



### OSSERVATORIO SUL CONTENZIOSO EUROPEO DEI DIRITTI UMANI N. 3/2025

#### 1. MANSOURI C. ITALIE, DÉCISION D'IRRECEVABILITÉ (GC) DU 29 AVRIL 2025

##### 1. *Faits*

Le requérant est un ressortissant tunisien et réside actuellement en Tunisie.

Entre 2014 et 2016, le requérant résida régulièrement en Italie en vertu d'un titre de séjour temporaire de travail en cours de validité jusqu'en avril 2016. En janvier 2016, il retourna en Tunisie.

En mai 2016, il fut contrôlé à la frontière maritime de Palerme à bord du navire de croisière italien *Splendid*, en possession de son passeport, de son titre de séjour expiré et d'une copie de sa demande de permis de séjour de longue durée, datée du 16 octobre 2015.

Au cours du contrôle, la police des frontières constata que le permis de séjour du requérant avait expiré, que le chef de la police (Questore) de Ferrara avait refusé son renouvellement le 31 mars 2016, et que le requérant n'était pas en possession d'un visa d'entrée. Par conséquent, la police délivra une décision de refus d'entrée conformément à l'article 10 § 1 du décret législatif no 286 de 1998 et aux dispositions du Code Schengen et à son Annex V, et chargea le capitaine du *Splendid* de réacheminer le requérant vers la Tunisie.

Lors du trajet, qui dura sept jours, le requérant affirme avoir été confiné dans une cabine sous constante et stricte surveillance des agents de sécurité du navire.

Le requérant invoque l'article 5 (droit à la liberté et à la sûreté) de la Convention européenne des droits de l'homme, se plaignant d'avoir été illégalement privé de sa liberté dans le navire, de n'avoir pas été informé des motifs de cette mesure et de n'avoir disposé d'aucune voie de recours interne propre à lui permettre d'en contester la légalité. Il soutient en outre qu'il n'a pas pu obtenir un redressement adéquat des violations alléguées.

Il invoque également les articles 3 (interdiction des traitements inhumains ou dégradants) et 13 (droit à un recours effectif) de la Convention, se plaignant des conditions matérielles de son séjour à bord du navire et de l'absence de recours interne pour s'en plaindre.

##### 2. *Droit*

La Cour se penche d'abord sur la question de l'éventuel exercice de la « juridiction » par l'Italie au titre des faits indiqués par le requérant. Elle souligne les aspects essentiels de sa jurisprudence à cet égard, en indiquant d'abord que l'exercice par l'État défendeur de sa « juridiction » est une condition sine qua non pour que celui-ci puisse être tenu pour

responsable des actes ou omissions à lui attribuables qui sont à l'origine d'une allégation de violation des droits et libertés énoncés dans la CEDH.

Elle détaille comme suit les principes essentiels qui se dégagent de sa jurisprudence.

- Du point de vue du droit international public, la compétence juridictionnelle d'un État est principalement territoriale ; elle est présumée s'exercer normalement sur l'ensemble du territoire de l'État concerné.

- Dans chaque cas, c'est au regard des faits particuliers de l'affaire qu'a été appréciée l'existence de circonstances exceptionnelles justifiant de conclure à un exercice extraterritorial par l'État concerné de sa juridiction.

- Le principe en vertu duquel la juridiction d'un État partie est limitée à son propre territoire connaît une exception quand cet État exerce un contrôle effectif sur une zone située en dehors de son territoire.

- Il y a exercice extraterritorial par un État de sa juridiction quand il fait usage, dans une zone située hors de son territoire, de prérogatives de puissance publique telles que le pouvoir et la responsabilité s'agissant du maintien de la sécurité.

En l'espèce, la Cour note tout d'abord que les faits litigieux ont commencé dans l'espace maritime national italien, se sont poursuivis en haute mer, et ont pris fin une fois le navire *Splendid* arrivé en Tunisie. La Cour ajoute ensuite que «pour déterminer si les faits relèvent de la juridiction de l'État défendeur dans les circonstances de l'espèce, il convient en toute hypothèse de souligner que le *Splendid* est un navire appartenant à une compagnie maritime italienne et battant pavillon italien, et qu'il se trouvait tout au long des événements sous le contrôle de son commandant, dont les attributions sont réglementées par le droit italien» (par. 48).

