



Griefs dirigés par l'Ukraine contre la Russie concernant un ensemble de violations des droits de l'homme en Crimée déclarés en partie recevables

Dans la décision qu'elle a rendue dans l'affaire [Ukraine c. Russie \(Crimée\)](#) (requêtes n^{os} 20958/14 et 38334/18), la Cour européenne des droits de l'homme déclare, à la majorité, la requête partiellement recevable. Cette décision sera suivie par un arrêt à une date ultérieure.

L'affaire concerne les allégations de l'Ukraine selon lesquelles la Fédération de Russie doit être tenue pour responsable d'une pratique administrative constitutive de nombreuses violations de la Convention européenne des droits de l'homme en Crimée¹.

La Cour a d'abord délimité la question qu'elle était appelée à examiner en l'espèce. Elle a noté que sa décision portait sur la recevabilité des griefs relatifs à une pratique administrative de violation des droits de l'homme que la Russie aurait adoptée en Crimée pendant la période considérée, à savoir entre le 27 février 2014 et le 26 août 2015. Elle a relevé qu'elle n'était pas appelée à déterminer dans la présente affaire si l'intégration de la Crimée, au regard du droit russe, à la Fédération de Russie était licite du point de vue du droit international.

Avant d'examiner les allégations relatives à l'existence d'une pratique administrative, la Cour a recherché si la Russie avait exercé sa « juridiction », au sens de l'article 1 de la Convention, sur la Crimée à partir du 27 février 2014, et donc si elle avait compétence pour examiner la requête. Elle a estimé que les faits dénoncés par le gouvernement ukrainien relevaient de la « juridiction » de la Russie, eu égard au contrôle effectif exercé par ce pays sur la Crimée à partir de cette date. Pour parvenir à cette décision, la Cour a tenu compte de l'ampleur et de la puissance de la présence militaire russe qui avait été renforcée en Crimée de janvier à mars 2014 sans le consentement des autorités ukrainiennes et en l'absence d'élément donnant à penser qu'une menace pesât sur les troupes russes stationnées en Crimée en vertu d'accords bilatéraux entre les deux pays en vigueur à l'époque considérée. Elle a également estimé que le récit que le gouvernement ukrainien avait livré tout au long de la procédure devant elle était resté cohérent et concordant et qu'il avait fourni des éléments d'information détaillés et spécifiques, étayés par des preuves suffisantes indiquant que les soldats russes n'avaient pas été des observateurs passifs, mais qu'ils avaient activement participé aux événements allégués.

Cette conclusion ne préjuge pas la question de la responsabilité de l'État défendeur au regard de la Convention à raison des faits dont sont tirés les griefs, lesquels ressortissent à la procédure au fond.

La Cour a ensuite défini et appliqué le critère de preuve requis et son approche concernant la charge de la preuve et elle a déclaré recevables, sans préjuger le fond, pratiquement tous les griefs du gouvernement ukrainien relatifs à l'existence d'une pratique administrative de violation des droits de l'homme par la Russie.

Enfin, elle a décidé de communiquer au gouvernement russe le grief, qui n'avait pas été soulevé avant 2018, relatif aux transfèrements allégués de « condamnés » vers le territoire de la Fédération de Russie et, compte tenu du recoupement entre ce grief et une autre requête interétatique, *Ukraine c. Russie* (n^o 38334/18), de joindre cette dernière requête à la présente affaire et d'examiner la recevabilité et le fond de ce grief ainsi que de cette dernière requête simultanément, au stade de l'examen au fond de la présente procédure.

¹ La Crimée » désigne à la fois la République autonome de Crimée (RAC) et la ville de Sébastopol

Outre cette affaire, deux autres affaires interétatiques contre la Russie et plus de 7 000 requêtes individuelles relatives aux événements survenus en Crimée, en Ukraine orientale et en mer d'Azov sont pendantes. Pour plus d'informations, voir la fiche [Questions-réponses sur les affaires interétatiques](#).

