

53<sup>ème</sup> réunion du CADHI  
Strasbourg, 23 mars 2017

Guido Raimondi  
Président de la Cour européenne des droits de l'homme

Madame la Présidente,  
Mesdames et Messieurs,

Je souhaite, pour commencer, vous remercier de m'avoir invité à m'exprimer aujourd'hui devant vous. Je mesure l'importance de votre Comité et le rôle éminent que ses membres jouent dans leurs capitales respectives.

Votre ordre du jour témoigne également de ce que les sujets d'intérêt commun entre la Cour européenne des droits de l'homme et le CAHDI sont nombreux, pour ne citer que la question de l'immunité des États et des organisations internationales ou encore celle relative aux mesures nationales d'application des sanctions des Nations Unies.

Je sais aussi que votre composition est variée. Il y a en effet parmi vous des spécialistes du mécanisme de la Convention européenne des droits de l'homme (je pense aux agents des gouvernements que j'ai plaisir à revoir aujourd'hui), mais vous comptez également des internationalistes de grand renom qui sont moins familiers de nos procédures et de notre actualité.

C'est la raison pour laquelle, si vous me le permettez, je vais commencer par vous présenter, en quelques mots, la situation de la Cour européenne des droits de l'homme. Puis, dans un second temps, j'évoquerai, comme cela figure à votre agenda, les affaires devant la Cour européenne des droits de l'homme qui impliquent des questions de Droit international public.

S'agissant de la première partie de mon intervention, je prie ceux qui, parmi vous, sont également agents de leur gouvernement devant la Cour de m'excuser si un certain nombre d'informations que je vais vous donner sont déjà connues d'eux.

Notre Cour, contrairement à la Cour internationale de Justice qui vous est très familière et qui jouit d'une compétence matérielle générale, a une vocation régionale. Alors que toutes les affaires portées devant la C.I.J. sont des affaires interétatiques, notre juridiction traite principalement de requêtes individuelles, même si les affaires interétatiques sont prévues par l'article 33 de la Convention. Notre mission est donc, principalement, la protection des droits individuels. Les requêtes qui nous parviennent sont excessivement nombreuses et, il y a quelques années, les affaires pendantes devant nous avaient atteint le chiffre considérable de 160 000. L'entrée en vigueur du Protocole n° 14 et les nouvelles méthodes de travail introduites au sein de la Cour ont permis de faire baisser ce nombre dans des proportions considérables et de le ramener à 65 000 à la fin de l'année 2015. Toutefois, cette embellie a été de courte durée.

En effet, en 2016, des événements graves se sont produits en Europe, qui ont inévitablement eu un impact sur notre activité.

Le nombre d'affaires pendantes a donc considérablement augmenté l'an dernier (32 % d'affaires entrantes supplémentaires en 2016) et s'élève, au 1<sup>er</sup> mars, à environ 88 000.

Il y a plusieurs enseignements à tirer de ces chiffres. D'abord, 78 % de nos affaires sont en provenance de six pays seulement. Pour deux d'entre eux, la Hongrie et la Roumanie, la progression en 2016 a été plus que considérable. En effet, le nombre d'affaires en provenance de ces deux pays a respectivement augmenté de 95 % et de 108 % en une année. Dans les deux cas, ces affaires concernent essentiellement des questions relatives aux conditions de détention. Certes, il s'agit là d'affaires prioritaires, puisqu'elles relèvent de l'article 3 de la Convention, lequel interdit les traitements inhumains et dégradants, mais ce sont en réalité des affaires répétitives, qui reflètent des difficultés de nature systémique ou structurelle et exigent que des solutions globales soient trouvées au niveau interne. Cela implique des efforts politiques et budgétaires importants, comme le reconnaissent les responsables politiques de ces pays, que j'ai rencontrés.

Ensuite, vient le cas de la Turquie. Depuis la dramatique tentative de coup d'État de juillet dernier, la Turquie est remontée en première/deuxième position avec une augmentation très significative du nombre d'affaires.

