

Doc. 12471

18 janvier 2011

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

Avis¹

Commission des questions juridiques et des droits de l'homme

Rapporteur: M. Boriss CILEVIČS, Lettonie, Groupe socialiste (SOC)

Sommaire

Page

Conclusions de la commission	1
Amendements proposés au projet de résolution et au projet de recommandation	1
Dans le projet résolution:	1
Dans le projet de recommandation:	2
Exposé des motifs, par M. Cilevičs, rapporteur pour avis	3
1. Dans le projet de résolution	4
2. Dans le projet de recommandation:	5

A. Conclusions de la commission

1. La commission des questions juridiques et des droits de l'homme félicite M. David Darchiashvili (Géorgie, PPE/DC), rapporteur de la commission des migrations, des réfugiés et de la population, pour son excellent rapport et soutient en grande partie le projet de résolution et le projet de recommandation qu'il a présentés.

2. Elle souhaite toutefois présenter quelques amendements en vue de renforcer le projet de résolution et le projet de recommandation, le rapport portant sur un sujet important requérant une terminologie juridique succincte, claire et précise.

B. Amendements proposés au projet de résolution et au projet de recommandation

Dans le projet résolution:

Amendement A (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, au paragraphe 5, à la deuxième phrase, remplacer les mots «les gouvernements et leurs agents (représentants du gouvernement auprès de la Cour)» par les mots «les Etats parties».

1. 2011 - Première partie de session



Amendement B (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, au paragraphe 6, à la deuxième phrase, remplacer le mot «ordonné» par le mot «indiqué».

Amendement C (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, au paragraphe 7, à la deuxième phrase, remplacer les mots «juridiquement contraignantes» par le mot «provisaires».

Amendement D (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, au paragraphe 7, à la deuxième phrase, après les mots «prescrites par la Cour», insérer les mots «notamment le droit de recours individuel tel que garanti par l'article 34 de la Convention».

Amendement E (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, remplacer les paragraphes 11.1, 11.3, 11.5 et 11.6 par le nouveau paragraphe 11.1 suivant:

«11. 1. de garantir le droit de recours individuel devant la Cour, consacré par l'article 34, de ne pas entraver ou restreindre l'exercice de ce droit de quelque manière que ce soit et de respecter pleinement la lettre et l'esprit des mesures provisoires indiquées par la Cour en vertu de l'article 39, notamment:

11.1.1. en coopérant avec la Cour et les organes de la Convention en fournissant des réponses complètes, franches et justes aux demandes d'informations supplémentaires formulées en application de l'article 39.3 et en facilitant au maximum toute demande de la Cour visant à établir les faits;

11.1.2. en agissant de bonne foi et en tenant des registres pour prouver, en cas exceptionnel de non-respect, qu'un «obstacle objectif» a empêché de respecter les mesures indiquées et que toutes les démarches raisonnables ont été entreprises pour supprimer l'obstacle et tenir la Cour informée de la situation;»

Amendement F (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, supprimer le paragraphe 11.4.

Amendement G (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, au paragraphe 11.11, remplacer les mots «ordonnées, en se conformant pleinement aux» par les mots «nécessaires, en prenant des».

Amendement H (au projet de résolution)

Dans le projet de résolution, au paragraphe 12, remplacer les mots «invite la Cour» par les mots «espère que la Cour veillera».

Dans le projet de recommandation:

Amendement I (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, au début du paragraphe 4.1, ajouter les mots «considérer la possibilité d'élargir son mandat résultant de l'article 46 de la Convention en introduisant une compétence lui permettant de», et supprimer le mot «à».

Amendement J (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, remplacer les paragraphes 4.2 et 4.3 par le nouvel alinéa suivant:

«utiliser en tout point sa compétence aux termes de l'article 46 de la Convention pour remédier aux situations de non-respect de manière pleinement et effectivement conforme à la Convention, à veiller, en collaboration avec la Cour, à l'élaboration d'un mécanisme ou d'une méthode de travail pour assurer un suivi des cas de non-respect, à enquêter sur de tels cas et/ou à publier des déclarations à ce sujet;».

Amendement K (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, après le paragraphe 4.3, insérer l'alinéa suivant:

«à donner priorité aux arrêts concluant à des violations de l'article 34 de la Convention dans des affaires concernant des cas d'expulsion et d'extradition d'étrangers tout en supervisant leur exécution par les Etats concernés conformément à l'article 46 de la Convention;»

Amendement L (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, supprimer le paragraphe 4.4.

Amendement M (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, au paragraphe 4.5, remplacer les mots «à tenter de trouver une solution provisoire ou définitive, au moyen de mesures individuelles ou» par les mots «à tenter d'adopter une résolution intérimaire en exhortant les Etats membres à prendre des mesures individuelles et/ou».

