



**HAL**  
open science

# Les autorités locales et la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : une implication win-win

Elisabeth Lambert

## ► To cite this version:

Elisabeth Lambert. Les autorités locales et la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : une implication win-win. *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2024, 137. hal-04367609

**HAL Id: hal-04367609**

**<https://hal.science/hal-04367609v1>**

Submitted on 1 Jan 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

# Les autorités locales et la mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme : Une implication *win-win*

Élisabeth Lambert

0784974461/ elisabeth.lambert@cnsr.fr

Directrice de recherche au CNRS (DCS/Université de Nantes)

## RÉSUMÉ

En combinant une recherche traditionnelle en droit avec des entretiens qualitatifs, cet article interroge comment les autorités locales et régionales sont associées à l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, en prenant pour cas d'étude le contentieux environnemental. Comment l'implication institutionnelle est-elle réalisée ? D'un point de vue substantiel, que fait l'exécution des arrêts de la Cour à la démocratie locale et à l'opposé quel impact de l'implication de ces autorités dans la mise en œuvre de la Convention européenne des droits de l'Homme? Cet article, relevant comment cette implication s'opère concrètement, conclut à une approche win-win, surtout en contraignant les gouvernements centraux à renforcer la coopération avec leurs entités régionales et locales pour plus d'interactions et de solidarité.

**Mots clés :** autorités locales, subsidiarité, CONVENTION, solidarité, coopération, contentieux environnemental.

## Abstract :

By combining traditional legal research with qualitative interviews, this article examines how local and regional authorities are involved in the execution of European Court of Human Rights judgments, using environmental litigation as a case study. How is institutional involvement achieved? From a substantive point of view, what does the implementation of ECtHR judgments do for local democracy and, conversely, what impact does the involvement of these authorities have on the implementation of the European convention on human rights? This article looks at how this involvement works in practice, and concludes that it is a win-win approach, especially by forcing central governments to strengthen cooperation with their regional and local bodies to ensure greater interaction and solidarity.

**Key words:** local authorities, subsidiarity, ECHR, solidarity, cooperation, environmental litigation.

## Introduction

Indéniablement, les autorités infranationales, définies comme « les entités institutionnelles, normalement élues (directement ou indirectement) par les citoyens, qui sont en charge des services publics pour une communauté sur un territoire donné »<sup>1</sup>, sont de plus en plus impliquées dans des affaires traitées par la Cour européenne des droits de l'homme (Cour), et ainsi au stade de leur mise en œuvre. En Europe, la tendance historiquement a consisté à transférer davantage de pouvoirs au niveau local, notamment sous l'influence des actions menées par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (Congrès), avec la promesse d'un renforcement du caractère démocratique de l'Etat. Les normes internationales et européennes soient souvent silencieuses par considération du seul « Etat » ; aussi, l'article 46 de la Convention européenne des droits de l'homme (Convention) ne mentionne que les « Hautes Parties contractantes » comme destinataires ; même le

---

<sup>1</sup> A. Preston-Samson, "Defining the role of local authorities under public international law", *Blog*, 9 April 2021, <https://juristsdiction.wordpress.com/2021/04/09/defining-the-role-of-local-authorities-under-public-international-law/>.

Guide sur l'article 46 de la Convention ne les mentionne pas<sup>2</sup>. Pourtant, en tant que démembrements de l'Etat, « les collectivités territoriales doivent se conformer, quoique uniquement dans le domaine de leurs compétences, aux obligations relatives aux droits de l'homme découlant des engagements internationaux des Etats membres »<sup>3</sup>. Ainsi, pour la première fois au niveau du Conseil de l'Europe, la Déclaration adoptée au 4<sup>e</sup> sommet tenu à Reykjavik en mai 2023 a reconnu la responsabilité des autorités locales dans l'exécution des arrêts (Annexe 4, para.7), a invité « les autorités nationales, le cas échéant, à renforcer la coopération avec les collectivités locales et régionales afin de faciliter le processus d'exécution des arrêts qui les concernent »<sup>4</sup>. L'annexe 5 de cette même Déclaration cite le rôle des « villes, (les) régions et (les) autres autorités infranationales et les communautés locales, dans la protection de l'environnement »<sup>5</sup>.

Aussi, le rôle des acteurs locaux dans le domaine des droits fondamentaux fait l'objet d'une attention croissante<sup>6</sup>, mais encore insuffisante. Depuis des décennies, les organisations internationales se préoccupent davantage de la distinction entre les États fédéraux et les États centralisés<sup>7</sup>. Des études ont révélé comment la mondialisation est utilisée par les acteurs infra-étatiques pour souligner leur rôle et potentiellement consolider leurs pouvoirs grâce au consensus politique plus facilement réalisable au niveau local<sup>8</sup>. Toutefois, les rares publications à ce jour se sont concentrées sur des cas spécifiques<sup>9</sup> ou sur la nécessité d'adapter les droits humains aux particularités locales<sup>10</sup>.

---

<sup>2</sup> Cour, Guide sur l'article 46 de la Convention européenne des droits de l'homme, Force obligatoire et exécution des arrêts, Mis à jour au 31 août 2022.

<sup>3</sup> Congrès, Rec. 280(2010), Rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'homme, 17 mars 2020. De même : Nations Unies, Assemblée Générale, Rapport de la Haute-Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, Administration locale et droits de l'homme, A/HRC/42/22, 2 Juillet 2019, §61 : « Si c'est à l'administration centrale qu'il incombe au premier chef d'assurer la promotion et la protection des droits de l'homme, les administrations locales sont investies d'un rôle complémentaire important ».

<sup>4</sup> Sommet de Reykjavik du Conseil de l'Europe: Unis autour de nos valeurs, Déclaration de Reykjavik, 12 mai 2023.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> N. Bessa Vilela & J. Caramelo Gomes, "Local Authorities and the Burden of Safeguarding Human Rights", *Lex Localis - Journal Of Local Self-Government*, vol. 17, no. 3 (2019): 837 – 852. B. Oomen and M. Baumgärtel, "Frontier Cities: The Rise of Local Authorities as an Opportunity for International Human Rights Law", *EJIL*, vol. 29, no 2 (2018): 607-630, 630Surtout, C. Le Bris (dir.), *Les droits de l'homme à l'épreuve du local*, Mare et Martin (tomes I, II & III), 2021.

<sup>7</sup> Par ex., au niveau du Conseil de l'Europe, voy. les travaux de la Commission de Venise, Federated and regional entities and international treaties - Report adopted by the Commission at its 41th meeting, 10 - 11 December 1999: CDL-INF(2000)003-e.

<sup>8</sup> S. Paquin, *Régionalisme et fédéralisme*, Bruxelles (Bruxelles : Peter Lang, 2004). A. Faye Jacobsen, "Expanding into the local level: selective and maximalist models of human rights implementation in Denmark and Sweden", *The International Journal of Human Rights*, vol. 26, no. 9 (2022), pp.1-21.

<sup>9</sup> J.-J. Paradissis, "Noise Nuisance and the right to respect for private and family life: the Moreno Gomez case", *Journal of Planning & Environment Law*, May 2005, pp.584-594. L. Jimena Quesada, « Le rôle des pouvoirs locaux et régionaux dans la mise en œuvre de la Charte sociale européenne », *Revista juridical de los Derechos Sociales*, vol. 8, no. 2 (2018), pp.1-17.

<sup>10</sup> E. Brems, "Should pluriform human rights become one? Exploring the benefits of human rights integration", *European Journal of Human Rights*, no. 4 (2014), pp.447-470, avec la théorie de "l'universalité inclusive". K. De Feyter, « Localizing Human Rights », in IOP, Univ. of Antwerpen, *Discussion Paper*, no.2 (2006).

