

# La consolidation de l'obligation positive de coopérer efficacement

---

Thomas HERRAN

[Cour européenne des droits de l'homme, 3<sup>ème</sup> ch., 4 avril 2017, \*Guzelyurtlu et autres c. Chypre et Turquie\*, req. n°36925/07](#)

Si l'entraide pénale internationale est un domaine dans lequel la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas souhaité, à une époque, s'immiscer, il semble bien que ce temps soit relayé au rang de donnée historique. Cette évolution s'est faite progressivement. Dans un premier temps, dans son célèbre arrêt *Soering* contre Royaume-Uni, la Cour a admis l'existence d'une obligation de ne pas coopérer à la charge des Etats lorsque l'exécution de la demande d'entraide aboutirait à la violation d'un droit garanti par la Convention<sup>1</sup>, qui a depuis considérablement évolué. Puis, dans un second temps relativement récent, la Cour a dégagé une obligation à la charge des Etats de s'accorder une entraide mutuelle lorsque certains droits garantis par la Convention sont mis en cause<sup>2</sup>. L'arrêt *Guzelyurtlu* vient consolider celle-ci.

En l'espèce, une famille, originaire de la République Turque de Chypre du Nord (RTCN), est enlevée puis assassinée en territoire chypriote. Les meurtriers, après la commission de leurs méfaits, se réfugient en RTCN. Des enquêtes sont être ouvertes par les autorités chypriotes et les autorités turques, dont celles de la RTCN. Alors que l'enquête réalisée par les premières permet la découverte de nombreux éléments de preuve, la seconde, réalisée par les autorités turques, débouche sur l'arrestation des suspects. Seule une action conjointe permettait les poursuites et, le cas échéant, les condamnations de ces derniers. Les autorités chypriotes ont donc émis des demandes d'extradition aux autorités turques pour obtenir la remise des suspects alors que, dans le même temps, les autorités de RTCN demandent la transmission des éléments de preuve. D'une côté comme de l'autre, les demandes sont restées lettre morte. Même l'intervention de la Force des Nations unies chargée du maintien de la paix à Chypre, afin de concilier les parties en présence et de parvenir à un compromis pour la réussite de la coopération et assurer ainsi la répression des auteurs de l'infraction, est restée vaine.

Les requérants, proches des victimes, invoquent une violation du droit à la vie, consacré à l'article 2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dans son volet procédural. Ils reprochent aux autorités nationales chypriotes et turques de ne pas avoir mené une enquête effective sur la mort de leurs proches et de ne pas avoir permis de traduire en justice les meurtriers en raison de leur refus de coopérer.

La Cour européenne des droits de l'homme, dans son arrêt du 4 avril 2017, condamne d'une part Chypre, à 5 voix contre 2, et d'autre part, à l'unanimité, la Turquie, pour violation de l'article 2 dans son volet procédural. Si elle estime que les deux Etats ont réalisé, de manière

---

1 CEDH, ass. Plén., 7 juil. 1989, *Soering c/ Royaume-Uni*, req. n°14038/88.

2 CEDH, 1<sup>ère</sup> sect., 7 janv. 2010, *Rantsev c/ Chypre et Russie*, req. n°25965/04.

réactive et relativement sérieuse, des enquêtes sur le triple meurtre qui ne présentent aucun défaut, ils n'ont pas coopéré de manière effective pour permettre la répression de l'infraction.

Ce faisant, les juges strasbourgeois viennent confirmer l'existence de l'obligation positive procédurale de coopération internationale et en précisent la portée.

## I. La confirmation de l'existence de l'obligation de coopération pénale internationale

La Cour européenne des droits de l'homme vient confirmer l'existence l'obligation de coopération efficace qu'elle a dégagée dans l'arrêt *Rantsev c/ Chypre et Russie* du 7 janvier 2010. La confirmation porte tant sur le contenu de l'obligation que sur sa nature.