A cet égard, la Cour rappelle avoir déjà conclu dans plusieurs affaires que des actes accomplis à bord de navires battant pavillon d'un État relevaient de la juridiction de celui-ci. Elle ajoute en particulier que pour ce qui est de navires naviguant dans les eaux internationales, elle a déjà dit qu'en vertu des dispositions pertinentes du droit international de la mer, un bateau naviguant en haute mer est soumis à la juridiction exclusive de l'État dont il bat pavillon.

Partant, selon la cour, le cas d'espèce constitue bien un cas d'exercice de la juridiction de l'Italie susceptible d'engager la responsabilité de cet État au sens de la CEDH. En ce qui concerne l'imputabilité des actes litigieux, la Cour observe tout d'abord que les questions d'attribution et de responsabilité de l'État défendeur au regard de la CEDH pour les actes dénoncés doivent être examinées au stade du fond, mais que cela n'exclut pas que l'on recherche, dès le stade de la recevabilité, si telle ou telle personne ou entité pouvait être considérée comme un agent de l'État, de sorte que les faits dont l'examen au fond démontrerait ultérieurement qu'ils ont été commis par elle seront susceptibles d'engager la responsabilité de l'État en question.

A cet égard, la Cour tient à relever les aspects suivants:

- Le commandant du navire a un double statut en droit italien car il exerce des tâches de nature exclusivement privée en tant que représentant de l'armateur et qu'il peut également être investi de l'autorité publique dans l'accomplissement de certaines fonctions, en particulier lorsqu'il exerce des missions de service public.

- En l'occurrence, le commandant du navire était tenu à exécuter la décision de refus d'entrée prononcée contre le requérant, ce en application de la loi italienne qui impose au transporteur ayant acheminé à la frontière un étranger ne se trouvant pas en possession de documents de voyage en cours de validité, ou devant, pour tout autre motif, être refoulé en

application dudit article, l'obligation de reprendre immédiatement en charge l'intéressé et de le reconduire dans le pays à partir duquel il a été transporté ou dans lequel son document de voyage a été délivré.

Sur le point considéré, la Cour conclut que le commandant du navire en question «Était investi de prérogatives de puissance publique lorsqu'il a reçu pour mission de procéder au rapatriement du requérant, et ce pendant toute la durée du séjour de l'intéressé à bord du navire, y compris lorsque le navire se trouvait dans les eaux territoriales tunisiennes. Les faits à l'origine des griefs soulevés par le requérant sont donc attribuables à l'État défendeur et sont de nature à engager la responsabilité de l'Italie au regard de la Convention» (par. 62).

La Cour se penche, ensuite, sur la question de la violation alléguée de l'article 5 de la CEDH. En effet, le requérant considère avoir été privée de sa liberté alors que le gouvernement estime que le requérant n'a pas été privé de sa liberté personnelle, mais a été soumis pendant une période limitée à une simple restriction de sa liberté de circulation.

La Cour est d'avis qu'il n'y a pas lieu de trancher la question de savoir si la situation dénoncée par le requérant relève du champ d'application de la disposition invoquée par le requérant. Elle considère devoir examiner dès l'abord l'exception d'irrecevabilité soulevée par le gouvernement italien visant l'épuisement des voies de recours internes.

La thèse du gouvernement à ce sujet se base sur quatre voies de recours dont le requérant aurait pu se prévaloir.

- Le requérant aurait dû saisir le tribunal ordinaire compétent d'une action en référé fondée sur l'article 700 du code de procédure civile (« le CPC »).

- Le requérant aurait pu en outre introduire au civil un recours compensatoire fondé sur l'article 2043 du code civil afin d'obtenir une réparation pécuniaire de la part de l'État ou de l'armateur.

- L'intéressé aurait pu saisir le bureau de la police aux frontières d'une réclamation administrative pour se plaindre de violations de ses droits fondamentaux à raison du comportement du commandant du navire.

- Le requérant aurait pu former un recours juridictionnel pour contester la décision de refus d'entrée devant le tribunal administratif compétent, et que ce faisant, il aurait pu obtenir l'annulation de cette décision et, par conséquent, la cessation de la procédure d'éloignement vers la Tunisie.

