), mais également sur le contentieux porté devant elle (II).

## I. L'impact sur les mécanismes de contrôle

Le système de la *Convention européenne des droits de l'homme* se distingue en tout premier lieu par ses mécanismes de contrôle. Leur sophistication très grande a maintes fois été soulignée à juste titre par la doctrine. Frédéric Sudre estime ainsi que « la *Convention* européenne offre le mécanisme le plus perfectionné de contrôle du respect de droits de l'homme au plan international »<sup>6</sup> tandis que Paul Tavernier la qualifiait de plus beau fleuron du Conseil de l'Europe<sup>7</sup>. Ses attributs ne sont pas usurpés et il n'est pas étonnant de constater que l'élargissement aura eu un impact significatif sur ces mécanismes de contrôle.

D'emblée, soulignons que l'élargissement n'aura pas été funeste pour le droit de recours individuel. La question de sa survie avait pourtant été abordée au début des années

<sup>4</sup> Linos Alexandre Sicilianos, « La Cour européenne des droits de l'homme face à l'Europe en crise » (2016) 105 RTDH 5.

<sup>5</sup> Pour une réflexion critique sur la fin de ce processus, voir Stefanos Xenafontos, « The End of the Interlaken Process: A (yet another) Missed Opportunity to Guarantee the Long Term Future of the ECtHR ? », *Strasbourg Observers* (29 avril 2020), en ligne : <[strasbourgobservers.com/2020/04/29/the-end-of-the-interlaken-process-a-yet-another-missed-opportunity-to-guarantee-the-long-term-future-of-the-ecthr/](https://strasbourgobservers.com/2020/04/29/the-end-of-the-interlaken-process-a-yet-another-missed-opportunity-to-guarantee-the-long-term-future-of-the-ecthr/)>.

<sup>6</sup> Frédéric Sudre, *Droit international et européen des droits de l'homme*, 14<sup>ème</sup> éd, Paris, Puf, 2019 à la p 43.

<sup>7</sup> Paul Tavernier, dir, *Quelle Europe pour les droits de l'homme ? La cour de Strasbourg et la réalisation d'une « union plus étroite »*, Bruxelles, Bruylant, 1996 à la p 19.

2000<sup>8</sup> et son maintien dans des conditions acceptables aura été au cœur du processus de réforme de la Cour tout au long des dernières années. L'élargissement n'aura donc pas sonné le glas de cette voie de droit précieuse et grandement originale prévue par l'article 34 de la *Convention*.

L'impact de l'élargissement est à observer ailleurs, peut-être de manière plus étonnante et moins spectaculaire. Il n'est pas univoque, loin de là, et il est difficile de qualifier ce mouvement. La question n'est cependant pas là pour l'instant. Elle est davantage à la tentative d'identification.

Trois exemples peuvent ainsi être mis en avant. Paradoxalement et en tout premier lieu, l'élargissement, notamment à certains États-membres, aura d'abord eu pour effet de redynamiser une voie d'accès à la CEDH. Le mécanisme des requêtes interétatiques aura en effet sans nul doute bénéficié de l'élargissement. En outre, la question de l'exécution des arrêts de la Cour européenne aura acquis un relief tout à fait singulier ces dernières années. Elle a pris une importance réelle et a participé à redéfinir les rapports interinstitutionnels entre les différents organes de la Cour. Sans nul doute, l'élargissement y est pour beaucoup. Enfin, et peut-être plus subrepticement, la mutation dimensionnelle de la Cour a participé à redessiner les rapports de force entre les juges.

Le premier impact de l'élargissement sur les mécanismes de contrôle de la *Convention* réside dans la dynamisation du recours interétatique prévu par l'article 33<sup>9</sup>. Si le constat semble évident, les conséquences de ce mouvement semblent beaucoup plus indéterminées.

Jusqu'au début des années 2000, le mécanisme de garantie collective prévu par l'article 33 de la *Convention* avait été très peu activé. Peu ou pas utilisé dans sa vocation première de recours de mécanisme « objectif » contre les atteintes aux droits de l'homme, il a été davantage conçu comme un outil de rétorsion dans le cadre de conflits politiques. Les requêtes déposées<sup>10</sup> et le peu d'arrêts rendus<sup>11</sup> attestent clairement cette tendance. Irlande contre Royaume-Uni, Chypre contre Turquie sont autant de souvenirs de déchirements qu'ont pu connaître les membres du Conseil de l'Europe. L'élargissement a ranimé cette vocation détournée de l'article 33 observée dans les années 1970. Le recours interétatique a en effet été plusieurs fois actionné contre la Fédération de Russie depuis le début des années 2000 et a donné lieu à des arrêts marquants. Les premières actions se sont inscrites dans le cadre du conflit entre la Géorgie et la Russie après la guerre d'Ossétie du Sud et d'Abkhazie<sup>12</sup>. Les deuxièmes ont été déposées par l'Ukraine après l'annexion de la Crimée par la Fédération de la Russie<sup>13</sup>. En conséquence, les

---

<sup>8</sup> Voir notamment Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, *Conférence ministérielle européenne sur les droits de l'homme - Rapport du Secrétaire Général*, CM(2000)172, 14 novembre 2000.

<sup>9</sup> *Convention européenne des droits de l'homme*, 4 novembre 1950, ETS 5 (entrée en vigueur : 3 septembre 1953) art 33.

<sup>10</sup> Elles sont au nombre d'une vingtaine.

<sup>11</sup> Cinq à ce jour si l'on exclut les décisions sur la recevabilité et les anciens rapports de la Commission européenne des droits de l'homme.

<sup>12</sup> Deux affaires sont encore pendantes devant la CEDH. Un arrêt est intervenu en 2014. Il est venu condamner lourdement la Russie; voir *Géorgie c Russie (I) [GC]*, n°13255/07, [2014] IV CEDH 109.