### A. La confirmation du contenu de l'obligation

Si on pouvait en trouver les prémices antérieurement<sup>3</sup>, l'obligation positive de coopération pénale internationale a été dégagée, de manière non équivoque, dans l'arrêt *Rantsev*<sup>4</sup>, dans lequel la Cour affirme l'existence d'une obligation à la charge des Etats européens de coopérer efficacement. En l'espèce, il était question d'un trafic d'êtres humains entre la Russie et Chypre, dont la fille du requérant avait été victime. A cette occasion, les juges strasbourgeois ont mis en exergue les liens entre l'entraide répressive et les droits garantis par le texte. La Cour avait relevé que « *pour qu'une enquête sur un décès soit effective, il faut que les Etats membres prennent les mesures nécessaires et disponibles pour réunir les éléments de preuve pertinents, que ces éléments se situent ou non sur le territoire de l'Etat qui enquête* »<sup>5</sup> et ajouta l'existence de « *l'obligation pour l'Etat où se trouvent les preuves de fournir à l'Etat enquêteur toute l'assistance que sa compétence et ses moyens lui permettent d'apporter dans le cadre d'une demande d'entraide judiciaire* »<sup>6</sup>. Plus explicitement, la Cour avait précisé ensuite que « *dans les affaires de traite internationale, les Etats membres ont non seulement l'obligation de mener une enquête interne sur les faits survenant sur leur propre territoire mais aussi celle de coopérer efficacement avec les autorités compétentes des autres Etats concernés dans l'enquête sur les faits survenus hors de leur territoire* »<sup>7</sup>. De la sorte, elle dégagait l'obligation positive des Etats de « *coopérer efficacement* »<sup>8</sup>.

Cette obligation peut prendre deux formes différentes : premièrement, celle d'une obligation de demander le concours des autorités répressives d'un autre Etat lorsque l'affaire comporte un élément d'extranéité et qu'elle implique, par exemple, l'obtention de preuves situées à l'étranger ; deuxièmement, celle d'une obligation, pour les autorités de l'Etat requis,

---

3 CEDH, 3<sup>ème</sup> sect., 20 oct. 2009, *Agache et autres c/ Roumanie*, req. n°2712/02. Dans cet arrêt, la Cour avait relevé, pour conclure à une violation de l'obligation de mener une enquête effective, parmi d'autres éléments, que les autorités roumaines n'avaient pas demandé l'extradition des auteurs d'un homicide aux fins d'exécution des peines auxquelles ils avaient été condamnés.

4 *Ibid.*

5 CEDH, 7 janv. 2010, *Rantsev c/ Chypre et Russie*, précité, §241.

6 *Ibid.*, §245.

7 *Ibid.*, §289.

8 Dans le même sens, v. CEDH, 2<sup>ème</sup> sect., 31 juil. 2012, *M. et autres c/ Italie et Bulgarie*, req. n°40020/03, §167.

d'apporter leur aide à l'Etat requérant en lui fournissant « *son assistance, sa compétence et ses moyens* ».

Bien que le présent arrêt ne soit pas très explicite, la Cour européenne réaffirme indirectement l'obligation dans ses deux aspects. En effet, elle affirme que : « *in circumstances such as those of the present case, where the investigation of the unlawful killing avoidably implicates more than one State, the courts finds that this entails an obligation on the part of the respondent States concerned to cooperate effectively and take all reasonable steps necessary to this end in order to facilitate and realize an effective investigation in the case overall* »<sup>9</sup>. Ce faisant, elle confirme l'obligation dans sa globalité, dans ses deux formes. Mais en l'espèce, seule une d'entre elles n'est concernée car les deux Etats défendeurs ont transmis des demandes d'entraide – demandes d'extradition émis par les autorités chypriotes, demande de communication de pièces et de preuves pour les autorités de la RTCN. La violation réside donc en l'espèce dans le manquement au devoir de porter son assistance à l'Etat requérant. C'est effectivement la mauvaise volonté des deux parties et leur incapacité à parvenir à un compromis, en raison de leur entêtement, qui constitue la violation de l'obligation procédurale, dont la nature se trouve également confirmée.

