



COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME
EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

AFFAIRE BAHADDAR c. PAYS-BAS

(145/1996/764/965)

ARRÊT

STRASBOURG

19 février 1998

Cet arrêt peut subir des retouches de forme avant la parution de sa version définitive dans le *Recueil des arrêts et décisions* 1998, édité par Carl Heymanns Verlag KG (Luxemburger Straße 449, D-50939 Cologne) qui se charge aussi de le diffuser, en collaboration, pour certains pays, avec les agents de vente dont la liste figure au verso.

Liste des agents de vente

Belgique : Etablissements Emile Bruylant (rue de la Régence 67,
B-1000 Bruxelles)

Luxembourg : Librairie Promoculture (14, rue Duchscher
(place de Paris), B.P. 1142, L-1011 Luxembourg-Gare)

Pays-Bas : B.V. Juridische Boekhandel & Antiquariaat
A. Jongbloed & Zoon (Noordeinde 39, NL-2514 GC La Haye)

SOMMAIRE¹

Arrêt rendu par une chambre

Pays-Bas – décision d'expulsion vers un pays où le requérant dit risquer de subir des mauvais traitements

EXCEPTION PRÉLIMINAIRE DU GOUVERNEMENT (non-épuisement des voies de recours internes)

Réitération de la jurisprudence de la Cour sur les exigences de l'article 26 de la Convention concernant l'épuisement des voies de recours internes.

Si l'interdiction des mauvais traitements inscrite à l'article 3 de la Convention est absolue en matière d'expulsion comme en toute autre matière, cela ne suffit pas pour absoudre les requérants invoquant cet article de n'avoir pas épuisé les voies de recours internes disponibles et effectives en respectant les formalités et délais fixés par le droit interne.

En l'espèce, le requérant n'a pas respecté le délai de présentation de ses moyens d'appel – il n'a pas davantage sollicité une prorogation du délai alors qu'il en avait la possibilité – absence de circonstances spéciales dispensant le requérant de respecter ledit délai – même après l'expiration de celui-ci, l'intéressé avait la faculté de saisir les autorités internes d'une nouvelle demande d'obtention soit du statut de réfugié, soit d'un permis de séjour pour raisons humanitaires – la Cour note qu'à aucun stade de la procédure interne, le requérant ne s'est vu refuser une ordonnance interdisant son expulsion à titre provisoire – donc, absence de danger imminent de subir des mauvais traitements.

Conclusion : accueil (sept voix contre deux).

RÉFÉRENCES À LA JURISPRUDENCE DE LA COUR

16.9.1996, Akdivar et autres c. Turquie ; 15.11.1996, Chahal c. Royaume-Uni ; 17.12.1996, Ahmed c. Autriche

1. Rédigé par le greffe, il ne lie pas la Cour.

En l'affaire Bahaddar c. Pays-Bas¹,

La Cour européenne des Droits de l'Homme, constituée, conformément à l'article 43 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (« la Convention ») et aux clauses pertinentes de son règlement B², en une chambre composée des juges dont le nom suit :

MM. R. BERNHARDT, *président*,

THÓR VILHJÁLMSSON,

L.-E. PETTITI,

I. FOIGHEL,

J.M. MORENILLA,

D. GOTCHEV,

P. KŪRIS,

P. VAN DIJK,

T. PANTIRU,

ainsi que de MM. H. PETZOLD, *greffier*, et P.J. MAHONEY, *greffier adjoint*,

Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 27 octobre 1997 et 30 janvier 1998,

Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date :

PROCÉDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme (« la Commission ») et par le gouvernement néerlandais (« le Gouvernement ») le 28 octobre et le 22 novembre 1996 respectivement, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 § 1 et 47 de la Convention. A son origine se trouve une requête (n° 25894/94) dirigée contre le Royaume des Pays-Bas et dont un citoyen bangladaeshi, M. Shammsuddin Bahaddar, avait saisi la Commission le 2 décembre 1994 en vertu de l'article 25.

Notes du greffier

1. L'affaire porte le n°145/1996/764/965. Les deux premiers chiffres en indiquent le rang dans l'année d'introduction, les deux derniers la place sur la liste des saisines de la Cour depuis l'origine et sur celle des requêtes initiales (à la Commission) correspondantes.

2. Le règlement B, entré en vigueur le 2 octobre 1994, s'applique à toutes les affaires concernant les Etats liés par le Protocole n° 9.

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 ainsi qu'à la déclaration néerlandaise reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46), la requête du Gouvernement aux seuls articles 44 et 48. L'une et l'autre ont pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'Etat défendeur aux exigences des articles 2 et 3 de la Convention.

2. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. P. van Dijk, juge élu de nationalité néerlandaise (article 43 de la Convention), et M. R. Bernhardt, vice-président de la Cour (article 21 § 4 b) du règlement B). Le 29 octobre 1996, le président de la Cour, M. R. Ryssdal, a tiré au sort en présence du greffier le nom des sept autres membres, à savoir MM. Thór Vilhjálmsson, L.-E. Pettiti, I. Foighel, J.M. Morenilla, D. Gotchev, P. Kūris et T. Pantiru (articles 43 *in fine* de la Convention et 21 § 5 du règlement B).

3. En sa qualité de président de la chambre (article 21 § 6 du règlement B), M. Bernhardt a consulté, par l'intermédiaire du greffier, l'agent du Gouvernement, l'avocate du requérant et le délégué de la Commission au sujet de l'organisation de la procédure (articles 39 § 1 et 40). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu le mémoire du Gouvernement le 2 mai 1997 et celui du requérant le 19 juin. Le délégué ne s'est pas exprimé par écrit.