Le cadre théorique sur lequel nous nous appuyons ici est double : il repose sur le principe de subsidiarité<sup>11</sup> d'une part et sur le concept de gouvernance participative d'autre part. Le concept de subsidiarité est souvent conforté « pour des raisons pratiques » et « en tant qu'expression de la démocratie »<sup>12</sup> ; ainsi, le Congrès considère que les autorités locales ont bénéficié d'un regain de soutien avec la mise en avant du principe de subsidiarité<sup>13</sup>. De plus, le concept de gouvernance participative, défini par Philippe Schmitter comme « la présence régulière et garantie, lors de la prise de décisions contraignantes, de représentants des collectivités qui seront affectées par la politique adoptée » (avec le concept clé des détenteurs qui disposent des ressources appropriées, de sorte que ces détenteurs puissent revendiquer un droit à participer au processus d'élaboration des politiques)<sup>14</sup>, semble offrir une contribution complémentaire et utile. Dans l'un de mes articles précédents<sup>15</sup>, j'ai soutenu que la mise en œuvre des arrêts n'avait pas seulement une incidence sur le principe de séparation des pouvoirs, mais qu'elle nécessitait également une plus grande synergie entre toutes les parties prenantes, tant au niveau national qu'au niveau européen. Les autorités infranationales pourraient faire « partie de la solution », car « la politique participative contribuerait à améliorer les chances d'un résultat durable en associant tous les acteurs concernés au processus d'élaboration des politiques »<sup>16</sup>.

J'aborderai les questions de recherche suivantes : (1) Dans quelle mesure les acteurs européens prennent-ils en compte les autorités locales au cours du processus de mise en œuvre des arrêts ? (2) Les affaires environnementales illustrent-elles la nécessité de mieux intégrer les autorités locales ? (3) Quel est l'impact de l'exécution des arrêts de la Cour sur l'autonomie locale ? La méthodologie appliquée ici combine une approche juridique traditionnelle en droit<sup>17</sup> et des entretiens<sup>18</sup>. J'ai décidé de me concentrer sur les affaires environnementales comme étude de cas pour deux raisons principales : premièrement, l'environnement est l'un des domaines d'action par excellence des autorités locales et régionales ; deuxièmement, la protection de l'environnement est l'une des priorités actuelles du Congrès<sup>19</sup>. Cet article s'articule autour de trois idées principales : (1) les acteurs locaux sont logiquement dans l'ombre du pouvoir central mais sont de plus en plus visibles institutionnellement ; (2) les affaires environnementales constituent un bon test pour la

---

<sup>11</sup> P. Carozza, "Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law", *AJIL*, vol.97 (2003), pp.38-79.

<sup>12</sup> A. Paulus, "Subsidiarity: Dialogue between the Court and national courts", in CoE, *PluriCourts, Proceedings, The long-term future of the European Court of Human Rights* (Oslo, 7-8 April 2014): H/Inf(2014)1, 57.

<sup>13</sup> Congrès, Rés. 296(2010) révisée, Le rôle des autorités locales et régionales dans la mise en œuvre des droits de l'homme, 19 octobre 2011, §2.

<sup>14</sup> P. C. Schmitter, "Participation in Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect it will Achieve Sustainable and Innovative Policies in a Multilevel Context?", in eds Jürgen R. Grote/ Bernard Gbikpi, *Participatory governance. Political and societal implications*, (Opladen: Leske + Budrich, 2002), p.56.

<sup>15</sup> E. Lambert Abdelgawad, "The Execution of the Judgments of the European Court of Human Rights: Towards a Non-coercive and Participatory Model of Accountability", *ZaöRV*, vol. 69 (2009), pp.397-432.

<sup>16</sup> B. Gbikpi and J. R. Grote, "Introduction: From Democratic Government to Participatory Governance", in eds J. R. Grote/ B. Gbikpi, *Participatory governance. Political and societal implications*, (Opladen: Leske + Budrich, 2002), pp.17-34, p.18.

<sup>17</sup> Notamment sur le site HUDOC-EXEC.

<sup>18</sup> J'ai interrogé six experts juridiques travaillant au Service de l'exécution en avril et mai 2022 : un chef de division et cinq juristes pour la Belgique, l'Allemagne, l'Italie, la Fédération de Russie et l'Espagne. Il y sera fait référence de façon anonyme : 1 (13 mai 2022); 2 (25 avril 2022); 3 (14 avril 2022); 4 (18 mai 2022); 5 (17 mai 2022); 6 (8 avril 2022).

<sup>19</sup> Congrès, Rés. 465 (2021): 2021-2026 Priorités du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, 23 mars 2021.

gouvernance locale et la mise en œuvre des arrêts de la Cour ; leur prise en compte révèle des avantages mutuels pour l'autonomie locale et une meilleure mise en œuvre de la Convention.

## I. Les autorités locales et régionales logiquement dans l'ombre du pouvoir central

Sans surprise, l'Etat fait écran à une prise en compte, quoique non absente, des autorités infranationales dans l'exécution des arrêts de la Cour.

### 1. Une procédure centrée sur le gouvernement central

D'un point de vue institutionnel, le département de l'exécution connaît comme seul contact l'agent du gouvernement. Dans la Recommandation (2008) 2, le Comité des ministres (Comité) a souligné « l'importance de l'information précoce et de la coordination efficace de tous les acteurs étatiques impliqués dans le processus d'exécution », et a donc recommandé aux États membres de « 1. désigner un coordinateur »<sup>20</sup>. Ainsi, les considérations locales relèvent de la seule responsabilité de l'agent gouvernemental et constituent une *terra incognita* (entretien 6) pour le département de l'exécution. Cette affirmation est vraie pour tous les Etats, qu'ils revêtent une forme centralisée, décentralisée ou fédérale.

En règle générale, il n'existe jamais de contact direct entre les organes locaux et le département de l'exécution : il s'agit même d'une « règle de protocole » (entretien 5), afin de ne pas donner l'impression d'une tentative de contournement de l'agent du gouvernement. Toutefois, m'a été rapporté au moins un cas où l'agent du gouvernement a demandé au département de l'exécution de prendre directement contact avec les autorités régionales, ce que le personnel du service de l'exécution a refusé (entretien 4). Une raison pratique de cette règle est liée à la nécessité d'une communication rapide avec les autorités centrales (entretien 1). Par conséquent, la communication avec les autorités locales doit être engagée par les agents gouvernementaux de leur propre initiative, au risque de retarder davantage le résultat de l'exécution (entretien 2). En réalité, les autorités locales sont suspectées d'être moins familières avec les procédures relatives à la mise en œuvre des arrêts de la Cour (entretiens 3 et 5). Dans le rapport annuel du Comité couvrant l'année 2021, on peut lire que « La communication étendue et continue entre le Conseil de l'Europe, les autorités locales et la société civile sur l'exécution de l'arrêt de la Convention dans l'affaire Zorica Jovanović c. Serbie a abouti à la décision de la Cour, en 2021, de radier deux requêtes similaires »<sup>21</sup>, une déclaration tout à fait inhabituelle qui mérite d'être mise en exergue.

En effet, le caractère intergouvernemental de cette procédure est très marqué. Historiquement, le dialogue sur la mise en œuvre était confidentiel et relevait de la compétence des représentations permanentes (donc des ministères des Affaires

---

<sup>20</sup> CM/Rec(2008)2, Rec. du Comité des Ministres aux Etats membres sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, 6 février 2008.