Principaux faits

Le gouvernement ukrainien soutient qu'à partir du 27 février 2014 la Fédération de Russie a exercé un contrôle effectif sur la République autonome de Crimée (RAC) et la ville de Sébastopol, qui font partie intégrante de l'Ukraine, eu égard à sa présence militaire en Crimée et à son soutien à l'administration locale et aux forces paramilitaires. Il allègue qu'à partir de cette date la Russie a exercé sa juridiction de façon extraterritoriale sur une situation qui, selon lui, a donné lieu à une pratique administrative de violations de la Convention.

Il affirme en particulier que le 27 février 2014 plus d'une centaine d'hommes lourdement armés prirent d'assaut les bâtiments du Conseil suprême et du Conseil des ministres de la RAC. Le même jour, la Russie aurait considérablement renforcé sa présence militaire directe en Crimée, sans en avoir au préalable informé les autorités ukrainiennes compétentes et sans avoir obtenu d'autorisation de leur part. À la tombée de la nuit, les autorités civiles légitimes de la Crimée auraient été renversées et remplacées par des agents russes. Des membres de l'armée et de groupes paramilitaires russes auraient empêché les forces militaires ukrainiennes de quitter leurs casernes et d'autres unités ukrainiennes d'être transférées du continent vers la péninsule.

Les jours suivants, la Russie aurait déployé un nombre sans cesse croissant de soldats et empêché l'Ukraine d'envoyer des renforts militaires en prenant le contrôle des points permettant d'entrer en Crimée ou d'en sortir par voie terrestre, maritime et aérienne, et en se livrant à des opérations de sabotage. Jusqu'au 16 mars, la Russie aurait consolidé son contrôle sur la Crimée en contraignant tous les militaires ukrainiens à rester dans leurs casernes, sans pouvoir communiquer avec le monde extérieur. Ces événements se seraient soldés par le transfert du pouvoir aux nouvelles autorités locales, qui auraient proclamé l'indépendance de la Crimée à la suite d'un « référendum » organisé le 16 mars 2014. Le 18 mars 2014, la Russie, la « République de Crimée » et la ville de Sébastopol auraient signé « le traité d'unification ».

Le gouvernement russe soutient quant à lui que la Russie n'a commencé à exercer sa juridiction sur la Crimée et Sébastopol qu'après le 18 mars 2014, lorsque ces territoires sont devenus des parties intégrantes de la Russie en vertu du « traité d'unification », et non avant. Le « référendum » et la « réunification » auraient été les conséquences d'une série de manifestations connues sous le nom de « Euromaïdan » ou « Maïdan » qui avaient eu lieu de novembre 2013 à février 2014. Ces événements auraient conduit à l'éviction du président de l'Ukraine et à une série de changements politiques et constitutionnels. Le gouvernement russe argue que la Russie n'est responsable ni de ces événements ni d'aucun désordre ayant pu en résulter.

Il soutient en outre que les forces armées russes ont toujours été présentes en Crimée et que leur présence était prévue par les accord bilatéraux pertinents entre la Russie et l'Ukraine. Il affirme que, pendant la période comprise entre le 1^{er} et le 17 mars 2014, ces forces armées s'étaient tenues prêtes « à aider la population de Crimée à résister aux attaques de l'armée ukrainienne », que la présence russe a permis de veiller « à ce que la population criméenne puisse faire un choix démocratique en toute sécurité sans crainte de représailles d'extrémistes », et à ce « que les habitants de Crimée puissent exprimer normalement leur volonté », et/ou a permis de « garantir la protection des forces militaires et des biens russes ». Cela ne signifie pas que la Fédération de Russie ait exercé pendant cette période un contrôle effectif sur la Crimée.