4. Le 2 septembre 1997, la Commission a produit certains documents de la procédure suivie devant elle, comme le greffier l'y avait invitée sur les instructions du président de la chambre.

Le 16 octobre, le Gouvernement a soumis un document dont le greffier lui avait demandé la production sur les instructions du président de la chambre.

5. Ainsi qu'en avait décidé ce dernier, l'audience a eu lieu en public au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 23 octobre 1997. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu :

– *pour le Gouvernement*

MM.	H.A.M. von HEBEL, conseiller juridique adjoint,	
	ministère des Affaires étrangères	<i>agent,</i>
	H.A. GROEN, <i>landsadvocaat</i> suppléant,	<i>conseil ;</i>

– *pour la Commission*

M.	B. MARXER,	<i>délégué ;</i>
----	------------	------------------

– *pour le requérant*

M^e J. NIEMER, avocate et avouée,

conseil.

La Cour a entendu les déclarations de M. Marxer, M^e Niemer et M. Groen, ainsi que les réponses aux questions posées par elle et par plusieurs de ses membres à titre individuel.

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

6. M. Shammsuddin Bahaddar est un citoyen bangladeshi né en 1966. Il réside actuellement aux Pays-Bas.

A. La demande d'obtention du statut de réfugié ou, à défaut, d'un permis de séjour pour raisons humanitaires, et la procédure qui s'ensuivit

7. M. Bahaddar est arrivé aux Pays-Bas le 7 juillet 1990. Le 13 juillet 1990, il déposa une demande d'obtention du statut de réfugié ou, à défaut, d'un permis de séjour pour raisons humanitaires.

8. Assisté d'un interprète bengalais, il fut interrogé par un fonctionnaire du ministère de la Justice (*Ministerie van Justitie*) le 22 mai 1991. Il déclara qu'ancien membre de l'organisation illégale des *Shanti Bahini* (Forces de paix), l'aile militaire de la *Jana Samhati Samiti* (l'Association de solidarité du peuple, qui revendique l'autonomie pour les habitants des Chittagong Hill Tracts) il risquait d'être persécuté pour ce motif.

La demande d'obtention du statut de réfugié ou, à défaut, d'un permis de séjour pour raisons humanitaires fut rejetée le 16 juillet 1991 par le secrétaire d'Etat à la Justice (*Staatssecretaris van Justitie*). Le requérant saisit alors ce dernier d'un recours en révision (*herziening*) de sa décision.

9. Le secrétaire d'Etat refusa de conférer effet suspensif à ladite demande de révision. Afin d'obtenir une ordonnance interdisant son expulsion avant que la procédure de révision ne connût son aboutissement, le requérant intenta une procédure en référé (*kort geding*) devant le président du tribunal d'arrondissement (*arrondissementsrechtbank*) de La Haye siégeant à Bois-le-Duc (*nevenzittingsplaats 's-Hertogenbosch*).

10. Le 14 novembre 1991, le président rendit l'ordonnance sollicitée. Il jugea le récit du requérant cohérent et crédible.

11. Le requérant fut entendu par la Commission consultative des étrangers (*Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken*) le 21 décembre 1992.

12. Le même jour, la Commission consultative formula l'avis que M. Bahaddar n'était pas un réfugié au sens de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés (paragraphe 24 ci-dessous) et qu'il ne remplissait pas non plus les conditions d'obtention d'un permis de séjour pour raisons humanitaires. Elle estima que, sur des points essentiels, le récit de l'intéressé était vague et contradictoire.

13. Faisant siens la proposition et le raisonnement de la Commission consultative, le secrétaire d'Etat à la Justice rejeta la demande en révision le 26 mars 1993.

14. Le 31 mars 1993, le requérant attaqua la décision devant la section juridictionnelle du Conseil d'Etat (*Afdeling Rechtspraak van de Raad van State*), précisant qu'il soumettrait ses moyens d'appel dès que possible. Son recours ne s'étant pas vu reconnaître effet suspensif, il intenta une action en référé devant le président du tribunal d'arrondissement de La Haye siégeant à Amsterdam.

15. Le 11 novembre 1993, à la suite d'une audience tenue le 22 octobre 1993, le président du tribunal d'arrondissement rendit une ordonnance interdisant l'expulsion du requérant avant l'issue de la procédure devant la section juridictionnelle.

16. Dans l'intervalle, celle-ci avait rappelé à l'avocate du requérant le 28 juin 1993 qu'elle n'avait toujours pas soumis ses moyens d'appel et lui avait donné jusqu'au 29 juillet 1993 pour réparer cette omission. L'avocate accomplit ladite formalité le 20 octobre 1993, sans fournir d'explication pour le retard.

17. Le 7 mars 1994, au terme d'une procédure simplifiée (*vereenvoudigde procedure*), le président de la section du contentieux administratif (*Afdeling Bestuursrechtspraak*, organe ayant remplacé la section juridictionnelle – paragraphe 34 ci-dessous) déclara le recours du requérant irrecevable pour vice de procédure. M. Bahaddar forma opposition (*verzet*) contre cette décision devant la section du contentieux administratif le 11 mars 1994.

18. Lors de l'audience consacrée à ce recours, qui se tint le 22 septembre 1994, le requérant affirma qu'il ne lui avait pas été possible de déposer ses moyens d'appel avant le 20 octobre 1993 car, étant donné que le secrétaire d'Etat à la Justice avait contesté l'authenticité des documents produits par lui, il lui avait fallu tenter de se procurer au Bangladesh des preuves complémentaires de ses allégations et cela lui avait pris beaucoup de temps.