<sup>21</sup> Conseil de l'Europe, Comité, 15<sup>e</sup> Rapport annuel du Comité, Surveillance de l'exécution des arrêts et décisions de la Cour, 2021 (mars 2022), 43-44. Même constat dans le 16<sup>e</sup> Rapport de 2022, mars 2023, p.55.

étrangères)<sup>22</sup>. Par la suite, certains Etats ont décidé de confier ces questions aux Ministères de la Justice. Si la Recommandation 2008(2) a désigné les agents gouvernementaux comme des acteurs clés, deux modèles principaux coexistent : soit ils travaillent sous les auspices d'un ministre particulier (Justice, Affaires étrangères, Finances), soit ils disposent d'un bureau distinct à un niveau politique plus élevé (comme en Croatie). Dans un précédent rapport, j'ai souligné le risque d'une politisation excessive de la question de l'exécution des arrêts, en particulier dans un pays comme l'Azerbaïdjan où l'agent du gouvernement est nommé par le Président<sup>23</sup>.

D'autres raisons peuvent expliquer le manque de communication avec les acteurs locaux : en traitant avec de multiples acteurs, le service de l'exécution serait exposé au risque de devoir jouer le rôle d'arbitre. Il paraît plus confortable de s'appuyer sur un agent du gouvernement capable d'agir avec diligence et de contacter les autorités locales (entretien 4). Le défaut de ressources et de temps au niveau européen a été cité comme une autre raison (Interview 6). En outre, le Congrès et le Département de l'exécution n'ont jamais travaillé ensemble et ce n'est que très récemment (novembre 2023) que des réunions communes ont été lancées. Je n'ai trouvé qu'un seul document dans lequel le Congrès fut informé de la non-exécution d'une affaire<sup>24</sup>.

D'ailleurs, sur le contenu des mesures, les acteurs locaux ne sont pas concernés par le paiement de la satisfaction équitable, en raison du besoin de « simplifier et d'accélérer le paiement de la satisfaction équitable et l'introduction d'un système permettant de récupérer les sommes versées par l'État auprès d'organismes locaux ou autonomes, afin que les autorités et les fonctionnaires dont les actions sont directement impliquées dans la constatation d'une violation n'échappent pas à leur responsabilité »<sup>25</sup>.

En conséquence, il n'existe que très peu de références aux autorités locales, régionales ou municipales dans les résolutions provisoires et finales relatives à l'exécution des arrêts, même si mes entretiens suggèrent une prise de conscience croissante au niveau européen du rôle de ces autorités. D'ailleurs, l'arrêt de la Cour ne cite qu'exceptionnellement les autorités locales<sup>26</sup>. Les gouvernements peuvent, de leur propre initiative, faire référence à leurs organes infranationaux au stade de la mise en œuvre des arrêts<sup>27</sup>. Toutefois, il est

---

<sup>22</sup> Sur cet historique: F. Sundberg, « Le dialogue entre le Comité des Ministres et les autorités nationales », in ed IIDH, *Les mutations de l'activité du Comité des ministres, La surveillance de l'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme par cet organe du Conseil de l'Europe* (Nemesis, Anthemis, 2012), pp.69-93, p.70.

<sup>23</sup> E. Lambert, "Domestic structures and the implementation of general measures: a synthesis of 38 national systems", in CoE/Constitutional Court of the Russian Federation, *International Conference on Enhancing national mechanisms for effective implementation of the European Convention on Human Rights* (2015), pp.77-81, p.78.

<sup>24</sup> CoE, Comité, [CM/Inf\(2003\)52](#), 26 novembre 2003, *Loizidou v Turkey*, arrêt, 28 juillet 1998 (just satisfaction) [ResDH\(2003\)174](#), *Loizidou v Turkey*.

<sup>25</sup> CoE, Comité, Proceedings: The role of government agents in ensuring effective human rights protection, Seminar organised under the Slovak chairmanship of the CoM of the CoE, 2008, <https://rm.coe.int/16806f151b>: p.77.

<sup>26</sup> Entretien 3. Pour une exception, Cour eur. dr. h., arrêt *Moreno Gomez c. Espagne*, 16 novembre 2004, Comité, Rés. CM/ResDH(2008)57, concernant la défaillance de la ville de Valence en matière de pollutions sonores.

<sup>27</sup> CoE, Comité, Rés. (95)252, 17 novembre 1995: Annexe à Rés. DH (95) 252: *Lopez Ostra c. Espagne*: 'the Government of Spain is of the opinion that the competent administrative tribunals and municipal authorities will not fail to adapt their practice to the jurisprudence of the Court in the present case'.

instructif de noter que les gouvernements (dans leurs plans d'action et leurs rapports d'action) se réfèrent assez régulièrement aux organes infranationaux<sup>28</sup>. Il en va de même pour les communications envoyées par les demandeurs et par les gouvernements au titre de la Règle n°9<sup>29</sup>, que les Etats adoptent une organisation fédérale ou non. Ces données semblent confirmer une posture européenne d'autolimitation, consistant à éviter toute ingérence dans la structure interne des États. En outre, les Etats ne semblent pas, pour leur propre défense, invoquer une inaction des autorités locales, pour diverses raisons : les Etats sont parfaitement au fait que l'article 46 de la Convention leur confère une responsabilité première (Entretien 1) et les collectivités locales ne se sont apparemment jamais opposées à la mise en œuvre des arrêts et se seraient même comportées de manière exemplaire.

Néanmoins, le rideau entre le Comité et les autorités locales s'est révélé parfois moins occultant.

## 2. Lever le rideau avec les autorités locales

### *Encourager la représentation des autorités locales*

L'argument selon lequel la structure interne de l'État n'a pas d'importance pour le département d'exécution connaît des limites.

Suite à la Recommandation de 2008, très peu d'États ont en fait mis en place des structures nationales permettant aux pouvoirs locaux de faire entendre leur voix. L'Autriche offre une illustration exceptionnelle : des coordinateurs des droits de l'homme ont été institués en 1998 auprès des ministères fédéraux et des gouvernements provinciaux et « se réunissent au moins deux fois par an pour échanger des informations pertinentes sur les questions relatives aux droits de l'homme »<sup>30</sup>, ce qui a eu un impact très positif. En Croatie, le Conseil d'experts pour l'exécution des arrêts et décisions de la Cour « peut inviter des représentants d'autres instances étatiques ou collectivités locales à participer aux travaux »<sup>31</sup>.

Pourtant, d'autres difficultés sont apparues dans les États où la mise en œuvre des jugements pourrait raviver les tensions entre le centre et la périphérie. En Albanie, l'agent du gouvernement a souligné l'importance de disposer d'une loi d'application afin de « surmonter une certaine réticence et permettre d'obtenir le soutien actif d'institutions nationales clés, qu'elles soient indépendantes (la Cour constitutionnelle) ou autonomes (les municipalités) »<sup>32</sup>. En Ukraine, il a été avancé que les autorités locales sont responsables de la non-exécution des jugements concernant les questions foncières et qu'« il n'y a pas de mécanismes efficaces qui permettraient d'améliorer ce genre de situation »<sup>33</sup>. En Fédération

---

<sup>28</sup> HUDOC (8 Novembre 2022): 2432 des 7365 rapports y font mention, avec des chiffres importants pour l'Ukraine (297), la Pologne (245), la Bulgarie (225), la Croatie (212), la Russie (206) et la Turquie (199).

<sup>29</sup> 23,40% des communications envoyées par les requérants (notamment pour la Russie, Azerbaïdjan et la Turquie) ; 26% pour celles soumises par les gouvernements (Russie, Roumanie, Turquie, Ukraine, Italie, Grèce).

