

Article 1

Juan Antonio CARRILLO-SALCEDO

Professeur à l'université de Séville. Ancien membre de la Commission européenne des droits de l'homme. Ancien juge à la Cour européenne des droits de l'homme

Les Hautes Parties Contractantes reconnaissent à toute personne relevant de leur juridiction les droits et libertés définis au Titre I de la présente Convention.

Selon la jurisprudence constante de la Commission et de la Cour européennes des droits de l'homme, la responsabilité d'un Etat, en cas de violation de l'un des droits et libertés définis dans la Convention, se trouve engagée par l'article 1, aux termes duquel il reconnaît ces droits et libertés dans son droit interne à toute personne relevant de sa juridiction.

En vertu de l'article 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, les titulaires des droits et libertés reconnus par la Convention sont toutes les personnes relevant de la juridiction des Etats contractants. Il en est de même, en principe, pour les droits et libertés reconnus par les premier, quatrième, sixième et septième protocoles.

Les Etats parties à la Convention doivent reconnaître ces droits et libertés non seulement à leurs propres nationaux et à ceux des autres Etats contractants, mais aussi aux ressortissants des Etats non parties à la Convention et aux apatrides¹.

L'expression *toute personne*, à l'instar d'expressions analogues que l'on retrouve dans d'autres instruments juridiques internationaux pertinents, souligne la nature *universelle* des droits et libertés reconnus par le système de la Convention.

L'expression *relevant de leur juridiction* semble limiter le nombre des bénéficiaires de la Convention, mais ne fait qu'établir le lien nécessaire entre la victime d'une violation de la Convention et l'Etat partie à qui cette violation est imputable. Autrement dit, pour que la Convention soit applicable, il doit être possible à l'Etat de reconnaître les droits garantis par la Convention ; cependant, il n'est pas nécessaire qu'existe un lien juridique stable comme la nationalité, la résidence ou le domicile, car il suffit que l'Etat puisse exercer un certain pouvoir sur l'intéressé.

Ainsi, dans une affaire dans laquelle les requérants se plaignaient de n'avoir pas bénéficié d'un procès équitable devant le Tribunal des *Corts*, en Andorre (*Droz et Janousek c. France et Espagne*) et considéraient la France et l'Espagne comme responsables, sur le plan international, du comportement des autorités andorranes, la Cour, après avoir affirmé que l'exception d'incompétence *ratione loci* se révélait fondée, a

1. Commission européenne des droits de l'homme, décision du 11 janvier 1961, req. n° 788/60, *Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme*, vol. IV, pp. 139-141.

soutenu cependant que ce constat ne la dispensait pas de rechercher si les requérants avaient relevé de la *jurisdiction* de la France ou de l'Espagne, *au sens de l'article 1 de la Convention*, en raison de leur condamnation par un tribunal andorran.

Il s'agissait donc de déterminer si les actes incriminés par les requérants étaient imputables à la France, à l'Espagne ou aux deux, bien que non accomplis sur le sol de ces Etats.

Selon les gouvernements défendeurs et la Commission, le Tribunal des *Corts* et les autres juridictions andorranes ne pouvaient pas passer pour français, espagnols ou franco-espagnols, ni même pour des organes placés sous une surveillance effective des deux Etats ou de l'un d'eux. Les requérants, par contre, prétendaient que la France au moins portait la responsabilité de l'administration de la justice en Andorre.

Avec la Commission, la Cour a accepté les arguments des gouvernements défendeurs et a accueilli également l'exception d'incompétence *ratione personae* : si des magistrats provenant de France ou d'Espagne siègent dans les juridictions andorranes, ils ne le font pas en qualité de juges français ou espagnols ; ces juridictions remplissent leurs tâches de manière autonome et, en conséquence, leurs jugements et arrêts *échappent au contrôle des autorités de France et d'Espagne*¹.

La personne titulaire des droits et libertés reconnus par la Convention ne doit pas nécessairement se trouver ou résider sur le territoire d'un Etat contractant. Au titre de la compétence personnelle, en effet, un Etat partie peut exercer sa juridiction sur ses ressortissants se trouvant à l'étranger ; ce faisant, cet Etat est soumis à la Convention.