19. La section du contentieux administratif rejeta l'opposition le 29 septembre 1994, aux motifs que le requérant avait eu amplement l'occasion de soumettre ses moyens d'appel, qu'il avait été informé des conséquences possibles d'une omission à cet égard et que même s'il jugeait impossible de satisfaire à cette condition, il aurait dû présenter une demande de prorogation du délai avant que celui-ci n'expire.

20. Ni la section du contentieux administratif ni son président dans sa décision du 7 mars 1994 n'examinèrent au fond le recours formé par le requérant.

B. Réitération par le requérant de sa demande d'obtention du statut de réfugié ou, à défaut, d'un permis de séjour pour raisons humanitaires

21. M. Bahaddar saisit la Commission le 2 décembre 1994 (paragraphe 35 ci-dessous).

22. Dans l'intervalle, le 21 juillet 1994, il avait déposé une seconde demande d'obtention d'un permis de séjour, arguant qu'il se trouvait en toute légalité aux Pays-Bas depuis quatre ans déjà. Après qu'on lui eut fait savoir qu'il serait expulsé le 1^{er} août, il intenta devant le président du tribunal d'arrondissement de La Haye une procédure en référé tendant à la suspension de l'arrêté d'expulsion. Une audience eut lieu le 7 décembre.

23. Il y apparut que M. Bahaddar avait introduit, le 5 décembre 1994, une nouvelle demande d'obtention du statut de réfugié ou, à défaut, d'un permis de séjour pour raisons humanitaires, en affirmant que la seconde déclaration des *Shanti Bahini*, la copie certifiée conforme de la plainte dirigée contre lui et les informations fournies par son avocat au Bangladesh constituaient des faits nouveaux que le secrétaire d'Etat à la Justice n'avait pu prendre en considération au moment de statuer sur ses demandes initiales. Au vu de ces éléments, le représentant du secrétaire d'Etat à la Justice promit que les demandes des 21 juillet et 5 décembre 1994 seraient examinées conjointement et que le requérant ne serait pas expulsé dans l'intervalle.

Par une décision unique, le secrétaire d'Etat rejeta les deux demandes le 12 janvier 1995.

D'après le Gouvernement, M. Bahaddar, par l'intermédiaire de son avocate, interjeta appel devant le tribunal d'arrondissement de La Haye mais omit de soumettre ses moyens dans les délais fixés à cet effet. Son recours fut déclaré irrecevable pour ce motif le 21 juin 1995. L'intéressé ne forma pas opposition contre cette décision.

II. LE DROIT ET LA PRATIQUE PERTINENTS

A. La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et le Protocole additionnel de 1967

24. Dans la mesure où il est pertinent en l'espèce, l'article 1 de la convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (la Convention de Genève de 1951) telle qu'amendée par le protocole du 31 janvier 1967 relatif au statut des réfugiés, définit le terme « réfugié » comme suit :

« (...) toute personne (...) qui, par suite d'événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner. »

25. L'article 33 § 1 de la Convention de Genève de 1951 prohibe l'expulsion ou le refoulement d'un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté seraient menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

Les Pays-Bas sont parties tant à la convention qu'au protocole.

B. La loi sur les étrangers

1. Conditions d'obtention du statut de réfugié ou d'un permis de séjour pour raisons humanitaires

26. En vertu de l'article 15 § 1 de la loi sur les étrangers (*vreemdelingenwet*), les étrangers provenant d'un pays où ils ont des raisons sérieuses de craindre d'être persécutés du fait de leurs convictions religieuses ou politiques, ou de leur appartenance à une race ou à un groupe social particulier, peuvent être admis comme réfugiés par le ministre de la Justice.

Le terme « réfugié » figurant dans cette disposition est interprété comme ayant le même sens que celui qu'il revêt dans la Convention de Genève de 1951 telle qu'amendée (paragraphe 24 ci-dessus ; décision rendue par la section juridictionnelle du Conseil d'Etat le 16 octobre 1980, *Rechtspraak Vreemdelingenrecht* – Recueil de jurisprudence en matière de droit des étrangers – 1981, n° 1).

27. Les étrangers autres que réfugiés désireux de séjourner aux Pays-Bas pour une période indéterminée doivent posséder un permis de séjour (article 9 de la loi sur les étrangers). Semblables permis doivent être sollicités auprès du ministre de la Justice, compétent pour les accorder (article 11 § 1 de la loi sur les étrangers).

28. Eu égard à la situation prévalant aux Pays-Bas en ce qui concerne l'ampleur de la population et l'emploi, la politique du gouvernement tend à restreindre le nombre des étrangers admis aux Pays-Bas. En général, ceux-ci n'admettent des étrangers à séjourner sur leur territoire que si :

- ils y sont tenus en vertu du droit international, comme dans le cas des citoyens de l'Union européenne et des Etats membres du Benelux et des réfugiés couverts par la Convention de Genève précitée ; ou

- cela sert « des intérêts essentiels des Pays-Bas », tels des intérêts économiques ou culturels ; ou

- cela est justifié par des « raisons impérieuses d'ordre humanitaire » (*klemmende redenen van humanitaire aard*).

29. L'étranger qui ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions d'admission aux Pays-Bas peut être expulsé (article 22 § 1 de la loi sur les étrangers). Toutefois, les étrangers qui affirment que leur expulsion les contraindra à se rendre dans un pays où ils ont des raisons de craindre d'être persécutés pour l'un des motifs énumérés à l'article 15 § 1 (paragraphe 26 ci-dessus) ne peuvent être expulsés qu'en vertu d'un arrêté spécifique du ministre de la Justice (article 22 § 2).

