



OSSERVATORIO SUL CONTENZIOSO EUROPEO DEI DIRITTI UMANI N. 5/2024

1. ARRÊT (GRANDE CHAMBRE) *UKRAINE C. RUSSIE (CRIMEE)* DU 25 JUIN 2024.

1. *Fait*

1. La présente affaire concerne des événements survenus en République autonome de Crimée (RAC) et dans la ville fédérale de Sébastopol depuis le 27 février 2014, date à partir laquelle la Fédération de Russie (FR) exerce sa juridiction sur ces territoires.

L'affaire concerne deux requêtes interétatiques (requêtes nos 20958/14 et 38334/18) introduites par l'Ukraine (UKR) contre la FR. Pour l'essentiel, la UKR soutient que la FR est responsable d'une série de pratiques administratives ayant entraîné de multiples violations la CEDH.

La première requête porte sur les griefs suivants:

- disparitions forcées et défaut d'enquêtes effectives,
- mauvais traitements et détentions illégales
- extension de l'application du droit russe à la Crimée, ce qui aurait eu pour conséquence que depuis février 2014 les tribunaux de Crimée ne peuvent plus être considérés comme ayant été « établis par la loi », au sens de CEDH
- impossibilité de renoncer à la nationalité russe et interventions dans des habitations privées
- harcèlement et intimidation de dirigeants religieux ne se conformant pas au culte orthodoxe russe et interventions arbitraires dans des lieux de culte et confiscation de biens religieux
- répression contre des médias non russes
- interdiction de rassemblements publics et de manifestations de soutien à l'Ukraine ou à la communauté tatare de Crimée, et intimidations et détentions arbitraires d'organisateur de ces événements
- expropriation sans indemnisation de biens appartenant à des personnes civiles ou à des entreprises privées
- bannissement de la langue ukrainienne dans les écoles et persécution visant des écoliers ukrainophones
- restriction de la liberté de circulation entre la Crimée et l'Ukraine continentale résultant de la transformation de facto (par la Russie) de la ligne de démarcation administrative en une frontière (entre la Russie et l'Ukraine)
- la prise pour cibles et la discrimination des Tatars de Crimée.

La seconde requête dénonce divers cas de mauvais traitements et de privations de liberté, d'inculpations et de condamnations irrégulières d'Ukrainiens en raison de leurs positions politiques et/ou de leurs activités pro-ukrainiennes en Crimée depuis début 2014. Il y est allégué en particulier que les autorités locales de Crimée se sont servies de la législation russe de lutte contre l'extrémisme, le séparatisme et le terrorisme pour arrêter des militants tatars de Crimée et ukrainiens.

Certains des griefs formulés dans les deux requêtes se chevauchent (concernant le système de renoncement à la nationalité russe et les transfèrements de détenus de la Crimée vers le territoire de la Fédération de Russie), tandis que certains griefs concernent d'autres événements ou individus.

2. Droit

Requête 20958/14

A titre liminaire, la Cour précise ainsi le contexte général de l'affaire:

- En concluant la CEDH les Etats contractants ont voulu réaliser les objectifs et idéaux du Conseil de l'Europe, tels que les énonce le Statut, et « instaurer un ordre public communautaire des libres démocraties d'Europe afin de sauvegarder leur patrimoine commun de traditions politiques, d'idéaux, de liberté et de prééminence du droit » ;

- Lorsqu'une ou plusieurs Hautes Parties contractantes saisissent la Cour d'un manquement allégué à la Convention en vertu de l'article 33 de la CEDH, elles ne doivent donc pas être considérées comme agissant pour faire respecter leurs droits propres, mais plutôt comme soumettant à la Cour une question qui touche à l'ordre public de l'Europe ;

- Les griefs interétatiques aux fins de l'article 33 de la CEDH se répartissent en deux catégories principales : ceux par lesquels l'État requérant dénonce des violations par une autre Partie contractante des droits fondamentaux d'une ou plusieurs personnes clairement identifiées ou identifiables, et ceux qui portent sur des questions générales et tendent à protéger l'ordre public européen.

La Cour se penche ensuite sur une série de questions générales concernant différents aspects qui conditionnent vont conditionner son examen de l'affaire. Ainsi, quant à son approche en matière de preuve, la Cour rappelle que selon un principe général du droit (affirmanti incumbit probatio), la charge initiale de prouver une allégation pèse sur la partie qui la formule. Toutefois, elle rappelle avoir estimé

« Qu'une stricte application de ce principe ne convient pas toujours. Lorsque l'État défendeur est le seul à avoir accès à des informations de nature à corroborer ou au contraire à réfuter les allégations du requérant mais qu'il ne donne pas d'explication satisfaisante et convaincante au sujet de faits qui, dans leur totalité ou pour une large part, sont connus exclusivement de ses autorités, la Cour peut en tirer des conclusions susceptibles d'être défavorables au gouvernement défendeur.

Pour qu'elle puisse le faire, il faut toutefois qu'il existe des éléments concordants étayant les allégations du requérant » (par. 846).

En ce qui concerne l'appréciation des éléments de preuve, la Cour rappelle notamment les principes suivants, tels qu'il se déduisent de sa jurisprudence et sa pratique.

« Il n'existe aucun obstacle procédural à la recevabilité d'éléments de preuve ni aucune formule prédéfinie applicable à leur appréciation : la Cour apprécie en pleine liberté non

seulement la recevabilité et la pertinence, mais aussi la force probante de chaque élément du dossier. La Cour adopte les conclusions de fait qui, à son avis, se trouvent étayées par la libre appréciation de l'ensemble des éléments de preuve, quelle qu'en soit l'origine, y compris les déductions qu'elle peut tirer des faits ainsi que des observations et du comportement des parties » (Ibid.).