D'ailleurs, les Etats contractants sont tenus de garantir les droits et libertés énoncés dans la Convention pour tous les actes ou omissions de leurs agents exerçant l'autorité publique hors du territoire national. Comme l'ont observé les professeurs VELU et ERGEC, l'état ou la nationalité des victimes d'une violation commise en territoire étranger importe peu ; la licéité, au regard du droit international, du titre en vertu duquel ces actes sont accomplis n'est pas davantage opérante. L'élément déterminant est une question de fait : au moment du comportement incriminé, les autorités de l'Etat exerçaient-elles un contrôle effectif sur les personnes qui se prétendent lésées ?²

En principe, l'Etat peut définir, en tenant compte des limites qui dérivent du droit international, l'étendue de sa propre juridiction. La Commission n'a cependant pas autorisé les Etats à écarter de leur juridiction les actes ou omissions de personnes physiques relevant de leur responsabilité et de leur autorité réelle au motif que l'acte ou l'omission se situait en dehors du territoire de l'Etat, ou que l'effet de l'acte ou de l'omission s'était fait sentir en dehors du territoire de l'Etat.

Conformément à ces principes, la Commission a, dans l'affaire *Chypre c. Turquie*, retenu la responsabilité de l'Etat turc au titre de la Convention pour les actes accomplis par ses forces armées au préjudice des Chypriotes grecs, lorsqu'elles occupèrent la partie septentrionale de Chypre en 1974³.

L'affaire concernait la responsabilité imputable à un Etat, la Turquie, dont les forces armées avaient envahi l'île de Chypre, le gouvernement de la République de Chypre étant de ce fait empêché d'exercer sa juridiction sur le nord de l'île. La juridiction de la Turquie sur la partie septentrionale de la République de Chypre, d'ailleurs, existant du fait de la présence de ses forces armées sur ce territoire, ne saurait être écartée au motif que la juridiction sur cette zone serait exercée par l'« Etat fédéré turc de Chypre ».

1. Affaire *Droz et Janousek*, arrêt du 26 juin 1992, A n° 240, § 96.

2. J. VELU et R. ERGEC, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Bruxelles, 1990, p. 68.

3. Commission européenne des droits de l'homme, requête n° 8007/77, *Chypre c. Turquie*, *Décisions et Rapports* vol. 13, pp. 221-223. Précédemment, requêtes n° 6780/74 et 6950/75, *Annuaire Convention européenne des droits de l'homme*, vol. XVIII, pp. 118-120.

Le principe général qui a été reconnu par la Commission dans ladite affaire, comme précédemment, est que lorsque les agents autorisés de l'Etat placent une personne sous la juridiction de celui-ci, dans la mesure où par leurs actes ou leurs omissions ils agissent sur cette personne, la responsabilité internationale de l'Etat est engagée.

La Cour l'a clairement reconnu dans son arrêt du 26 juin 1992 en disant que :

« le terme "juridiction" ne se limite pas au territoire des Hautes parties contractantes ; leur responsabilité peut entrer en jeu à raison d'actes émanant de leurs organes et déployant leurs effets en dehors dudit territoire »¹.

On voit donc que la notion de juridiction énoncée à l'article 1^{er} de la Convention *ne se limite pas à l'applicabilité territoriale*, mais comporte l'idée d'une juridiction exercée sur l'individu par l'entremise des organes ou instances étatiques.

Sur ce point, la Convention européenne des droits de l'homme est différente du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : en effet, les personnes auxquelles le Pacte des Nations Unies s'applique sont, aux termes de l'article 2, paragraphe premier, *tous les individus se trouvant sur le territoire et relevant de la compétence de chaque Etat partie au Pacte*.

Les Etats parties à la Convention et aux Protocoles normatifs doivent accepter une double obligation découlant de l'article 1 : en premier lieu, s'assurer que leur droit interne est compatible avec la Convention ; en second lieu, remédier à toute méconnaissance des droits et libertés protégés par la Convention.

Comme l'écrivait le professeur EVRIGENIS, ancien juge à la Cour européenne des droits de l'homme, en imposant aux Etats l'obligation de reconnaître aux personnes relevant de leur juridiction les droits et les libertés qu'elle vise, la Convention *est un instrument de définition du comportement national* ; cette obligation est de caractère international en ce sens que sa violation engage la responsabilité internationale de l'Etat².

