Edition provisoire

**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**

Résolution 1788 (2011)

1.       L’Assemblée parlementaire rappelle que la pièce maîtresse de la protection des droits de l'homme en Europe est la Convention européenne des droits de l'homme («la Convention»), dont l’application est contrôlée par la Cour européenne des droits de l’homme («la Cour»), qui joue un rôle unique et central dans la sauvegarde des droits de l'homme en Europe.

2.       L’Assemblée a estimé dans sa Résolution 1571 (2007) sur le devoir des Etats membres du Conseil de l’Europe de coopérer avec la Cour européenne des droits de l’homme que «[l]e droit des particuliers de saisir la Cour est un élément essentiel du mécanisme de protection des droits de l’homme en Europe qu’il faut protéger de toute ingérence, à quelque niveau que ce soit».

3.       Pour garantir l’efficacité de ce droit de recours individuel, l’article 39 du règlement de la Cour habilite celle-ci à indiquer aux parties à un litige qui lui est soumis les mesures provisoires à adopter dans leur intérêt ou dans celui du bon déroulement de la procédure. Ces mesures provisoires sont ordonnées en attendant une décision sur la recevabilité et le fond de l’affaire.

4.       La Cour peut par exemple ordonner des mesures provisoires à des Etats membres afin d’empêcher, jusqu’à une date précise ou jusqu’à nouvel ordre, l'expulsion ou l'extradition imminente de réfugiés, de demandeurs d'asile déboutés ou de migrants en situation irrégulière qui disposent d’éléments prima facie qu’ils risquent de subir un préjudice grave et irréparable dans leur pays d'origine ou dans un autre pays tiers. Ces mesures provisoires sont contraignantes et leur non-respect constitue une violation des obligations internationales de l'Etat, comme l’a établi la Cour dans sa jurisprudence.

5.       La Grande Chambre de la Cour a clarifié la nature contraignante des mesures provisoires. Le non-respect des mesures provisoires sape l'efficacité du droit de recours individuel (article 34 de la Convention) et l'engagement de l’Etat prévu à l’article 1 de la Convention de garantir les droits et libertés consacrés dans la Convention à quiconque relève de sa juridiction.

6.       Etant donné l’importance fondamentale du pouvoir de la Cour d'ordonner des mesures provisoires, l'Assemblée est préoccupée par certaines propositions actuellement discutées dans le cadre du suivi de la Conférence d'Interlaken sur l'avenir de la Cour et du mécanisme de contrôle de la Convention qui viseraient à incorporer le pouvoir de la Cour d’ordonner des mesures provisoires dans un instrument qui pourrait être soumis à modification par les Etats par le biais d’une procédure d’amendement simplifiée.

7.       Récemment, le nombre de demandes de mesures provisoires a augmenté et la Cour a dû traiter 2 402 demandes de ce type en 2009 et 3 680 demandes de ce type en 2010. On considère que cette augmentation fait peser une pression accrue sur la Cour et sur les Etats parties qui doivent se conformer aux mesures provisoires. Cependant, les pressions liées au nombre de demandes et à la charge de travail ne doivent pas entraîner une dilution des normes et de la protection offerte aux particuliers.

8.       La demande croissante de requêtes au titre de l'article 39 donne une idée des problèmes auxquels sont confrontés nombre de ceux qui ont besoin d'une protection internationale et qui souhaitent que leurs droits et leur sécurité soient respectés. La réduction de l'espace réservé à l'asile en Europe incite sans aucun doute les personnes à qui est refusée la protection internationale ou humanitaire au niveau national à demander la protection subsidiaire de la Cour.

9.       Toutefois, l’Assemblée n'est pas seulement gravement préoccupée par l'augmentation du volume global des mesures provisoires prescrites par la Cour, elle s'inquiète aussi du nombre croissant de cas dans lesquels les Etats ne les ont pas respectées. Des personnes ont ainsi été renvoyées dans des pays où elles risquent d'être torturées ou maltraitées alors que la Cour avait clairement indiqué au titre de l’article 39 de ne pas les renvoyer.