<sup>13</sup> Cinq affaires sont actuelles pendantes devant la Cour, deux devant la Grande chambre et trois devant une chambre.

années 2000 ont été marquées par des contentieux spectaculaires, s'inscrivant dans des conflits ouverts entre États-membres du Conseil de l'Europe qui n'ont donné lieu pour l'heure qu'à un seul arrêt, particulièrement remarquable. Si le recours à cette voie de droit est remarquable sur le plan procédural, il l'est également sur le fond dans la mesure où les arrêts rendus ont été très sévères et sans concession aucune sur le constat de la violation des droits de l'homme les plus élémentaires par la Fédération de Russie.

Cette réactivation du recours interétatique n'est cependant pas sans poser question. En effet, si elle révèle les potentialités des mécanismes de contrôle du respect de la *Convention* dans des situations aussi extrêmes que celles observées dans les conflits interétatiques récents, elle en démontre également les limites. Quid d'une condamnation sévère si les arrêts sont tout simplement ignorés et évidemment non exécutés? Plus largement, qu'en est-il de la crédibilité d'une organisation de défense des droits de l'homme telle que le Conseil de l'Europe qui ne peut pas faire grand-chose des conflits opposant ses propres États-membres? On touche ici à l'une des plus grandes difficultés que connaît l'organisation européenne depuis son élargissement qui a opposé ses membres quant à l'attitude à réserver à la Russie ces dernières années<sup>14</sup>.

Au-delà de ces thématiques qui relèvent davantage de la sphère politique, la question des requêtes étatiques et de leur articulation avec les requêtes individuelles liées a été posée lors de la préparation de la Conférence de Copenhague<sup>15</sup>. Dans sa partie relative au « défi du volume des affaires – la nécessité d'entreprendre des actions », le point 45 de la *Déclaration de Copenhague (Déclaration)* évoque les requêtes interétatiques, le défi posé par ces dernières en termes de respect des droits de l'homme et le fait que le traitement des requêtes individuelles liées à une requête interétatique intervient généralement, en vertu d'une pratique judiciaire propre à la Cour, successivement à celui de la requête interétatique<sup>16</sup>. Particulièrement obscure, cette évocation des requêtes interétatiques est suivie, au point 54c) de la *Déclaration*, d'une invitation faite au Comité des Ministres d'explorer

[...] les moyens de traiter de manière plus effective les affaires liées à des différends interétatiques, ainsi que les requêtes individuelles résultant de situations de conflits entre États, sans limiter pour autant la juridiction de la Cour, en prenant en considération les caractéristiques propres à ces catégories d'affaires, entre autres en ce qui concerne l'établissement des faits<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Michel de Salvia, « La Russie et le Conseil de l'Europe : “clap de fin” ou redémarrage ? » (2019) 123:1 RGDIP aux pp 141-152.

<sup>15</sup> David Szymczak, « Putsch manqué ou marché de dupes? Retour sur la conférence de Copenhague des 12 et 13 avril 2018 » (2018) 2018:116 Rev Trim Dr H 813 aux pp 823 et 829.

<sup>16</sup> Plus précisément, le point 45 de la *Déclaration de Copenhague* est rédigé comme suit : « Les défis que posent pour le système de la Convention les situations de conflit et de crise en Europe doivent également être pris en compte. À cet égard, la pratique actuelle de la Cour, lorsqu'une affaire interétatique est pendante, est que les requêtes individuelles soulevant les mêmes questions ou dérivant des mêmes circonstances ne fassent pas en principe, et dans la mesure où cela est possible, l'objet d'une décision avant que les questions de nature plus générale résultant des procédures interétatiques aient été déterminées dans l'affaire interétatique »; Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, *Déclaration de Copenhague* (2018) au point 45.

<sup>17</sup> *Ibid.*, point 54.

Là aussi, la formule, loin d'être claire, laisse à penser qu'un bon moyen de réduire de manière conséquente le volume des requêtes devant la Cour européenne des droits de l'homme serait de considérer qu'un arrêt sur le fond dans le cadre d'une requête interétatique pourrait déboucher sur un traitement beaucoup plus rapide et efficace des requêtes individuelles liées. Lorsque l'on songe au nombre de requêtes déposées par des ressortissants ukrainiens à l'encontre de la Fédération de Russie à la suite de l'annexion de la Crimée<sup>18</sup>, l'enjeu paraît éminemment légitime. Pour autant, un traitement dégradé des requêtes individuelles ne serait pas souhaitable, surtout dans le contexte. Même si la *Déclaration de Copenhague* précise bien que les mesures envisagées ne doivent pas aboutir à limiter la juridiction de la Cour, il semble essentiel de rester vigilants afin que la dynamisation des requêtes interétatiques, conséquence de situations conflictuelles très graves en termes de respect des droits de l'homme, ne rime pas avec un appauvrissement du recours individuel. Ce risque, paradoxal, existe bel et bien.

La deuxième manifestation de l'impact de l'élargissement du Conseil de l'Europe sur le système de la *Convention européenne des droits de l'homme* doit être observée en matière d'exécution des arrêts de la Cour. Cette thématique a été centrale ces dernières années. L'amélioration de l'exécution des arrêts de la Cour est apparue en effet comme un des leviers essentiels de la réforme de la Cour européenne des droits de l'homme initiée par le processus d'Interlaken<sup>19</sup>. À cet égard, la présence des États parties admis à la fin des années 1990 et au début des années 2000 a été déterminante, car ils ont pu poser des problèmes singuliers au regard de l'exécution des arrêts de la Cour. Ce faisant, ils ont incontestablement participé au perfectionnement des mécanismes visant à favoriser l'exécution des arrêts et donc l'application des droits garantis par la *Convention*.

Plusieurs éléments, de nature différente, peuvent expliquer que les États admis au moment de l'élargissement aient connu des difficultés à exécuter les arrêts de la Cour.