Cette particularité de la Convention explique que même si le comportement constitutif de la violation est licite en droit interne, la responsabilité internationale de l'Etat défendeur peut cependant se trouver engagée.

Ainsi, dans l'affaire *Young, James et Webster*, où le Royaume-Uni était l'Etat mis en cause, la Cour décida dans son arrêt du 13 août 1981 qu'il y avait violation de l'article 11 de la Convention. La motivation de l'arrêt fait apparaître que si la cause immédiate des événements d'où avait surgi le litige résidait dans un accord conclu en 1975 entre British Rail et les syndicats de cheminots, c'était le droit interne en vigueur à l'époque qui rendit licite le traitement dont se plaignaient les requérants, de sorte que la responsabilité de l'Etat défendeur pour toute infraction à la Convention qui en aurait découlé se trouvait engagée sur cette base.³

Cette idée a été réaffirmée très récemment dans l'arrêt du 25 mars 1993, relatif à l'affaire *Costello-Roberts c. Royaume-Uni*, dans laquelle la Cour européenne des droits de l'homme a réitéré que l'« Etat ne saurait se soustraire à sa responsabilité en déléguant ses obligations à des organismes privés ou des particuliers »⁴.

La Convention européenne des droits de l'homme est un traité international auquel des Etats sont parties. Cependant, les obligations qu'elle contient ont un caractère juridique particulier. Comme l'a estimé la Commission, les Etats contractants, en concluant la Convention, « n'ont pas voulu se concéder des droits et obligations réciproques utiles

1. Affaire *Droz et Janousek*, arrêt du 26 juin 1992, A n° 240, § 91.

2. D. EVRIGENIS, « Réflexions sur la dimension nationale de la Convention européenne des droits de l'homme », *Actes du Colloque d'Athènes sur la CEDH*, Strasbourg, 1979, p. 70.

3. Affaire *Young, James et Webster*, arrêt du 13 août 1981, A n° 44, § 49.

4. Affaire *Costello-Roberts*, arrêt du 25 mars 1993, A n° 247-C, § 27.

à la poursuite de leurs intérêts nationaux respectifs, mais 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 tradition politique, d'idéaux, de liberté et de prééminence du droit ». Il en résulte que les obligations souscrites par les Etats contractants dans la Convention ont essentiellement *un caractère objectif*, du fait « qu'elles visent à protéger les droits fondamentaux des particuliers contre les empiétements des Etats contractants, plutôt qu'à créer des droits subjectifs et réciproques entre ces derniers »¹.

La Cour européenne des droits de l'homme a confirmé que la Convention définit des normes, partie intégrante de l'ordre public européen, qui constituent un ensemble de principes juridiques auxquels les Etats parties sont tenus de se conformer. La Cour a insisté sur cet aspect normatif de la Convention, et elle a également reconnu la spécificité des obligations collectives assumées par toutes les parties à la Convention en estimant que à la différence des traités internationaux de type classique

« la Convention déborde le cadre de la simple réciprocité entre Etats contractants. En sus d'un réseau d'engagements synallagmatiques bilatéraux, elle crée des obligations objectives qui, aux termes de son préambule, bénéficient d'une "garantie collective" »².

Cette particularité de la Convention se retrouve également dans l'interprétation de ses dispositions. S'agissant d'un traité normatif, comme l'a dit la Cour, il y a lieu de rechercher « quelle est l'interprétation la plus propre à atteindre le but et à réaliser l'objet de ce traité et non celle qui donnerait l'étendue la plus limitée aux engagements des parties ». Cette interprétation peut entraîner l'imposition d'*obligations positives* aux Etats parties, découlant de l'exigence de réalisation de nombreux droits énoncés dans la Convention : certains droits, en effet, seraient dépourvus de signification concrète, s'ils n'impliquaient des prestations positives à la charge des Etats parties³.