<sup>30</sup> CoE, CDDH, Guide de bonnes pratiques sur la mise en œuvre de la Recommandation (2008)2 du Comité des Ministres sur des moyens efficaces à mettre en œuvre au niveau interne pour l'exécution rapide des arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme: CDDH(2017)R87 Addendum I, 6-9 Juin 2017, §27.

<sup>31</sup> Ibid, §80.

<sup>32</sup> CoE, Comité, Suela Meneri (Albania), Proceedings: The role of government agents in ensuring effective human rights protection, Seminar organised under the Slovak chairmanship of the Committee of the CoE, 2008, <https://rm.coe.int/16806f151b>, 95.

<sup>33</sup> O. Zheka, *Execution of the European Court of Human Rights' judgments in Poland and Ukraine: recommendations for Ukraine*, (Thesis, Central European University, 2015), p.47.

de Russie, l'agent du gouvernement est compétent pour « réclamer aux responsables de l'administration nationale et des collectivités locales les informations nécessaires en leur fixant un délai pour s'exécuter; créer, si nécessaire, des groupes de travail composés de représentants des autorités compétentes (...)»<sup>34</sup>.

Ainsi, selon le Haut-Commissaire aux droits de l'Homme, « les gouvernements locaux devraient s'efforcer de désigner au moins un fonctionnaire responsable de la réalisation des droits de l'homme au niveau local »<sup>35</sup>, au moins dans le cadre de réunions *ad hoc*, en gardant à l'esprit qu'il n'existe pas d'approche unique pour tous.

#### *Lorsque les acteurs locaux voient leur rôle reconnu par le service d'exécution*

Si la demande de dissémination de la documentation européenne auprès des autorités locales semble évidente<sup>36</sup>, dans très peu de résolutions, le Comité a explicitement exigé que des mesures soient adoptées au niveau local. Dans la résolution intérimaire CM/ResDH(2009)43, le Comité rappelle que « les problèmes à l'origine des violations constatées par la Cour dans ces arrêts étaient vastes et de nature complexe, et leur règlement exigeait la mise en œuvre de mesures étendues et complexes, aussi bien au niveau fédéral que local »<sup>37</sup>. Dans une décision (et non une résolution) relative au groupe Khashiyev et Akayeva c. Fédération de Russie concernant des meurtres commis au cours d'opérations antiterroristes en République tchétchène et dans les régions voisines, le Comité « a rappelé aux autorités (...) de déployer d'urgence des efforts supplémentaires, y compris au niveau régional, pour résoudre ce problème (...) »<sup>38</sup>. Il est remarquable de constater que le Comité a demandé à l'État d'envisager des mesures au niveau local en cas de violations structurelles exceptionnelles ou d'atteintes graves. Selon une des personnes interrogées, le Comité n'hésiterait pas à exhorter les autorités locales à agir si elles se montraient réticentes à se conformer à un jugement (Entretien 5).

En outre, les documents émis par les acteurs locaux peuvent servir d'éléments de preuve au département de l'exécution pour évaluer l'évolution de la situation. Le Comité peut même exiger davantage de données sur les pratiques locales<sup>39</sup>. En ce qui concerne les affaires environnementales en Italie, le service de l'exécution a pu s'appuyer sur d'importantes études réalisées par les agences régionales de l'environnement, en particulier sur la pollution de l'air<sup>40</sup>. Une autre illustration est fournie par l'affaire Cuenca Zarzoso c. Espagne concernant l'incapacité des autorités locales à traiter les nuisances sonores ; comme la source de la violation réside dans l'interprétation de la réglementation, le gouvernement a fourni une enquête « publiée par le conseil municipal en 2019 » montrant un changement de pratique<sup>41</sup>. Dans un cas, le gouvernement central a avoué ne pas être en mesure de

---

<sup>34</sup> CoE, CDDH, Guide de bonnes pratiques, §24.

<sup>35</sup> ONU, Haut-Commissaire pour les droits de l'Homme, A/HRC/42/22, 2 juillet 2019, §61.

<sup>36</sup> CoE, Comité, Rés. Intérimaire, ResDH(2004)14, *Sovtransavto Holding v Ukraine*, 11 Février 2004.

<sup>37</sup> Rés. Intérimaire, CM/Res(DH)2009(43), 145 affaires, Groupe Timofeyev, 19 mars 2009. Egalement, Rés. Intérimaire, CM/ResDH(2020)211, *Yuriy Nikolayevich Ivanov, Zhovner group and Burmych and Others v. Ukraine*, 1 Octobre 2020.

<sup>38</sup> CoE, CoM, CM/Del/Dec(2022)1436/H46-24, 10 Juin 2022.

<sup>39</sup> CoE, Supervision of the execution of judgments and decisions of the European Court of Human Rights 2021, *Lashmankin and others group v/Russia*, p.28.

<sup>40</sup> Entretien, 1. CoE, Comité, CM/Notes/1436/H46-11, 10 Juin 2022 : données fournies par l'Agence régionale d'Apulia, concluant à un risque continu pour la santé publique.

<sup>41</sup> CoE, Comité, Communication de l'Espagne dans l'affaire Cuenca Zarzoso : DH-DD(2022)262 (2 Mars 2022).

fournir davantage d'informations sur la pollution de l'air, étant donné qu'elle relevait de la compétence des autorités locales<sup>42</sup>.

En principe, les acteurs locaux ne sont pas impliqués dans l'élaboration et l'adoption des plans d'action et des rapports, même dans les cas où leur rôle a été identifié. Cependant, le Congrès a recommandé d'associer « des représentants des autorités locales et régionales dans l'élaboration des stratégies, politiques et indicateurs nationaux en matière de droits de l'homme, afin d'obtenir leur contribution et de les sensibiliser à leurs responsabilités dans la mise en œuvre des droits de l'homme »<sup>43</sup>. J'ai identifié au moins un cas où la municipalité a joué un rôle actif dans la mise à jour du rapport d'action<sup>44</sup>. La préparation du rapport d'action dans l'affaire *Cuenca Zarzoso c. Espagne* a aidé la ville de Valence à mettre à jour son plan d'action contre la pollution sonore et à adopter des mesures plus strictes en la matière<sup>45</sup>. Cependant, la plupart des cas donnent l'impression que les acteurs locaux ne sont traités que comme des destinataires de mesures unilatérales décidées unilatéralement par le gouvernement central.

Les questions environnementales, qui transparaissent déjà dans nos développements, offrent-elles un terrain fertile pour les acteurs locaux ?

## **II. Les affaires environnementales comme cas d'étude positif pour la gouvernance locale et la mise en œuvre des arrêts de la Cour**

Les acteurs infranationaux sont souvent au cœur du contentieux environnemental ; la mise en œuvre des arrêts va dès lors inévitablement interagir avec les enjeux de démocratie locale.

### **1. Le rôle central des autorités locales dans le contentieux environnemental**

Les questions environnementales relèvent généralement de la compétence des autorités locales (au même titre que l'éducation, l'aide sociale et la culture). Actuellement, les États européens se répartissent en trois modèles : (1) des États où les autorités locales ont une compétence exclusive en matière d'environnement comme en Albanie ou au Danemark. (2) Dans la plupart des pays européens, l'environnement est une compétence partagée entre les organes centraux et locaux, avec une distinction entre compétences exécutives et/ou normatives, une différence de taille pour la mise en œuvre des arrêts<sup>46</sup>. Dans une troisième catégorie, les questions environnementales relèvent de la compétence d'autorités centralisées, comme c'est le cas en Grèce.

