

Résolution ResDH(2001)119
relative à l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme
du 15 novembre 1996
dans l'affaire Chahal contre le Royaume-Uni

*(adoptée par le Comité des Ministres le 15 octobre 2001,
lors de la 764^e réunion des Délégués des Ministres)*

Le Comité des Ministres, en vertu de l'ancien article 54 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (ci-après dénommée «la Convention»),
Vu l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme rendu le 15 novembre 1996 dans l'affaire Chahal et transmis à la même date au Comité des Ministres ;
Rappelant qu'à l'origine de cette affaire se trouve une requête (n° 22414/93) dirigée contre le Royaume-Uni, introduite devant la Commission européenne des Droits de l'Homme le 27 juillet 1993 en vertu de l'ancien article 25 de la Convention, par deux ressortissants indiens, M. Karamjit Singh Chahal et M^{me} Darshan Kaur Chahal, et par deux ressortissants britanniques M^{me} Kiranpreet Kaur Chahal et M. Bikaramjit Singh Chahal, et que la Commission a déclaré recevable les griefs selon lesquels l'expulsion du premier requérant vers l'Inde lui ferait courir des risques réels de torture ou de traitements inhumains ou dégradants contraires à l'article 3 de la Convention ; la durée de sa détention dans l'attente de son expulsion avait été excessive, le contrôle de cette mesure par les tribunaux s'était donc avéré inefficace et lent en violation de l'article 5, paragraphes 1(f) et 4, de la Convention ; il n'avait pu se prévaloir d'aucun recours interne effectif pour exposer ses griefs au regard de la Convention, en violation de l'article 13 de la Convention car son affaire touchait à la sécurité nationale ; et enfin, l'expulsion du premier requérant porterait atteinte au droit au respect de la vie familiale de tous les requérants, garanti par l'article 8 de la Convention ;
Rappelant que l'affaire a été portée devant la Cour par la Commission le 13 septembre 1995 et par le Gouvernement du Royaume-Uni le 23 août 1995 ;
Considérant que dans son arrêt du 15 novembre 1996 la Cour :
- a dit, par douze voix contre sept, que, dans l'éventualité d'une mise à exécution de la décision prise par le ministre d'expulser le premier requérant vers l'Inde, il y aurait violation de l'article 3 de la Convention ;
- a dit, par treize voix contre six, qu'il n'y avait pas eu violation de l'article 5, paragraphe 1, de la Convention ;
- a dit, à l'unanimité, qu'il y avait eu violation de l'article 5, paragraphe 4, de la Convention ;
- a dit, par dix-sept voix contre deux, que vu sa conclusion concernant l'article 3, il ne s'imposait pas d'examiner le grief des requérants fondé sur l'article 8 de la Convention ;
- a dit, à l'unanimité, qu'il y a eu violation de l'article 13 de la Convention combiné avec l'article 3 ;
- a dit, à l'unanimité, que les précédents constats de violation constituaient une satisfaction équitable suffisante au titre du préjudice moral ;
- a dit, à l'unanimité, que le gouvernement de l'Etat défendeur devait verser aux requérants, dans les trois mois, 45 000 livres sterling au titre des frais et dépens, moins 21 141 francs français à convertir en livres sterling au taux applicable à la date du prononcé du présent arrêt et que ce montant serait à majorer d'un intérêt simple de 8% l'an à compter de l'expiration dudit délai et jusqu'au versement ;
- a rejeté, à l'unanimité, la demande de satisfaction équitable des requérants pour le surplus ;
Vu les Règles adoptées par le Comité des Ministres relatives à l'application de l'article 46 paragraphe 2, de la Convention telle qu'amendée par le Protocole n° 11 ;

Ayant invité le gouvernement de l'Etat défendeur à l'informer des mesures prises à la suite de l'arrêt du 15 novembre 1996, eu égard à l'obligation qu'a le Royaume-Uni de s'y conformer selon l'ancien article 53 de la Convention ;