La Convention doit donc se lire en fonction de son caractère spécifique de traité de garantie collective des droits de l'homme et des libertés fondamentales. L'objet et le but de cet instrument de protection des êtres humains, a insisté la Cour dans son arrêt du 7 juillet 1989,

« appellent à comprendre et appliquer ses dispositions d'une manière qui en rende les exigences concrètes et effectives. En outre, toute interprétation des droits et libertés énumérés doit se concilier avec "l'esprit général de la Convention", destinée à sauvegarder et promouvoir les idéaux et valeurs d'une société démocratique »⁴.

Dans l'affaire *Soering*, la question principale dont la Cour européenne des droits de l'homme a eu à connaître était la suivante : l'extradition d'un individu par un Etat partie à la Convention vers un Etat tiers peut-elle engager la responsabilité de l'Etat partie, au titre de l'article 3 de la Convention, pour les mauvais traitements que la personne extradée est susceptible de subir *dans le pays de destination* ?

La décision d'extradition d'un étranger ne peut être la cause de la violation d'un droit *qui n'est pas reconnu par la Convention*, mais elle peut être la cause de la violation *d'autres droits garantis par la CEDH* et, à ce titre, comme l'a souligné le professeur SUDRE, soumis au contrôle des organes de la Convention⁵.

1. Affaire *Autriche c. Italie*, requête n° 788/60, *Annuaire de la Convention européenne des droits de l'homme*, vol. IV, pp. 139-141.

2. Affaire *Irlande c. Royaume-Uni*, arrêt du 18 janvier 1978, A n° 25, § 239.

3. Affaire *Wemhoff*, arrêt du 27 juin 1968, A n° 7, § 8. Affaire *Airey*, arrêt du 9 octobre 1979, A n° 32, § 25. Affaire *Artico*, arrêt du 13 mai 1980, A n° 35, § 36.

4. Affaire *Soering*, arrêt du 7 juillet 1989, A n° 161, § 87.

5. F. SUDRE, « Extradition et peine de mort : arrêt *Soering* de la Cour européenne des droits de l'homme, du 7 juillet 1989 », *Revue générale du droit international public*, 1990, p. 108.

La Cour l'a affirmé nettement dans son arrêt du 7 juillet 1989, en disant que la Convention ne consacre pas en soi un droit de ne pas être extradé ; néanmoins,

« quand une décision d'extradition porte atteinte, par ses conséquences, à l'exercice d'un droit garanti par la Convention, elle peut, s'il ne s'agit pas de répercussions trop lointaines, faire jouer les obligations d'un Etat contractant au titre de la disposition correspondante »¹.

C'est la mise en œuvre du mécanisme que les professeurs COHEN-JONATHAN et SUDRE ont qualifié de *protection par ricochet*². Selon la Cour, le fondement de cette protection réside dans la spécificité de la CEDH : même dans les matières qui ne sont pas régies par la Convention, les Etats parties ne sont pas pour autant affranchis du respect de celle-ci. Ils ont accepté de restreindre le libre exercice des pouvoirs que leur confère le droit international général, y compris celui de contrôler l'entrée et la sortie des étrangers, *dans la mesure et la limite des obligations qu'ils ont assumées en vertu de la Convention*³.

Ce principe, comme le professeur SUDRE l'a observé à juste titre, *trouve son origine dans l'article 1 de la Convention et dans l'engagement général des Hautes parties contractantes de reconnaître les droits définis par la Convention à "toute personne relevant de leur juridiction"*⁴.

Il serait possible de soutenir qu'au cas où un Etat partie expulserait ou extraderait une personne relevant de sa juridiction dans un pays où elle subirait un traitement en violation de la Convention, *l'Etat qui procède à l'expulsion ou à l'extradition ne pourrait être tenu pour responsable de cette violation qui ne serait opposable qu'à l'Etat destinataire où ce traitement serait effectivement infligé*.

Tel était le point de vue du Gouvernement défendeur dans l'affaire *Soering* : dans son opinion, l'extradition n'engagerait pas la responsabilité de l'Etat extradant à raison des peines ou traitements inhumains ou dégradants auxquels le requérant pourrait être soumis *hors de la juridiction dudit Etat*.