Personne ne doit sous-estimer l'impact de cet événement tragique sur le peuple turc et sur son gouvernement et je tiens à saluer le rôle très important joué dans ce contexte par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui a maintenu le dialogue avec les autorités turques.

À la date du 1<sup>er</sup> mars, nous avons reçu 11 232 nouvelles requêtes relatives aux événements post-15 juillet, dont près de 5 000 en janvier et février de cette année. Parmi ces requêtes, 695 ont été déclarées irrecevables par un juge unique (il s'agissait principalement de requêtes concernant la détention provisoire) ; 3 ont été déclarées irrecevables par une décision de chambre pour non-épuisement des voies de recours internes (ce sont les affaires *Mercan*, *Zihni et Çatal*).

Dans la décision *Mercan*, la requête portait sur la régularité de la détention provisoire d'une magistrate ; dans la décision *Zihni*, il s'agissait du cas d'un enseignant révoqué et, enfin, dans la décision *Çatal*, il s'agissait de la requête d'une juge révoquée après la tentative de coup d'État. Cette dernière requête a été jugée irrecevable car la législation nationale prévoit une nouvelle voie de recours interne pour contester une telle révocation.

Ces trois décisions sont très importantes. Elles rappellent que, de notre point de vue, dans ce moment de crise très grave, même si l'accès à la Cour reste ouvert, le principe de subsidiarité doit s'appliquer pleinement.

Cela signifie que ces requérants, comme tous les autres, doivent épuiser les voies de recours internes avant d'introduire une requête devant notre Cour, pour autant que ces recours existent et soient considérés comme efficaces.

Jusqu'à présent, notre Cour a considéré le recours devant la Cour constitutionnelle turque comme un recours efficace et conforme à notre jurisprudence. Cependant, cette logique de subsidiarité ne pourra pas perdurer si la Cour constitutionnelle se déclare incompétente. Dans cette éventualité, la Cour de Strasbourg serait submergée par des dizaines de milliers d'affaires. C'est pourquoi il est essentiel pour nous, mais surtout pour la démocratie et l'État de droit en Turquie, que la voie judiciaire nationale reste ouverte aux personnes affectées par les mesures d'urgence.

Je fonde d'ailleurs beaucoup d'espoir dans la Commission qui a été créée par le décret-loi du 23 janvier 2017 pour examiner les recours contre les décisions prises à la suite de la tentative de coup d'État. Le fait qu'un recours juridictionnel ait été prévu me semble évidemment très

important. Il est essentiel qu'un tel mécanisme puisse fonctionner. Cette position ne préjuge en rien, évidemment, d'un éventuel examen de la question de l'effectivité du recours en question, et notamment de la capacité des juridictions nationales à établir une jurisprudence uniforme et compatible avec les exigences de la Convention.

Quelques mots de la crise des migrants qui a commencé à partir de l'été 2015 et s'est poursuivie en 2016. Cette crise n'a pas eu un impact significatif sur notre activité. Cela étant, il n'est pas exclu qu'une fois les demandes d'asile examinées et en cas de rejet, des affaires soient introduites devant notre Cour. En tout état de cause, cela ne s'est pas produit pour l'instant.

J'évoquais au début de mon intervention les requêtes étatiques. Elles sont, comme vous le savez, peu nombreuses devant notre Cour. Toutefois, les conflits récents sur notre continent ont eu une incidence sur notre activité et sont à l'origine de plusieurs requêtes entre des États membres du Conseil de l'Europe. Des requêtes, certes peu nombreuses, mais qui sont très complexes et délicates.

J'aimerais vous en dire quelques mots brièvement. Pour mémoire, dans une première affaire *Géorgie c. Russie*, la Cour a conclu, dans un arrêt rendu le 3 juillet 2014, à la violation de plusieurs dispositions de la Convention et elle a estimé, en particulier, qu'à l'automne 2006, les autorités russes avaient mené une politique coordonnée d'arrestation, de détention et d'expulsion de ressortissants géorgiens qui s'analysait en une pratique administrative contraire à la Convention.