- La preuve peut résulter d'un faisceau d'indices, ou de présomptions non réfutées, suffisamment graves, précis et concordants;

- La Cour prend en considération les rapports et déclarations d'observateurs internationaux, d'organisations non gouvernementales ou des médias, ainsi que les décisions d'autres juridictions nationales ou internationales pour faire la lumière sur les faits ou pour corroborer les constats qu'elle dresse ;

- L'appréciation par la Cour des éléments de preuve, et en particulier du poids à leur accorder, varie suivant la nature des pièces, de la source et du degré de rigueur qui a été mis en œuvre pour leur collecte et leur vérification.

- Quant aux éléments provenant de sources fiables et objectives, par exemple les Nations Unies, des ONG réputées ou des sources gouvernementales, auxquels la Cour a souvent attaché de l'importance, la Cour tient à souligner ce qui suit.

« Pour apprécier la valeur probante de ces éléments, il y a toutefois lieu de faire montre d'une certaine prudence car il peut apparaître après examen que des nouvelles fort répandues proviennent d'une source unique. Il convient de prendre en compte la source d'où proviennent ces éléments, en particulier l'indépendance, la fiabilité et l'objectivité de celle-ci. La Cour prend aussi en considération la présence de l'auteur des données dans le pays en question et sa capacité à rendre compte : il n'est pas toujours possible de mener des enquêtes au plus près d'un conflit et en pareil cas il peut être nécessaire de s'appuyer sur des informations fournies par des sources ayant une connaissance directe de la situation. L'autorité et la réputation de l'auteur des rapports, le sérieux des enquêtes à leur origine, la cohérence de leurs conclusions et leur confirmation par d'autres sources sont autant d'éléments pris en

Compte » (par. 846).

- Les informations tirées de sources médiatiques, à l'inverse, appellent à la prudence. Ce ne sont pas des preuves à des fins judiciaires, mais la notoriété publique d'un fait peut être établie par de tels éléments et la Cour peut en tenir compte dans une certaine mesure.

- La Cour peut tirer les conclusions qu'elle juge appropriées du défaut ou refus de participation effective d'une partie à la procédure. Toutefois, le défaut de participation effective de l'État défendeur à la procédure n'entraîne pas de plein droit l'acceptation des prétentions des requérants. La Cour doit être convaincue, sur la base des éléments du dossier, du bien-fondé du grief en fait et en droit.

- La cessation de la qualité de membre du Conseil de l'Europe d'une Partie contractante ne délie pas celle-ci de son obligation de coopérer avec les organes de la CEDH. Cette obligation subsiste aussi longtemps que la Cour reste compétente pour connaître des requêtes nées d'actes ou d'omissions susceptibles de constituer une violation de la CEDH, pourvu que ces actes ou omissions soient survenus avant la date à compter de laquelle l'État défendeur a cessé d'être une Partie contractante à la CEDH.

- Pour ce qui est du » critère de preuve applicable, la Cour applique à la question de la « juridiction » le critère de la preuve « au-delà de tout doute raisonnable », étant entendu

qu'une telle preuve peut résulter d'un faisceau d'indices, ou de présomptions non réfutées, suffisamment graves, précis et concordants.

-S'agissant de l'appréciation des éléments de preuve dans le cadre de l'examen du bien-fondé d'allégations relatives à l'existence de pratiques administratives, la Cour retient le critère de la preuve « au-delà de tout doute raisonnable » qu'elle a énoncé dans de précédentes affaires interétatiques

-Quant à la question de savoir si durant toute la période à prendre en considération la FR a exercé une « juridiction » au sens de l'art. 1 de la CEDH, la Cour rappelle que pendant les périodes à prendre en considération l'État défendeur a exercé sur la Crimée un « contrôle effectif » à raison de la conduite et de la supériorité technique,

tactique, militaire et qualitative des forces armées russes, qui étaient « présentes sur le terrain » sans l'accord de l'Ukraine.

La Cour se penche ensuite sur la question du respect, par le gouvernement défendeur, de l'article 38 de la CEDH qui prévoit à charge des gouvernements défendeurs des obligations procédurales de fournir à la Cour "toutes facilités nécessaires" afin que celle-ci puisse établir les faits en vue d'accomplir ses fonctions d'ordre général afférentes à l'examen de ces requêtes, et notamment de produire les éléments de preuve que la Cour lui demande. A cet égard, la Cour tient à rappeler ce qui suit.

« Le défaut de communication par un gouvernement, sans justification satisfaisante, d'informations se trouvant en sa possession peut non seulement amener la Cour à tirer des conclusions quant au bien-fondé des allégations du requérant, mais aussi avoir des conséquences négatives sur l'appréciation de la mesure dans laquelle l'État défendeur peut passer pour s'être acquitté de ses obligations découlant de

l'article 38 de la Convention» (par. 907).

Dans le cas d'espèce, la Cour souligne que le gouvernement défendeur n'a pas fourni toutes facilités nécessaires à la Cour afin qu'elle puisse établir les faits de la cause et que ce manquement non expliqué de fournir les éléments sollicités constitue, de la part du gouvernement défendeur, un défaut de coopération qui a nui sans justification à la capacité de la Cour de clarifier certains points importants. De ce fait, l'État défendeur a méconnu les obligations qui lui incombaient au regard de l'article 38 de la CEDH.

La Cour aborde encore la question de l'articulation entre les dispositions de la CEDH et les règles du droit international humanitaire (DIH). A ce sujet, la Cour énonce essentiellement les principes suivants.

-La CEDH est un traité international à interpréter conformément aux normes et principes du droit international public, et notamment à la lumière de la Convention de Vienne sur le droit des traités et la pratique suivie en l'occurrence par les Etats.