- Le requérant aurait pu déposer une plainte pénale contre le commandant du navire ou toute autre personne ayant selon lui violé son droit à la liberté personnelle.

En ce qui concerne la règle de l'épuisement préalable des voies de recours interne, la Cour rappelle les principes suivants.

- Le mécanisme de sauvegarde instauré par la CEDH revêt, et c'est primordial, un caractère subsidiaire par rapport aux systèmes nationaux de garantie des droits de l'homme.

- La Cour ne doit pas se substituer aux États contractants, auxquels il incombe de veiller à ce que les droits et libertés fondamentaux consacrés par la CEDH soient respectés et protégés au niveau interne.

- La règle de l'épuisement des recours internes est donc une partie indispensable du fonctionnement de ce mécanisme de protection.

- Les États n'ont pas à répondre de leurs actes devant un organisme international avant d'avoir eu la possibilité de redresser la situation dans leur ordre juridique interne.

- Les personnes désireuses de se prévaloir de la compétence de contrôle de la Cour relativement à des griefs dirigés contre un État ont donc l'obligation d'utiliser auparavant les

recours qu'offre le système juridique de celui-ci, ce d'autant que la Cour n'est pas une juridiction de première instance.

- L'obligation d'épuiser les recours internes impose aux requérants de faire un usage normal des recours disponibles et suffisants pour leur permettre d'obtenir réparation des violations qu'ils allèguent.

- Dès lors qu'il existe au niveau national un recours permettant aux juridictions internes d'examiner, au moins en substance, le grief de violation d'un droit protégé par la CEDH, c'est ce recours qui doit être exercé.

- Un recours visant la légalité d'une privation de liberté doit, pour être effectif, offrir à son auteur une perspective de cessation de la privation de liberté contestée.

- Bien que les recours préventifs et les recours compensatoires doivent être complémentaires, il peut en aller différemment lorsque la privation de liberté a pris fin.

- Lorsqu'un requérant soutient qu'il a été détenu en méconnaissance du droit interne – donc en violation de l'article 5 par. 1 de la CEDH – et que la détention litigieuse a pris fin, une action en réparation à même d'aboutir à une reconnaissance de la violation alléguée et à l'octroi d'une indemnité est en principe un recours effectif qui doit être exercé si son efficacité en pratique a été établie de manière convaincante. La Cour tient à rappeler encore deux principes constants de sa jurisprudence relative à l'épuisement des voies de recours internes.

«En premier lieu, même dans les États dont les juridictions civiles peuvent, voire doivent examiner d'office les litiges dont elles sont saisies (c'est-à-dire faire application du principe *jura novit curia*), les requérants ne sont pas dispensés de leur obligation de soulever devant elles les griefs dont ils pourraient entendre saisir la Cour par la suite, étant entendu que pour porter une appréciation sur le respect de la règle de l'épuisement des voies de recours internes, la Cour doit tenir compte non seulement des faits, mais aussi des arguments juridiques invoqués devant les autorités internes.

En deuxième lieu, il ne suffit pas que l'existence d'une violation de la Convention soit « évidente » au vu des faits de l'espèce ou des observations soumises par le requérant. Celui-ci doit au contraire s'en être plaint effectivement (explicitement ou en substance) de façon qu'il ne subsiste aucun doute sur le point de savoir s'il a bien soulevé au niveau interne le grief qu'il a présenté par la suite à la Cour » (par. 91).

En définitive, eu égard aux principes de jurisprudence précités et aux circonstances de l'espèce, la Cour estime que sa tâche consiste à vérifier si le requérant s'est acquitté de son obligation d'épuiser les voies de recours disponibles en droit italien dans le but de faire établir si les circonstances entourant son réacheminement étaient constitutives d'une « privation de liberté » et, le cas échéant, de faire examiner la légalité de cette mesure.

La Cour examine ensuite la pertinence des voies de recours indiquées par le gouvernement, à savoir:

- le recours compensatoire sur la base de l'article 2043 du code civil pour se plaindre d'une privation de liberté irrégulière et réclamer des dommages et intérêts.

- une action en référé (article 700 du code de procédure civile) afin de demander sa libération immédiate.