10.       Même si elles restent relativement rares, ces violations sont en augmentation, ce qui est très préoccupant au vu du préjudice causé aux intéressés et des conséquences sur l’intégrité du système de la Convention dans son ensemble. L’Assemblée condamne toute violation des mesures juridiquement contraignantes prescrites par la Cour, notamment le droit de recours individuel tel que garanti par l’article 34 de la Convention, qu'elle considère comme une preuve flagrante de mépris pour ce système unique de protection des droits de l’homme.

11.       L’Assemblée souligne qu'il incombe aux Etats de prouver qu'ils ont respecté les mesures provisoires indiquées ou, dans une situation exceptionnelle, qu'un obstacle objectif les a empêchés de s’y conformer mais qu'ils ont entrepris toutes les démarches raisonnables pour supprimer l'obstacle et pour tenir la Cour informée de la situation. Les Etats devraient s’abstenir d’invoquer l’argument de «l'obstacle objectif» pour se soustraire à leurs obligations.

12.       Bien que la Cour reçoive de plus en plus de demandes de mesures au titre de l'article 39, la majorité d'entre elles ne visent qu'une poignée des 47 Etats membres. Ceci prouve que dans la plupart des Etats membres ces mesures et leur application restent mal connues des particuliers, des praticiens, voire des autorités.

13.       Le nombre de demandes en vertu de l’article 39 risque d'augmenter sensiblement à l'avenir si l'accès à la procédure est mieux connu et possible dans tous les Etats membres du Conseil de l’Europe. A l’heure actuelle, beaucoup de ceux cherchant une protection internationale, et d’autres personnes, ne peuvent demander des mesures provisoires à la Cour faute d'avoir accès à un avocat et à une assistance judiciaire gratuite, faute d'être informés – dans une langue qu'ils comprennent – de leurs droits ou des procédures existantes ou applicables à leur cas, et faute de pouvoir téléphoner ou communiquer avec le monde extérieur. En outre, certaines personnes qui ont besoin d’une protection internationale n’ont matériellement pas le temps et/ou la possibilité de demander des mesures au titre de l’article 39. Des problèmes particuliers se posent à cet égard lorsque les personnes sont placées en rétention ou expulsées rapidement.

14.       L’Assemblée reconnaît que des méthodes innovantes doivent être adoptées pour traiter du nombre sans cesse croissant de demandes de mesures provisoires et note à cet égard l’utilité des indications de la Cour, même si celles-ci ne sont pas de nature contraignante, pour les Etats membres confrontés à des problèmes récurrents, comme cela a été le cas dans le cadre des expulsions au titre du règlement Dublin.

15.       L’Assemblée demande donc instamment aux Etats membres du Conseil de l’Europe:

15.1.       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:

      15.1.1.       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;

15.1.2.       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;

15.2.       de garantir le principe de non-refoulementen droit interne au titre des obligations découlant de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967 et de la Convention européenne des droits de l’homme et d’autres traités internationaux;

15.3.       de défendre le droit de représentation et d’assistance juridique et, le cas échéant, fournir une aide judiciaire ainsi qu’un accès à la Cour et au Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés;

15.4.       de prendre des mesures au niveau national pour réduire le besoin de mesures provisoires:

15.4.1. en garantissant l’accès à une procédure d’asile complète, équitable et efficace et en appliquant des normes minimales pour veiller à la qualité et à la cohérence des décisions en matière d'asile;

15.4.2. en garantissant et en appliquant des protections des droits de l’homme fondamentaux (y compris dans les centres d’accueil et de rétention, l’accès à l’aide judiciaire et le recours exceptionnel à la rétention) et des garanties procédurales contre la détention arbitraire et le refoulement (notamment une procédure équitable et efficace de détermination de l’asile en faveur des demandeurs d’asile et des réfugiés);

15.4.3. en garantissant l’accès à des possibilités d’appel et à des voies de recours effectives contre les expulsions, y compris des recours avec effet suspensif automatique, et en supprimant les délais stricts et automatiques (y compris dans les procédures accélérées);

15.5.       de dispenser une formation appropriée aux juges, aux représentants des autorités internes et aux avocats, en utilisant notamment les bons offices du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés ainsi que l’Instruction pratique de la Cour;

15.6.       de publier des informations et des statistiques à jour sur l’article 39 ainsi que sur les procédures et pratiques en matière d’asile;

15.7.        de coopérer pleinement avec le Comité des Ministres quant à l’exécution des arrêts, en veillant à réaliser une *restitutio in integrum* dans les cas où des mesures individuelles sont nécessaires, en prenant des mesures générales, et en œuvrant à la résolution rapide et définitive des affaires.