2. Voies de recours

30. Avant l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1994, de la loi générale sur le droit administratif, l'étranger qui s'était vu refuser le statut de réfugié ou un permis de séjour pouvait saisir le ministre de la Justice d'une demande écrite de révision de sa décision (article 29 § 1 de la loi sur les étrangers). A défaut de décision dans les six mois, la requête était réputée rejetée (article 29 § 2).

Pareille demande de révision ne suspendait pas l'expulsion de l'étranger, à moins qu'elle n'eût été introduite plus d'un mois avant l'expiration de la période pour laquelle l'étranger avait été autorisé à demeurer aux Pays-Bas (article 32 § 2). Le ministre avait toutefois la faculté de conférer un effet suspensif à la demande.

Dans cette hypothèse, l'étranger pouvait engager au civil une action en référé devant le président du tribunal d'arrondissement de La Haye afin d'obtenir une ordonnance interdisant son expulsion avant la décision du ministre, mais ne préjugeant pas cette dernière.

31. L'avis de la Commission consultative des étrangers devait être recueilli en cas d'introduction d'une demande de révision d'une décision de refus du statut de réfugié à un étranger que pareil refus obligeait à rentrer dans un pays où il avait des raisons de craindre d'être persécuté (article 31 § 1 b) de la loi sur les étrangers) ou d'une décision d'expulsion d'un étranger qui, pendant trois mois ou plus, avait eu aux Pays-Bas son lieu de résidence principale, et qui avait accompli les formalités requises par la loi sur les étrangers (article 31 § 1 c) combiné avec l'article 29 § 1g)).

32. Il pouvait être interjeté appel d'une décision de rejet – explicite ou implicite – devant la section juridictionnelle du Conseil d'Etat (article 34 § 1 de la loi sur les étrangers).

Toutefois, pareil recours était dépourvu d'effet suspensif si la décision du ministre était conforme à l'avis émis par la Commission consultative des étrangers (article 34 § 2 a)) ; dans ce cas, l'étranger pouvait intenter au civil, devant le président du tribunal d'arrondissement de La Haye, une procédure en référé tendant au prononcé d'une ordonnance interdisant son expulsion avant la décision de la section juridictionnelle. Une telle ordonnance ne préjugait pas davantage la décision de la section juridictionnelle que ce n'eût été le cas pour une décision du ministre (paragraphe 30 ci-dessus).

33. L'étranger qui saisissait la section juridictionnelle devait soumettre ses moyens d'appel et, dans la mesure du possible, tous les documents se rapportant au litige (article 72 § 1 de la loi sur le Conseil d'Etat – *Wet op de Raad van State*). S'il ne le faisait pas lors de l'introduction de son recours, il se voyait offrir la possibilité d'accomplir cette formalité à une date ultérieure, dans un délai déterminé par le président de la section juridictionnelle ; le non-respect de ce délai pouvait entraîner une décision d'irrecevabilité du recours (article 74). Pareille décision pouvait être rendue par le président de la section juridictionnelle dans le cadre d'une procédure simplifiée (article 105 § 1).

Un délai de quatorze jours était ouvert pour former opposition devant une chambre de la section juridictionnelle (article 106 § 1).

C. Développements juridiques postérieurs à l'entrée en vigueur de la loi générale sur le droit administratif

34. L'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 1994, de la loi générale sur le droit administratif a largement modifié les dispositions procédurales de la loi sur les étrangers.

La section de droit administratif du tribunal d'arrondissement de La Haye peut être saisie d'un recours contre un refus du statut de réfugié ou d'un permis de séjour (article 8:1 de la loi générale sur le droit administratif ; article 33a de la loi sur les étrangers). La décision de la section est sans recours (article 33e de la loi sur les étrangers).

L'étranger n'est pas expulsé avant qu'il ne soit statué sur son recours s'il a demandé le statut de réfugié et si sa demande n'est pas manifestement dénuée de fondement, ou s'il a formé, contre une décision de rejet d'une autre demande d'admission introduite par lui, une opposition ou un appel qui, au premier abord, ne sont pas dépourvus de chances de succès.

Il est possible de solliciter de la section de droit administratif le prononcé d'une ordonnance prévoyant des mesures provisoires (article 8:81 de la loi générale sur le droit administratif).

Une disposition provisoire (l'article I (3) de la loi du 16 décembre 1993, *Journal officiel (Staatsblad)* 1993, n° 250) prévoit que les affaires pendantes devant la section juridictionnelle du Conseil d'Etat avant l'entrée en vigueur de la loi sur le droit administratif général seront tranchées selon le droit antérieur, mais par la section du contentieux administratif, qui a succédé à la section juridictionnelle.

PROCÉDURE DEVANT LA COMMISSION

35. Dans sa requête du 2 décembre 1994 à la Commission, M. Bahaddar alléguait que la décision des autorités néerlandaises de l'expulser vers le Bangladesh l'exposerait, si elle était exécutée, à un risque sérieux d'être tué ou de subir des mauvais traitements. Il invoquait les articles 2 et 3 de la Convention.

36. La Commission a déclaré la requête (n° 25894/94) recevable le 22 mai 1995. Dans son rapport du 13 septembre 1996 (article 31), elle formule l'avis que l'expulsion du requérant vers le Bangladesh ne serait pas contraire à l'article 2 (unanimité) mais violerait l'article 3 (vingt-six voix contre cinq). Le texte intégral de son avis et de l'opinion dissidente dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt¹.