-La Cour rappelle avoir dit que d'une manière générale le DIH s'applique dans une situation d'« occupation ». Elle a estimé que la notion d'« occupation » au sens du droit international humanitaire suppose l'existence d'un « contrôle effectif ».

-Dans ces conditions, la Cour considère que

« Les circonstances factuelles sur la base desquelles l'État défendeur a acquis et exercé, tout au long de la période pertinente (ou des périodes pertinentes), une juridiction extraterritoriale fondée sur son « contrôle effectif » de la Crimée incitent à

prendre en compte les dispositions pertinentes du DIH pour l'interprétation des droits de la Convention qui sont en cause dans cette affaire,

conformément aux dispositions de l'article 31 § 3 c) de la Convention de Vienne » (par. 918).

Quant à l'étroite imbrication de la question générale de la « légalité » au regard de la CEDH et de celle de savoir si le « système judiciaire » en place en Crimée après le 18 mars 2014 (date de la signature du « Traité d'intégration ») avait été « établi par la loi », la Cour note que, contrairement à d'autres situations dont elle a eu à connaître concernant des entités « étatiques » non reconnues ou reconnues partiellement comme telles par la communauté internationale, la présente espèce porte en revanche sur l'application en Crimée du droit de la FR (ou du « droit » des autorités locales, qui en est dérivé), à la place du droit ukrainien qui y était auparavant applicable et juridiquement valide. De ce fait,

cette affaire est la première dans laquelle la Cour est appelée à déterminer si le droit de la FR, qui a servi de fondement juridique aux mesures litigieuses adoptées alors que la FR exerçait une juridiction extraterritoriale sur la Crimée du fait de son

contrôle effectif sur ce territoire, peut être considéré comme la « loi » au sens des dispositions pertinentes de la Convention. A ce sujet, la Cour a été d'avis que la mesure générale et systématique de remplacement pur et simple du droit ukrainien par le droit russe ne répondait ni aux circonstances particulières ou à d'éventuels besoins de la population locale, ni à des exigences relatives aux biens de la Fédération de Russie, à ses forces de sécurité ou à son administration, ni à la nécessité d'assurer l'administration régulière du territoire. Elle prend aussi en

considération la circonstance que l'État défendeur a appliqué le droit russe immédiatement après que le « Traité d'intégration » a été signé et que la Crimée est devenue, au regard du droit russe, un sujet de la Fédération de Russie.

De ce fait,

« La Cour considère qu'en étendant l'application de son droit à la Crimée, l'État défendeur a méconnu la Convention telle qu'interprétée à la lumière du DIH. Il s'ensuit que la législation russe ne peut être considérée comme étant la « loi » applicable au sens de la Convention et que toute pratique administrative fondée sur cette législation ne saurait être regardée comme « légale » ou « prévue par la loi » (par. 946).

A la suite de ces considérations liminaires, la Cour aborde les questions touchant aux violations alléguées de la CEDH.

Quant aux violations alléguées se rapportant à l'article 2 (droit à la vie) du fait des « disparitions forcées » dénoncées par le gouvernement requérant la Cour rappelle notamment certains aspects précisés par sa jurisprudence en la matière :

- Une disparition est un phénomène distinct, qui se caractérise par une situation où les proches sont confrontés de manière continue à l'incertitude et au manque d'explications et d'informations sur ce qui s'est passé, les éléments pertinents à cet égard pouvant parfois même être délibérément dissimulés ou obscurcis ;

- Cette situation dure souvent très longtemps, prolongeant par là même le tourment des proches de la victime. Dès lors, on ne saurait ramener une disparition à un acte ou événement « instantané » ;

- L'élément distinctif supplémentaire que constitue le défaut ultérieur d'explications sur ce qu'il est advenu de la personne disparue et sur le lieu où elle se trouve engendre une situation continue; par conséquent, l'obligation procédurale subsiste potentiellement tant que le sort de la personne concernée n'a pas été éclairci ; l'absence persistante de l'enquête requise sera considérée comme emportant une violation continue; il en est ainsi même lorsque l'on peut finalement

présumer que la victime est décédée.

A la suite d'un examen détaillé de tous les éléments en sa possession la Cour considère ce qui suit;

“Les enlèvements commis au cours de la période considérée étaient « assez nombreux » pour s'analyser en un ensemble ou en un système (« répétition d'actes »). Ce phénomène revêtait en soi un caractère potentiellement mortel propre à déclencher l'applicabilité de l'article 2 de la Convention en ce qui concerne cette pratique administrative, nonobstant le fait que la majorité des personnes concernées ont été remises en liberté peu après avoir été portées disparues” (par. 970).

La Cour souligne encore la réticence des autorités de l'État défendeur à enquêter sur les allégations formulées sur ce terrain et à coopérer avec la Cour pour les besoins de la présente procédure. Ceci, selon elle, incite également à conclure à l'existence de l'élément de « tolérance officielle » de la pratique administrative qui leur est imputée. Elle en conclut partant qu'il y a eu violation de l'article 2 à raison d'une pratique administrative de disparitions forcées et de l'absence d'enquête effective sur les allégations dénonçant pareille pratique.

La Cour examine ensuite les violations alléguées des articles 3 et 5 de la CEDH à la lumière des dispositions pertinentes du DIH et de sa propre jurisprudence en la matière. Elle se réfère aussi aux constatations aux rapports d'institutions des Nations Unies et d'autres Institutions ou ONG internationales faisant état de violations des droits de l'homme en Crimée pendant la période considérée. De ce fait

« Au vu de ce qui précède, la Cour estime disposer de preuves suffisantes pour pouvoir conclure au-delà de tout doute raisonnable qu'il y a eu, au cours de la période considérée, une accumulation de violations de l'article 5 ou 3 de nature identique ou analogue, assez nombreuses et liées entre elles pour former un ensemble ou système de mauvais traitements et de détentions illégales” (par. 992).