Or, comme la Commission l'a reconnu dans son Rapport, l'expulsion ou l'extradition *peut* toutefois, dans certains cas, *engager la responsabilité de l'Etat partie à la Convention qui y procède* si, par exemple, cette personne serait à coup sûr soumise à la torture ou à un traitement inhumain, ou en serait gravement menacée ; dans ces cas, l'Etat partie qui aurait décidé l'expulsion ou l'extradition serait tenu pour directement responsable en vertu de l'article 3 de la Convention. Sa responsabilité, insistait le Rapport de la Commission européenne des droits de l'homme, « se fonderait sur le fait que la personne expulsée ou extradée se trouverait exposée dans un autre pays à un traitement inhumain ou dégradant ».

Pour ces motifs, la Commission avait estimé qu'au cas où la situation serait telle qu'il y aurait un risque grave de traitement violant l'article 3 de la Convention, l'expulsion ou l'extradition d'une personne exposée à une telle situation engagerait, *au sens de l'article 1 de la Convention*, la responsabilité de l'Etat partie qui en décide⁵.

1. Affaire *Soering*, arrêt du 7 juillet 1989, A n° 161, § 85.

2. G. COHEN-JONATHAN, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Economica, Paris, 1989, pp. 84 et 304.

3. Requête n° 6315/73, *X c. République fédérale d'Allemagne*, DR, vol. 1, p. 73.

4. F. SUDRE, *loc.cit.*, p. 109.

5. Affaire *Soering c. Royaume-Uni*, Requête n° 14038/88, Rapport de la Commission du 19 janvier 1989, § 96.

Dans son Rapport, la Commission a rappelé sa jurisprudence selon laquelle l'expulsion ou l'extradition d'une personne peut soulever un problème au regard de l'article 3 de la Convention lorsqu'il y a de sérieuses raisons de croire que cette personne sera soumise dans l'Etat destinataire à un traitement contraire à cet article : décision du 3 mai 1983 dans l'affaire *Altun c. République fédérale d'Allemagne*, requête n° 10308/83, DR, vol. 36, pp. 209-235 ; décision du 12 mars 1984 dans l'affaire *Kirkwood c. Royaume-Uni*, requête n° 10479/83, DR, vol. 37, pp. 156-191.

Le point de vue de la Commission, qui cependant avait estimé dans son Rapport que le seuil de gravité visé à l'article 3 n'était pas atteint dans l'affaire, se trouvait appuyé par la pratique des tribunaux nationaux et par l'article 3 de la Convention des Nations Unies contre la torture, et a été confirmé par la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt du 7 juillet 1989.

L'article 1 de la Convention, en effet, ne saurait s'interpréter comme consacrant un principe général selon lequel un Etat contractant, nonobstant ses obligations en matière d'extradition, ne peut livrer un individu sans se convaincre que les conditions escomptées dans le pays de destination cadrent *pleinement avec chacune des garanties de la Convention*. Il fixe une limite, *notamment territoriale*, au domaine de la Convention, et en réalité, comme l'avait souligné le gouvernement britannique, en déterminant le champ d'application de la Convention on ne saurait oublier l'objectif bénéfique de l'extradition ; mais ces considérations, a affirmé la Cour,

« ne sauraient pourtant relever les Etats contractants de leur responsabilité, au regard de l'article 3, pour tout ou partie des conséquences prévisibles qu'une extradition entraîne en dehors de leur juridiction »¹.

La prohibition absolue de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants dans la Convention européenne des droits de l'homme consacre une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques. En conséquence, un Etat partie se conduirait de manière incompatible avec les valeurs sous-jacentes à la Convention s'il remettait consciemment un fugitif – pour odieux que puisse être le crime reproché – à un autre Etat où il existe des motifs sérieux de penser qu'un danger de torture menace l'intéressé. La conclusion de la Cour était que malgré l'absence de mention expresse dans le texte bref et général de l'article 3 de la Convention, « l'obligation implicite de ne pas extraditer s'étend au cas où le fugitif risquerait de subir dans l'Etat de destination des peines ou traitements inhumains ou dégradants proscrits par ledit article »².

