



Doc. 11978

06 juillet 2009

Protéger les réfugiés et les migrants en situation d'extradition et d'expulsion: indications de l'article 39 du règlement de la Cour européenne des droits de l'homme

Proposition de recommandation

déposée par Mme Corien W.A. JONKER et d'autres membres de l'Assemblée

Cette proposition n'a pas été examinée par l'Assemblée et n'engage que ses signataires

L'article 39 du règlement de la Cour européenne des droits de l'homme donne compétence à cette dernière pour indiquer aux Etats membres des mesures contraignantes empêchant jusqu'à nouvel ordre l'expulsion ou l'extradition imminente de demandeurs d'asile déboutés ou de migrants irréguliers qui risquent de subir un préjudice grave et irréparable dans leur pays d'origine. La non-application de ces mesures contraignantes constitue une violation des obligations internationales de l'Etat en matière de droits de l'homme et une atteinte au principe de non-refoulement du droit des réfugiés.

Un cas isolé de non-respect des indications de l'article 39 est grave mais l'augmentation du nombre d'affaires de ce type ces dernières années exige de traiter le problème de toute urgence. Le nombre de demandes en vertu de l'article 39 reçues par la Cour, en augmentation exponentielle, alourdit la charge de travail et exige qu'une réponse soit apportée à la nouvelle tendance et à l'utilisation qui est faite de l'article 39. Par exemple, en 2008, la Cour a traité un nombre record de demandes de mesures concernant l'article 39 – plus de 3000 au total. En 2007, elle en avait reçu 1 000 et, en 2006, aucun chiffre ne figurait dans son rapport annuel, ce qui laisse penser que les demandes étaient probablement beaucoup moins nombreuses. C'est seulement dans son rapport de 2007 qu'elle a consacré pour la première fois une rubrique à l'article 39 (auparavant, ces requêtes apparaissaient dans la rubrique consacrée à l'article 34 de la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantit le droit de recours individuel).

Cela étant, les chiffres publiés ne sont que la partie immergée de l'iceberg si l'on songe au nombre de demandes concernant l'article 39 qui pourraient être faites. Dans de nombreux Etats membres, les personnes se voient refuser l'accès à la procédure d'asile. De plus, beaucoup de migrants et de demandeurs d'asile – de fait ou en puissance – ne peuvent pas demander de mesures provisoires à la Cour faute d'avoir accès à un avocat et à l'assistance juridique gratuite, faute d'être informés de leurs droits ou des procédures existantes ou applicables à leur cas dans une langue qu'ils comprennent et faute de pouvoir téléphoner ou communiquer avec le monde extérieur. La situation est pire encore pour les personnes en détention.

Malgré le caractère exceptionnel du non-respect des mesures provisoires, depuis 2005, à la lumière des informations publiques dont on dispose, huit décisions de la Cour ont porté sur des questions relatives au non-respect de l'article 39 rien que dans des affaires d'extradition/expulsion. D'autres affaires sont pendantes devant la Cour ou ont été signalées par des organes du Conseil de l'Europe, notamment le Commissaire aux droits de l'homme. Les demandes relatives à l'article 39 ne sont pas également réparties entre les différentes sections de la Cour, certaines recevant un grand nombre de demandes et d'autres aucune. La Cour doit être prudente et cohérente dans sa pratique relative à l'article 39 afin d'assurer la continuité et l'efficacité du fonctionnement du système de la Convention.



Les mesures de l'article 39 ne sont pas appliquées au titre d'un article spécifique de la Convention mais il s'agit, dans la grande majorité des cas, d'affaires d'expulsion/extradition. L'objet des mesures provisoires est de préserver et de protéger les droits et les intérêts des parties à un litige devant la Cour en attendant une décision sur la recevabilité et le fonds de l'affaire.