## B. La confirmation de la nature de l'obligation

L'obligation de coopérer efficacement est une obligation positive procédurale au même titre que d'autres obligations dégagées par la Cour. Mais celle-ci présente une particularité car elle revêt un caractère accessoire. En effet, elle trouve sa source dans l'obligation procédurale de mener une enquête officielle, effective et approfondie<sup>10</sup> qui impose aux Etats de mener des investigations afin d'identifier les responsables de violation aux droits garantis par la Convention et d'organiser leur punition<sup>11</sup>. Toutefois, cet arrêt pourrait, peut-être, initier une évolution vers une certaine autonomisation de l'obligation de coopérer.

Le lien étroit existant entre les obligations d'enquête effective et de coopération efficace relève de l'évidence puisque la seconde n'est qu'une manifestation de la première, lorsque

---

9 CEDH, 3<sup>ème</sup> sect., 4 avril 2017, *Guzelyurtlu et autre c. Chypre et Turquie*, req. n°36925/07, §285.

10 Cette obligation existe pour l'essentiel sur le fondement des articles 2 (CEDH, Gde ch., 27 septembre 1995, *Mc Cann c/ Royaume Uni*, req. n° 18984/91) et 3 (CEDH, 3<sup>ème</sup> sect., 18 décembre 1996, *Aksoy c/ Turquie*, req. n° 21987/93 ; CEDH, 1<sup>ère</sup> sect., 28 oct. 1998, *Assenov c/ Bulgarie*, req. n° 24760/94. L'arrêt *Rantsev* l'étend à l'article 4 et l'on trouve quelques arrêts qui l'admettent sur le terrain d'autres droits (article 8 : CEDH, 1<sup>ère</sup> sect., 4 déc. 2003, *M.C. c/ Bulgarie*, req. n° 39272/98, §152 ; CEDH, 4<sup>ème</sup> sect., 8 août 2006, *H.M. c/ Turquie*, req. n°34494/97 ; article 10 : CEDH, 4<sup>ème</sup> sect., 16 mars 2000, *Özgür Gündem c/ Turquie*, req. n° 23144/93 ; article 14 : CEDH, 1<sup>ère</sup> sect., 6 juil. 2005, *Natchova et autres c/ Bulgarie*, req. n°43577/98 et 43579/98).

11 La méthode consistant à dégager une obligation positive de l'obligation d'enquête a déjà été appliquée pour la découverte de « *l'obligation de prendre les mesures raisonnablement accessibles pour que fussent recueillies les preuves* ». Sur ce point, v. CEDH, gde ch., 28 oct. 2004, *Tahsin Acar c/ Turquie*, req. n°26307/95 et CEDH, 28 oct. 2004, *Zengin c/ Turquie*, req. n°46928/99. Sur ce point, v. Dutheil-Warolin (Lydie), « La Cour européenne des droits de l'homme aux prises de la preuve de violation du droit à la vie ou de l'interdiction de la torture entre théorie classique aménagée et innovation européenne », *RTDH* 2005, p. 333.

l'affaire en cause présente un caractère transfrontalier. C'est pour cette raison que l'obligation de coopérer n'est que l'accessoire de l'obligation d'enquêter effectivement. Ce rapport est clairement mis en évidence dans l'arrêt *Rantsev*<sup>12</sup>. Dans cette affaire, la Cour avait évoqué l'obligation de coopérer à l'occasion de l'examen de l'obligation procédurale de mener une enquête effective. Elle identifie ainsi l'obligation, pour les autorités de l'Etat sur lequel pèse l'obligation de mener une enquête effective, de demander l'assistance aux autres Etats sur le territoire desquels il pourrait exister des preuves. Puis, elle dégageait de cette dernière l'obligation pour l'Etat requis d'apporter son aide, dans la mesure du possible<sup>13</sup>. Dès lors, l'imbrication entre les obligations de coopération et d'enquête était établie avec certitude par la Cour.