Pour certains, l'inexécution est clairement liée à un contexte institutionnel et matériel complexe rendant ardue, sinon impossible, l'exécution pleine et entière (mesures individuelles et générales) des arrêts de la Cour. L'exemple récent de l'Ukraine peut ainsi être mis en avant. La Cour européenne a en effet d'abord condamné cet État par un arrêt pilote à raison de son incapacité à exécuter ses propres décisions judiciaires<sup>20</sup>, puis elle a refusé d'examiner les affaires individuelles subséquentes, estimant que ces requêtes relevaient précisément d'un problème d'exécution et non

---

<sup>18</sup> Sur son site internet, la Cour évoque le chiffre de quelque 7000 requêtes individuelles. Dans le cadre du conflit avec la Géorgie, le nombre de requêtes individuelles est moins impressionnant, mais il est tout de même important, s'élevant à 600; voir Conseil de l'Europe, Cour européenne des droits de l'homme, « Questions-réponses sur les affaires interétatiques » (septembre 2020), en ligne (pdf) : <[www.echr.coe.int/Documents/Press\\_Q\\_A\\_Inter-State\\_cases\\_FRA.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Press_Q_A_Inter-State_cases_FRA.pdf)>.

<sup>19</sup> Sur l'évolution de cette procédure, voir notamment Sergio Salinas Alcega, « Le contrôle de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme suite au processus d'Interlaken : l'évolution technique d'un mécanisme politique » (2014) 27:2 RQDI 99 à la p 108.

<sup>20</sup> *Yuriy Nikolayevich Ivanov c Ukraine* [GC] (satisfaction équitable), n°40450/04 (15 octobre 2009).

d'un nouveau problème de fond au regard de la *Convention*<sup>21</sup>. En matière de durée des procédures<sup>22</sup> ou encore de conditions de détention<sup>23</sup>, les États issus de l'élargissement se sont également particulièrement illustrés et ont souvent éprouvé des difficultés réelles à exécuter de manière complète et durable les arrêts de la Cour européenne. De ce point de vue, les statistiques du service d'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme du Comité des ministres sont éloquents. Si la Turquie et l'Italie s'illustrent ainsi parmi les États ayant des affaires sous surveillance soutenue<sup>24</sup>, à eux seuls, la Fédération de Russie, l'Ukraine, la Roumanie et la Bulgarie concentrent 50% de ce type d'affaires<sup>25</sup>.

À ces difficultés matérielles et structurelles peut parfois s'ajouter une réelle réticence des États parties à exécuter un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme. Si une fois encore, une telle attitude n'a pas été exclusivement réservée aux États admis post-élargissement<sup>26</sup>, certains d'entre eux ont pu néanmoins revendiquer et argumenter leurs résistances aux condamnations de la Cour et à l'exécution des obligations internationales en découlant. L'exemple de la Fédération de Russie doit être évidemment cité ici, tant le positionnement de sa Cour constitutionnelle a pu marquer les esprits<sup>27</sup>. L'Azerbaïdjan s'est également illustré sur ce terrain, en refusant de libérer Ilgar Mammadov, principal opposant politique au régime en place, alors même que la Cour l'exigeait au terme d'un arrêt désormais célèbre<sup>28</sup>.

<sup>21</sup> *Burmych c Ukraine* [GC], n°46852/13 (12 octobre 2017).

<sup>22</sup> *Gazsó c Hongrie* (satisfaction équitable), n°48322/12, (16 juillet 2015).

<sup>23</sup> *Tomov et autres c Russie* (satisfaction équitable), n°18255/10 (9 avril 2019).

<sup>24</sup> Cette distinction date de 2010, période à laquelle le Comité des Ministres a profondément rénové ses méthodes de travail en matière d'exécution des arrêts. A ainsi été introduite une procédure de surveillance à deux axes consistant à distinguer les affaires selon leur degré de technicité et de difficulté quant à leur future exécution et à leur appliquer deux régimes distincts d'exécution : la procédure standard et la procédure soutenue; voir Conseil de l'Europe, Comité des Ministres, *Supervision of the Execution of Judgments and Decisions of the European Court of Human Rights: Implementation of the Interlaken Action Plan – Modalities for a Twin-track Supervision System*, CM/INF/DH(2010)37, 6 septembre 2010.

<sup>25</sup> Conseil de l'Europe, Comité des ministres, *Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour européenne des droits de l'homme - 13ème rapport annuel du Comité des Ministres*, 2019 à la p 74.

<sup>26</sup> On peut ici évoquer notamment le cas du Royaume-Uni qui a refusé purement et simplement pendant des années d'exécuter l'arrêt le condamnant à propos de l'interdiction du droit de vote des détenus; voir *Hirst c Royaume-Uni (n°2)* [GC] (satisfaction équitable), n°74025/01, [2005] IX CEDH 237; *Greens et M. T. c Royaume-Uni* (satisfaction équitable), n°60041/08, [2010] VI CEDH 81; ce n'est que récemment que le Royaume-Uni a accepté de modifier sa législation et que celle-ci a été considérée comme conventionnelle, voir généralement Sébastien Touzé, « La remise en cause de l'autorité des cours supranationales » dans Joël Andriantsimbazovina, Laurence Burgorgue-Larsen et Sébastien Touzé, dir, *La protection des droits de l'homme par les Cours supranationales*, Paris, Pedone, 2016 à la p 195; Emmanuel Decaux, « Regard critique sur l'exécution conditionnelle des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme », *Réciprocité et universalité. Sources et régimes du droit international des droits de l'homme : Mélanges en l'honneur de professeur Emmanuel Decaux*, Paris, Pedone, 2017 à la p 761.

<sup>27</sup> Voir notamment Pierre-François Laval, « Les limites constitutionnelles à l'exécution des arrêts de la Cour EDH à la lumière de la jurisprudence nationale comparée » (2017) RGDIP à la p 661; Géraldine Rosoux, « Offensive de la Russie contre l'autorité de la jurisprudence européenne relative au droit de vote des détenus : la Cour constitutionnelle russe et le contrôle de l'exécution « exécutoire » d'un arrêt de la CEDH » (2017) 109 RTDH 53.

<sup>28</sup> *Ilgar Mammadov c Azerbaïdjan* (satisfaction équitable), n°15172/13 (22 mai 2014).