De plus, selon la Cour, les preuves disponibles sont suffisantes pour lui permettre de conclure, au-delà de tout doute raisonnable, que l'existence de l'élément de « tolérance officielle » de la pratique administrative alléguée sur ce terrain est établie.

La Cour aborde encore la question de savoir si le système judiciaire mis en place en Crimée après mars 2014 peut passer pour “établi par la loi” au sens de l'article 6 de la CEDH. Elle envisage de répondre à ce questionnement à l'aune des dispositions pertinentes du DIH applicables dans une situation comparable à celle où s'est trouvée la Crimée.

Selon la Cour le point décisif à cet égard consiste à savoir si le droit interne au regard duquel il convient de trancher cette question est celui de l'UKR ou celui de la FR. Elle constate que depuis l'intégration de la Crimée à la FR au regard du droit russe le système judiciaire criméen fonctionne en appliquant le droit russe, tant matériel que procédural. Le fait que certains juges en exercice qui possédaient

la nationalité russe soient demeurés en fonction pendant la période transitoire n'y change rien, car ils ont appliqué le droit russe et rendu la justice « au nom de la Fédération de Russie », ce contrairement aux règles pertinentes du DIH.

Dans ces conditions, la Cour estime que le système judiciaire en activité en Crimée après le « Traité d'intégration » ne saurait passer pour « établi par la loi » au sens de l'article 6 de la CEDH.

Les griefs portant sur la violation de l'art. 8 de la CEDH concernent les pratiques administratives alléguées des autorités russes portant sur la possibilité ou l'impossibilité pour

les ukrainiens résidant en Crimée de renoncer à la nationalité russe, à des interventions arbitraires des autorités dans des lieux d'habitation privés ainsi qu'à des transfèrements de « condamnés » vers le territoire de la CR.

La Cour rappelle d'abord que ni la CEDH ni ses protocoles ne garantissent un « droit à la nationalité » analogue à celui prévu par l'article 15 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Toutefois, bien que ni la CEDH ni ses protocoles ne garantissent un droit de renoncer à une nationalité, la Cour ajoute qu'elle ne saurait exclure qu'un rejet arbitraire d'une demande de renonciation à une nationalité puisse, lui aussi, dans certaines circonstances poser un problème au regard de l'article 8 de la CEDH s'il a une incidence sur la vie privée de l'intéressé. Compte tenu des nombreuses contraintes, notamment d'ordre temporel, auxquelles les résidents de Crimée susceptibles d'être intéressés à la renonciation à la nationalité russe pouvaient avoir été confrontés dans leurs démarches éventuelles, la Cour estime que l'article 8 de la Convention trouve à s'appliquer pour autant qu'il concerne le système de renonciation à la nationalité russe. Dans le cas d'espèce, la Cour constate que les défaillances relevées dans le fonctionnement de la procédure de renonciation à la nationalité russe étaient d'une ampleur et d'une gravité telles qu'elles ont empêché les personnes concernées résidant de manière permanente en Crimée de bénéficier de manière effective de la possibilité de renoncer à la nationalité russe. De ce fait il y avait eu en l'occurrence violation de l'art. 8 de la CEDH.

Quant à l'allégation d'interventions et de perquisitions arbitraires des autorités dans des lieux d'habitations privées basées sur la législation russe relatives notamment à la lutte contre les activités extrémistes, la Cour estime disposer d'éléments de preuve suffisants propres à démontrer qu'au cours de la période considérée, des perquisitions de lieux d'habitation privés, assez nombreuses et liées entre elles, se sont produites avec la « tolérance officielle » de l'État défendeur, actes constitutifs d'une ingérence dans l'exercice des droits protégés par l'article 8. À la lumière des constatations déjà faites au sujet de la « légalité » de la législation applicable au regard d'autres griefs déjà examinés, la Cour estime que même à supposer que cette législation russe ait pu passer pour une « loi » au sens de la disposition pertinente de la CEDH, elle ne saurait être considérée comme suffisamment prévisible quant à ses effets en ce qui concerne les allégations de perquisitions arbitraires de lieux d'habitation privés. Dans ces conditions, la Cour est d'avis que l'existence d'une pratique administrative non « prévue par la loi » d'interventions et de perquisitions arbitraires des autorités dans des lieux d'habitation privés est établie au-delà de tout doute raisonnable et qu'il y a eu en l'espèce violation de l'article 8 de la CEDH.

Les griefs concernant la violation alléguée de l'article 9 de la CEDH portent sur l'existence alléguée d'une pratique administrative de harcèlement et d'intimidation visant des responsables religieux ne se conformant pas au culte orthodoxe russe, d'interventions arbitraires dans des lieux de culte et de confiscation de biens religieux.

La Cour, après avoir rappelé les principes essentiels découlant de sa jurisprudence en matière de liberté religieuse et détaillé nombre de situations conflictuelles constatées par différentes sources émanant d'organisations gouvernementales et non gouvernementales, estime que dans ces conditions et compte tenu des éléments de preuve dont elle dispose et

qu'elle juge crédibles conclut qu'au cours de la période considérée, il y a eu des incidents assez nombreux et liés entre eux

pour s'analyser en une « pratique administrative » d'ingérence dans

l'exercice des droits garantis par l'article 9 de la CEDH. La Cour indique notamment :

- l'interdiction faite à des prêtres d'accéder aux lieux de culte,

- des interrogatoires de police, des perquisitions domiciliaires et des saisies de livres, d'enregistrements et de certains autres articles ;

- le non-renouvellement ou l'annulation des permis de séjour de ministres du culte étrangers,

- la confiscation de publications religieuses.