---

<sup>42</sup> CoE, Comité, *P. and S. v. Poland*, Supervision of the execution of the European Court's judgments: CM/Notes/1369/H46-13, 5/3/2020 (18 Février 2020).

<sup>43</sup> Congrès, Rec. 280(2010) révisée, Le rôle des autorités locales et régionales dans la mise en œuvre des droits de l'homme, 19 octobre 2011.

<sup>44</sup> CoE, Comité, Communication de l'Espagne dans l'affaire *Cuenca Zarzoso*: DH-DD(2019)239, 4 mars 2019.

<sup>45</sup> Idem.

<sup>46</sup> Par exemple, en Autriche, en vertu des articles 11.1, 14.2, 14a.3, B-VG, « la législation est l'affaire de la Fédération, l'exécution celle des Länder (...) » concernant « l'évaluation de l'impact sur l'environnement pour les projets relatifs aux questions pour lesquelles des effets matériels sur l'environnement sont à prévoir ». En Italie, les provinces ont certaines compétences en matière d'environnement et les régions jouissent de pouvoirs exécutifs étendus.

Deux affaires importantes illustrent l'implication des autorités locales dans le processus de mise en œuvre. L'arrêt *Di Sarno contre Italie* concernait de graves lacunes dans la gestion des déchets en Campanie. Devant la Cour, le gouvernement a fait valoir notamment que « les difficultés rencontrées en Campanie étaient imputables à des facteurs de force majeure tels que la présence de la criminalité organisée dans la région »<sup>47</sup>. De surcroît, « les autorités italiennes ont également expliqué que les feux dans les rues avaient été allumés par la population locale pour brûler les déchets et que l'État ne pouvait donc pas être tenu pour responsable »<sup>48</sup>, ayant rempli son devoir de vigilance<sup>49</sup> : aussi, le risque de dissociation entre l'État et ses branches administratives n'est pas purement théorique, en particulier en période de grave crise économique et de nécessité de transition écologique, qui fera peser une charge financière plus lourde sur les comptes publics. Suite à une condamnation dans cette affaire par la Cour de justice de l'Union européenne le 16 juillet 2015, la loi régionale n° 14 a été adoptée le 26 mai 2016, laissant inchangées les compétences des municipalités et a réorganisé les zones territoriales optimales. Dès lors, la mise en œuvre de l'arrêt de Strasbourg a obligé l'État et les autorités locales à davantage coopérer : le 20 juillet 2017, le ministère de l'Environnement et la région de Campanie ont signé un protocole de suivi. Le 19 novembre 2018, un « protocole d'accord » a été signé par la présidence du Conseil des ministres, la région de Campanie et plusieurs autres ministères « pour assurer la coopération entre les instances locales et centrales impliquées dans la prévention, la surveillance, le contrôle et l'assainissement environnemental du territoire dans la région de Campanie »<sup>50</sup>. En conséquence, les municipalités sont désormais tenues de communiquer aux régions des données sur les déchets produits et leur traitement, faute de quoi elles risquent d'être exclues de l'application des réductions de la taxe sur les déchets. Cette affaire a manifestement contraint l'État central à mieux aider la région, où l'état d'urgence a été déclaré entre 1994 et 2009. L'affaire jugée en 2012 et placée sous contrôle renforcé, est cependant toujours pendante.

L'affaire *Cordella contre Italie* (jugée en 2019, sous procédure renforcée et également toujours pendante) est tout particulièrement intéressante en raison des divergences de vues entre le maire et les autorités nationales. Après avoir envoyé une lettre au président du Conseil des ministres et au ministère de l'Environnement pour exiger des mesures, le maire de Tarente a ordonné, en mars 2020, la fermeture d'une aciérie soupçonnée de poser des problèmes de santé publique et a adopté un plan d'urgence. Arcelor Mittal a réagi en attaquant le maire de Tarente devant le tribunal administratif, lequel a, le 24 avril 2020, suspendu l'ordonnance municipale jusqu'en octobre 2020 et a demandé des informations supplémentaires avant de prendre une décision sur le fond<sup>51</sup>. Le gouvernement a également considéré que la mesure d'urgence était inexécutable. Toutefois, les décisions adoptées par le Comité ne font nullement référence à l'opposition entre les autorités locales et nationales.

Ainsi, dans ces deux affaires pour lesquelles des tensions entre le centre et la périphérie sont apparues clairement, le service de l'exécution et le Comité ont évité de prendre parti.

---

<sup>47</sup> Cour eur. dr. h., *Di Sarno c Italie*, 10 avril 2012, §99.

<sup>48</sup> CoE, Comité, H46-13 *Di Sarno and Others v. Italy*: CM/Notes/1348/H46-13 (6 juin 2019).

<sup>49</sup> *Idem*, §100.

<sup>50</sup> *Idem*.

<sup>51</sup> CoE, Comité, Communication du requérant (28/05/2020) dans l'affaire *Cordella et autres c Italie*: DH-DD(2020)471, 29 mai 2020.

Sur le fond, comment l'implication accrue des autorités infra-nationales sert-elle la démocratie locale et la mise en œuvre de la Convention ?

## 2. Autonomie locale et mise en œuvre des arrêts : un avantage mutuel évident

Notre étude empirique révèle, d'une part, que la mise en œuvre des arrêts contribue à renforcer la coopération entre les acteurs centralisés et décentralisés et, d'autre part, que l'implication des acteurs locaux permet un meilleur respect de la Convention.

*Que fait la mise en œuvre des arrêts à l'autonomie locale ?*

La littérature à ce jour a montré que le respect des arrêts rendus par la Cour exige des organes nationaux des ressources, de l'expertise, une capacité à promulguer et à appliquer des lois et des politiques, ainsi qu'un pouvoir politique important, ce qu'illustrent, semble-t-il le Royaume-Uni et l'Autriche<sup>52</sup>. En Autriche, le service constitutionnel collabore avec tous les ministères compétents. Au Royaume-Uni, « les dispositions nationales de mise en œuvre (...) combinent des structures habilitées de coordination centralisée avec des processus d'examen et de suivi qui garantissent l'engagement décentralisé des différents ministères, agences et branches de l'État qui ont la compétence d'agir en réponse aux différents arrêts de la Cour de Strasbourg »<sup>53</sup>. Mes conclusions soutiennent ces constats et soulignent l'importance de la coopération, institutionnalisée ou non.

D'ailleurs, les études comparatives réalisées par le Congrès donnent quelques indications de défaillances de la démocratie locale: le manque de clarté dans la répartition des pouvoirs entre le centre et la périphérie<sup>54</sup>. Plus largement, le manque d'autonomie au niveau local en raison de la supervision étroite de l'État est bien documenté. En outre, le manque de ressources financières et de personnel a été spécialement reconnu en Italie. Alors que le Congrès a énoncé que « l'application des droits de l'homme dans les politiques de terrain servira à atteindre l'objectif de renforcement de la démocratie locale et régionale dans toute l'Europe »<sup>55</sup>, la réalité offre sans doute une image plus complexe et plus nuancée. Selon M. Francesco Crisafulli, « lorsqu'il s'agit d'exécuter des jugements, l'État qui doit honorer ses obligations internationales n'a d'autre choix que de diminuer la force de ses propres principes : cela est certainement vrai pour la légitimité politique et l'autonomie locale (...) »<sup>56</sup>.

La réponse à la question de savoir ce que fait l'exécution des arrêts à l'autonomie locale n'est pas aisée et dépend beaucoup des choix faits par les autorités centrales (Entretien 5).