CONCLUSIONS PRÉSENTÉES À LA COUR

37. Le Gouvernement conclut son mémoire en exprimant l'opinion que la requête doit être déclarée irrecevable et, à titre subsidiaire, que l'expulsion du requérant vers le Bangladesh ne violerait pas l'article 3 de la Convention.

Lors de l'audience, la représentante de M. Bahaddar a invité la Cour à juger que la requête est recevable et que l'expulsion de l'intéressé violerait la Convention.

1. *Note du greffier* : pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (*Recueil des arrêts et décisions* 1998), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

EN DROIT

SUR L'EXCEPTION PRÉLIMINAIRE DU GOUVERNEMENT

A. Thèses défendues devant la Cour

1. Le Gouvernement

38. Comme devant la Commission, le Gouvernement soutient que le requérant n'a pas épuisé les voies de recours qui s'offraient à lui aux Pays-Bas.

Le 26 mars 1993, le secrétaire d'Etat à la Justice avait refusé de revenir sur son refus de reconnaître au requérant le statut de réfugié ou, à défaut, de lui accorder un permis de séjour pour raisons humanitaires (paragraphe 13 ci-dessus). L'avocate de M. Bahaddar avait attaqué cette décision devant la section juridictionnelle du Conseil d'Etat le 31 mars 1993, précisant que les moyens d'appel seraient présentés dès que possible (paragraphe 14 ci-dessus). La section juridictionnelle lui avait rappelé le 28 juin qu'elle n'avait toujours pas reçu lesdits moyens d'appel et l'avait invitée à les soumettre pour le 29 juillet (paragraphe 16 ci-dessus). L'avocate avait laissé passer ce délai sans réagir, ne présentant ses moyens d'appel que le 20 octobre ; elle n'avait pas usé de la faculté de solliciter une prorogation du délai.

Le président de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat avait finalement déclaré le recours irrecevable à l'issue d'une procédure simplifiée le 7 mars 1994, au motif que l'exigence procédurale de présentation des moyens d'appel n'avait pas été remplie (paragraphe 17 ci-dessus). Après que l'avocate du requérant eut formé opposition contre cette décision, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat avait confirmé celle-ci le 29 septembre (paragraphes 18 et 19 ci-dessus).

39. Le Gouvernement ne conteste pas que l'avocate du requérant n'eût reçu que le 20 octobre 1993 les informations sur lesquelles elle souhaitait fonder le recours de son client. A supposer que ces informations n'eussent pas été disponibles antérieurement, on aurait pu attendre du requérant qu'il formât une nouvelle demande de reconnaissance du statut de réfugié à ce stade. Or il n'avait introduit pareille demande que le 5 décembre 1994, trois jours après le dépôt de la requête devant la Commission (paragraphe 22 ci-dessus). De surcroît, le recours intenté par lui contre la décision sur ladite demande fut lui aussi déclaré irrecevable, faute de présentation de moyens dans le délai fixé à cet effet (paragraphe 23 ci-dessus).

Ni avant ni après la saisine de la Commission le requérant ne s'était heurté à un refus après avoir sollicité une mesure provisoire mettant obstacle à son expulsion.

2. Le requérant

40. S'il admet que son avocate n'a effectivement pas soumis ses moyens lors de l'introduction de son recours, M. Bahaddar met cela sur le compte des difficultés rencontrées pour obtenir au Bangladesh les informations pertinentes. Il n'aurait pas été possible de faire savoir à l'avance à la section juridictionnelle du Conseil d'Etat combien de temps il faudrait pour obtenir les renseignements en question, et il n'aurait en conséquence servi à rien de présenter une demande motivée de prorogation du délai.

Les informations en cause seraient finalement parvenues à l'intéressé le 20 octobre 1993 et auraient été soumises le même jour à la section juridictionnelle du Conseil d'Etat. De surcroît, une nouvelle demande de reconnaissance du statut de réfugié aurait été introduite sur le fondement de ces éléments nouveaux.

3. La Commission

41. La Commission se réfère à sa pratique habituelle consistant à déclarer les requêtes irrecevables lorsque le motif justifiant le refus d'une voie de recours interne réside dans l'omission par le requérant d'observer des règles de procédure, sauf s'il existait des circonstances dispensant l'intéressé d'épuiser les voies de recours disponibles en respectant les procédures prescrites (voir les décisions sur la recevabilité suivantes : 12 juillet 1984, I. et C. c. Suisse, requête n° 10107/82, Décisions et rapports (D. R.) 38, pp. 90 et suiv. ; 1^{er} juillet 1985, G.P. Cunningham c. Royaume-Uni, requête n° 10636:83, D. R. 43, pp. 171 et suiv.).

En l'espèce, toutefois, aucune autorité néerlandaise ne se serait penchée sur le fond de la cause de M. Bahaddar à la lumière des nouvelles preuves documentaires qui avaient été produites en son nom. Bien que les documents en question eussent été soumis hors délai, il n'apparaîtrait pas que le droit néerlandais empêchât les autorités de les examiner. Leur pertinence potentielle aurait en réalité été reconnue par le président du tribunal d'arrondissement de La Haye dans son ordonnance du 11 novembre 1993 interdisant à l'Etat néerlandais d'expulser le requérant avant l'issue de la procédure au fond.

La Commission considère en conséquence qu'il y avait des circonstances spéciales dispensant le requérant d'épuiser les voies de recours internes en respectant les procédures prescrites.