16.       L’Assemblée reconnaît le rôle primordial que joue la Cour en trouvant des solutions pour gérer les mesures provisoires au titre de l’article 39. Dans ce contexte, elle espère que la Cour veillera:

16.1.        à poursuivre ses travaux afin de garantir une mise en œuvre cohérente des mesures provisoires et d’améliorer l’information entre ses sections;

16.2.        à organiser, avec le secteur intergouvernemental du Conseil de l’Europe, un échange de vues avec tous les acteurs pertinents, y compris la société civile, sur les difficultés auxquelles se heurtent la Cour et les gouvernements pour gérer les mesures provisoires, en tenant compte du fait que le nombre de demandes risque d’augmenter sensiblement à l'avenir;

16.3.       à examiner s'il serait judicieux et possible de motiver les décisions, tant positives que négatives, concernant les demandes au titre de l’article 39, du moins dans les affaires relatives à des problèmes que la Cour considère comme systémiques;

16.4.       à publier régulièrement des statistiques sur les demandes au titre de l’article 39 – accordées ou rejetées – et leur statut, ainsi que sur le nombre de personnes ayant fait l’objet d’un renvoi alors que des mesures ont été ordonnées au titre de l’article 39 (y compris celles où ces mesures ont par la suite été levées) et sur le nombre d’affaires pour lesquelles il a été conclu subséquemment à une violation substantielle;

16.5.       à être attentive aux besoins des personnes vulnérables, dont les survivants de tortures, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres, les enfants, les femmes, les personnes âgées et les personnes handicapées;

16.6.       à réaliser une analyse des demandes de mesures provisoires et de leur traitement pour en tirer des tendances et des pratiques et à analyser les enseignements à tirer et les bonnes pratiques à suivre;

16.7.       si nécessaire ou approprié, à traiter les affaires ayant fait l’objet d’indications au titre de l’article 39 dans le cadre d’une procédure accélérée;

16.8.       à exiger, dans un plus grand nombre d’affaires, l’adoption par les Etats de mesures spécifiques de réparation du préjudice causé, afin que le Comité des Ministres puisse suivre de manière plus efficace l’exécution des arrêts.

17.       L’Assemblée invite le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et le Conseil de l’Europe à renforcer leur mandat de coopération en vue d’améliorer l’efficacité de l’article 39 dans la protection des droits des réfugiés et des demandeurs d’asile, conformément à la Résolution de l’Assemblée générale des Nations Unies (A/63/L12) et leur mémorandum d’accord.

18.       L’Assemblée invite le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et les ONG à continuer de suivre la situation, y compris les statistiques, à sensibiliser à l'utilisation des mesures provisoires et à fournir des outils utiles et pratiques aux praticiens et aux requérants.

19.       L’Assemblée invite le Commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe à continuer à suivre la situation dans les Etats membres en ce qui concerne le non-respect des mesures provisoires indiquées en vertu de l’article 39 et à exercer pleinement le droit d'intervenir devant la Cour lorsque les circonstances s’y prêtent.

[1](http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/FRES1788.htm" \l "P16_238) *Discussion par l’Assemblée* le 26 janvier 2011 (6e séance) (voir [Doc. 12435](http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/ASP/Doc/RefRedirectFR.asp?Doc=Doc.%2012435), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la population, rapporteur: M. Darchiashvili, et [Doc. 12471](http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=http://assembly.coe.int/ASP/Doc/RefRedirectFR.asp?Doc=Doc.%2012471), avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Cilevičs). *Texte adopté par l’Assemblée* le 26 janvier 2011 (6e séance).