Inévitablement, la mise en œuvre des arrêts peut servir d'indicateur des diverses pratiques au niveau local. La Cour a pu dénoncer les règles excessivement restrictives quant à l'indemnisation des expropriations d'urgence par les autorités locales en Italie, facilitant

---

<sup>52</sup> D. Anagnostou and A. Mungiu-Pippidi, "Domestic Implementation of Human Rights Judgments in Europe: Legal Infrastructure and Government Effectiveness Matter", *EJIL*, vol. 25, no. 1 (2014), pp.205-227, p.221.

<sup>53</sup> *Idem*, 222.

<sup>54</sup> Pour l'Albanie, l'Estonie et l'Italie : Congress, Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Albania: CG(2021)41-14final (22 septembre 2021), §126; Congress, Local democracy in Estonia: CPL32(2017)04final (29 mars 2017), §87; Congress, Local and regional democracy in Italy: CG33(2017)17final (18 Octobre 2017), §193.

<sup>55</sup> Congrès, Rés. 427 (2018): Promoting human rights at local and regional level, 27 mars 2018.

<sup>56</sup> F. Crisafulli, in *Proceedings: The role of government agents (...)*, p.93.

l'exécution de l'affaire<sup>57</sup>. Le Comité, dans une résolution intérimaire contre la Pologne, a exhorté « les autorités à veiller à ce que l'avortement légal et l'examen prénatal soient effectivement accessibles dans tout le pays sans disparités régionales substantielles »<sup>58</sup>. La mise en œuvre de l'affaire Wenner contre Allemagne a révélé des spécificités dans la prison bavaroise de Kaisheim concernant le manque d'accès aux traitements de substitution aux opiacés : la résolution finale prend acte d'un changement des pratiques régionales et la mise en place d'un programme de recherche<sup>59</sup>. La mise en œuvre de l'arrêt Hellig contre Allemagne, au sujet de la détention du requérant en cellule de sécurité pendant sept jours sans vêtements, a conduit le service de l'exécution à Strasbourg à comparer la situation dans les différents Länder<sup>60</sup>. En ce qui concerne les mesures individuelles non pécuniaires, suite à l'affaire S.V. contre Italie, relative à une violation de l'article 8, le tribunal de Rome a ordonné aux autorités municipales de modifier la mention du sexe et du prénom du requérant dans les registres de l'état civil après sa conversion sexuelle afin que l'affaire puisse être clôturée<sup>61</sup>.

La mise en œuvre de la CEDH a dévoilé aussi des divergences entre les territoires européens et leurs départements d'outre-mer. L'arrêt Corallo c. Pays-Bas concernait les conditions de détention gravement inappropriées au commissariat de Philipsburg à St Maarten. Depuis l'octroi du statut d'autonomie en 2010, les tentatives d'amélioration des conditions de détention ont échoué et un accord formel entre Saint-Martin et les Pays-Bas n'a jamais pu être conclu. La mise en œuvre de l'arrêt a rendu cette coopération possible pour la première fois grâce à la conclusion d'un accord avec le Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets en décembre 2022 ; « la coopération entre le royaume et St Maarten s'est intensifiée afin d'améliorer la formation et les compétences du personnel pénitentiaire »<sup>62</sup>. Il est ainsi fait mention de programmes de formation organisés pendant l'année 2022<sup>63</sup>. En France, l'affaire Moustahi a révélé la nécessité pour le gouvernement central d'aligner les règles de Mayotte sur les règles de droit commun en matière d'accès à la justice des mineurs comme sollicité par des ONG et le Défenseur des Droits<sup>64</sup> et par le secrétariat du service de l'exécution<sup>65</sup>.

Dans d'autres situations, l'inquiétude portait davantage sur le manque de ressources financières et d'expertise. En Roumanie, concernant des affaires de violence domestique, la Commissaire aux droits de l'homme a demandé aux autorités roumaines « d'allouer des ressources suffisantes à l'Agence pour l'égalité des chances et aux autorités locales et de

---

<sup>57</sup> CoE, Comité, Rés. CM/ResDH(2021)397, *Seven cases v Italy*, 8 décembre 2021.

<sup>58</sup> CoE, Comité, Rés. intérimaire CM/ResDH(2021)44, *Tysiqc, R.R. and P. and S. v Poland*, 11 mars 2021.

<sup>59</sup> CoE, Rés. Finale, 2023(152), 28 juin 2023. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680ab67f0> (15 octobre 2023).

<sup>60</sup> Comité, Action report, DH - DD(2012)360, 3 avril 2012. Rés. CM/ResDH(2012)126, 7 Octobre 2011.

<sup>61</sup> CoE, Comité, Rés. CM/ResDH(2020)131, *S.V. v Italy*, 1 juillet 2020.

<sup>62</sup> DH-DD(2023)48, Plan d'Action, Communication des Pays-Bas, 10 janvier 2023, §29.

<sup>63</sup> Idem, §35.

<sup>64</sup> DH-DD(2023)540, Communication d'une ONG (La Cimade) (18 avril 2023), 2 mai 2023, p.11. DH-DD(2023)541, Communication d'ONG (GISTI, Avocats pour la Défense des Droits des Etrangers (ADDE) et Syndicat des avocats de France (SAF)) (19 avril 2023), 2 mai 2023. DH-DD(2023)542, Communication d'une INDH (Défenseur des droits) (14 avril 2023), 2 mai 2023.

<sup>65</sup> CoE, Comité, CM/Notes/1428/H46-10, 9 Mars 2022 ; CM, CM/Notes/1468/H46-10, décision du 7 juin 2023, <https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22:%22Moustahi%22%22,%22execidentifieur%22:%22004-56110%22%7D> (15 octobre 2023).

comté pour leur travail de lutte contre la violence fondée sur le sexe et de promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes », à « renforcer la coordination et la coopération interinstitutionnelles »<sup>66</sup>. Suite aux affaires *De Luca et Pennino c. Italie*, concernant l'impossibilité pour les requérants de faire exécuter un jugement définitif contre une autorité municipale devenue insolvable, la somme a été finalement versée au requérant<sup>67</sup> suite à l'adoption du décret du 4 juillet 2015 pour faciliter la couverture financière des municipalités en détresse<sup>68</sup>. Dans la résolution intérimaire de l'affaire *Sovtransavto Holding c. Ukraine*, le Comité a salué « les réformes adoptées en 2002 visant à renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire, en particulier la création de l'administration judiciaire de l'État et les nouvelles dispositions en vertu desquelles les tribunaux sont financés par le budget central de l'État plutôt que par les budgets des autorités locales »<sup>69</sup>. En effet, le risque serait de ponctionner des ressources déjà limitées des collectivités locales<sup>70</sup>. Aussi, le Congrès, dans sa Recommandation 280(2010), a demandé au Comité « d'inviter tous les États membres à : veiller à ce que l'allocation des ressources financières aux collectivités locales et régionales soit fixée à un niveau approprié afin que ces collectivités aient les moyens de mettre en œuvre correctement les droits de l'homme et d'examiner et de développer leurs propres activités pour qu'elles soient conformes à ces droits »<sup>71</sup>. En outre, les acteurs locaux peuvent voir leur responsabilité civile réaffirmée ou accrue en raison de l'obligation de se conformer à la Convention. Après l'affaire *R.K. et A.K. contre le Royaume-Uni* et « à la suite de l'entrée en vigueur, le 2 octobre 2000, de la loi de 1998 sur les droits de l'homme, une personne dans la situation des requérants pouvait intenter une action contre une autorité locale en vertu de l'article 7 de cette loi (c'est-à-dire l'article 7(1) pris ensemble avec les articles 7(7) et 6(1)) pour une violation alléguée de l'article 8 de la Convention »<sup>72</sup>. Dans certains cas, la mise en œuvre des arrêts donne l'occasion d'affirmer explicitement la responsabilité des acteurs locaux et nationaux<sup>73</sup>. Suite à l'exécution de l'arrêt *Hornsby contre Grèce*, et selon l'article 1 de la loi 3068/2002 du 14 novembre 2002, « l'État, les autorités locales et toutes les autres personnes morales de droit public sont tenus de se conformer rapidement aux décisions judiciaires et de prendre toutes les mesures nécessaires pour s'acquitter de cette obligation et pour exécuter les décisions judiciaires »<sup>74</sup>. En outre, un amendement constitutionnel permet l'exécution forcée des jugements à l'encontre de l'État, des autorités locales et des personnes morales de droit public (nouvel article 94, §4).