Amendement N (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, au paragraphe 4.6, remplacer les mots «à coopérer avec la Cour et les autres acteurs concernés afin de» par les mots «à recueillir et».

Amendement O (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, au paragraphe 4.7, supprimer les mots «et au sein de la Cour».

Amendement P (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, au paragraphe 4.7, supprimer les mots «de même que la pratique et la procédure de la Cour».

Amendement Q (au projet de recommandation)

Dans le projet de recommandation, au paragraphe 4.8, remplacer les mots «le secteur intergouvernemental» par les mots «les organes compétents».

C. Exposé des motifs, par M. Cilevičs, rapporteur pour avis

1. Je ne puis que féliciter M. Darchiashvili pour son excellent rapport et souligner la nécessité d'appliquer les indications formulées sur l'article 39 par la Cour européenne des droits de l'homme dans les affaires relatives à l'expulsion et à l'extradition d'étrangers. Il est indispensable de respecter ces indications en vue de protéger les intéressés d'un tort irréparable lorsque l'expulsion ou l'extradition risque d'entraîner pour eux de graves violations des droits de l'homme, notamment pour ce qui concerne les droits garantis par les articles 2 et 3 de la Convention européenne des droits de l'homme («la Convention»). En gardant à l'esprit l'importance de cette question pour le bon fonctionnement du mécanisme de la Convention, l'Assemblée parlementaire et sa commission des questions juridiques et des droits de l'homme ont déjà partiellement traité cette question par le passé². Récemment, le Comité des Ministres a, dans sa Résolution CM/Res(2010)25³, souligné une nouvelle fois la nécessité pour les Etats membres de respecter et de protéger le droit de recours individuel.

2. J'aimerais toutefois proposer quelques amendements d'ordre linguistique en vue de renforcer le texte du projet de résolution et du projet de recommandation. Je suis convaincu que cette importante question requiert l'emploi d'une terminologie juridique succincte, claire et précise.

2. Devoir des Etats membres de coopérer avec la Cour européenne des droits de l'homme: [Résolution 1571 \(2007\)](#), [Recommandation 1809 \(2007\)](#) et [Doc. 11183](#), rapport de M. Christos Pourgourides, commission des questions juridiques et des droits de l'homme, paragraphes 49-53.

3. Résolution CM/Res(2010)25 sur le devoir des Etats membres de respecter et de protéger le droit de recours individuel devant la Cour européenne des droits de l'homme, adoptée le 10 novembre 2010.

1. Dans le projet de résolution

1.1. Amendement A

3. Cet amendement vise à spécifier qu'il appartient aux Etats parties et pas uniquement à leurs gouvernements et à leurs représentants auprès de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour»), de respecter les mesures provisoires de cette dernière.

1.2. Amendement B

4. Cet amendement vise à introduire le terme juridique approprié dans ce contexte: en vertu de l'article 39.1, la Cour «indique» aux Etats parties les mesures provisoires à adopter, alors que les «décisions» de la Cour portent sur différentes questions (principalement la recevabilité des requêtes), sont contraignantes par nature et sont prises par la Cour en vertu de dispositions spécifiques de la Convention (articles 28 et 29 de la Convention). Le mot «indiqué» semble donc plus approprié dans ce paragraphe.

1.3. Amendements C et D

5. Le caractère «juridiquement contraignant» des mesures provisoires, y compris celles ordonnées par la Cour en vertu de l'article 39, a donné lieu à controverse dans la doctrine du droit public international⁴. Avant l'arrêt de la Grande Chambre dans l'affaire *Mamatkulov et Askarov c. Turquie*⁵, la Cour avait déjà hésité à accepter que les Etats soient obligés de respecter les mesures provisoires qu'elle formule, principalement parce qu'une telle obligation ne résulte pas directement de la lettre de la Convention. Dans l'affaire *Mamatkulov et Askarov c. Turquie*, la Cour a finalement reconnu que le non-respect de mesures provisoires risquait de conduire à des violations de l'article 34; c'est pourquoi l'obligation de respecter de telles mesures découle de cet article⁶. Je propose donc d'employer les mots «mesure provisoire» et de faire clairement référence à l'article 34 de la Convention.

1.4. Amendement E

6. Cet amendement vise à fusionner les paragraphes 11.1, 11.3, 11.5 et 11.6 (ces derniers concernent des questions plus spécifiques) dans un seul paragraphe 11.1.

7. De plus, il vise aussi à remplacer le mot «contraignantes» par «provisoires»: voir mes commentaires concernant l'amendement C.

1.5. Amendement F

8. L'idée de la responsabilité collective en vue de garantir le respect de la Convention est reflétée dans d'autres paragraphes du projet de résolution et du projet de recommandation et, en outre, il semble irréaliste de demander aux Etats membres de veiller à ce que d'autres Etats membres respectent les indications formulées en vertu de l'article 39. Ainsi, je propose de supprimer le paragraphe 11.4.