En ce qui concerne le recours compensatoire, la Cour relève que le gouvernement n'a produit aucun exemple de jurisprudence. Ce dernier s'est toutefois référé à la Résolution du Comité des Ministres du 2 décembre 2021, par laquelle cet organe a mis fin à sa surveillance de l'exécution de l'arrêt de la Cour dans l'affaire *Khlaifia* et autres, après avoir reconnu

l'effectivité dudit recours compensatoire – combiné avec le recours préventif prévu par l'article 700 du CPC – concernant les cas de détention d'étrangers.

De ce fait, la Cour examine à son tour les exemples de jurisprudence produits par le gouvernement italien devant le Comité des Ministres dans le cadre de la procédure d'exécution précitée (arrêts de la cour d'appel de Rome nos 7206/2019, 2454/2021 et 2958/2024).

La Cour relève d'emblée que «Dans ces décisions, les juridictions civiles saisies en application de l'article 2043 du code civil, après avoir reconnu l'existence de situations de privation de liberté illégales, avaient condamné le ministère de l'Intérieur à indemniser les requérants pour les dommages moraux qu'ils avaient subis» (par. 96).

De plus,

«La Cour observe que contrairement à ce qu'affirme le requérant, la cour d'appel de Rome ne s'est pas bornée dans ces affaires à accorder des compensations pour des violations préalablement constatées par d'autres instances : elle a admis elle-même, après avoir examiné les circonstances des causes, que les intéressés avaient été victimes de violations de leur droit à la liberté personnelle, renvoyant d'ailleurs explicitement à l'article 5 de la Convention et à la jurisprudence pertinente de la Cour » (Ibid.).

Selon la Cour, ces décisions, bien que postérieures aux faits de la présente cause,

«Montrent avec un degré suffisant de certitude que les juridictions civiles statuant au titre de l'article 2043 du code civil sont compétentes pour sanctionner les autorités étatiques pour des privations de liberté dont elles auraient constaté le caractère irrégulier à différents égards, et pour accorder, le cas échéant, une compensation en réparation du préjudice subi» (par. 98).

Par conséquent la Cour estime que «rien n'indique que dans le cas spécifique du requérant, un recours compensatoire n'aurait eu aucune perspective de succès si l'intéressé s'était plaint d'une privation de liberté consécutive à l'adoption d'une décision de refus d'entrée elle-même régulière» (Ibid.).

La Cour observe de plus que le requérant aurait pu introduire un recours compensatoire contre l'armateur ou le commandant du navire, l'article 2043 du code civil pouvant être utilisé aussi bien à l'égard des autorités étatiques qu'à l'égard de particuliers et de sociétés privées. En définitive, la Cour ne s'estime pas persuadée que les renvois immédiats d'étrangers à la frontière permettent de conclure à un manque d'effectivité de la voie de recours en question.

A l'appui de son raisonnement, la Cour ajoute les considérations suivantes.

- L'absence d'une jurisprudence nationale bien établie et antérieure à la date d'introduction de la requête peut s'expliquer, en l'espèce, par le fait que la voie de recours – qui n'est ni nouvelle ni spéciale – invoquée par le Gouvernement n'a jamais été exercée par les justiciables dans ce contexte spécifique.

- Le simple fait de nourrir des doutes quant aux perspectives de succès d'un recours donné qui n'est pas de toute évidence voué à l'échec ne constitue pas une raison propre à justifier la non-utilisation du recours en question.

- Dans un ordre juridique où les droits fondamentaux sont protégés par la Constitution, il incombe à l'individu lésé d'éprouver l'ampleur de cette protection, ce dernier devant donner aux juridictions nationales la possibilité de faire évoluer ces droits par la voie de l'interprétation.

- S'il avait saisi le tribunal compétent d'un recours fondé sur l'article 2043 du code civil, le requérant aurait offert aux juges nationaux la possibilité de développer leur jurisprudence

sur la question, ce qui aurait été potentiellement bénéfique à tous les autres justiciables se trouvant dans une situation similaire ou analogue.

Partant,

«La Cour considère qu'il a été suffisamment démontré que la voie de recours compensatoire que le Gouvernement reproche au requérant de ne pas avoir utilisée ne saurait être écartée pour manque de disponibilité ou d'effectivité. L'exercice par le requérant de cette voie de recours aurait offert aux juridictions internes la possibilité non seulement d'établir si les circonstances de la cause s'analysaient en une « privation de liberté », mais aussi de contrôler la légalité de la privation de liberté alléguée et, le cas échéant, d'indemniser l'intéressé en cas de constat d'une violation de l'article 5 de la Convention » (par. 100).