Cependant, lorsque des mesures générales doivent être adoptées par les pouvoirs régionaux ou locaux, leur autonomie peut, du moins en théorie, constituer un obstacle. En Autriche, « les mesures générales requises doivent être prises par les autorités compétentes de tous

---

<sup>66</sup> CoE, Comité, Communication du Commissaire aux droits de l'Homme (21 juillet 2020), *Balsan v. Romania* : DH-DD(2020)637, 29 juillet 2020, §18.

<sup>67</sup> CoE, Comité, Rés. CM/ResDH(2021)311, Execution of the judgments of the ECtHR, *De Luca v Italy*, 10 novembre 2021. L'affaire *Pennino* (pour ce qui concerne les mesures générales) est toujours pendante.

<sup>68</sup> CoE, Comité, Action Report, Communication from Italy concerning the cases of *Pennino and De Luca v Italy*: DH-DD(2016)408, 12 Avril 2016.

<sup>69</sup> Rés. Intérimaire ResDH(2004)14, affaire *Sovtransavto Holding contre l'Ukraine*, 11 février 2004.

<sup>70</sup> ONU High Commissioner for Human Rights, Local government (...): A/HRC/42/22, 2 juillet 2019, §51.

<sup>71</sup> Congrès, Rec. 280(2010) rév., Rôle des collectivités territoriales dans la mise en œuvre des droits de l'Homme, 19 octobre 2011.

<sup>72</sup> CoE, Comité, Rés. CM/ResDH(2010)25, *R.K. and A.K. v the United Kingdom*, 4 mars 2010 (notre traduction).

<sup>73</sup> CM/Notes/1436/H46-7, 10 juin 2022, *Stanev v. Bulgaria*.

<sup>74</sup> CoE, Comité, Rés. ResDH(2004)81, 9 décembre 2004.

les Länder ou des Länder concernés. Il n'existe pas d'organe spécifique ayant la compétence de donner une instruction formelle afin de contraindre légalement les Länder à exécuter un arrêt »<sup>75</sup>. Il en va de même pour l'Allemagne, mais le bureau de l'agent « peut faire usage de son rôle consultatif pour atteindre même les organes décisionnels des Länder »<sup>76</sup>, et pour la Suisse, où « le Conseil fédéral se limite à transmettre l'arrêt au gouvernement cantonal concerné sans y ajouter de directives ou de recommandations »<sup>77</sup>.

Des mesures alternatives peuvent consister à trouver des solutions au niveau local en renforçant le cadre normatif. Par exemple, en ce qui concerne les logements sociaux pour les Roms en Bulgarie (Yordanova et autres contre Bulgarie), la Commissaire a rendu visite aux autorités locales et a recommandé en particulier « d'adopter des mesures législatives pour établir un cadre approprié pour les mesures de logement prises par les autorités locales »<sup>78</sup>. À la suite de l'affaire Grimkovskaya contre l'Ukraine, une loi adoptée le 23 mai 2017, a conféré aux administrations régionales de nouveaux pouvoirs et obligations pour réaliser des évaluations de l'impact environnemental des activités prévues<sup>79</sup>. Parfois, des transferts de compétences peuvent même être effectués en faveur du niveau le plus bas. À la suite de l'arrêt Cuenca Zarzoso contre Espagne relatif à la pollution sonore, les pouvoirs de sanction ont été transférés du gouvernement régional, « qui, en raison d'un manque de ressources, ne sanctionnait pas les infractions », aux municipalités<sup>80</sup>. Le manque de coopération entre les autorités administratives a été explicitement souligné par la Cour dans l'affaire Kolyadenko et autres c/Russie. En conséquence, la réglementation a été modifiée en 2012 pour définir quatre régimes fonctionnels et quatre niveaux de réaction (local, régional, fédéral et spécial). Des mesures supplémentaires ont été adoptées par les autorités régionales. Un système national unifié de prévention et de réaction aux situations d'urgence a été élaboré et l'arrêt a été traduit et diffusé auprès des autorités locales et régionales<sup>81</sup>.

Ainsi, conformément au principe de subsidiarité, une répartition plus efficace des pouvoirs a pu être réalisée.

A l'inverse, la mise en œuvre des arrêts, lorsqu'elle révèle un manque de capacité et/ou de ressources au niveau local, peut être utilisée par les autorités centrales pour renforcer leur hégémonie. Une illustration est fournie par l'arrêt Dzemyuk contre Ukraine, dans lequel il a été jugé que la supervision centrale devait être renforcée pour assurer un meilleur respect des réglementations environnementales au niveau local<sup>82</sup>.

Enfin et surtout, la mise en œuvre des arrêts a permis de renforcer la coopération entre le centre et la périphérie. Des réunions entre un ministère et des autorités régionales sont explicitement mentionnées dans certaines résolutions<sup>83</sup>. En Bulgarie, à la suite de l'arrêt Yordanova et autres c. Bulgarie, « des réunions et des discussions fructueuses ont eu lieu (et

---

<sup>75</sup> CoE, CDDH, Guide to Good practice (...): CDDH(2017)R87 Addendum I, 6-9 juin 2017, §72.

<sup>76</sup> Idem.

<sup>77</sup> Idem.

<sup>78</sup> CoE, Commissaire aux droits de l'Homme, affaire *Yordanova and Others v. Bulgaria*: CommDH(2020)23, 16 octobre 2020, §24.

<sup>79</sup> Comité, Rés. CM/ResDH(2020)88, *Grimkovskaya v Ukraine*, 4 juin 2020.

<sup>80</sup> CoE, Comité, Action Report, affaire *Cuenca Zarzoso v. Spain*: DH-DD(2019)239, 4 mars 2019.

<sup>81</sup> Cour eur. dr. h., *Kolyadenko and others v Russia*, 9 juillet 2012, §185. CoE, Comité, Action plan – Communication, affaire *Kolyadenko*: DH-DD(2013)567, 22 mai 2013.

<sup>82</sup> Cour eur. dr. h., *Dzemyuk c. Ukraine*, 4 septembre 2014.

<sup>83</sup> CoE, Comité, Rés. CM/ResDH(2013)155, *Two cases v the Czech Republic*, 11 septembre 2013.

continuent d'avoir lieu) avec des représentants des municipalités locales »<sup>84</sup> au sein de comités ad hoc concernant les expulsions forcées de Roms. En Roumanie, « des points de contact individuels ont été établis (de manière informelle) » afin que des consultations par le biais de demandes écrites, de deux réunions de travail et de visites sur le terrain puissent être menées avec les autorités locales. Les autorités locales doivent fournir à l'agent gouvernemental des rapports annuels sur les progrès réalisés avec les Roms. Il a été reconnu que les autorités locales (contrairement aux entités centrales) ont de bonnes relations avec les différentes communautés<sup>85</sup>.