Dans ces conditions la Cour estime qu'il y a eu une accumulation

de manquements de nature identique ou analogue, assez nombreux et liés

entre eux pour former un ensemble ou système (répétition d'actes) qui ne peut

passer pour « légal » au sens de la CEDH d'autant qu'ils ont bénéficié d'une tolérance officielle de la part des autorités. Partant il y a eu violation de l'article 9 de la CEDH.

Les griefs sous l'angle de l'article 10 de la CEDH portent sur l'existence alléguée d'une pratique administrative de « répressions » de médias non russes (en particulier de chaînes de télévision ukrainienne et tatares). A cet égard, la Cour précise quels sont les principes essentiels qui se dégagent de sa jurisprudence qui se rattachent tous aux principes généraux que voici :

- La démocratie se nourrit de la liberté d'expression. Il est de son essence de permettre la proposition et la discussion de projets politiques divers, même ceux qui remettent en cause le mode d'organisation actuel d'un État, pourvu qu'ils ne visent pas à porter atteinte à la démocratie elle-même.

- La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, l'une des conditions primordiales de son progrès.

A la lumière d'un ensemble d'éléments, tels qu'ils résultent des circonstances factuelles indiquées par le gouvernement requérant et que le gouvernement défendeur ne semble pas avoir sérieusement contesté, la Cour estime disposer d'éléments suffisants pour établir, au niveau de preuve requis, l'existence, pendant la

période considérée, d'actes assez nombreux et liés entre eux pour constituer,

au sens de sa jurisprudence, une pratique administrative d'ingérence dans

l'exercice du droit à la liberté d'expression basée notamment sur :

- le refus d'accorder des licences de radiodiffusion

- la révocation de licences de radiodiffusion de chaînes de télévision

- la non-attribution de radiofréquences

- l'émission, contre des sociétés privées de radiodiffusion,

d'avertissements pour diffusion d'émissions contrevenant à la loi, eu égard

notamment au fait que de tels avertissements ont eu pour effet de faire

pression sur les sociétés concernées pour qu'elles s'abstiennent de diffuser

toute émission susceptible d'être jugée contraire aux intérêts de l'État

- l'ouverture d'enquêtes pénales

- des placements en détention provisoire.

Ainsi, la Cour conclut à l'existence, pendant la période considérée, d'une pratique administrative de « répression » de médias non russes – notamment la fermeture de chaînes de télévisions ukrainiennes et tatares – qui était non seulement illégale mais aussi, en tout état

de cause, non nécessaire dans une société démocratique. Partant, il y a eu violation de l'article 10 de la CEDH.

Quant aux griefs portant sur l'existence alléguée d'une pratique administrative d'interdiction de rassemblements publics et de manifestations organisés en soutien à l'Ukraine et à la communauté tatare, ainsi que d'intimidation et de détention arbitraire

d'organisateur de tels événements la Cour rappelle en premier lieu les principes essentiels de sa jurisprudence au regard de l'article 11 de la CEDH.

-Le droit à la liberté de réunion est un droit fondamental dans une société démocratique et, à l'instar du droit à la liberté d'expression, l'un des fondements de pareille société.

-Le droit à la liberté de réunion couvre à la fois les réunions privées et celles tenues sur la voie publique, ainsi que les réunions statiques et les défilés publics, et qu'il peut être exercé par les participants au rassemblement et par les organisateurs de celui-ci.

-L'article 11 de la CEDH ne protège que le droit à la liberté de « réunion pacifique », notion qui n'englobe pas les réunions dont les organisateurs et participants ont des intentions violentes. Les garanties de cette disposition s'appliquent donc à tous les rassemblements, à l'exception de ceux dont les organisateurs ou les participants sont animés par de telles intentions, incitent à la violence ou renient d'une autre façon les fondements de la société démocratique.

Se basant sur un ensemble d'éléments et circonstances factuelles non contredites par le gouvernement défendeur, la Cour estime que les éléments de preuve dont elle dispose renferment des informations qui corroborent les allégations du gouvernement requérant selon lesquelles la tenue de rassemblements publics a été systématiquement interdite ou empêchée. Selon la Cour ces éléments suffisent à démontrer l'existence, pendant la période considérée, d'actes nombreux et liés entre eux constitutifs d'une ingérence dans l'exercice de la liberté de réunion pacifique.

Dans ces conditions la Cour conclut que l'existence, pendant la période considérée, d'une pratique administrative d'interdiction de rassemblements publics et de manifestations de soutien à l'Ukraine et à la communauté tatare ainsi que d'intimidations et de détentions arbitraires visant les organisateurs de tels événements est établie et que la nécessité de cette pratique dans une société démocratique n'a pas été démontrée. Partant, il y a eu violation de l'article 11 de la CEDH.

La Cour examine ensuite les griefs ayant trait à l'article 1 du Pr. 1 de la CEDH, portant sur l'existence alléguée d'une pratique administrative d'expropriation, sans indemnisation, de biens appartenant à des personnes civiles et à des entreprises privées. La Cour se réfère à sa jurisprudence constante concernant la privation de propriété par les Etats dans le cadre de la réglementation de l'usage des biens, conformément à l'intérêt général.

A cet égard, la Cour constate que, suite à son annexion à la FR, la Crimée a connu une campagne systématique d'expropriation/de nationalisation à grande échelle de biens appartenant à des personnes civiles et à des entreprises privées, et qu'il en est résulté un transfert de propriété effectif. Cette ingérence s'analyse donc en une privation de propriété, au sens du premier alinéa de l'article 1 du Protocole no 1.