La Cour note aussi que le gouvernement a bien reconnu qu'il n'y a à ce jour aucun exemple de cas où un juge saisi au titre de l'article 700 CPC aurait ordonné la remise en liberté de la personne intéressée. Elle estime à cet égard que si le requérant avait des doutes quant à la possibilité d'obtenir une mesure d'urgence visant sa remise en liberté, il lui appartenait néanmoins de les dissiper en s'adressant aux juridictions nationales. Elle ajoute que le simple fait de nourrir des doutes quant aux perspectives de succès d'un recours donné qui n'est pas de toute évidence voué à l'échec ne constitue pas une raison propre à justifier la non-utilisation du recours en question.

En conséquence, la Cour est d'avis que «le requérant est resté en défaut d'utiliser des voies de recours disponibles et effectives, et qu'il n'a donc pas fait le nécessaire pour permettre aux juridictions nationales de jouer leur rôle fondamental dans le mécanisme de sauvegarde instauré par la Convention, celui de la Cour revêtant un caractère subsidiaire par rapport au

leur» (par. 112).

Eu égard au contexte dans lequel se situent les événements qu'elle a eu à connaître dans la présente cause, la Cour a tenu à faire état des considérations suivantes.

«La Cour ne saurait ignorer que les faits de l'espèce ont eu lieu dans un contexte de contrôle de ses frontières nationales par l'Italie, qui se trouve en première ligne dans la gestion des flux migratoires en provenance de certaines régions d'Afrique et du Moyen-Orient. La Cour rappelle que les États contractants ont, en vertu d'un principe de droit international bien établi et sans préjudice des engagements découlant pour eux de traités, y compris la Convention, le droit de contrôler l'entrée, le séjour et l'éloignement des non-nationaux. Elle estime que dans ce domaine, il est d'autant plus important d'offrir aux juridictions nationales la possibilité d'interpréter le droit interne et de prévenir ou redresser dans l'ordre juridique national les violations de la Convention» (par. 113).

La Cour note enfin que la présente affaire touche de près à des questions qui relèvent du droit de l'Union européenne, les circonstances alléguées par le requérant s'inscrivant dans le processus de non-admission sur le territoire national régi par les dispositions du code Schengen et de son annexe V. A ce sujet, elle tient à relever ce qui suit.

«Au vu du fonctionnement du système de contrôle des frontières extérieures de l'espace Schengen, le réacheminement d'un ressortissant d'un pays tiers qui ne remplit pas les conditions d'entrée par le transporteur – lequel est tenu de prendre les mesures nécessaires pour le réacheminement sous peine de sanctions – fait partie intégrante dudit processus de non-admission sur le territoire national et trouve son origine dans la décision de refus d'entrée. Dans ces circonstances, la question se pose entre autres de savoir si ladite décision de refus d'entrée constitue le fondement juridique des restrictions que le requérant allègue avoir subies dans le cadre de son réacheminement, à supposer même que celles-ci s'analysent

en substance en une « privation de liberté ». Or, en l'absence d'une procédure pendante devant elles, les juridictions italiennes n'ont eu l'opportunité d'apprécier, ni sur la base d'arguments avancés par les parties ni d'office, aucun point lié à l'interprétation des dispositions du code Schengen et de son annexe V et à sa compatibilité avec le respect des droits fondamentaux, le cas échéant par la voie d'un renvoi préjudiciel devant la CJUE » (par.115).

En conclusion, la Cour estime qu'au vu des considérations qui précèdent, à supposer même que l'article 5 trouve à s'appliquer en l'espèce, l'exception préliminaire de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement doit être accueillie par la Cour ce qui la conduit à déclarer irrecevable la requête sur ce point. L'irrecevabilité vise aussi les autres griefs soulevés par le requérant, tirés des par. 2, 4 et 5 de l'article 5.

Un autre grief a été soulevé par le requérant, sur la base de l'article 3 de la CEDH, concernant les conditions de son séjour sur le navire.