La deuxième requête *Géorgie c. Russie (II)*, toujours en cours d'examen, concerne le conflit armé qui a éclaté entre la Géorgie et la Fédération de Russie en août 2008. L'affaire a été déclarée recevable et la Grande Chambre est saisie. Des auditions de témoins, cités par les deux parties, ont eu lieu dans cette affaire, ce qui est une procédure lourde et exceptionnelle.

Actuellement, cinq requêtes interétatiques introduites par l'Ukraine contre la Russie sont en cours d'examen par la Cour. Dans un souci d'efficacité, la Cour a décidé de diviser en deux ces affaires interétatiques, selon un critère géographique : d'une part les griefs relatifs aux événements survenus en Crimée, d'autre part, les griefs relatifs aux événements survenus dans l'Est de l'Ukraine.

Enfin, le 15 septembre 2016, la Slovénie a saisi la Cour d'une requête contre la Croatie. Cette requête concerne les mesures prises par les autorités croates concernant des actifs et créances d'une banque slovène, et de sa filiale basée à Zagreb, dans le contexte de l'éclatement de l'ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie. Cela concerne, principalement, le recouvrement de créances contractées à l'époque de l'ancienne Yougoslavie.

J'en viens maintenant à notre jurisprudence en matière de droit international. Je ne vous surprendrai pas en vous disant que l'année écoulée a été essentiellement marquée, dans ce domaine, par l'arrêt *Al Dulimi c. Suisse* du 21 juin 2016, dont tous les commentateurs ont souligné l'importance dans l'articulation normative des obligations internationales. Cette affaire concerne l'imputabilité des actes adoptés dans le cadre de l'activité du Conseil de sécurité des Nations Unies.

À ce stade, il me semble utile de rappeler que, dans le célèbre arrêt *Bosphorus*, la Cour a élaboré un dispositif jurisprudentiel qui peut se résumer ainsi : les États demeurent responsables au regard de la Convention des mesures qu'ils prennent en exécution d'obligations juridiques internationales, y compris lorsque ces obligations découlent de leur appartenance à une organisation internationale à laquelle ils ont transféré une partie de leur souveraineté. Toutefois, une mesure prise en exécution de telles obligations doit être réputée justifiée dès lors que l'organisation en question accorde aux droits fondamentaux une protection au moins équivalente – c'est à dire comparable – à celle assurée par la Convention.

Ce dispositif comprend des exceptions, lorsque les actes litigieux ne relèvent pas strictement des obligations juridiques internationales de l'État défendeur, notamment lorsqu'il a exercé un pouvoir d'appréciation ou encore lorsque la protection des droits en cause, garantis par la Convention, est entachée d'une insuffisance manifeste.

Pour ce qui est plus spécifiquement de l'ONU, il convient de distinguer deux hypothèses : les opérations militaires internationales et les sanctions internationales décidées par le Conseil de sécurité.

Tout d'abord, en ce qui concerne les opérations militaires internationales, la Cour a surtout cherché à déterminer l'entité responsable de l'opération ou de l'action militaire en cause, c'est-à-dire l'entité qui disposait de l'autorité et du pouvoir de contrôle ultimes.

Sur la base de ce critère, la Cour a pu juger soit que le Conseil de sécurité avait gardé « l'autorité et le contrôle globaux » sur les forces armées, auquel cas les requêtes contre un État ont été déclarées irrecevables, soit qu'il n'exerçait ni un contrôle effectif ni l'autorité et le contrôle ultimes sur les actions et omissions des soldats de la force multinationale et, dès lors, les faits reprochés n'ont pas été jugés imputables à l'ONU.

Ensuite, les sanctions internationales. Elles se trouvaient au cœur de l'affaire *Al-Dulimi*. En 2003, le Conseil de sécurité adopta la Résolution 1483 (2003), ordonnant le gel immédiat des avoirs financiers des ex-hauts responsables de l'ancien régime irakien. À la suite de cette résolution, en 2004, des listes furent établies comprenant les noms des requérants. Le gouvernement suisse ayant ordonné la confiscation de leurs avoirs, ils introduisirent des recours qui furent rejetés par le Tribunal fédéral suisse au motif que la Suisse n'avait aucun moyen d'échapper aux obligations résultant de la Charte de l'ONU. Pour le Tribunal fédéral, ces obligations primaient sur toutes les autres obligations internationales, y compris sur la Convention européenne des droits de l'homme.