1.6. Amendement G

9. Je propose de réécrire l'alinéa 11.11 en vue de l'adapter à la terminologie juridique exacte concernant le processus par lequel le Comité des Ministres suit la mise en œuvre des arrêts de la Cour. Il convient notamment de noter que les mesures ne sont pas «ordonnées» par le Comité des Ministres, puisque les Etats disposent d'un choix de mesures à prendre; elles sont uniquement évaluées par le Comité des Ministres pour ce qui concerne leur compatibilité avec la Convention. Ainsi, je propose d'employer le mot «nécessaires» au lieu de «ordonnées». De plus, les Etats «ne se conforment pas pleinement» aux mesures générales, mais les «prennent» lors du processus d'exécution d'un jugement⁷. Ainsi, je propose une autre formulation.

4. Voir, par exemple, l'opinion commune partiellement dissidente des juges Caflisch, Türmen et Kovler dans l'affaire *Mamatkulov et Askarov c. Turquie*, Requêtes nos 46827/99 et 46951/99, arrêt du 4 février 2005 (Grande Chambre), paragraphes 22 et 23.

5. *Ibid.*

6. *Ibid.*, paragraphe 128: «(...) Le non-respect par un Etat partie de mesures provisoires doit être considéré comme empêchant la Cour d'examiner efficacement la plainte du requérant et comme entravant l'exercice effectif de son droit, et, partant, comme constituant une violation de l'article 34 de la Convention.»

7. Voir Règles du Comité des Ministres pour la surveillance de l'exécution des arrêts et des termes des règlements amiables, adoptées le 10 mai 2006.

1.7. Amendement H

10. Il ne serait pas judicieux de la part de l'Assemblée de formuler, à l'intention de la Cour, des recommandations sur la manière de traiter les demandes déposées au titre de l'article 39, en l'«invitant» à prendre certaines mesures.

2. Dans le projet de recommandation:

2.1. Amendement I

11. Le Comité des Ministres n'a pas le pouvoir de surveiller le respect de mesures que les Etats ont ou n'ont pas prises en vertu des indications relatives à l'article 39, à moins que la Cour ait conclu à la violation de l'article 34 en raison du non-respect de ces indications. Ainsi, je propose que le Comité des Ministres examine la question de l'élargissement de son mandat en vue de couvrir aussi cette compétence.

2.2. Amendement J

12. L'article 46 de la Convention n'établit pas une coopération entre la Cour et le Comité des Ministres, mais une procédure de contrôle, par ce dernier, de l'exécution des arrêts rendus par la Cour. Ainsi, je propose d'employer les mots «utiliser en tout point sa compétence aux termes de l'article 46 de la Convention» au lieu de parler d'une «coopération» avec la Cour. Par ailleurs, il serait mieux de fusionner le paragraphe 4.3 avec le paragraphe 4.2, car ce dernier traite des questions qui font l'objet du premier.

2.3. Amendement K

13. Cet amendement vise à encourager le Comité des Ministres à donner priorité à la surveillance des arrêts constatant une violation du droit à la requête individuelle en raison du non-respect de mesures provisoires de la Cour.

2.4. Amendement L

14. Cet amendement vise à supprimer le paragraphe 4.4, dont la terminologie concernant le Comité des Ministres n'est pas suffisamment précise (voir mes commentaires concernant les «mesures individuelles» sous l'amendement G). De plus, l'alinéa 4.4 est superflu, car la question de la surveillance de l'exécution des arrêts par le Comité des Ministres a été soulevée au paragraphe 4.2.

2.5. Amendement M

15. Les résolutions finales sont adoptées par le Comité des Ministres uniquement lorsque toutes les mesures individuelles et générales ont été adoptées, alors que les résolutions intérimaires sont adoptées durant le processus de contrôle de l'exécution des arrêts en vue d'accélérer ce processus⁸. Cet amendement vise à souligner l'importance des résolutions intérimaires dans le déroulement du processus de la surveillance de l'exécution des arrêts par le Comité des Ministres.

2.6. Amendement N

16. Cet amendement vise à simplifier le texte de la recommandation, en introduisant une notion plus générale de «recueillir et publier» des données mises à jour.

2.7. Amendements O et P

17. Il ne serait pas judicieux, de la part de l'Assemblée, de demander au Comité des Ministres d'évaluer la pratique de la Cour. Par ailleurs, si un groupe de travail est créé (voir paragraphe 4.9 du projet de recommandation), ce dernier examinera certainement la pratique de la Cour et des Etats membres pour ce qui concerne les demandes déposées au titre de l'article 39.

2.8. Amendement Q

18. Cet amendement vise à introduire une terminologie plus précise.

8. *Ibid.*, Règles 16 et 17.