Griefs, procédure et composition de la Cour

Le gouvernement ukrainien soutient que la Russie doit être tenue pour responsable d'une pratique administrative constitutive de nombreuses violations des droits de l'homme. Pour illustrer la pratique alléguée, il s'appuie essentiellement sur des incidents individuels qui seraient survenus en Crimée et sur les conséquences qui seraient résultées des mesures générales adoptées à l'égard de cette région pendant la période comprise entre le 27 février 2014, date à partir de laquelle l'État défendeur aurait exercé sa juridiction de façon extraterritoriale sur la Crimée, et le 26 août 2015, date d'introduction de sa seconde requête. Il ajoute qu'il n'a pas pour but de faire constater des violations individuelles et de demander une satisfaction équitable mais qu'il vise plutôt à obtenir l'établissement de l'existence de l'ensemble de violations allégué, de faire cesser ces actes et d'empêcher leur répétition.

Il invoque plusieurs articles de la Convention, en particulier les articles 2 (droit à la vie), 3 (interdiction des traitements inhumains et de la torture), 5 (droit à la liberté et à la sûreté), 6 (droit à un procès équitable), 8 (droit au respect de la vie privée), 9 (liberté de religion), 10 (liberté d'expression), 11 (liberté de réunion). Il invoque également l'article 14 (interdiction de la discrimination) de la Convention, l'article 1 du Protocole n° 1 (protection de la propriété), l'article 2 du Protocole n° 1 (droit à l'instruction) et l'article 2 du Protocole n° 4 (liberté de circulation) à la Convention.

À l'origine de l'affaire se trouvent deux requêtes (nos 20958/14 et 42410/15) dirigées contre la Fédération de Russie et dont l'Ukraine a saisi la Cour le 13 mars 2014 et le 26 août 2015 respectivement. Les deux requêtes concernent des événements survenus en Crimée et en Ukraine orientale. Le 11 juin 2018, la Cour a décidé de joindre les deux requêtes en une seule, dénommée Ukraine c. Russie (Crimée), sous le numéro 20958/14. Les griefs concernant l'Ukraine orientale font l'objet de la requête n° 8019/16.

La Cour a indiqué dans cette affaire une mesure provisoire en vertu de l'article 39 de son règlement. Elle a appelé la Russie et l'Ukraine à s'abstenir d'adopter toute mesure, spécialement militaire, susceptible de porter atteinte aux droits des personnes civiles découlant de la Convention, notamment des articles 2 et 3.

Le 7 mai 2018, la chambre à laquelle ces affaires interétatiques avaient été confiées s'est dessaisie au profit de la Grande Chambre².

Le Centre McGill pour les droits de l'homme et le pluralisme juridique de l'université McGill (Canada), représenté par M. René Provost, professeur, a été autorisé à intervenir dans la procédure écrite.

Une audience de Grande Chambre a eu lieu au Palais des droits de l'homme à Strasbourg le 11 septembre 2019.

² En vertu de l'article 30, si l'affaire pendante devant une chambre soulève une question grave relative à l'interprétation de la Convention ou de ses Protocoles, ou si la solution d'une question peut conduire à une contradiction avec un arrêt rendu antérieurement par la Cour, la chambre peut, tant qu'elle n'a pas rendu son arrêt, se dessaisir au profit de la Grande Chambre, à moins que l'une des parties ne s'y oppose.

La décision a été rendue par la Grande Chambre de 17 juges, composée en l'occurrence de :

Robert Spano (Islande), *président*,
Linos-Alexandre Sicilianos (Grèce),
Jon Fridrik Kjølbro (Danemark),
Ksenija Turković (Croatie),
Angelika Nußberger (Allemagne),
Síofra O'Leary (Irlande),
Vincent A. De Gaetano (Malte),
Ganna Yudkivska (Ukraine),
Aleš Pejchal (République tchèque),
Krzysztof Wojtyczek (Pologne),
Stéphanie Mourou-Vikström (Monaco),
Pere Pastor Vilanova (Andorre),
Tim Eicke (Royaume-Uni),
Latif Hüseyinov (Azerbaïdjan),
Jovan Ilievski (Macédoine du Nord),
Gilberto Felici (Saint-Marin),
Bakhtiyar Tuzmukhamedov (Fédération de Russie), *juge ad hoc*,

ainsi que de Soren Prebensen, *greffier adjoint de la Grande Chambre*,

Décision de la Cour

[Le champ d'examen de l'affaire](#)