42. Lors de l'audience devant la Cour, le délégué de la Commission a rappelé en outre la jurisprudence de la Cour selon laquelle la prohibition des traitements contraires à l'article 3 est absolue et vaut en matière d'expulsion

comme en toute autre matière (arrêts *Chahal c. Royaume-Uni* du 15 novembre 1996, *Recueil des arrêts et décisions* 1996-V, p. 1855, §§ 79–80, et *Ahmed c. Autriche* du 17 décembre 1996, *Recueil* 1996-VI, pp. 2006–2007, §§ 40–41). D’après lui, le caractère absolu de cette clause serait entamé si, au seul motif qu'elle (ou son avocat) a omis d'observer l'exigence de forme que constitue la présentation en temps utile des moyens d'appel, une personne réclamant le bénéfice du statut du réfugié pouvait être expulsée vers un pays où elle courrait un risque réel d'être exposée à pareils traitements, alors même que lesdits moyens ont été déposés avant que les autorités nationales ne prennent leur décision.

B. L'appréciation de la Cour

43. La Cour doit déterminer si le requérant a épuisé les voies de recours internes comme le prévoit l'article 26 de la Convention, aux termes duquel :

« La Commission ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus et dans le délai de six mois, à partir de la date de la décision interne définitive. »

1. Les principes applicables

44. Les principes applicables ont été énoncés par la Cour de la manière suivante (arrêt *Akdivar et autres c. Turquie* du 16 septembre 1996, *Recueil* 1996-IV, pp. 1210–1211) :

« 66. Dans le cadre de l'article 26, un requérant doit se prévaloir des recours normalement disponibles et suffisants pour lui permettre d'obtenir réparation des violations qu'il allègue. Ces recours doivent exister à un degré suffisant de certitude, en pratique comme en théorie, sans quoi leur manque l'effectivité et l'accessibilité voulues (...) »

L'article 26 impose aussi de soulever devant l'organe interne adéquat, au moins en substance et dans les formes et délais prescrits par le droit interne, les griefs que l'on entend formuler par la suite à Strasbourg ; il commande en outre l'emploi des moyens de procédure propres à empêcher une violation de la Convention (...)

67. Cependant, comme indiqué précédemment, rien n'impose d'user de recours qui ne sont ni adéquats ni effectifs. De plus, selon les « principes de droit international généralement reconnus », certaines circonstances particulières peuvent dispenser le requérant de l'obligation d'épuiser les recours internes qui s'offrent à lui (...)

(...)

69. La Cour souligne qu'elle doit appliquer cette règle en tenant dûment compte du contexte : le mécanisme de sauvegarde des droits de l'homme que les Parties contractantes sont convenues d'instaurer. Elle a ainsi reconnu que l'article 26 doit s'appliquer avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif (...). Elle a de plus admis que la règle de l'épuisement des voies de recours internes ne s'accommode pas

d'une application automatique et ne revêt pas un caractère absolu ; en en contrôlant le respect, il faut avoir égard aux circonstances de la cause (...). Cela signifie notamment que la Cour doit tenir compte de manière réaliste non seulement des recours prévus en théorie dans le système juridique de la Partie contractante concernée, mais également du contexte juridique et politique dans lequel ils se situent ainsi que de la situation personnelle des requérants. »

2. Application des principes exposés ci-dessus

45. La Cour relève d'emblée que si elle a jugé – le délégué de la Commission l'a fait observer – que l'interdiction de la torture ou des traitements inhumains ou dégradants visés à l'article 3 de la Convention est absolue en matière d'expulsion comme en toute autre matière (voir notamment l'arrêt Chahal précité, p. 1855, § 80), cela ne suffit pas pour absoudre les requérants invoquant cet article de n'avoir pas épuisé les voies de recours internes disponibles et effectives. Si les Etats contractants devaient se voir priver de la possibilité de redresser au travers de leur propre système judiciaire les violations dénoncées, cela serait contraire non seulement au caractère subsidiaire de la Convention, mais aussi au but même de la règle énoncée à l'article 26 de la Convention. Il en résulte que même dans les cas d'expulsion vers un pays où existe prétendument un risque de traitements contraires à l'article 3, les conditions de forme et les délais fixés par le droit interne doivent normalement être observés, pareilles règles étant destinées à permettre aux juridictions nationales de désencombrer leur rôle de manière méthodique.

Ce sont les faits propres à chaque espèce qui permettent de déterminer s'il existe des circonstances spéciales dispensant un requérant de l'obligation d'observer pareilles règles. A cet égard, il convient de tenir compte du fait qu'en matière de demandes de reconnaissance du statut de réfugié il peut être difficile, voire impossible, pour la personne concernée de produire des preuves à bref délai, spécialement si, comme en l'espèce, pareilles preuves doivent être obtenues dans le pays qu'elle dit avoir fui. En conséquence, les délais doivent être suffisamment longs et être appliqués de manière suffisamment flexible pour donner à une personne sollicitant le statut de réfugié une chance réaliste de prouver ses allégations.

46. Ayant analysé les faits de l'espèce la Cour estime toutefois que pareilles considérations ne s'appliquent pas en l'occurrence. Lorsque, le 31 mars 1993 (paragraphe 14 ci-dessus), l'avocate du requérant déposa devant la section juridictionnelle du Conseil d'Etat le recours de son client contre la décision du secrétaire d'Etat à la Justice, elle n'énonça aucun moyen. Conformément à la procédure applicable, elle se vit donner l'occasion de réparer cette omission (paragraphe 16 et 33 ci-dessus). Le 28 juin 1993, on lui impartit à cet effet un délai qui devait expirer le

29 juillet 1993, près de quatre mois après l'introduction du recours (paragraphe 16 ci-dessus).