En 2005, la Grande Chambre de la Cour a confirmé que les indications au titre de l'article 39 sont juridiquement contraignantes pour l'Etat auquel elles sont adressées : ne pas les respecter constitue une violation de l'article 34 de la Convention (droit de recours individuel). La Cour peut conclure à une violation de l'article 34 même s'il apparaît ultérieurement que le préjudice que la mesure provisoire était censée prévenir ne s'est pas produit. Dans d'autres cas où le préjudice se réalise, la violation de l'article 34 s'accompagne de celle d'un article de fond de la Convention, par exemple de l'article 3 (interdiction de la torture).

Le non-respect des mesures provisoires doit demeurer exceptionnel. En cas d'allégations de manquement, la Cour examine si l'esprit et la lettre de la mesure ont été respectés, si un « obstacle objectif » a empêché de respecter cette mesure et si l'Etat a pris toutes les dispositions raisonnables pour lever l'obstacle et tenir la Cour informée de la situation. La mauvaise foi et/ou les prétextes pour violer la Convention sont inacceptables et tous les cas de non-respect doivent être passés au crible et faire l'objet d'un suivi.

Compte tenu de ce qui précède, l'Assemblée recommande au Comité des Ministres :

- de veiller à mettre en œuvre des normes minimales et des garanties procédurales pour que les migrants et les réfugiés puissent faire des demandes de mesures provisoires en vertu de l'article 39 ;
- de contrôler le respect des mesures provisoires par les Etats membres dans tous les cas mais, en particulier, dans les affaires d'expulsion et d'extradition ;
- de faire en sorte qu'un mécanisme ou une méthode de travail soit établi pour assurer le suivi en cas de non-respect ;
- d'enquêter sur les cas de non-respect et/ou de publier des déclarations sur la question de manière à ce que le public et d'autres Etats membres puissent aider le Conseil de l'Europe à maintenir les normes ;
- en cas de non-respect, d'ordonner aux Etats de faire le nécessaire pour savoir où se trouve la personne concernée et si elle va bien, et pour la faire revenir sur leur territoire afin d'examiner son cas en bonne et due forme ;
- de coopérer avec la Cour pour améliorer la visibilité et/ou la diffusion publique de statistiques à jour sur l'article 39 et notamment d'informations sur les cas présumés de non-respect des mesures provisoires ;
- de mener une étude comparative fondée sur les informations disponibles pour consolider et clarifier les pratiques des Etats en ce qui concerne le mécanisme de l'article 39 ;
- d'évaluer la pratique actuelle de la Cour face à la multiplication des demandes de mesures provisoires concernant certains Etats et d'étudier des solutions pour améliorer la pratique de la Cour du point de vue de l'efficacité, de la procédure et de la cohérence ;
- d'établir clairement quelles sont les limites acceptables en ce qui concerne les « obstacles objectifs » au respect des mesures provisoires.

Signé (voir au verso)

*Signé*¹:

JONKER Corien W.A., Pays-Bas, PPE/DC
ACKETOFT Tina, Suède
BELLEN Alexander, van der, Autriche
BLAGA Iosif Veniamin, Roumanie, PPE/DC
CILEVIČS Boriss, Lettonie, SOC
DARCHIASHVILI David, Géorgie, PPE/DC
DÍAZ TEJERA Arcadio, Espagne, SOC
ETHERINGTON Bill, Royaume-Uni
HAJIBAYLI Gultakin, Azerbaïdjan, PPE/DC
HANCOCK Mike, Royaume-Uni, ADLE
HENDERSON Doug, Royaume-Uni
HUSS Jean, Luxembourg, SOC
KALLIO Reijo, Finlande, SOC
KANDELAKI Giorgi, Géorgie, PPE/DC
KÜHNEL Franz Eduard, Autriche, PPE/DC
NESSA Pasquale, Italie, PPE/DC
POULSEN Jørgen, Danemark, ADLE
PUPOVAC Milorad, Croatie, SOC
SANTINI Giacomo, Italie, PPE/DC
TÜRKEŞ Tuğrul, Turquie, GDE

1. ADLE: Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe
GDE: Groupe démocrate européen
PPE/DC: Groupe du Parti populaire européen
SOC: Groupe socialiste