La Cour souligne d'emblée que les questions qu'elle est appelée à trancher portent sur la recevabilité des griefs relatifs à une pratique administrative de violation des droits de l'homme que la Russie aurait adoptée en Crimée pendant la période comprise entre le 27 février 2014 et le 26 août 2015. Les événements relatifs aux manifestations de Maïdan à Kyiv et la question de la licéité, au regard du droit international, de ce qui est présenté comme l'intégration de la Crimée à la Fédération de Russie à la suite du « référendum » tenu en Crimée en mars 2014 ne sont pas pertinents pour l'examen de l'affaire par la Cour. Ces questions n'ont d'ailleurs pas été portées devant la Cour et elles sortent du champ d'examen de l'affaire.

Eu égard à cette définition du champ d'examen de l'affaire, la Cour décide de lever la mesure provisoire qui avait été indiquée aux parties en mars 2014.

[Les questions de juridiction](#)

En ce qui concerne la période allant du 27 février au 18 mars 2014

La Cour estime qu'elle dispose de suffisamment d'éléments pour pouvoir conclure que, pendant la période considérée, à savoir du 27 février au 18 mars 2014, la Russie exerçait un contrôle effectif sur la Crimée.

En particulier, nonobstant le fait que le nombre de soldats déployés dans la péninsule n'ait pas dépassé la limite de 25 000 soldats prévue par les accords bilatéraux pertinents, la Cour constate que les chiffres montrent que leur nombre avait presque doublé en un court laps de temps, passant de 10 000 à la fin du mois de janvier à 20 000 environ au milieu du mois de mars 2014. Elle considère que le renforcement de la présence militaire de la Russie en Crimée pendant cette période était, à tout le moins, significatif.

Elle relève également que le gouvernement russe ne conteste pas les affirmations relatives à une supériorité technique, tactique, militaire et qualitative des forces militaires russes.

Le gouvernement russe n'a justifié le renforcement de la présence militaire russe en Crimée par aucun élément concret qui indiquerait qu'une menace pesait sur les forces militaires russes postées en Crimée à l'époque.

De plus, les notes diplomatiques par lesquelles le gouvernement ukrainien protestait à l'époque contre les déploiements et mouvements en question montrent l'absence de coopération et de consentement relativement à pareil renforcement militaire.

La Cour note par ailleurs que, contrairement à ce que le gouvernement russe soutient, à savoir que les soldats russes déployés en Crimée étaient des observateurs passifs, le gouvernement ukrainien fournit des éléments d'information extrêmement détaillés, chronologiques et spécifiques, ainsi que des preuves suffisantes, qui montrent que des militaires russes ont activement participé à l'immobilisation des forces ukrainiennes.

Le récit que le gouvernement ukrainien a livré tout au long de la procédure devant la Cour est resté cohérent et il se référait à des éléments d'information concordants sur le déroulement, les dates et les lieux des événements, qui se sont soldés par le transfert du pouvoir aux nouvelles autorités locales, lesquelles ont ensuite organisé le « référendum », proclamé l'indépendance de la Crimée et pris des mesures énergiques en vue de son intégration à la Fédération de Russie.

Enfin, la Cour tient compte en particulier de deux déclarations, non contestées, du président Poutine. Dans la première, qu'il a faite au cours d'une réunion avec les chefs des services de sécurité pendant la nuit du 22 au 23 février 2014, il affirmait avoir pris la décision de « commencer à œuvrer pour le retour de la Crimée dans la Fédération de Russie ». La seconde déclaration a été faite le 17 avril 2014 au cours d'un entretien accordé à une chaîne de télévision dans lequel le président Poutine reconnaissait expressément que la Fédération de Russie avait « désarm[é] les unités militaires de l'armée et les forces de l'ordre ukrainiennes » et que « les militaires russes [avaient] effectivement soutenu les forces d'autodéfense criméennes ».