Comme l'affirme le Gouvernement, non contredit par le requérant, il était loisible à l'avocate de ce dernier de solliciter une prorogation dudit délai. Or elle n'en fit rien. Ce n'est que le 20 octobre 1993, presque trois mois après l'expiration du délai, qu'elle soumit ses moyens d'appel, sans fournir d'explication pour le retard (paragraphe 16 ci-dessus).

Le requérant soutient devant la Cour qu'il ne lui a pas été possible d'introduire une demande motivée de prorogation du délai au motif qu'il ne pouvait savoir combien de temps prendrait l'obtention des preuves documentaires sur lesquelles il comptait asseoir son recours. La Cour ne trouve pas cet argument convainquant. Indépendamment de la question de savoir s'il eût été loisible au requérant, par anticipation des preuves, de soumettre des moyens d'appel dans le délai imparti, rien ne permet de croire que la section juridictionnelle du Conseil d'Etat aurait forcément rejeté une demande de prorogation du délai fondée sur le fait que des documents propres à étayer le recours n'étaient pas encore disponibles.

47. Il convient en outre de noter que même après l'expiration du délai le requérant avait la faculté de saisir les autorités néerlandaises d'une nouvelle demande d'obtention soit du statut de réfugié, soit d'un permis de séjour pour raisons humanitaires. De fait, l'intéressé usa de cette possibilité à deux reprises, le 21 juillet et le 5 décembre 1994. Examinées conjointement, ces deux demandes se soldèrent par une décision de rejet, contre laquelle M. Bahaddar introduisit un recours qui fut déclaré irrecevable pour non-présentation de moyens en temps utile (paragraphe 22 et 23 ci-dessus).

De surcroît, à aucun stade de la procédure interne le requérant ne se vit refuser une ordonnance interdisant son expulsion à titre provisoire (paragraphe 10, 15 et 23 ci-dessus). Partant, il ne se trouvait pas exposé à un danger imminent de subir des traitements contraires à l'article 3.

48. Enfin, même aujourd'hui il serait possible au requérant d'introduire à nouveau pareille demande et de solliciter, au besoin, une mesure provisoire interdisant au gouvernement défendeur de l'expulser en attendant l'issue de la procédure ainsi engagée (paragraphe 34 ci-dessus). Nul ne soutient que pareil recours serait à coup sûr inopérant.

49. Dans ces conditions, la Cour est obligée de conclure que, pour ce qui est du grief dont elle se trouve saisie, le requérant a omis d'épuiser les voies de recours internes disponibles avant de s'adresser à la Commission. En conséquence, elle ne peut connaître du fond de l'affaire.

PAR CES MOTIFS, LA COUR

Dit, par sept voix contre deux, que, les voies de recours internes n'ayant pas été épuisées, elle ne peut connaître du fond de l'affaire.

Fait en français et en anglais, puis prononcé en audience publique au Palais des Droits de l'Homme, à Strasbourg, le 19 février 1998.

Signé : Rudolf BERNHARDT
Président

Signé : Herbert PETZOLD
Greffier

Au présent arrêt se trouve joint, conformément aux articles 51 § 2 de la Convention et 55 § 2 du règlement B, l'exposé des opinions séparées suivantes :

- opinion concordante de M. van Dijk ;
- opinion dissidente de M. Foighel ;
- opinion dissidente de M. Morenilla.

Paraphé : R. B.
Paraphé : H. P.

OPINION CONCORDANTE DE M. LE JUGE VAN DIJK

(Traduction)

J'ai voté en faveur de l'admission de l'exception préliminaire du Gouvernement. Cela mérite quelque explication car j'ai toujours approuvé les membres de la Cour qui estimaient que, dans le système de contrôle établi par la Convention et conformément à son « économie procédurale », la Cour n'a pas compétence pour se pencher sur les exceptions préliminaires en matière de recevabilité qui ont été soulevées devant la Commission et rejetées par elle (voir, en particulier, l'opinion du juge Martens dans l'affaire *Brozicek c. Italie*, arrêt du 19 décembre 1989, série A n° 167, pp. 23–28).

Toutefois, la position adoptée par la Cour sur la question dans son arrêt *De Wilde, Ooms et Versyp c. Belgique* du 18 juin 1971 (série A n° 12) est à présent bien établie dans la jurisprudence de la Cour, où elle est chaque fois confirmée, même s'il se trouve parfois des juges pour marquer leur net désaccord sur l'un ou l'autre point (voir, par exemple, l'opinion concordante du juge Russo, l'opinion dissidente commune aux juges Bernhardt, Pekkanen, Morenilla et Baka, et l'opinion séparée du juge Martens dans l'affaire *B. c. France*, arrêt du 25 mars 1992, série A n° 232-C). Dès lors que la question ne se posera pas dans le cadre de la nouvelle Cour, qui commencera à fonctionner en novembre de cette année, j'estime qu'il ne serait pas productif que, simplement par principe, je marque mon désaccord avec la majorité dans une affaire où la Commission a eu entièrement tort, d'après moi, de déclarer la requête recevable.