La mise en œuvre des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme peut alors constituer une véritable opportunité pour la démocratie locale, même si des tendances plus ou moins centralisatrices peuvent être choisies. L'inverse est encore plus vrai : les acteurs locaux contribuent à une meilleure mise en œuvre des arrêts.

#### *L'implication des autorités infranationales au service de la mise en œuvre de la Convention*

Comme l'ont affirmé Barbara Oomen et Moritz Baumgärtel, « les autorités locales ont le potentiel pour répondre à ces préoccupations, à la fois en raison de leur rôle clé dans la prestation de services et de leur proximité avec la population »<sup>86</sup>. La diffusion auprès des autorités locales ou régionales (et pas seulement nationales) a été assez souvent mentionnée par l'État comme l'une des mesures prises pour se conformer à l'arrêt<sup>87</sup>. L'implication des acteurs locaux augmenterait leur capacité à mieux mettre en œuvre les droits fondamentaux et, par conséquent, à prévenir de futures violations de la convention. De même, la Résolution 365 (2014) adoptée par le Congrès « 5. invite sa commission de suivi à (...) poursuivre ses activités de sensibilisation sur le rôle que les autorités locales peuvent jouer dans la promotion des droits de l'homme aux niveaux local et régional (...) »<sup>88</sup>. De manière plus générale, les personnes interrogées ont avoué qu'il restait « beaucoup à faire » (Entretien 6) en ce qui concerne les activités de sensibilisation en faveur des acteurs locaux. Ces activités devraient probablement être coordonnées par le Congrès, la Commissaire et la Direction des droits de l'homme. Si les autorités locales devenaient les bénéficiaires directs des activités/programmes de soutien financier/de sensibilisation, ces derniers cibleraient plus directement des besoins spécifiques<sup>89</sup>.

L'engagement des acteurs locaux peut également contribuer à dépolitiser la question de la mise en œuvre des arrêts. La proximité des acteurs locaux avec les citoyens et les ONG est supposée bénéfique pour une meilleure protection des droits fondamentaux, comme l'a noté le Congrès<sup>90</sup>. Toutes les personnes interrogées ont reconnu que les acteurs locaux ont

---

<sup>84</sup> CoE, CDDH, Guide to good practice (...), §85.

<sup>85</sup> Idem, §85.

<sup>86</sup> B. Oomen and M. Baumgärtel, "Frontier Cities: (...)", 614.

<sup>87</sup> Par exemple : CoE, Comité: Réso. CM/ResDH(2018)419, *Two cases v Russian Federation*, 14 novembre 2018; Réso. CM/ResDH(2013)237, *Buckland v the United Kingdom*, 20 novembre 2013.

<sup>88</sup> Congrès, Réso. 365(2014), Bonnes pratiques pour la mise en œuvre des droits de l'Homme aux niveaux local et régional dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et dans d'autres Etats, 25 mars 2014.

<sup>89</sup> F. Terruso, "Complementing traditional diplomacy: regional and local authorities going international", *European View*, vol. 15 (2016), pp.325–334.

<sup>90</sup> Congrès, Réso. 296(2010), op. cit..

toujours réagi très positivement à la mise en œuvre des arrêts<sup>91</sup>. Aucune des personnes interrogées n'a eu connaissance d'une quelconque réticence de leur part, bien au contraire.

Un problème au niveau local peut entraîner des changements au niveau national en raison des lacunes de la loi elle-même. Après l'arrêt M.G. contre le Royaume-Uni concernant « le manquement des autorités locales à leur obligation positive de protéger la vie privée et familiale du requérant en ce qu'elles ne lui ont pas accordé un accès complet, entre avril 1995 et mars 2000, aux dossiers des services sociaux relatifs à la période pendant laquelle il a été pris en charge par les autorités locales en tant qu'enfant », la loi de 1998 sur la protection des données a été modifiée<sup>92</sup>. Suite à l'arrêt pilote dans l'affaire Maria Atanasiu et autres contre Roumanie, le nouveau mécanisme mis en place en 2013 a permis un meilleur traitement des demandes de réparation et d'indemnisation tant au niveau local qu'au niveau de l'Etat<sup>93</sup>.

L'implication des acteurs nationaux et locaux dans le processus de mise en œuvre s'est avérée fondamentale dans les cas où les autorités nationales tolèrent des politiques locales incompatibles avec la Convention et pour éviter un risque de ping-pong institutionnel. Dans les affaires bulgares concernant l'accès au logement social pour la population rom, la Commissaire a observé que « les autorités nationales invoquent souvent l'autonomie fonctionnelle et financière des autorités locales ou régionales pour justifier leur manque d'implication dans la protection des droits des Roms en matière de logement ou pour détourner leur responsabilité des violations de ces droits, y compris dans le contexte des expulsions forcées »<sup>94</sup>. Dans cette affaire, le Commissaire a également noté que les autorités locales « semblaient indifférentes à la situation des personnes concernées »<sup>95</sup>.

## Conclusion

Il ressort de cette étude empirique un certain nombre d'enseignements. Les affaires environnementales illustrent bien la manière dont les autorités locales sont de plus en plus impliquées dans la mise en œuvre des arrêts de la Cour et révèlent des tensions entre le centre et la périphérie dans lesquelles le Comité a soigneusement refusé d'interférer. De manière plus générale, j'ai identifié des avantages significatifs à ce que les autorités locales soient impliquées dans le processus de mise en œuvre ; le premier est de contribuer à sensibiliser les autorités locales au respect des droits fondamentaux. La mise en œuvre des arrêts a également contraint les gouvernements centraux à renforcer la coopération avec les entités régionales et locales pour plus de concertation et de solidarité. Il ne s'agit pas tant de renforcer ou d'affaiblir la démocratie locale que de rapprocher les acteurs centraux et décentralisés. Il apparaît également que les États fédéraux ou régionaux (notamment l'Autriche, le Royaume-Uni, la Belgique) obtiennent généralement de meilleurs résultats, en raison des relais existants pour une concertation des mesures à prendre suite à un constat de violation de la Convention ; les autorités infranationales sont habilitées à prendre des

---

<sup>91</sup> Ce que semble illustrer la Suisse : F. Schürmann, « Die Kantone und die Umsetzung der Urteile des EGMR: Die Sicht des Bundes », in eds S. Besson & E. Maria Belser, *La convention européenne des droits de l'homme et les cantons/ Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Kantone* (Freiburg, Schulthess, 2014), pp.161-184.

<sup>92</sup> CoE, Comité, Rés. CM/ResDH(2010)137, *M.G. v the United Kingdom*, 15 septembre 2010.

<sup>93</sup> CoE, Comité, CM/Notes/1436/H46-20, 10 juin 2022.

<sup>94</sup> CoE, Commissaire aux droits de l'Homme, affaire *Jordanova and Others v. Bulgaria*: CommDH(2020)23, 16 octobre 2020, §14.

<sup>95</sup> Idem.

mesures et disposent des ressources nécessaires pour le faire. En effet, les concepts de coopération et de solidarité sont profondément incarnés dans les systèmes étatiques fédéraux. Par conséquent, l'implication des acteurs locaux s'est avérée plus difficile pour les pays plus centralisés. A cet égard, le concept de subsidiarité y a été négligé. En revanche, l'idée d'une gouvernance participative (impliquant les questions clés de l'acceptabilité et de la durabilité des mesures à adopter) semble beaucoup mieux reconnue aujourd'hui.