Afin d'appréhender les différents aspects des procédures d'expropriation litigieuses la Cour s'est basée sur les constatations faites par des organisations internationales au sujet des transferts de propriété au profit essentiellement des autorités de la République de Crimée. Elle en conclut que la pratique administrative

d'expropriation, sans indemnisation, de biens appartenant à des personnes civiles et à des entreprises privées pendant la période considérée a emporté violation de l'article 1 du Protocole no 1 à la C EDH.

Quant aux griefs portant sur le bannissement allégué de la langue ukrainienne dans les écoles et à la violation alléguée par le gouvernement requérant de l'article 2 du protocole n° 1, la Cour estime que pareils griefs se trouvent étayés par de multiples éléments de preuve concordants qui témoignent de façon cohérente d'un recul important, par rapport à la période antérieure (avant les événements de mars 2014), du nombre d'établissements éducatifs et de classes où un enseignement est dispensé en ukrainien. Et d'ajouter que la circonstance que les autorités *de facto* de la Crimée n'aient pas pris de dispositions pour assurer la continuité de cet enseignement doit en fait être considéré comme un déni de la substance du droit en cause. Partant, il s'est suivi que pendant la période considérée il a existé dans le domaine en question une pratique administrative qui constitue un déni de la substance du droit à l'instruction et une violation de l'article 2 du Protocole no 1.

En ce qui concerne les restrictions alléguées à la liberté de circulation entre la Crimée et l'Ukraine continentale qui résulteraient d'une transformation *de facto* par l'État défendeur de la ligne de démarcation administrative en une frontière d'État

séparant la Russie et l'UK, la Cour est d'avis que ces griefs relèvent de l'article 2 du protocole n° 4. La Cour relève d'emblée que le contexte réglementaire de la pratique incriminée et son application générale à toutes les personnes concernées représentent une preuve suffisante de l'existence des deux éléments que sont la

« répétition des actes » et la « tolérance officielle », qui caractérisent la pratique administrative dénoncée par ce grief. Partant il y a eu violation de la disposition conventionnelle en question à raison de la pratique administrative de restriction de la liberté de circulation pour les citoyens ukrainiens entre la Crimée et l'Ukraine continentale qui résulte de la transformation *de facto* (par l'État défendeur) de la ligne de démarcation administrative en une frontière d'État.

Sur la base de l'article 14 de la CEDH, combiné avec les articles 8,9,10,11 et avec l'art. 2 du protocole n° 4 le gouvernement requérant se plaint d'un traitement

discriminatoire envers la population tatare de Crimée. Ce traitement concerne en particulier, de nombreuses mesures frappant la communauté Tatare de Crimée. Ainsi, il résulte des rapports pertinents des OIG et des ONG que la communauté Tatare a fait l'objet d'actes d'intimidation, de pressions, d'agressions physiques, d'avertissements et d'actes de harcèlement perpétrés par le biais de mesures judiciaires telles qu'interdictions, perquisitions domiciliaires, placements en détention et sanctions. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la Cour est d'avis que

c'est donc sur le gouvernement défendeur que vient peser la charge de réfuter la présomption selon laquelle il y a eu discrimination. Or, tel n'a pas été le cas.

À la lumière de ce qui précède, la Cour a conclu à l'existence d'une pratique administrative qui ciblait les Tatars de Crimée, en violation de l'article 14 de la Convention combiné avec les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention et avec l'article 2 du Protocole no 4.

Requête n° 38334/18

Le gouvernement requérant tient le gouvernement défendeur pour responsable de pratiques administratives constitutives d'une violation de

l'article 3 de la CEDH. Certaines des allégations du gouvernement requérant sont étayées par le témoignage direct de victimes ou de leurs avocats (issu des plaintes déposées à cet égard auprès des autorités russes). D'autres allégations sont étayées par les récits relatés par les médias et reposant sur des entretiens avec les victimes ou sur des informations fournies par les avocats des prisonniers, par des membres des familles de ces derniers ou par des fonctionnaires consulaires ukrainiens. D'autres allégations encore sont étayées par les deux types de moyens susmentionnés. Ces nombreux récits offrent des renseignements de première main qui apparaissent véridiques et crédibles et qui revêtent une importante valeur probante.

A cet égard, la Cour note que le gouvernement défendeur n'aborde nulle part le fond des griefs de violation de l'article 3, se contentant de dire de manière générale que l'existence d'une pratique administrative de violations de la Convention ne peut être constatée. Dès lors, la Cour s'estime convaincue qu'elle dispose de suffisamment d'éléments pour lui permettre de conclure au-delà de tout doute raisonnable qu'il existe une accumulation de manquements de nature identique ou analogue, assez nombreux et liés entre eux pour ne pas se ramener à des incidents isolés, ou à des exceptions, et pour former un ensemble ou système. En effet, les éléments du dossier révèlent de nombreux cas de mauvais traitements qui s'inscrivent dans le cadre d'une campagne soutenue de répression politique contre les opposants réels ou présumés aux politiques russes.

La Cour conclut aussi que l'absence d'enquêtes adéquates sur les allégations de mauvais traitements constitue un ensemble distinct de violations de la Convention. Elle ajoute que ce constat, compte tenu de son ampleur et de sa durée, renforce sa conclusion quant à l'existence d'une « tolérance officielle » de la part des autorités de la Fédération de Russie à l'égard de la pratique de mauvais traitements. Il y a eu dès lors violation de l'article 3 de la CEDH.

Quant aux conditions de détention dans la maison d'arrêt de Simferopol située en Crimée, la Cour a été d'avis qu'ilo ressort des éléments produits devant elle que, depuis 2014, des « prisonniers politiques ukrainiens » sont maintenus dans de mauvaises conditions de détention assimilables à un traitement dégradant, notamment à cause d'un manque d'espace personnel suffisant à la maison d'arrêt de Simferopol, mais aussi des autres lacunes telles, par exemple, un manque de couchages, des températures inadéquates, une absence de ventilation, des infestations, un manque d'intimité dans les toilettes et une nourriture de mauvaise qualité.