Ceci dit, au fil de sa jurisprudence, une certaine autonomisation semble se dessiner. Pour s'en rendre compte, il suffit de se reporter aux arrêts dans lesquels il a pu faire référence à l'entraide répressive, même avant que l'obligation ne soit expressément dérogée. Avant l'arrêt *Rantsev*, la Cour prenait parfois en compte le défaut ou l'insuffisance de la coopération pour apprécier la violation de l'obligation d'enquêter. Par exemple, dans l'arrêt *Agache et autres contre Roumanie*<sup>14</sup>, le fait que les autorités nationales n'aient pas demandé l'extradition des personnes condamnées pour le meurtre d'un individu a été un élément d'appréciation de la violation de l'obligation d'enquête effective. La coopération n'était alors qu'une donnée complètement intégrée dans cette dernière. Si l'arrêt *Rantsev* a franchi le cap en identifiant une obligation expresse, il ne lui confère pas pour autant une quelconque autonomie. La jurisprudence postérieure semble même parfois ramener la coopération à un simple élément d'appréciation de l'effectivité de l'enquête<sup>15</sup>. Mais plusieurs éléments du présent arrêt suggèrent, plus qu'une réaffirmation, une autonomisation de l'obligation. Tout d'abord, alors qu'elle ne s'était jamais prononcée expressément en ces termes, la Cour considère dans le présent arrêt que la décision rendue dans l'affaire *Rantsev* reconnaissait l'obligation de coopération en tant que corollaire à l'obligation de mener une enquête officielle<sup>16</sup>. Ensuite et surtout, elle examine en deux temps différents, d'une part les enquêtes réalisées par les autorités chypriotes et de la RTCN, qu'elle estime suffisamment prompt, approfondie et effective<sup>17</sup> et d'autre part, la coopération entre elles, largement insuffisante<sup>18</sup>. Les juges européens déduisent de leur examen que : « *the Court finds that there has been a violation of article 2 of the Convention under its procedural aspect by virtue of the failure of the respondent Governments to cooperate* ». La conclusion n'est donc pas la violation de l'obligation de mener une enquête effective en raison d'une coopération insuffisante entre les Etats défendeurs mais la violation du devoir coopération. Si l'on retient une lecture au premier degré, l'obligation de coopération semble gagner en autonomie et ne plus constituer qu'une simple composante de l'obligation d'enquête officielle. Si cette impression devait être confirmée, la portée de l'obligation s'en trouverait affectée.

---

12 CEDH, 7 janv. 2010, *Rantsev c/ Chypre et Russie*, préc.

13 Herran (Thomas), « L'emprise de la CEDH sur l'entraide répressive internationale », RSC 2013, p. 744.

14 CEDH, 3<sup>ème</sup> sect., 20 oct. 2009, *Agache et autres contre Roumanie*, req. n°2712/02.

15 Par exemple, v. CEDH, 9 avr. 2015, 1<sup>ère</sup> sect., *Njezic et Stimac c/ Croatie*, req. n°29823/13, §68 ; CEDH, 23 fév. 2016, 4<sup>ème</sup> sect., *Nasr et Ghali c/ Italie*, req. n°44883/09, §252 et s.

16 CEDH, 4 avril 2017, *Guzelyurtlu et autre c. Chypre et Turquie*, préc. § 284.

17 *Ibid.*, §§264 et s.

18 *Ibid.*, §§282 et s.

## II. La précision de la portée de l'obligation de coopération

L'arrêt ne se contente pas seulement de réaffirmer l'obligation de coopération à la charge des Etats. Il vient en outre apporter des précisions sur son régime, c'est-à-dire sur sa portée sur le plan juridique bien sûr, mais aussi, plus étonnamment sur un plan politique.

### A. La précision de la portée juridique de l'obligation de coopération

La Cour européenne vient apporter des précisions quant au régime juridique de l'obligation de coopération, absolument nécessaires tant les données présentes dans la jurisprudence *Rantsev* étaient peu nombreuses<sup>19</sup>. Toutefois, toutes les zones d'ombre ne sont pas levées.