Cette affaire a d'ailleurs été l'occasion de mobiliser pour la première fois le mécanisme de l'article 46§4 de la *Convention*<sup>29</sup>. Cette disposition, insérée à la *Convention* par le *Protocole n°14* entré en vigueur en 2010, permet au Comité des Ministres, lorsqu'un État refuse de se conformer à un arrêt de la Cour le condamnant, de saisir de ce manquement la Cour elle-même<sup>30</sup>. Rigide et exposée, cette procédure n'avait jusqu'à présent jamais été mise en œuvre. Nécessitant de rassembler une majorité de deux tiers des États parties à la *Convention* pour pointer du doigt les dysfonctionnements de l'un des leurs, l'absence de mobilisation de cet outil était aisément compréhensible. Il l'a néanmoins été à l'encontre de l'Azerbaïdjan, dans le cadre d'une affaire particulièrement grave<sup>31</sup> et au terme d'un dialogue infructueux avec le Comité des Ministres<sup>32</sup>.

Cette initiative, spectaculaire, était le signe qu'une attention particulière dût être portée à la question sensible de l'exécution, ou plutôt de l'inexécution franche, ouverte et revendiquée des arrêts de la Cour. Pour certains observateurs, il en allait de la crédibilité du système de contrôle de la *Convention*. Pour d'autres, le déclenchement de cette procédure était vexatoire et excessif<sup>33</sup>. En tout état de cause, elle a bien concerné un des États les plus récemment admis au sein du Conseil de l'Europe<sup>34</sup>. Elle peut donc être analysée comme une autre manifestation de l'attention soutenue qui a été portée à la problématique de l'exécution des arrêts de la Cour à l'égard des États admis pendant la phase d'élargissement.

<sup>29</sup> Conseil de l'Europe, *Comité des ministres, Résolution intérimaire CM/ResDH(2017)429, Exécution de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme - Ilgar Mammadov contre Azerbaïdjan*, 1302<sup>e</sup> réunion des délégués des Ministres, CM/ResDH (2017) 429, 5 décembre 2017.

<sup>30</sup> Le paragraphe 4 de l'article 46 prévoit précisément que « lorsque le Comité des Ministres estime qu'une Haute Partie contractante refuse de se conformer à un arrêt définitif dans un litige auquel elle est partie, il peut, après avoir mis en demeure cette partie et par décision prise par un vote à la majorité des deux tiers des représentants ayant le droit de siéger au Comité, saisir la Cour de la question du respect par cette Partie de son obligation au regard du paragraphe 1 »; *Convention européenne des droits de l'homme*, *supra* note 9.

<sup>31</sup> Dans son arrêt, la Cour avait en effet conclu à la violation de l'article 5§1 et §4 (droit à la liberté et à la sûreté), de l'article 6§2 (droit à la présomption d'innocence) et de manière plus originale, à la violation de l'article 5 combiné à l'article 18 (limitation de l'usage des restrictions aux droits); *Ilgar Mammadov c Azerbaïdjan* (satisfaction équitable), *supra* note 28.

<sup>32</sup> Le Comité des Ministres était en relation directe et régulière avec les autorités azerbaïdjanaises et a tenté, pendant plus de trois ans, de les inciter à respecter l'arrêt rendu et notamment à libérer Ilgar Mammadov. Ces injonctions ne furent pas suivies d'effets. Le Comité des Ministres est donc intervenu par une première résolution de mise en demeure le 25 octobre 2017, CM/ResDH (2017) 379. La réponse de l'Azerbaïdjan, qui avançait que la satisfaction équitable avait été versée et que des mesures générales de perfectionnement de la procédure pénale était en cours, a été jugée insuffisante et le Comité des Ministres a mis en application la procédure de manquement lors d'une réunion des délégués des Ministres du 5 décembre 2017.

<sup>33</sup> Cette divergence d'analyse est présente tout au long de l'arrêt qui a été rendu après la saisine de la Cour européenne par le Comité des Ministres et notamment au sein des opinions jointes, qui sont faussement concordantes; *Ilgar Mammadov c Azerbaïdjan (article 46 § 4)* [GC], n°15172/13 (29 mai 2019); sur cet arrêt et l'opportunité de la procédure engagée, voir également Emmanuel Decaux, « Coup d'arrêt à Bakou » (2019) 120 RTDH 997 à la p 1016; Laurence Burgorgue-Larsen, « Actualité de la Convention européenne des droits de l'homme (janvier-août 2019) » (2019) 31 AJDA 1803 à la p 1810.

<sup>34</sup> L'Azerbaïdjan a été admis au sein du Conseil de l'Europe le 25 janvier 2001; il a ratifié la *Convention européenne des droits de l'homme* le 15 avril 2002.