Dans sa décision sur la recevabilité, la Commission a assorti la règle d'épuisement d'une exception dont la portée est beaucoup trop large et la formulation bien trop générale. Au demeurant, cette exception semble ne pas pouvoir se concilier facilement avec la jurisprudence établie sur les « circonstances spéciales », et elle paraît en outre ignorer le fait (qui présente un intérêt considérable dans le cadre de la règle d'épuisement) que le droit néerlandais applicable permettait au requérant de former – sans l'exposer à un danger imminent d'expulsion – une nouvelle demande d'obtention du statut de réfugié ou d'un permis de séjour sur la base du nouveau document, présenté comme authentique, concernant sa prétendue appartenance aux *Shanti Bahini*. Il ne faudrait pas, d'après moi, que les futures décisions sur la recevabilité de la Commission ou, le jour venu, de la nouvelle Cour s'inspirent de cette décision et des motifs sur lesquels elle se fonde. C'est la raison pour laquelle je considère qu'il était très important que celle-ci fût renversée par la présente Cour.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE FOIGHEL

(Traduction)

Au paragraphe 45 de l'arrêt, la majorité déclare, à juste titre, que le but de l'article 26 de la Convention, qui subordonne à l'épuisement des voies de recours internes l'introduction d'une requête à Strasbourg, est de ne pas priver les Etats contractants de la possibilité de redresser au travers de leur propre système judiciaire les violations dénoncées.

Au paragraphe 69 de son arrêt *Akdivar et autres c. Turquie* (cité au paragraphe 44 du présent arrêt), la Cour s'était ainsi exprimée :

« 69. La Cour souligne qu'elle doit appliquer cette règle en tenant dûment compte du contexte : le mécanisme de sauvegarde des droits de l'homme que les Parties contractantes sont convenues d'instaurer. Elle a ainsi reconnu que l'article 26 doit s'appliquer avec une certaine souplesse et sans formalisme excessif (arrêt *Cardot* précité, p. 18, § 34). Elle a de plus admis que la règle de l'épuisement des voies de recours internes ne s'accommode pas d'une application automatique et ne revêt pas un caractère absolu ; en en contrôlant le respect, il faut avoir égard aux circonstances de la cause (arrêt *Van Oosterwijk* précité, p. 18, § 35). Cela signifie notamment que la Cour doit tenir compte de manière réaliste non seulement des recours prévus en théorie dans le système juridique de la Partie contractante concernée, mais également du contexte juridique et politique dans lequel ils se situent ainsi que de la situation personnelle des requérants. »

Il est nécessaire, en l'occurrence, d'avoir égard aux circonstances de fait entourant l'espèce.

Le requérant vit aux Pays-Bas depuis 1990. Durant la période comprise entre 1990 et 1995, sa cause fut instruite, entendue et tranchée à divers échelons, par diverses autorités administratives et judiciaires, qui, toutes, auraient eu la possibilité de rectifier sa situation si elles avaient pu admettre qu'il avait subi un préjudice.

Par ailleurs, rien dans le comportement de l'intéressé n'a donné à penser qu'il voulait priver les autorités de la possibilité de redresser les choses au travers du système judiciaire néerlandais. Ainsi qu'on peut le lire au paragraphe 23 de l'arrêt, son dernier recours fut déclaré irrecevable au seul motif qu'il n'avait pas soumis ses moyens d'appel dans le délai fixé à cet effet, la juridiction concernée ayant refusé de prendre en compte les moyens déposés hors délai, alors que rien n'indique qu'elle y fût obligée (sous la pression du temps ou pour un autre motif).

Dans ces conditions, et compte tenu de la situation personnelle du requérant, je ne puis admettre l'exception préliminaire du Gouvernement.

OPINION DISSIDENTE DE M. LE JUGE MORENILLA

(Traduction)

Je regrette de ne pouvoir souscrire à la conclusion de la majorité selon laquelle, le requérant n'ayant pas épuisé les voies de recours internes avant de saisir la Commission, la Cour ne peut connaître du fond de l'affaire.

Dans sa décision sur la recevabilité, la Commission s'est ainsi exprimée : « (...) la requête ne doit pas être déclarée irrecevable pour non-épuisement des voies de recours internes, car il y avait des circonstances spéciales qui dispensaient le requérant d'épuiser ces voies de recours en respectant les procédures prescrites. » Par ailleurs, elle a conclu, dans son rapport, que l'expulsion du requérant vers le Bangladesh serait contraire à l'article 3 de la Convention, eu égard au risque de subir des mauvais traitements allégués par M. Bahaddar.

S'agissant du rôle de la Commission en ce qui concerne la question de la recevabilité, les considérations que je n'ai cessé de réitérer dans mes opinions dissidentes depuis les affaires Cardot c. France (arrêt du 19 mars 1991, série A n° 200, p. 23) et Oberschlick c. Autriche (arrêt du 23 mai 1991, série A n° 204, p. 36) s'appliquent d'autant plus en l'espèce que M. Bahaddar, invoquant les articles 2 et 3 de la Convention (paragraphe 35 de l'arrêt), fonde sa requête sur le motif que « la décision des autorités néerlandaises de l'expulser vers le Bangladesh l'exposerait, si elle était exécutée, à un risque sérieux d'être tué ou de subir des mauvais traitements ».

J'estime de surcroît que, même à s'en tenir à une interprétation stricte de l'article 26 de la Convention, la gravité des circonstances entourant la présente espèce et les démarches procédurales entreprises par le requérant devant les autorités administratives et judiciaires néerlandaises (paragraphe 7-19 de l'arrêt) auraient dû prévaloir sur les formalités procédurales techniques qui ont été prises en compte par la majorité lorsqu'elle a réexaminé la décision de la Commission, et que la Cour aurait dû connaître du fond de l'affaire.