



OSSERVATORIO SUR LE CONTENTIEUX EUROPEEN DES DROIT DE L'HOMME 3/2022

1. AFFAIRE K.N. C. ROYAUME-UNI (REQUETE N° 28774/22). MESURE PROVISOIRE URGENTE ADOPTEE PAR LA COUR LE 14 JUIN 2022

1. *Le contexte général de l'affaire*

1. Cette mesure provisoire urgente concerne le refoulement d'un étranger en situation irrégulière par le gouvernement britannique et son transfèrement vers un pays, le Rwanda, qui n'est pas le pays d'origine de cet étranger.

Pour ce qui est du contexte général entourant le cas d'espèce, il faut relever que le gouvernement britannique avait décidé de conclure le 13 avril 2022 avec le gouvernement de la République du Rwanda un protocole d'accord de partenariat en matière d'asile. Cet accord prévoit que les demandeurs d'asile dont les demandes ne seraient pas examinées par le Royaume-Uni pourraient être transférés au Rwanda qui deviendrait dans ce cas une sorte de « pays d'accueil ».

2. *Faits*

2. Le requérant, K.N., est un ressortissant iraquien né en 1968. Il quitta l'Irak en avril 2022 pour se rendre en Turquie avant de traverser l'Europe et de franchir la Manche en bateau. Il demanda l'asile au Royaume-Uni à son arrivée dans ce pays le 17 mai 2022, alléguant qu'il était en danger en Irak.

Le 24 mai 2022, le requérant se vit notifier un « avis d'intention » lui indiquant que les autorités envisageaient de déclarer irrecevable sa demande d'asile au Royaume-Uni et de le transférer au Rwanda. Le 27 mai 2022, un médecin du centre de rétention du service de l'immigration établit un rapport indiquant que le requérant avait peut-être été victime de tortures.

Le 6 juin 2022, K.N. fut informé que sa demande d'asile avait été déclarée irrecevable. Il se vit notifier une mesure d'éloignement vers le Rwanda pour le 14 juin 2022.

La High Court rejeta le référé en sursis à exécution que le requérant avait formé devant elle en vue de faire interdire le transfert vers le Rwanda de tous les demandeurs d'asile, en application de l'accord de partenariat en matière d'asile, ou son propre transfert vers ce pays. Elle considéra que le Rwanda se conformerait au protocole d'accord, même si celui-ci n'était pas juridiquement contraignant, et que, en tout état de cause, le sursis serait probablement de courte durée (puisqu'elle se proposait d'examiner en juillet la demande de contrôle juridictionnel formée par le requérant) et que l'intéressé pourrait être réadmis au Royaume-

Uni si sa demande de contrôle juridictionnel était accueillie. Toutefois, elle jugea que le point de savoir si la décision de qualifier le Rwanda de pays tiers sûr était irrationnelle ou insuffisamment étayée soulevait « une contestation juridique sérieuse » qui aurait dû être examinée par la juridiction appelée à connaître du fond du recours interjeté par le requérant. Le recours formé par ce dernier contre la décision précitée fut examiné le 13 juin 2022 et rejeté. Le 14 juin 2022, la Cour suprême refusa au requérant l'autorisation de la saisir.

3. Procédure et décision de la Cour

3. Le 13 juin 2022 la Cour a été saisie d'une requête l'invitant à indiquer d'urgence au gouvernement britannique une mesure provisoire concernant le requérant. Statuant sur la demande d'indication de mesure provisoire le 14 juin 2022, la Cour européenne a, dans l'intérêt des parties et du bon déroulement de la procédure devant elle, décidé:

«D'indiquer au gouvernement du Royaume-Uni, au titre de l'article 39 de son règlement, que le requérant ne devait pas être refoulé avant l'écoulement d'un délai de trois semaines à compter du prononcé de la décision interne définitive à intervenir dans la procédure de contrôle juridictionnel en cours ».

Et de préciser aussi que

« En conséquence, les parties sont invitées à informer immédiatement la Cour du prononcé de cette décision interne définitive.

La Cour a tenu compte, d'une part, des préoccupations soulevées dans les pièces qui lui ont été communiquées, en particulier par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR), selon lesquelles les demandeurs d'asile transférés du Royaume-Uni vers le Rwanda n'auraient pas accès à une procédure équitable et effective statuant sur l'octroi du statut de réfugié et, d'autre part, de la conclusion de la High Court selon laquelle le point de savoir si la décision de qualifier le Rwanda de pays tiers sûr était irrationnelle ou insuffisamment étayée soulevait « une contestation juridique sérieuse ». Eu égard au risque de traitement contraire aux droits conventionnels du requérant qui en résulte, au fait que le Rwanda est situé hors de l'espace juridique de la Convention (et n'est donc pas lié par la Convention européenne des droits de l'homme) et à l'absence de tout mécanisme juridiquement contraignant propre à garantir le retour du requérant au Royaume-Uni au cas où les juridictions internes accueilleraient son recours au fond, la Cour décide d'accorder la présente mesure provisoire pour empêcher que le requérant ne soit refoulé avant que les juridictions internes n'aient eu l'occasion d'examiner ces questions. »