La question des sanctions décidées par le Conseil de sécurité avait déjà été abordée dans l'affaire *Nada c. Suisse* qui concernait l'interdiction pour le requérant de transiter par le territoire helvétique, seule voie lui permettant de sortir de l'enclave italienne exiguë où il résidait. Cette restriction lui était imposée par les autorités suisses, déjà en exécution des résolutions adoptées par le Conseil de sécurité dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

La Cour n'a pas contesté la force contraignante de la résolution du Conseil de sécurité ; elle a toutefois constaté que la Suisse jouissait d'une latitude – certes restreinte, mais néanmoins réelle – dans la mise en œuvre de cette résolution. Elle a donc constaté la violation de l'article 8 de la Convention.

La question posée l'affaire *Al-Dulimi* n'était donc pas inédite. Il s'agissait de savoir si un État qui se conforme aux obligations nées de la Charte des Nations Unies peut voir sa responsabilité internationale engagée sur la base de la Convention européenne des droits de l'homme. On comprend les enjeux de cette question pour les États qui appartiennent aux deux organisations internationales concernées et doivent respecter les obligations nées de cette double appartenance. Dans le cas d'espèce, se posait aussi d'une part, la question de l'effectivité des décisions du Conseil de sécurité dans la lutte contre le terrorisme et, d'autre part, la question du respect de la protection des droits de l'homme.

Cette affaire présentait des similitudes avec l'affaire *Bosphorus* puisqu'elle concernait la mise en œuvre de sanctions décidées par le Conseil de sécurité. Il existait toutefois une différence de taille, dans la mesure où l'application dans le cas d'espèce était assurée par un État non membre de l'Union Européenne, à savoir la Suisse. Aucun règlement de l'Union européenne ne constituait la base juridique de la saisie des avoirs, contrairement à l'affaire *Bosphorus* où le

règlement communautaire fonctionnait comme un écran entre la décision du Conseil de sécurité et celle des autorités nationales.

Dans l'affaire *Al-Dulimi*, pas d'écran donc, mais une application directe par la Suisse des résolutions du Conseil de sécurité.

La démarche que nous avons suivie en l'espèce n'est pas nouvelle et elle s'apparente à celle contenue dans les affaires *Al-Jedda* et *Nada*. Nous partons du principe que le système des Nations Unies repose sur le respect des droits de l'homme ; la Déclaration universelle des droits de l'homme étant d'ailleurs l'une des sources d'inspiration de notre convention. Déjà, dans l'affaire *Al-Jedda*, nous sommes partis du principe que, dans le cadre de ses résolutions, le Conseil de sécurité n'entend pas imposer aux États des obligations contraires à leurs engagements en matière de droits de l'homme, notamment celles qui découlent d'autres engagements internationaux. Nous avons donc affirmé dans *Al-Jedda* que, s'agissant des mesures prises dans le contexte de l'exécution des sanctions, la Cour présumerait toujours « *la compatibilité de ces mesures avec la Convention* ». Nous nous trouvons ici en présence d'une présomption forte, dont le but est évidemment d'éviter les conflits d'obligations pour les États qui mettent en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité et tout particulièrement celles qui comportent des sanctions économiques. Ces résolutions laissent toutefois une certaine latitude aux États quant à leurs modalités de mise en œuvre, de façon à leur permettre d'harmoniser leurs obligations. Il nous est ainsi apparu que les résolutions ayant créé le comité des sanctions compétent n'interdisaient pas aux juridictions nationales de vérifier si les mesures prises au niveau national en application de la résolution du Conseil de sécurité respectaient les droits de l'homme, ce qui signifie concrètement permettre de contester une mesure devant un tribunal.