La Cour examine les conditions du séjour du requérant à l'aune de sa jurisprudence constante selon laquelle un mauvais traitement allégué doit atteindre un minimum de gravité pour tomber sous le coup de l'article 3 de la CEDH. Elle relève les aspects suivants ayant entouré le séjour du requérant sur le navire.

- Le requérant ne présentait pas une vulnérabilité particulière, que ce soit du fait de son parcours migratoire, de son âge ou de son état de santé ;

- Il n'est pas contesté que la cabine dans laquelle l'intéressé a été confiné, qui avait une superficie de onze mètres carrés, présentait des dimensions et des conditions d'hygiène acceptables, et était en outre équipée d'un hublot permettant sa ventilation et offrant un accès à la lumière naturelle.

- Rien n'indique, par ailleurs, que le requérant ait souffert d'un manque de nourriture ou d'eau potable, ou que la qualité de celles-ci ait été défectueuse.

- De plus, le requérant n'a été privé ni de ses effets personnels ni de son téléphone portable, avec lequel il a pu communiquer avec l'extérieur et s'entretenir sans restriction avec son avocat et ses proches au sujet de sa situation.

- Concernant l'accès à l'air libre, il n'a pas été établi au-delà de tout doute raisonnable que, comme il l'allègue, le requérant s'est vu refuser toute sortie de la cabine.

S'il est vrai que la fréquence et la durée des sorties n'ont pas été précisées par le Gouvernement, rien ne permet de conclure de manière définitive que l'accès à l'air libre et à la lumière naturelle ait été restreint au point de rendre le confinement du requérant, qui avait duré sept jours, incompatible avec l'article 3.

La Cour conclut que les conditions générales d'accueil à bord du navire, bien qu'ayant pu causer chez l'intéressé un sentiment de frustration, n'ont pas atteint le seuil minimum de gravité requis pour que le confinement en cause puisse tomber sous le coup de l'article 3 de la CEDH. Par conséquent, sous cet aspect, le grief du requérant doit être considéré comme étant manifestement mal-fondé.

### 3. *Bref commentaire*

La décision d'irrecevabilité, à la majorité des juges, rendue par la Cour dans cette affaire s'inscrit dans un cadre nouveau : celui d'une prise de conscience effective de l'importance du phénomène migratoire par rapport auquel les juges internes, d'un côté et les autorités politiques nationales, de l'autre se confrontent et, parfois, s'opposent.

Le contentieux supranational, et singulièrement celui devant la Cour de Strasbourg, n'échappe pas à cette confrontation qui devrait appeler des solutions nationales cohérentes, sur la base d'une jurisprudence européenne inspirée et, surtout, respectant toujours les principes d'un Etat de droit.

Il n'en reste pas moins que la présente décision d'irrecevabilité peut raisonnablement soulever des questionnements, surtout en ce qui concerne la nature de la procédure choisie pour vider le contentieux dans ses différentes composantes, à savoir l' «irrecevabilité». Le choix d'une telle procédure pour des affaires traitées au plus haut niveau judiciaire dans le contexte européen, à savoir la Grande Chambre de la Cour de Strasbourg, fait très souvent problème, surtout lorsque la décision d'irrecevabilité est prise «à la majorité» et non à «l'unanimité» des juges. Or, dans le premier cas, il eût été intéressant de prendre connaissance du contenu des éventuelles opinions séparées des juges dissidents.

Quant à la «texture» du raisonnement suivi par la Cour, bien que riche en rappels jurisprudentiels aussi nombreux que divers, elle semble être le reflet d'un embarras à faire état, ouvertement, des difficultés que certains pays éprouvent en matière de maîtrise des flux migratoires.

Cela étant, on ne peut que saluer l'extrême courage de la Cour à replacer la situation difficile, voire dramatique, de la migration incontrôlée dans le cadre des limites de sa compétence supranationale au titre de la CEDH.

Le respect du principe de «subsidiarité», sous la forme ici du contrôle préalable qui échoit naturellement aux autorités nationales, ne semble pas étranger à la posture de la Cour qui est nette à cet égard. Celle-ci repose à l'évidence sur le fait que les règles en matière de contrôle des frontières d'un certain nombre d'Etats, qui sont parties à la CEDH, doivent tenir compte de celles prévues dans le cadre de l'accord Schengen au sein de l'Union européenne.

MICHELE DE SALVIA