Enfin, le fonctionnement des mécanismes de contrôle, et plus particulièrement de la Cour elle-même, semble avoir été impacté par l'élargissement. La composition de la juridiction européenne a en effet profondément changé au fil des ans et si l'élargissement a été accompagné par une sophistication des modalités de sélection des juges<sup>35</sup>, il semble qu'il ait également abouti à la constitution de nouveaux points d'équilibres et de déséquilibres. Autrement dit et dans certaines affaires récentes, juges des anciens et des nouveaux États parties à la *Convention* s'opposent. Ces oppositions ne sont pas anodines et semblent révéler des divergences fortes sur le système de contrôle de la *Convention*. Deux exemples relativement récents peuvent illustrer ce mouvement : l'arrêt *Burmych*<sup>36</sup> et les affaires *Mammadov*<sup>37</sup>. Déjà évoqué, l'arrêt *Burmych* a marqué les esprits. Dans cette affaire, rendue en grande chambre à une très faible majorité, la Cour a refusé d'examiner les quelques 12143 requêtes répétitives déposées devant elle consécutivement à un arrêt-pilote non exécuté par l'Ukraine concernant la non-exécution des décisions de justice<sup>38</sup>. Ce faisant, elle a tenté de redéfinir les responsabilités respectives en matière d'exécution de ses propres arrêts. Faisant évoluer sa doctrine et prenant en considération des éléments de contexte, et spécialement « le grave problème de surcharge qui tire son origine de situations structurelles ou systémiques existant au sein de différents États contractants<sup>39</sup> », elle a estimé que, dans la mesure où aucune question de fond nouvelle ne se posait à elle en l'espèce, elle était en droit de radier de son rôle les affaires en question. Selon elle, il revient au Comité des ministres, au titre de sa compétence en matière d'exécution des arrêts, de se charger de mettre les autorités ukrainiennes en face de leurs responsabilités conventionnelles. Cette manière d'envisager les choses n'a pas été partagée, loin de là, par l'ensemble des juges de la Grande chambre. Dans une opinion dissidente remarquable, car particulièrement virulente et affirmée, les juges minoritaires ont précisément dénoncé que « le présent arrêt n'a rien à voir avec l'interprétation juridique des droits de l'homme. Il porte sur une question de politique judiciaire uniquement »<sup>40</sup>. Ils insistent plus loin sur le fait que la décision adoptée, guidée par des motifs bureaucratiques, constitue un danger pour les requérants et pour le respect de leurs droits et une négation du droit au recours individuel prévu par l'article 34 de la *Convention*. Il est ainsi dénoncé une

commodité judiciaire provisoire [...] qui précipite des milliers de personnes désespérées dans une situation d'incertitude juridique et porte un coup à la protection des droits de l'homme consacrés par la *Convention*<sup>41</sup>.

<sup>35</sup> Laurence Burgorgue-Larsen, « Des idéaux à la réalité : Réflexions comparées sur les processus de sélection et de nomination des membres des Cours européenne et interaméricaine des droits de l'homme » (2015) 6 *Revue des droits de l'homme*.

<sup>36</sup> *Burmych c Ukraine*, *supra* note 21.

<sup>37</sup> Cette affaire a fait l'objet de plusieurs arrêts : *Ilgar Mammadov c Azerbaïdjan*, *supra* note 28; *Ilgar Mammadov c Azerbaïdjan (n°2)*, n°919/15 (16 novembre 2017); *Ilgar Mammadov c Azerbaïdjan (article 46 § 4)* [GC], *supra* note 33; le dernier constitue le premier arrêt en manquement, pour non-exécution du premier arrêt.

<sup>38</sup> *Yuriy Nikolayevich Ivanov c Ukraine*, *supra* note 20.

<sup>39</sup> *Burmych et autres c Ukraine*, *supra* note 21 §210.

<sup>40</sup> *Ibid*, pt 1, opinion dissidente.

<sup>41</sup> *Ibid*, pts 39 et 41, opinion dissidente.

En outre, est fortement mise en doute l'efficacité à long terme de la solution proposée<sup>42</sup>. Émises par sept juges, majoritairement élus au titre des États qui ont été admis durant la phase d'élargissement<sup>43</sup>, ces opinions dissidentes véhémentes semblent révéler des dissensions importantes sur un sujet majeur : l'office même de la Cour européenne des droits de l'homme et la portée du droit au recours individuel.

Cette fracture géographique est également notable dans l'opinion très sévère qui a été émise dans l'arrêt *Mammadov*<sup>44</sup>, rendu à la suite de la procédure en manquement initiée par le Comité des ministres en décembre 2017. Cet arrêt, rendu pourtant à l'unanimité, a en effet été accompagné d'opinions faussement concordantes. Très critiques quant au déclenchement de la procédure en manquement par le Comité des ministres, elles sont bel et bien l'expression d'une « polarisation très marquée de la Cour »<sup>45</sup>. Et là encore, il est particulièrement intéressant de noter que parmi les sept auteurs de l'opinion en question, seul le juge Pinto de Albuquerque a été élu au titre d'un État d'Europe de l'Ouest, le Portugal. Les autres l'ont été respectivement au titre de la Pologne, de la Roumanie, de l'Ukraine, de la Russie, de la Slovaquie et enfin de l'Azerbaïdjan.

S'il convient de faire preuve de circonspection et de ne pas surévaluer les dissensions relevées, ne serait-ce que parce que les juges changent et que l'on ne peut tirer des généralités des deux affaires évoquées, il n'en demeure pas moins que les affaires en question portaient sur des points essentiels et que les opinions exprimées semblaient être le reflet de divergences importantes quant au rôle qui doit être celui de la Cour européenne à l'avenir, notamment dans des États souvent malmenés sur le terrain des droits de l'homme.

Loin d'être exhaustif, le tableau qui vient d'être dressé montre bien que, du point de vue des mécanismes de contrôle de la *Convention européenne des droits de l'homme*, le système d'avant et après élargissement n'est pas tout à fait le même. Un mouvement semblable est perceptible du point de vue du contentieux lui-même.

## II. L'impact sur le contentieux

Le contentieux qui relève de la Cour européenne des droits de l'homme a connu des évolutions importantes ces vingt dernières années. Encore une fois, gardons-nous de toutes les attribuer à l'extension du nombre d'États parties à la *Convention*. Des éléments contextuels déjà évoqués, comme la crise migratoire ou encore la recrudescence du terrorisme, ont ainsi constitué des vecteurs essentiels de la transformation du contentieux ces dernières années. Il n'en reste pas moins que certaines d'entre elles présentent un lien direct avec l'élargissement. Il en est ainsi de

---

<sup>42</sup> *Ibid.*, pts 28 et 32, opinion dissidente.

<sup>43</sup> L'opinion a en effet été rédigée par les juges Yudkivska (Ukraine), Sajó (Hongrie), Bianku (Albanie), Laffranque (Estonie), Motoc (Roumanie), Karakas (Turquie) et De Gaetano (Malte). Seuls les deux derniers juges ne sont donc pas issus d'États ayant adhéré à la *Convention* pendant l'élargissement.