4. Cadre juridique et pratique de la Cour en matière de mesures provisoires

4. L'adoption de mesures provisoires, non prévues en tant que telles par la CEDH, résulte d'une pratique de nature procédurale mise en oeuvre par la Commission européenne des droits de l'homme dès le début des années 1970. En effet, cet organe de la CEDH avait développé, dans le cadre du système existant avant le 1 novembre 1998, une pratique administrative consistant à indiquer, tant aux autorités de l'Etat défendeur qu'au requérant et compte tenu de la nature des situations à examiner, l'adoption de mesures provisoires spécifiques. En 1974 la Commission inscrit cette possibilité dans son Règlement Intérieur. Par la suite la première Cour avait, comme l'avait fait auparavant la Commission, prévu cette possibilité également dans son Règlement intérieur.

Cependant, une question importante devait être tranchée afin d'asseoir l'adoption des mesures provisoires sur un socle juridiquement contraignant pour les parties à un contentieux et notamment en ce qui concerne les autorités de l'Etat défendeur. A cet égard, dans un premier temps, l'ancienne Cour avait estimé qu'une mesure provisoire ne pouvait pas être rattachée à aucune des dispositions de la CEDH et notamment à celles prévoyant l'exercice des recours individuel et étatique (arrêt Cruz Varas et autres du 20 mars 1991). Dans cet arrêt, la Cour a remarqué qu'en pratique les États contractants avaient jusqu'alors presque toujours suivi les indications dont il s'agit sans que cela signifie qu'elles revêtaient un caractère contraignant, mais reflétant plutôt le souci pour les Etats de coopérer loyalement avec la Commission quand l'État en cause le jugeait possible et raisonnable (par. 100 de l'arrêt).

Par la suite, toutefois, la nouvelle Cour a modifié son approche sur cette question par l'arrêt rendu le 4 février 2005 dans l'affaire *Mamatkulov et Askarov*. Pour motiver sa décision la Cour s'est référée essentiellement aux aspects suivants :

- « Au vu des principes généraux de droit international, du droit des traités et de la jurisprudence internationale, l'interprétation de la portée des mesures provisoires ne peut être dissociée de la procédure au cours de laquelle elles sont prévues et de la décision sur le fond qu'elles visent à protéger » (par. 123).

- « De fait, on peut dire que, quel que soit le système juridique considéré, toute bonne administration de la justice implique que ne soient pas accomplis, tant qu'une procédure est en cours, des actes de caractère irréparable » (par. 124).

- « On conçoit mal que ce principe de l'effectivité du recours offert à l'individu pour assurer la protection de ses droits de l'homme ne soit pas inhérent à la Convention pour la procédure au niveau international devant la Cour, alors qu'il vaut pour la procédure prévue par l'ordre juridique interne » (par. 124).

- « Dans le système de la Convention, les mesures provisoires, telles qu'elles ont été constamment appliquées en pratique, se révèlent d'une importance fondamentale pour éviter des situations irréversibles qui empêcheraient la Cour de procéder dans de bonnes conditions à un examen de la requête et, le cas échéant, d'assurer au requérant la jouissance pratique et effective du droit protégé par la Convention qu'il invoque. Dès lors, dans ces conditions, l'inobservation par un Etat défendeur de mesures provisoires met en péril l'efficacité du droit de recours individuel, tel que garanti par l'article 34, ainsi que l'engagement formel de l'Etat, en vertu de l'article 1, de sauvegarder les droits et libertés énoncés dans la Convention » (par. 125).

- « En vertu de l'article 34 de la Convention les Etats contractants s'engagent à s'abstenir de tout acte ou à se garder de toute omission qui entraverait l'exercice effectif du droit de recours d'un requérant. L'inobservation de mesures provisoires par un Etat contractant doit être considérée comme empêchant la Cour d'examiner efficacement le grief du requérant et entravant l'exercice efficace de son droit et, partant, comme une violation de l'article 34 » (par. 128).

La pratique actuelle de la Cour s'inscrit donc dans cette nouvelle perspective.

Ainsi, l'article 39 du Règlement de la Cour l'autorise à indiquer des mesures provisoires, notamment à tout Etat partie à la CEDH, dans le cadre d'une affaire pendante devant elle. Cette procédure ne concerne pas pas le bien-fondé des allégations contenues dans une requête. D'autre part, la Cour n'indique des mesures provisoires qu'à titre tout-à-fait exceptionnel et, notamment, lorsque les requérants seraient exposés à un risque réel de

dommages irréparables en cas d'exécution des faits et/ou des décisions litigieux visés dans la requête.

L'article 39 du Règlement se lit donc ainsi.