Les allégations formulées par le gouvernement requérant sur le terrain des articles 5, 6 et 7 de la CEDH se rapportent pour l'essentiel aux multiples cas allégués d'arrestations, de détentions provisoires, d'inculpations et de condamnations de « prisonniers politiques » dans le cadre de procédures pénales dont l'ouverture est imputée à des agents des autorités russes. Après un examen de tous les aspects pertinents, la Cour estime que même à supposer que l'arrestation, l'inculpation et la condamnation des personnes visées (à titre d'exemples d'une pratique administrative plus générale) eussent reposé sur une base légale, l'application des règles de droit

pénal par les « tribunaux » criméens dans deux affaires pénales « l'affaire du 26 février » et celle concernant les « manifestants d'Euromaïdan » a été étendue de manière imprévisible, au mépris de l'objet et du but de l'article 7 de la Convention.

Dès lors, compte tenu de tous ces éléments, la Cour conclut à une violation des articles 5, 6 et 7 de la CEDH à raison d'une pratique administrative toujours en cours de privations de liberté, d'inculpations et de condamnations irrégulières de « prisonniers politiques ukrainiens » reposant sur l'application du droit russe en Crimée. Or, selon la Cour l'État défendeur a étendu l'application de son droit à la Crimée en

violation de la CEDH, interprétée à la lumière du DIH, et que le droit russe ne peut donc être considéré comme la « loi » au sens de la CEDH.

« Dans ces conditions, la Cour estime disposer d'éléments de preuve suffisants pour lui permettre de conclure au-delà de tout doute raisonnable à l'existence d'une « accumulation de manquements de nature identique ou analogue » au droit au respect de la vie familiale, qui sont « assez nombreux et liés entre eux » pour former « un ensemble ou système » à une grande échelle et d'une ampleur considérable. En tout état de cause, le caractère réglementaire de la pratique alléguée confirme l'existence tant d'une « répétition d'actes » que d'une « tolérance officielle » en tant qu'éléments constitutifs d'une pratique administrative sous ce chef » (par. 1300).

La Cour conclut dès lors à l'existence d'une pratique administrative contraire à l'article 8 de la CEDH quant à la violation du droit au respect de la vie familiale de prisonniers criméens qui résulte de leur transfèrement de la Crimée vers des établissements pénitentiaires situés sur le territoire de la FR.

Quant à la violation des articles 10 et 11 de la CEDH motif pris de ce que la FR serait responsable d'une pratique administrative de privations de liberté,

d'inculpations et de condamnations prétendument irrégulières de « prisonniers politiques ukrainiens » Sur la base des éléments dont elle dispose, la Cour estime qu'il existe suffisamment d'éléments prouvant à l'aune du critère requis

l'existence de nombreux cas d'arrestations et d'inculpations liés entre eux ainsi que des condamnations constitutives d'une ingérence dans l'exercice des droits protégés par les articles 10 et 11 susvisés.

La Cour réitère que l'État défendeur a étendu l'application de son droit à la Crimée en violation de la CEDH, telle qu'interprétée à la lumière du DIH, et que le droit russe ne peut donc être considéré comme la « loi » au sens de la CEDH. La Cour conclut qu'il y a eu violation des articles 10 et 11 de la CEDH à raison d'une pratique administrative consistant à priver de liberté, inculper et condamner irrégulièrement des « prisonniers politiques ukrainiens » pour avoir exercé leur liberté d'expression, de réunion pacifique et d'association.

La violation alléguée de l'art. 18 combiné avec les articles 5,6,7,8, 10 et 11 de la CEDH constitue le dernier aspect de la requête examinée par la Cour.

D'emblée, la Cour aborde la question de savoir si l'art. 18 peut s'appliquer aux articles 6 et 7 de la CEDH, la question étant de savoir si les articles 6 et 7 contiennent des restrictions explicites ou implicites sur lesquelles la Cour pourrait faire porter son examen au titre de l'article 18 de la CEDH.

S'appuyant sur les travaux préparatoires concernant cette disposition ainsi que sur sa propre jurisprudence, la Cour estime que cette disposition vise à préserver la démocratie et qu'elle a pour but d'empêcher les restrictions abusives et illégitimes des droits et libertés garantis par la CEDH qui résulteraient de l'action de l'État, par exemple l'ouverture de poursuites à caractère politique, lesquelles sont contraires à l'esprit même de la CEDH. La Cour est d'avis que l'article 18 ne s'applique

conjointement avec d'autres articles de la CEDH qui renferment des restrictions implicites. En revanche, il ne sera pas applicable en combinaison avec des droits absolus qui ne souffrent aucune restriction de ce type.

En conclusion, l'article 18 peut s'appliquer à l'article 6 (procès équitable) dans la mesure où sa jurisprudence a reconnu plusieurs restrictions implicites aux garanties qu'il énonce.

Quant à l'article 18 combiné avec l'article 7 de la CEDH la Cour rappelle que les garanties fondamentales consacrées par cette disposition ne peuvent être appliquées moins strictement lorsqu'il s'agit de poursuivre et de sanctionner les auteurs d'infractions terroristes, même si ces infractions sont supposées avoir été

commises dans des circonstances menaçant la vie de la nation. De ce fait, la CEDH impose le respect des garanties posées à l'article 7 même dans les circonstances les plus difficiles. Partant, la garantie offerte par l'article 7 étant insusceptible de dérogation, la Cour considère que l'article 18 de la CEDH ne peut s'appliquer conjointement avec lui.