Certes, et notre jurisprudence est constante en la matière, le droit d'accès à un tribunal n'est pas absolu et les États peuvent toujours y apporter des limitations. Toutefois, la Cour doit vérifier que ces limitations ne restreignent pas l'accès de l'individu à un tribunal au point tel que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même. En effet, dans une société démocratique, une mesure du type de celle subie par les requérants doit toujours pouvoir être contestée devant une juridiction. Notre Cour est parfaitement consciente de la nature et du but légitime des mesures litigieuses, mais nous avons estimé dans *Al-Dulimi* que les juridictions suisses auraient dû effectuer « *un contrôle suffisant pour permettre d'éviter l'arbitraire* », lequel est la négation de l'État de droit.

Ce qu'il aurait fallu et qui a fait défaut en l'espèce, c'est la possibilité pour les requérants de disposer « *au moins d'une possibilité réelle de présenter et de faire examiner au fond, par un tribunal, des éléments de preuve adéquats pour tenter de démontrer que leur inscription sur les listes litigieuses était entachée d'arbitraire* ».

Cette décision me semble à la fois respectueuse des décisions prises par le Conseil de sécurité des Nations Unies et des principes dégagés par notre jurisprudence. Contrairement à la chambre qui parvint à un constat de violation par la voie de la théorie de la présomption équivalente, la Grande Chambre parvient à la même solution en privilégiant une harmonisation systémique.

L'arrêt *Al-Dulimi* est d'ailleurs le premier qui parle explicitement d'« harmonisation systémique » au § 140 que je me permets de citer : « *lorsqu'une résolution du Conseil de sécurité ne contient pas une formule claire et explicite excluant ou limitant le respect des droits de l'homme dans le cadre de la mise en œuvre de sanctions visant des particuliers ou des entités au niveau national, la Cour présumera toujours la compatibilité de ces mesures avec la Convention. En d'autres termes, en pareil cas, dans un esprit d'harmonisation systémique, elle conclura en principe à l'absence d'un conflit d'obligations susceptible d'entraîner la mise en œuvre de la règle de primauté contenue dans l'article 103 de la Charte des Nations unies* ».

En définitive, le but recherché est de favoriser l'harmonisation des systèmes de protection, en n'oubliant jamais que la Charte des Nations Unies et la Convention européenne des droits de l'homme portent les mêmes valeurs.

Je crois que c'est ce que l'on doit retenir de l'arrêt *Al-Dulimi*, qui est capital dans l'histoire de l'articulation des obligations internationales.

Pour conclure, je mentionnerai une affaire à venir, qui touche à des questions de droit international : il s'agit de l'affaire *Naït-Liman c. Suisse*, qui fera l'objet d'une audience le 14 juin prochain. M. Naït-Liman se plaint de ce que les tribunaux suisses ne se sont pas estimés compétents pour traiter le fond de son action en dommages-intérêts à raison des actes de torture qui lui auraient été infligés en Tunisie.

Dans son arrêt de chambre, la Cour a estimé que le rejet des tribunaux suisses de leur compétence pour juger l'action civile de M. Naït-Liman, en dépit de la prohibition absolue de la torture en droit international, n'avait pas violé son droit d'accès à un tribunal. Cette affaire, qui soulève la question de la compétence universelle, est évidemment tout à fait intéressante.

Mesdames et Messieurs,

Nous savons tous que le droit international est fondé sur la souveraineté des États. C'est dire à quel point la Convention européenne des droits de l'homme a constitué, pour reprendre l'expression du grand internationaliste Wolfgang Friedmann, « *une avancée révolutionnaire* ».

Elle est devenue, au fil des ans et pour citer la formule contenue dans notre affaire *Loizidou c. Turquie*, un « *instrument constitutionnel de l'ordre public européen* ». Toutefois, son caractère autonome ne signifie nullement que la Cour ne tienne pas compte des règles du droit international classique. Nous sommes attentifs à éviter tout ce qui pourrait conduire à une fragmentation du droit international, pour reprendre une crainte parfois exprimée par certains. Au contraire, nous veillons à l'harmonie entre notre jurisprudence et le droit international au développement duquel, je crois, nous contribuons. C'est le message que je souhaitais porter aujourd'hui devant vous.

Je vous remercie de votre attention.