« Mesures provisoires

1. La chambre ou, le cas échéant, le président de la section ou un juge de permanence désigné conformément au paragraphe 4 du présent article peuvent, soit à la demande d'une partie ou de toute autre personne intéressée, soit d'office, indiquer aux parties toute mesure provisoire qu'ils estiment devoir être adoptée dans l'intérêt des parties ou du bon déroulement de la procédure.

2. Le cas échéant, le Comité des Ministres est immédiatement informé des mesures adoptées dans une affaire.

3. La chambre ou, le cas échéant, le président de la section ou un juge de permanence désigné conformément au paragraphe 4 du présent article peuvent inviter les parties à leur fournir des informations sur toute question relative à la mise en œuvre des mesures provisoires indiquées.

4. Le président de la Cour peut désigner des vice-présidents de section comme juges de permanence pour statuer sur les demandes de mesures provisoires. »

5. Bref commentaire quant à la décision rendue dans le cas d'espèce

5. Comme il se déduit de la pratique suivie par la Cour, les mesures provisoires ne sont indiquées que dans des domaines très précis et bien délimités. La prudence et la retenue dont fait preuve la Cour en ce qui concerne l'adoption de mesures provisoires dans des matières qui relèvent souvent du socle dur des compétences souveraines de l'Etat, par exemple en matière de contrôle des frontières, s'explique aisément par le fait que ces mesures consistent, très souvent, à suspendre l'exécution de décision d'éloignement du territoire de l'Etat pendant le temps de l'examen par la Cour des tenants et des aboutissants de la requête.

Il en est ainsi, par exemple, lorsque l'on peut craindre qu'en cas d'expulsion ou d'extradition du requérant des atteintes visant les droits garantis notamment par l'article 2 de la CEDH (droit à la vie) et par l'article 3 de la CEDH (interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants) soient à la fois possibles et vraisemblables.

Une casuistique très détaillée des situations examinées par la Cour au titre des mesures provisoires est indiquée dans le document « Guides sur la jurisprudence - Fiches thématiques » que l'on peut télécharger à partir du site de la Cour (www.echr.coe.int).

Dans la présente affaire, ce qui mérite d'être relevé est que la mesure d'éloignement envisagée par les autorités britanniques s'inscrit dans le cadre d'une politique très restrictive en matière d'immigration, à mettre en œuvre au moyen de procédures et de mesures qui innovent par rapport à celles qui sont adoptées par des nombreux Etats Parties de la CEDH. Ces procédures et mesures peuvent prévoir, comme en l'occurrence, la participation d'un Etat tiers à cette mise en œuvre, en particulier par la création sur le territoire de ce dernier Etat de centres d'accueil sans que l'on sache exactement quelle pourra être le sort des personnes ainsi éloignées, comme dans le cas K.N., du territoire du Royaume-Uni.

6. Ce qui est frappant dans le cas d'espèce est que la Cour ait ressenti la nécessité d'indiquer, assez clairement, les motifs à la base d'une mesure provisoire, dans le cadre d'une situation exemplaire à plus d'un titre, et ce bien qu'aucun grief spécifique visant les articles 2

et 3 de la CEDH n'ait été mentionné. Il n'a été question en effet que de l'impossibilité pour le requérant d'avoir accès à une procédure équitable afin d'établir le statut de réfugié.

Quatre aspects de l'argumentaire suivi par la Cour méritent d'être relevés à cet égard.

-Le fait que, selon le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, les demandeurs d'asile transférés du Royaume-Uni vers le Rwanda n'auraient pas accès à une procédure équitable et effective statuant sur l'octroi du statut de réfugié.

-La conclusion de la *High Court* selon laquelle le point de savoir si la décision de qualifier le Rwanda de pays tiers sûr était irrationnelle ou insuffisamment étayée soulevait « une contestation juridique sérieuse ».

-Le fait que le Rwanda ne fait pas partie de l'espace juridique de la Convention.

- L'absence de tout mécanisme juridiquement contraignant propre à garantir le retour du requérant au Royaume-Uni au cas où les juridictions internes de ce pays accueilleraient son recours au fond.

C'est donc pour l'ensemble de ces motifs que la Cour a décidé d'accorder la présente mesure provisoire afin d'empêcher que le requérant ne soit refoulé avant que les juridictions internes n'aient eu l'occasion d'examiner ces questions.

L'accent a donc été mis sur un ensemble d'aspects qui, tous, relèvent d'une application raisonnable et convaincante du principe de subsidiarité. Il doit enfin être souligné que ce rappel sournois au principe de subsidiarité semble s'adresser aussi, et peut-être surtout, aux autorités politiques britanniques, qui devraient être tenues à une certaine retenue, à la lumière notamment de la décision de la *High Court* qui a témoigné d'une parfaite sensibilité aux enjeux visant des droits élémentaires des réfugiés.

MICHELE DE SALVIA