Une telle décision d'extrader, insistait la Cour, peut soulever un problème au regard de l'article 3, *donc engager la responsabilité internationale d'un Etat contractant au titre de la Convention*, lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé, si on le livre à l'Etat requérant, y courra un risque réel d'être soumis à la torture, ou a des peines ou traitements inhumains ou dégradants. Pour établir une telle responsabilité,

« on ne peut éviter d'apprécier la situation dans le pays de destination à l'aune des exigences de l'article 3. Il ne s'agit pas pour autant de constater ou prouver la responsabilité de ce pays en droit international général, en vertu de la Convention ou autrement. Dans la mesure où une responsabilité se trouve ou peut se trouver engagée sur le terrain de la Convention, *c'est celle de l'Etat contractant qui extrade, à raison d'un acte qui a pour résultat direct d'exposer quelqu'un à des mauvais traitements prohibés* »³.

A la différence de la Commission, la Cour a estimé que le seuil de gravité visé à l'article 3 de la Convention était atteint dans l'affaire, et a conclu que la décision ministérielle de livrer le requérant aux Etats-Unis violerait l'article 3 si elle recevait exécution. En étendant ainsi le champ d'application de la Convention à une décision d'extradition non exécutée, la Cour européenne des droits de l'homme s'est prononcée, comme le professeur SUDRE l'a très exactement observé, en faveur d'une applicabilité de la Convention par *attraction* et par *anticipation*⁴.

En effet, les répercussions de la décisions d'extradition se manifesteraient en dehors de la juridiction de l'Etat requis (c'est-à-dire, en dehors du Royaume-Uni), du fait des

1. Affaire *Soering*, arrêt du 7 juillet 1989, A n° 161, § 86.

2. *Idem*, § 88.

3. *Idem*, § 91.

4. F. SUDRE, *loc. cit.*, pp. 108-113.

traitements auxquels le requérant serait exposé si la décision de le livrer aux Etats-Unis était exécutée. Certes, la Convention ne régit pas les actes d'un Etat tiers, et l'Etat extradant n'est pas responsable au regard de la Convention pour les actes de l'Etat de destination ; mais cet acte d'extradition lui-même, *qui est de la juridiction de l'Etat requis*, fonde la responsabilité de ce dernier lorsque cet acte a pour résultat direct d'exposer une personne à des traitements prohibés par l'article 3 de la Convention (applicabilité de cet article par attraction).

Application de la Convention par anticipation aussi, parce que, dans l'affaire, la Cour n'était pas confrontée à une violation alléguée *qui aurait eu lieu*, mais à une *violation virtuelle* d'un droit d'une victime *potentielle*. A mon avis, l'arrêt de la Cour n'est sur ce point que la conséquence, très positive, de la volonté de donner à la Convention tout son effet utile. Aucune ambiguïté donc sur la fonction de la Cour mais, par contre, le résultat d'une interprétation dynamique de l'article 1 de la Convention.

L'emploi à l'article 1 du mot *reconnaissent* de préférence à des termes tels *protègent*, ou *respectent*, suggère d'ailleurs que les droits reconnus ont une valeur *erga omnes*, expression de l'universalité des droits garantis par la Convention. D'autre part, en substituant le terme *reconnaissent* aux mots *s'engagent à reconnaître* dans le texte de l'article 1 (*shall secure*, dans le texte anglais de la Convention), les rédacteurs de la Convention européenne des droits de l'homme se proposaient d'indiquer clairement, comme la Cour l'a reconnu dans son arrêt du 18 janvier 1978, dans l'affaire *Irlande contre Royaume-Uni*, que les droits et libertés définis au Titre I seraient *directement reconnus à toute personne relevant de la juridiction de ces pays*¹.

Inspirées de l'idée que le but de la Convention consiste à protéger des droits non pas théoriques ou illusoire, mais concrets et effectifs, la Commission et la Cour ont fait de l'article 1 de la Convention une pierre angulaire du système européen de protection solidaire et universelle des droits de l'homme grâce, comme Marc-André EISSEN l'a très justement souligné, à une méthode d'interprétation à la fois *téléologique et dynamique ou évolutive*².

1. Affaire *Irlande c. Royaume-Uni*, arrêt du 18 janvier 1978, A n° 25, § 239.

2. M.-A. EISSEN, « La Cour européenne des droits de l'homme », *Revue du droit public et de la science politique*, 1987, p. 1 586.