<sup>44</sup> *Ilgar Mammadov c Azerbaïdjan (article 46 § 4)* [GC], *supra* note 33.

<sup>45</sup> Emmanuel Decaux, « Coup d'arrêt à Bakou », *supra* note 33 à la p 1016.

la structuration même du contentieux qui a profondément changé de physionomie au fil des ans. Au-delà, c'est également l'interprétation de certains des droits de la *Convention* qui a été singulièrement influencée par la typicité de certaines requêtes émises à l'encontre des États ayant adhéré à la *Convention européenne des droits de l'homme* à compter des années quatre-vingt-dix.

La structuration du contentieux soumis à la Cour européenne des droits de l'homme a connu des transformations remarquables au cours de ces deux dernières décennies. Ces transformations sont d'abord manifestes du point de vue du nombre des requêtes déposées devant la Cour et de leur répartition par État. Elles concernent également leur contenu même. Les thématiques soumises à la Cour par les requérants ne sont en effet pas exactement identiques à celles qui étaient majoritaires avant l'élargissement.

Le nombre de requêtes déposées chaque année devant la Cour européenne des droits de l'homme a logiquement connu une croissance exceptionnelle avec l'élargissement de l'organisation. Ce phénomène a eu des conséquences durables et significatives sur le système de contrôle de la *Convention* et a nécessité une réforme de la Cour qui a débuté dès le début des années 2000 avec le premier rapport des sages et qui s'est achevée récemment avec la clôture du processus d'Interlaken. Les chiffres sont évidemment connus et commentés chaque année lors de la rentrée de la Cour européenne et dans les rapports annuels de l'institution<sup>46</sup>. La culture du chiffre fait désormais partie intégrante de son fonctionnement, le nombre de requêtes déposées, de requêtes pendantes et le nombre d'arrêts rendus annuellement devenant un leitmotiv incessant. La préoccupation est éminemment compréhensible au regard des données et de la capacité de la Cour à absorber l'ensemble des requêtes qui lui sont soumises. Pour avoir quelques repères, on est ainsi passé de quelques 6104 requêtes enregistrées en 1991, à 1136 en 1995 pour dépasser les 30000 en 2000 (plus exactement 30069). Le seuil des 40 000 est atteint dès 2004 et celui des 50000 en 2006 et enfin celui des 60000 en 2010. Le pic a été atteint en 2013, avec quelques 65 800 requêtes enregistrées et depuis, hormis en 2017 où le chiffre des 60000 requêtes a de nouveau été atteint, le nombre de requêtes enregistrées décroît de manière relativement régulière. À compter des années 2000, l'élargissement a pesé de tout son poids dans le volume contentieux à traiter par la Cour européenne.

De ce point de vue, la répartition des requêtes pendantes par État est également très intéressante et démontre à quel point les États ayant adhéré à la *Convention* à partir des années 1990 ont gagné en importance dans le système. Les données recueillies par les services de la Cour sont là aussi plus qu'éloquents. Ainsi, depuis les années 2000, les cinq mêmes États sont les plus gros pourvoyeurs de requêtes devant la Cour européenne. Il s'agit de la Russie, de l'Ukraine, de la Turquie, de la Roumanie et enfin de l'Italie. Et dans le classement suivent essentiellement des États issus de l'élargissement. La géographie qui se dessine depuis les années 2000 n'est pas du tout la même que celle qui existait dans les années 1990 et la proportion des requêtes

---

<sup>46</sup> Ces rapports, depuis 2001, sont tous disponibles sur le site de la Cour européenne des droits de l'homme. À la fin de ces rapports figurent les analyses statistiques citées plus loin.

pendantes issues des États d'Europe centrale et orientale n'a fait que croître ces dernières années. Pour 2019 par exemple, 66% des requêtes pendantes proviennent de la Russie (25%), de l'Ukraine (15%), de la Roumanie (13%), de l'Azerbaïdjan, de l'Arménie, de la Bosnie-Herzégovine, de la Serbie et de la Pologne<sup>47</sup>. Ces données sont riches d'enseignements. Elles révèlent souvent un problème structurel de respect de la *Convention européenne* et expliquent en partie pourquoi une attention a été portée ces dernières années aux questions d'exécution des arrêts de la Cour. Le calcul était simple. Plus les États se conformeront aux arrêts de la Cour et aux exigences de la *Convention*, moins ils seront pourvoyeurs de requêtes.

Cette nouvelle physionomie du contentieux devant la Cour européenne des droits de l'homme se traduit également de manière substantielle, par la nature même des affaires soumises. Si les affaires relatives aux droits processuels et notamment à l'article 6 qui consacre le droit à un procès équitable et ses corollaires sont toujours très nombreuses<sup>48</sup>, celles relatives à certains autres droits ont gagné en importance et sont assez caractéristiques de la nouvelle géographie contentieuse qui vient d'être exposée. Ainsi en est-il des requêtes relatives aux conditions de détention et de celles concernant l'obligation d'enquêtes effectives sur les morts et les mauvais traitements causés par des agents des forces de l'ordre. Parce qu'elles représentent une part non négligeable du contentieux et des affaires répétitives devant la Cour<sup>49</sup>, ces deux thématiques ont d'ailleurs donné lieu à des réunions spéciales organisées par le Service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>50</sup>. Plus généralement, on note une évolution dans l'objet même des arrêts de violation rendus par la Cour européenne. Auparavant, les affaires relatives à l'article 6 et notamment celles concernant les durées de procédures étaient nettement majoritaires<sup>51</sup> alors que désormais, un équilibre apparaît entre ces dernières et les arrêts en violation relevant des articles 2 et 3 de la *Convention*<sup>52</sup>. De même, les violations relatives à l'article 5, sur le droit à la liberté et à la sûreté, et à l'article 1 du *Protocole n°1*, consacrant le droit au respect de ses biens ont progressivement augmenté au début des années 2000. Si cette tendance s'est accentuée pour l'article 5, elle s'est au contraire quelque peu résorbée pour le droit au

---

<sup>47</sup> Conseil de l'Europe, *Rapport annuel 2019 de la Cour Européenne des droits de l'homme*, 2020 à la p 138.