Premièrement, l'arrêt précise le champ d'application de l'obligation. En l'espèce, elle est reconnue dans le cadre de l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme alors que l'arrêt *Rantsev* avait essentiellement fait application de l'obligation sur le fondement de l'article 4 de la Convention. Mais cette « extension » du champ d'application de l'obligation n'a pas de quoi surprendre. Cette dernière étant un corollaire du devoir de mener une enquête officielle, effective et approfondie, elle doit en embrasser le même domaine. Par conséquent, elle devrait trouver à s'appliquer pour l'essentiel à tous les droits indérogeables (droit à la vie, interdiction de la torture et des traitements inhumains et dégradants, interdiction de l'esclavage et du travail forcé). Cependant, l'autonomisation de l'obligation pourrait permettre son épanouissement sur le fondement d'autres droits, comme le droit au respect à la vie privée et familiale, et s'étendre aux mécanismes d'entraide post-sentencielle<sup>20</sup>, lorsqu'ils permettent de protéger le droit garanti à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme de personnes condamnées<sup>21</sup>.

Deuxièmement, l'arrêt apporte des précisions quant aux mécanismes d'entraide visés par l'obligation. L'arrêt *Rantsev* avait conclu à la violation de l'article 4 dans son volet procédural, au motif que les autorités de l'Etat, sur le territoire duquel la violation a été commise, n'avaient pas sollicité l'assistance de l'Etat dans lequel se trouvaient des éléments de preuve. Il apparaissait donc que l'obligation alors dégagée concernait tous les mécanismes de nature à permettre l'obtention de preuve existante dans un autre Etat. Dès lors, étaient certainement visés les instruments permettant la collecte et la transmission des éléments de preuve. Toutefois, en tant que corollaire de l'obligation de mener une enquête, dont la finalité

---

19 Herran (Thomas), *loc. cit.* p.

20 Ces derniers portent sur la phase d'exécution des peines. Il peut s'agir des mesures de surveillance ou de libération sous conditions des personnes condamnées régies par la Convention européenne pour la surveillance des personnes condamnées et libérées sous condition du 30 novembre 1964 (sur ce point, V. not. Aubert (Bernadette), « L'entraide judiciaire », *Rép. Internat. Dalloz*, 2005, n°171 ; R. Koering-Joulin (Renée) et Huet (André), « Convention internationales répressives. Convention régionales d'entraide répressive *lato sensu* », *J-Cl. Dr. internat.* 1999, n°46 et s.) ou du transfèrement des personnes condamnées qui fait l'objet de la convention européenne du 21 mars 1983 (Sur ce point, V. not. Aubert (Bernadette), « L'entraide judiciaire », article précité, n°172).

21 La logique serait différente : l'obligation de coopération ne serait pas seulement exigée pour punir les auteurs de violation à des droits garantis par la Convention (dans le cadre de l'effet horizontale de la Convention européenne des droits de l'homme) mais aussi lorsqu'elle permettrait d'assurer l'effectivité des droits garantis (dans le cadre de l'effet vertical).

est d'« assurer la mise en œuvre effective des dispositions protectrices du droit interne »<sup>22</sup> et suppose donc que les enquêteurs aient raisonnablement pris les mesures conduisant à l'identification et la punition des responsables<sup>23</sup>, le devoir de coopération devait poursuivre la même finalité. On a pu alors supposer qu'elle s'étendait à d'autres mécanismes d'entraide, et notamment les procédures de remise – extradition et mandat d'arrêt européen –, en ce qu'ils contribuent à la punition des responsables. L'arrêt *Guzelyurtlu* le confirme puisque l'Etat chypriote est en l'espèce condamné au motif qu'il n'a pas accordé l'extradition des suspects, tout en précisant que la Cour n'impose pas aux Etats une obligation d'extrader<sup>24</sup>.

Dès lors, la Cour apporte un certain nombre de précisions sur le régime juridique de l'obligation, qui pouvaient se déduire de sa jurisprudence antérieure. La surprise réside plutôt à un autre niveau, sur la portée politique de l'obligation d'entraide.