À partir du 18 mars 2014

La Cour constate qu'il ne prête pas à controverse entre les parties que la Russie exerce sa juridiction sur la Crimée depuis le 18 mars 2014. Toutefois, les positions des parties divergent au sujet de la base légale de cette juridiction. Le gouvernement ukrainien assure que cette juridiction est fondée sur le principe du « contrôle effectif », tandis que le gouvernement russe estime que statuer sur ce point « serait inapproprié » parce que, selon lui, cela « conduirai[t] la Cour à aborder des questions de souveraineté entre États qui échappent à sa compétence ».

Aux fins de la décision sur la recevabilité, la Cour part du principe que la juridiction de l'État défendeur sur la Crimée revêt la forme ou la nature d'un « contrôle effectif sur un territoire » et non la forme ou la nature d'une juridiction territoriale. Elle rappelle à cet égard qu'elle n'est pas appelée à déterminer si l'intégration de la Crimée, au regard du droit russe, à la Fédération de Russie était licite du point de vue du droit international.

Conclusion

La Cour considère que les victimes alléguées de la pratique administrative dénoncée par le gouvernement ukrainien relevaient de la « juridiction » de l'État défendeur et que la Cour a donc compétence pour connaître de la requête. Cette conclusion ne préjuge pas la question de la responsabilité de l'État défendeur au regard de la Convention à raison des faits dont sont tirés les griefs présentés par le gouvernement ukrainien, lesquels ressortissent à la procédure au fond.

Sur la recevabilité

La Cour constate d'abord que la règle de l'épuisement des voies de recours internes ne s'applique pas dans les circonstances de l'espèce, qui concerne des allégations relatives à l'existence d'une pratique administrative. Elle rejette donc l'exception soulevée par le gouvernement russe sur ce point.

Elle a ensuite apprécié les éléments du dossier afin de déterminer si les allégations du gouvernement ukrainien peuvent passer pour satisfaire le critère de preuve retenu au stade de l'examen de la recevabilité (le « commencement de preuve ») en ce qui concerne les allégations relatives à l'existence d'une pratique administrative.

La Cour considère que, dans l'ensemble, il existe un commencement de preuve suffisant tant de la « répétition des actes » que de la « tolérance officielle », deux éléments constitutifs de l'existence alléguée d'une pratique administrative :

- de disparitions forcées et de défaut d'enquêtes effectives à cet égard (article 2) ;
- de mauvais traitements et de détentions illégales (articles 3 et 5) ;
- d'extension à la Crimée de l'application des lois de la Fédération de Russie et les conséquences qui en résulteraient, à savoir que depuis le 27 février 2014 les tribunaux de Crimée ne pourraient plus passer pour « établis par la loi » (article 6) ;
- d'imposition automatique de la nationalité russe et de perquisitions de lieux d'habitation privés (article 8) ;
- de harcèlement et d'intimidation de responsables religieux n'adhérant pas à la confession orthodoxe russe, de perquisitions arbitraires de lieux de culte et de confiscation de biens religieux (article 9) ;
- de fermeture des médias non russes (article 10) ;
- d'interdiction de rassemblements publics et de manifestations, et d'actes d'intimidation et de placements en détention arbitraires d'organiseurs de tels événements (article 11) ;
- d'expropriation, sans indemnisation, de biens appartenant à des civils et des entreprises privées (article 1 du Protocole n° 1 à la Convention) ;
- d'interdiction de la langue ukrainienne dans les écoles et d'actes de harcèlement d'écoliers ukrainophones (article 2 du Protocole n° 1 à la Convention) ;
- de restriction de la liberté de circulation entre la Crimée et l'Ukraine continentale qui résulterait de la transformation de facto (par la Russie) de la ligne de démarcation administrative en une frontière (entre la Russie et l'Ukraine), (article 2 du Protocole n° 4 à la Convention) ;
- et de l'existence alléguée d'une pratique administrative prenant pour cibles les Tatars de Crimée (article 14 de la Convention combiné avec les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention et de l'article 2 du Protocole n° 4 à la Convention).