<sup>48</sup> Selon le rapport statutaire de la Cour européenne des droits de l'homme 2019, les arrêts en violation de l'article 6 représentaient la proportion de 25% de la totalité des arrêts en violation; CEDH, *Rapport annuel de 2019*, en ligne (pdf) : <[www.sqdi.org/wp-content/uploads/212-10-CEDH.pdf](http://www.sqdi.org/wp-content/uploads/212-10-CEDH.pdf)> à la p 139.

<sup>49</sup> Selon le service de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, en 2017 et 2018, les affaires relatives aux obligations d'enquêtes effectives représentaient 17% des affaires de référence dans le cadre de la procédure de surveillance soutenue du Comité des ministres.

<sup>50</sup> La première de ces réunions, sur le thème des conditions de détention a eu lieu en mars 2018; la deuxième, sur les obligations d'enquêtes effectives, un an après, en mars 2019.

<sup>51</sup> Les données du rapport annuel de la Cour européenne des droits de l'homme de 2003 est très instructif à cet égard puisque sur 521 arrêts constatant au moins une violation, pas moins 444 concernent l'article 6; voir Conseil de l'Europe, *supra* note 47 à la p 111; si cette proportion est encore très grande dans les années suivantes, elle décroît toutefois régulièrement d'année en année.

<sup>52</sup> Selon le rapport statutaire de la Cour européenne des droits de l'homme 2019 et comme il a déjà été précisé, les arrêts en violation de l'article 6 représentaient la proportion de 25% de la totalité des arrêts en violation; les affaires relevant une violation des articles 2 et 3 représentaient quant à elles 24% de ces arrêts; Conseil de l'Europe, *supra* note 47 à la p 139.

respect de ses biens<sup>53</sup>. Les violations constatées par la Cour en matière de droit à un recours effectif, prévu par l'article 13 de la *Convention*, ont également gagné en importance. Cette évolution est très certainement liée à la fameuse jurisprudence *Kudla c Pologne* qui est venue autonomiser ce droit<sup>54</sup>.

Certes, l'ensemble de ces inflexions n'est pas exclusivement le fait des nouveaux États et de la typicité des problématiques de conventionnalité qu'ils présentent, mais elles sont tout de même en lien. En témoignent les données relatives aux violations constatées par article et par État qui sont systématiquement présentes dans les rapports annuels de la Cour européenne des droits de l'homme depuis 2003. On y constate en effet que des États tels que la Russie, l'Ukraine ou encore la Roumanie, et on pourrait en citer d'autres, concentrent en effet les condamnations sur un certain nombre de terrains, notamment sur ceux des articles 2, 3 et 5 de la *Convention*.

L'impact de l'élargissement sur le contentieux de la *Convention européenne des droits de l'homme* ne s'est pas seulement traduit par une transformation de sa structuration, il a également influencé l'interprétation de la *Convention* et donc son droit substantiel. Deux mouvements ont été perceptibles de ce point de vue. D'abord les États admis au sein du Conseil de l'Europe dans les années quatre-vingt-dix ont amené avec eux des problématiques inédites, souvent propres à leur politique, humaine et idéologique singulière. Devant la Cour ont ainsi été déposées des requêtes qui concernaient des faits originaux au regard du contentieux habituel et qui ont contribué à enrichir considérablement l'interprétation de certains des droits prévus par la *Convention*. Quelques-uns de ces thèmes sont connus : droits des minorités nationales<sup>55</sup>, problématiques liées aux dissolutions d'États<sup>56</sup>, questions de la restitution

---

<sup>53</sup> Cette inflexion est probablement liée au fait que les affaires, très nombreuses et répétitives, relatives au contentieux des biens propres aux pays ex-communistes et relatifs à la "dénationalisation" ont été traitées d'emblée, au moment de l'adhésion de ces États au Conseil de l'Europe. Ce contentieux s'est ensuite progressivement résorbé.

<sup>54</sup> *Kudla c Pologne* [GC] (satisfaction équitable), n°30210/96 [2000] XI CEDH 247 [*Kudla*].

<sup>55</sup> Les arrêts ont été très nombreux en la matière et ils continuent de l'être. C'est particulièrement la question de la protection de la minorité rom qui a été portée devant la CEDH. En témoigne la fiche thématique rédigée par les Services du greffe de la Cour européenne des droits de l'homme et disponible sur son site internet intitulée « Rom et gens du voyage ». On notera que la majorité de ces arrêts, et notamment les arrêts de principe, notamment sur le terrain du droit à la non-discrimination, concerne en effet les États admis dans les années quatre-vingt-dix dans lesquels ces problématiques étaient et continuent d'être particulièrement aiguës.

<sup>56</sup> Des questions frontalières à celles relatives au droit de nationalité ou encore à celles concernant la restitution de devises, les contentieux spécifiquement liés aux dissolutions que les États admis ont connu ont généré un contentieux important et souvent inédit. C'est ainsi que le fameux arrêt *Broniowski* relatif à la restitution de biens confisqués suite aux modifications de la frontière polonaise à l'issue de la seconde guerre mondiale a donné lieu au premier arrêt pilote de la Cour; *Broniowski c Pologne* [GC], n°31443/96, [2004] V CEDH 85; autre exemple, l'arrêt dit des « effacés » slovènes peut être évoqué. Dans cet arrêt, la Cour a été particulièrement attentive à la situation de personnes ayant purement et simplement perdu leur nationalité à la suite du processus de dissolution de la RSFY : *Kuric et autres c Slovaquie* [GC], n°26828/06, [2012] IV CEDH 93; autre exemple relatif à la restitution de devises suite à la dissolution de la RSFY : *Alisic et autres c Bosnie-Herzégovine, Croatie, « Ex-République de Macédoine », Serbie et Slovaquie* [GC] (satisfaction équitable), n°60642/08, [2014] IV CEDH 289.