Le cadre interprétatif de l'art. 18 se trouve précisé dans la jurisprudence de la façon suivante.

« La Cour considère par conséquent qu'une restriction peut être compatible avec la disposition normative de la Convention qui l'autorise dès lors qu'elle poursuit un des buts énoncés par cette disposition et, en même temps, être contraire à l'article 18 au motif qu'elle vise principalement un autre but qui n'est pas prévu par la Convention, autrement dit au motif que cet autre but est prédominant. À l'inverse, si le but prévu par la Convention est le but principal, la restriction ne méconnaît pas l'article 18 même si elle poursuit également un autre but » (par. 1350).

Le grief de violation de l'article 18 de la CEDH constitue selon la Cour un aspect fondamental de l'affaire qui appelle un examen séparé. Après avoir examiné différents facteurs intégrés à la documentation qu'elle a pu recueillir en la matière, la Cour considère que tous ces facteurs lui suffisent pour conclure que les inculpations et condamnations des personnes mentionnées par le gouvernement défendeur étaient motivées par un but politique inavoué qui visait en fin de compte à réprimer et à faire taire toute opposition politique. Elle note en particulier que les cas des

« prisonniers politiques ukrainiens » sont emblématiques d'une pratique tendant à ouvrir des poursuites en représailles et à une instrumentalisation du droit pénal et qu'ils sont l'illustration d'une répression générale de l'opposition à la politique russe en Crimée. La Cour estime, de ce fait, qu'il y a eu violation de l'art. 18, combiné avec les articles 5, 6, 8, 10 et 11 de la CEDH, à raison d'une pratique administrative toujours en cours de restrictions des droits et libertés garantis par la CEDH en Crimée visant des « prisonniers politiques ukrainiens » et poursuivant un but inavoué non prévu.

En ce qui concerne les obligations découlant de l'art. 46 de la CEDH (exécution de l'arrêt) et se plaçant en particulier sur le terrain de l'article 8 combiné avec l'article 18 de la

CEDH, la Cour est d'avis que l'Etat défendeur doit prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer, dès que possible, le retour, en toute sécurité, des prisonniers en question transférés de la Crimée dans des établissements pénitentiaires situés sur le territoire de la FR.

Ensuite, au titre de l'art. 41 de la CEDH et eu égard aux requêtes du gouvernement requérant, la Cour est d'avis que son application ne se trouve pas en Etat.

3. *Bref commentaire*

L'examen de cette affaire surprend et intrigue par sa complexité factuelle et par ses nombreuses arborescences juridiques et jurisprudentielles. Disséquer et surtout maîtriser un texte aussi dense et multiforme relève d'une certaine gageure.

En effet, si le texte de l'arrêt comporte 362 pages, la partie « en droit », elle, dépasse les 200 pages. C'est dire si le travail de la Cour, épaulée par des juristes du greffe qui ont fait montre là d'une pénétration et d'une habileté hors du commun, a été méticuleux et circonstancié.

Il semble, toutefois, que les grandes options ayant servi de soubassement au cadrage jurisprudentiel de l'arrêt partent de prémisses qui peuvent paraître contestables et méritent, à tout le moins, d'être justifiées par des nécessités impérieuses, ce tant pour ce qui est de la structure de l'arrêt que pour la rigueur de son raisonnement.

D'abord l'établissement des faits de cette affaire repose pour l'essentiel, sinon exclusivement, sur des constatations et évaluations faites par des sources extérieures à la Cour. A tout le moins, ne fût-ce seulement que pour la première requête qui date de 2014, on comprend mal pour quelles raisons il n'a pas été possible pour la Cour de hâter l'examen de l'affaire de manière à recueillir, par des enquêtes diligentées soit à Strasbourg soit sur place, les éléments indispensables pour que les juges puissent se forger une idée complète des tenants et des aboutissants d'une affaire des plus complexes et difficiles.

Baser exclusivement un jugement de cet importance à partir de sources dont les évaluations ont échappées au contrôle de la Cour, même si ces sources émanent d'organisations internationales et organisations non gouvernementales qui font autorité, est de nature à susciter des doutes quant à la totale impartialité de leurs constatations et évaluations.

Dans cette affaire, en effet, hormis la phase initiale consacrée à la recevabilité des nombreux griefs soulevés par les deux requêtes, l'absence du gouvernement défendeur au stade de l'examen du fond de l'affaire, absence au demeurant injustifiée et mal à propos, semble avoir été, sinon le seul, du moins un élément déterminant dans l'évaluation des faits de cette affaire.

Au demeurant, s'il est vrai que le gouvernement défendeur porte l'entière responsabilité de son absence inexplicable et contraire aux obligations assumées par lui au regard de l'article 38 de la CEDH, il semble non moins vrai qu'une procédure s'étant déroulée presque exclusivement à partir d'éléments "à charge", ne cadre pas avec une procédure essentiellement de nature judiciaire, comme doit l'être celle prévue par la CEDH. D'autant que la requête étatique revêt toujours, qu'on le veuille ou non, un caractère politique affirmé.

Par ailleurs, de par sa structure et ses choix d'ordre rédactionnel la lecture et l'appréhension de l'arrêt apparaissent passablement complexes, voire malaisées. Les multiples références aux règles du droit international humanitaire, placées souvent au début du raisonnement juridique de la Cour et accompagnées du texte de ces règles, compliquent singulièrement le suivi du raisonnement.

Ces considérations semblent indiquer, aussi, que le système de la “requête étatique” ne semble plus bien cadrer avec un système de protection que l’on a voulu, et ce depuis le 1er novembre 1998, essentiellement judiciaire et basé sur un contrôle axé sur l’acceptation du recours individuel par tous les Etats parties à la CEDH.

MICHELE DE SALVIA