La Cour constate en particulier que les allégations ci-dessus concordent avec les conclusions qu'un certain nombre d'organisations intergouvernementales et non gouvernementales formulent dans

leurs rapports, notamment le Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme dans un rapport de 2017³.

En outre, en ce qui concerne certaines allégations, la Cour conclut que, compte tenu de leur caractère réglementaire et de leur contenu, les mesures dénoncées constituent en elles-mêmes un commencement de preuve suffisant.

En revanche, pour ce qui est de l'existence alléguée d'une pratique administrative d'homicides et de blessures par balles, la Cour estime que les incidents mentionnés ne s'analysent pas en un ensemble de violations. S'agissant d'incidents survenus durant la première quinzaine du mois de mars 2014, au cours desquels des journalistes étrangers auraient été détenus pendant une courte durée et leur matériel saisi, la Cour considère que le nombre limité d'allégations n'indiquent pas non plus une pratique administrative. En outre, le gouvernement ukrainien n'a produit aucun élément propre à établir l'existence d'une pratique administrative de nationalisation de biens appartenant à des soldats ukrainiens. Dans ces conditions, le critère de preuve requis n'a pas été satisfait et ces griefs doivent être déclarés irrecevables et rejetés.

Enfin, la Cour décide de communiquer au gouvernement ukrainien le grief relatif à des « transfèrements de condamnés » depuis la Crimée vers des établissements pénitentiaires se trouvant sur le territoire russe. Cette question ayant été soulevée pour la première fois par le gouvernement ukrainien dans le mémoire du 28 décembre 2018 qu'il a soumis à la Grande Chambre, la Cour considère qu'elle ne peut, sur la base du dossier, se prononcer sur la recevabilité de ce grief à ce stade de la procédure.

La Cour estime en outre approprié d'examiner ensemble et simultanément la recevabilité et le fond du grief relatif à des « transfèrements de condamnés » et une autre requête étatique, Ukraine c. Russie (n° 38334/18), dans laquelle ce grief est également soulevé, au stade de l'examen au fond de la présente procédure. En conséquence, elle décide de joindre la requête n° 38334/18 à la présente affaire.

La décision existe en français et en anglais.

Rédigé par le greffe, le présent communiqué ne lie pas la Cour. Les décisions et arrêts rendus par la Cour, ainsi que des informations complémentaires au sujet de celle-ci, peuvent être obtenus sur www.echr.coe.int. Pour s'abonner aux communiqués de presse de la Cour, merci de s'inscrire ici : www.echr.coe.int/RSS/fr ou de nous suivre sur Twitter [@ECHR_CEDH](https://twitter.com/ECHR_CEDH).

Contacts pour la presse

Pendant la crise sanitaire actuelle, les journalistes peuvent continuer à contacter l'unité de la presse via echrpess@echr.coe.int |

Tracey Turner-Tretz

Denis Lambert

Inci Ertekin

Neil Connolly

La Cour européenne des droits de l'homme a été créée à Strasbourg par les États membres du Conseil de l'Europe en 1959 pour connaître des allégations de violation de la Convention européenne des droits de l'homme de 1950.

³ Rapport sur la situation des droits de l'homme dans le territoire temporairement occupé de la République autonome de Crimée et de la ville de Sébastopol (Ukraine), daté du 25 septembre 2017, qui couvre la période allant du 22 février 2014 au 12 septembre 2017 (« le rapport du HCDH de 2017 »).