de biens confisqués pendant la période communiste<sup>57</sup> font incontestablement partie de ceux-ci. Au moment de son élargissement, le Conseil de l'Europe avait d'ailleurs encouragé l'adoption de conventions afin de sensibiliser les États concernés et de prévenir de tels contentieux<sup>58</sup>. Il n'en reste pas moins que ce contentieux a été marquant et a particulièrement contribué à une interprétation évolutive et novatrice de certains des droits de la *Convention*. D'autres thématiques et faits soumis à la Cour étaient plus inédits encore et ont fait naître un contentieux particulièrement intéressant. Ces affaires, dignes des romans et séries policières les plus glaçants, ont mis en lumière les liens de certains des États parties avec les services secrets américains. Ces États servaient en effet de lieux de détention secrets à la CIA pour des personnes soupçonnées de crimes terroristes. La Cour a traité ces affaires avec la plus grande attention. Elles ont non seulement abouti à des condamnations sévères, mais ont également révélé des données géopolitiques et sécuritaires de grand intérêt<sup>59</sup>.

Ensuite et enfin, soulignons que certains droits consacrés par la *Convention* ont été révélés par des contentieux liés plus ou moins directement à l'élargissement et à son impact. Le premier de ces droits, déjà évoqué, est le droit à un recours effectif prévu par l'article 13 de la *Convention*. Celui-ci a été interprété de manière autonome depuis l'*arrêt Kudla*<sup>60</sup> et il a pris depuis une importance singulière dans le contentieux de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>61</sup>. Cette valorisation n'est pas neutre. Elle va de pair avec la promotion du principe de subsidiarité, cher aux tenants de la réforme de la Cour et contribue à faire en sorte les États parties se dotent, dans leur droit interne, de voies de recours effectives pour redresser les violations de la *Convention*. Un autre exemple d'article particulièrement valorisé ces dernières années notamment dans le cadre d'affaires concernant les États issus de l'élargissement est celui de l'article 18 de la *Convention* relatif à la limitation de l'usage des restrictions aux droits. Au terme de cette disposition, les États ne peuvent restreindre les droits conventionnels de manière illégitime ou contournée. Cet article a été l'objet d'arrêts remarquables dans la période récente notamment dans le cas où certains gouvernements entendaient écarter des opposants politiques<sup>62</sup>. Si la jurisprudence de la Cour et les critères retenus par cette

<sup>57</sup> Les arrêts sont là aussi très nombreux, notamment les arrêts pilotes car par définition, il s'agissait la plupart du temps de contentieux de masse. On peut évoquer par exemple : *Maria Atanasiu et autres c Roumanie* (satisfaction équitable), n°30767/05 (12 octobre 2010); *Manushaqe Puto et autres c Albanie* (révision), n°604/07 (31 juillet 2012).

<sup>58</sup> Tel a été notamment le cas en matière de droit des minorités nationales avec l'adoption de la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*, 1<sup>er</sup> février 1995, STE 157, (entrée en vigueur : 1<sup>er</sup> février 1998)

<sup>59</sup> Voir par ex *El-Masri c « L'ex-République de Macédoine »* [GC] (satisfaction équitable), n°39630/09, [2012] VI CEDH 361; *Al Nashiri c Pologne* (satisfaction équitable), n°28761/11 (24 juillet 2014); *Husayn (Abu Zubaydah) c Pologne* (satisfaction équitable), n°7511/13 (24 juillet 2014).

<sup>60</sup> *Kudla c Pologne* [GC] (satisfaction équitable), *supra* note 54.

<sup>61</sup> En 2019, 9% de violations constatées l'ont été sur le terrain de l'article 13. Voir Conseil de l'Europe, *supra* note 47 à la p 139; plus généralement et sur la valorisation de ce droit dans la jurisprudence de la Cour, voir Gabriela-Adriana Rusu, *Le droit à un recours effectif au sens de la Convention européenne des droits de l'homme*, thèse de doctorat en droit public, Université de Montpellier 1, 2013 [non publiée].

<sup>62</sup> Voir par ex *Navalnyy c Russie* [GC] (satisfaction équitable), n°12317/13 (15 novembre 2018); *Merabishvili c Géorgie* [GC] (satisfaction équitable), n°72508/13 (28 novembre 2017).

dernière pour établir la violation de cet article ne font pas l'unanimité<sup>63</sup>, il n'en demeure pas moins qu'ils ont servi de base à la condamnation d'États qui avaient clairement et ouvertement joué de dispositions pénales afin de neutraliser des opposants gênants. Signe « des multiples récessions démocratiques qui saisissent [...] le continent européen »<sup>64</sup>, cette activation récente de l'article 18 à l'égard n'est cependant pas de bon augure.

\*\*\*

Achever sur une note aussi pessimiste contraste avec l'enthousiasme qui avait accompagné, il y a quelques années, l'admission des États d'Europe centrale et orientale au sein du Conseil de l'Europe et plus spécifiquement au sein du système de la *Convention* européenne des droits de l'homme. Le propos ne visait nullement à ternir ce souvenir et à dresser un bilan critique et faussé d'un élargissement qui ne peut être considéré d'un bloc. Il ne comptait pas non plus stigmatiser les États issus de l'élargissement et promouvoir les autres. Une telle vision serait biaisée et en dehors de la réalité qui est évidemment beaucoup plus complexe et nuancée. Il s'agissait davantage de tenter de montrer qu'en vingt ans, le système s'est profondément enrichi, transformé, complexifié et que les défis de demain sont bien aussi grands que ceux d'hier. Gageons que nous puissions les relever...

---

<sup>63</sup> Voir notamment Jean-Pierre Marguénaud, « Une nouvelle approche en demi-teinte du détournement de pouvoir » (2018) 1 R de science Crim & Dr pénal comparé 183.

<sup>64</sup> Laurence Burgogues-Larsen, *La Convention européenne des droits de l'homme*, 3<sup>e</sup> éd, Paris, LGDJ, 2019 à la p 241.