## B. La précision de la portée politique de l'obligation de coopération

Plus étonnement, la Cour a dû se prononcer sur la portée politique de l'obligation de coopération. En l'espèce, la problématique au cœur de l'affaire est de nature politique car le refus de coopération, opposé par les deux Etats parties, s'explique par des considérations politiques qui ont trait à la reconnaissance de la République turque de Chypre du Nord. Cette région, qui se situe dans partie nord de l'île de Chypre, a été envahie par l'armée turque en 1974. Elle s'est autoproclamée République indépendante. Toutefois, mise à part la Turquie, la communauté internationale refuse de reconnaître cet Etat<sup>25</sup>. C'est précisément pour cette raison que les autorités chypriotes ont refusé d'honorer les demandes d'entraide émanant des autorités turques chypriotes. Selon les premières, répondre favorablement à ces demandes reviendrait à accorder une légitimité à la RTCN et équivaldrait à sa reconnaissance en tant qu'Etat.

Ce refus n'a rien de surprenant compte tenu du fait que l'entraide pénale internationale revêt une dimension politique importante. En effet, avant d'être pénale, elle est interétatique : « *les actes auxquels elle donne lieu à interviennent dans le cadre d'une relation directe entre des Etats, et à ce titre, participent des relations internationales des Etats* »<sup>26</sup>. Cette dimension politique rejaillit dans plusieurs mécanismes ainsi que dans leur procédure. Par exemple, l'extradition, souvent décrite comme un acte de souveraineté, est accordée par Décret du gouvernement, qui se prononce en opportunité. Encore plus marquant, l'extradition ne peut être accordée que si elle émane d'un Etat souverain<sup>27</sup>. S'agissant de la procédure, le fait que

---

22 Akandji-Kombé (Jean-François), *Les obligations positives en vertu de la Convention européenne des Droits de l'homme. Un guide pour la mise en œuvre de la Convention des droits de l'homme*, Précis sur les droits de l'homme n°7, 2006, p. 34.

23 CEDH, 3<sup>ème</sup> sect., 14 octobre 2004, *Bursuc c/ Roumanie*, req. n°42066/98, §101 : RSC 2005, p. 630, obs. F. Massias.

24 CEDH, *Guzelyurtlu et autre c. Chypre et Turquie*, préc., § 289.

25 La Cour européenne des droits de l'homme elle-même a refusé de reconnaître la République turque de Chypre du Nord. V. CEDH, Gde ch., 23 mars 1995, *Loizidou c/ Turquie*, n° 15318/89.

26 Rebut (Didier), *Droit pénal international*, 2<sup>ème</sup> éd., Dalloz, p. 136.

27 La Cour de cassation française a censuré l'arrêt de la chambre de l'instruction qui avait émis un avis favorable à une demande d'extradition émanant de Hong-Kong, au motif qu'une demande d'extradition ne peut émaner que d'un Etat souverain. Hong-Kong étant une région administrative spéciale de la République populaire de Chine, l'extradition d'une personne ne

les demandes d'entraide pénale empruntent bien souvent la voie diplomatique témoigne une nouvelle fois de la prégnance de la dimension politique. S'il est vrai que cette dernière tend à s'effacer dans certaines conventions ou dans le cadre de l'Union européenne, elle est encore présente.

Pourtant, la Cour européenne ignore complètement la dimension politique en l'espèce, en affirmant que « *the Court does not accept that stepstaken with the aim of cooperation in order to futher the investigation in this case would amount to recognition, implied or otherwise of the TRNC* ». De la sorte, la Cour plaide pour une entraide pénale déconnectée de toute considération politique. Cette prise de position, très audacieuse, pourrait ouvrir la porte à une déconnexion totale, vidant l'entraide pénale de sa dimension politique.

---

peut lui être accordée. Cass. Crim. 14 fév. 2012, n°11-87.679, bull. n°41.