Considérant que lors de l'examen de cette affaire par le Comité des Ministres, le gouvernement de l'Etat défendeur a donné à celui-ci des informations sur les mesures prises permettant de remédier à la situation individuelle du premier requérant et d'éviter de nouvelles violations semblables à celles constatées dans le présent arrêt (ces informations sont résumées dans l'annexe à la présente résolution) ;

S'étant assuré que le 5 février 1997, dans le délai imparti, le gouvernement de l'Etat défendeur a versé aux requérants la somme prévue dans l'arrêt du 15 novembre 1996, Déclare, après avoir pris connaissance des informations fournies par le Gouvernement du Royaume-Uni, qu'il a rempli ses fonctions en vertu de l'ancien article 54 de la Convention dans la présente affaire.

Annexe à la Résolution ResDH(2001)119

Informations fournies par le Gouvernement du Royaume-Uni lors de l'examen de l'affaire Chahal par le Comité des Ministres

Le Gouvernement du Royaume-Uni rappelle qu'en vue d'assurer l'exécution de l'arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme, le premier requérant a été mis en liberté le 15 novembre 1996 et son arrêté d'expulsion a été abrogé. Il est par la suite resté au Royaume-Uni sur la base du permis de séjour illimité octroyé en 1974. Le paiement de la satisfaction équitable a eu lieu le 5 février 1997, dans le délai fixé.

Le gouvernement a en outre pris des mesures provisoires afin que la pratique suivie dans les affaires d'expulsion soit rapidement adaptée aux exigences de l'article 3 de la Convention telles qu'elles sont énoncées dans l'arrêt de la Cour en l'espèce. L'arrêt a également été publié dans différents recueils (par ex. (1996) 23 EHRR 413, *the Times Law reports*, etc...).

Pour qu'il soit satisfait aux exigences de l'article 3 combiné avec l'article 13, un certain nombre d'amendements ont été introduits dans la loi de 1997 sur la Commission spéciale de recours en matière d'immigration (*Special Immigration Appeals Commission (SIAC) Act 1997*), entrée en vigueur le 3 août 1998. Cette loi institue une Commission spéciale de recours en matière d'immigration : il s'agit d'une instance judiciaire constituée de façon *ad hoc*, lorsque des cas se présentent. Elle est composée de treize membres nommés par le *Lord Chancellor* qui a toute liberté de choix en la matière. Dix d'entre eux sont des professionnels de la justice qui conservent les conditions de service attachées à leur fonction judiciaire habituelle, et les trois autres sont des membres non professionnels qui doivent obligatoirement avoir une expérience dans le domaine de la sécurité et sont nommés pour une période initiale de trois ans, renouvelable. La Commission est constituée en bonne et due forme lorsqu'elle est composée de trois membres dont l'un au moins exerce ou a exercé une haute fonction judiciaire au sens de la loi de 1876 sur les juridictions d'appel (*Appellate Jurisdiction Act 1876*) et l'un au moins a été nommé arbitre en chef (*chief adjudicator*) en vertu du paragraphe 1, de l'annexe 5, à la loi de 1971 sur l'immigration (*Immigration Act 1971*), ou membre de la Commission de recours en matière d'immigration (*Immigration Appeal Tribunal*), conformément aux conditions énoncées au paragraphe 7 de cette annexe. Le fonctionnement de la Commission spéciale de recours en matière d'immigration est régi par un Règlement Intérieur entré, en vigueur le 31 juillet 1998.

En vertu de la nouvelle loi, toute personne peut saisir la Commission spéciale de recours en matière d'immigration lorsqu'il a été décidé de prendre à son encontre un arrêté d'expulsion

et que ladite décision a été prise au motif que l'expulsion serait favorable au bien public parce que conforme à l'intérêt de la sécurité nationale.

La Commission spéciale de recours en matière d'immigration peut former des recours devant la Cour d'appel, sur des points de droit. Dans une affaire récente, la Cour d'appel a confirmé que la Commission était dotée de la plénitude de juridiction (à la fois sur des questions de fait et de droit) pour examiner « au fond » les décisions du ministre de l'intérieur dans ce domaine (*Home Secretary v Rehman* (2000) 3 All ER 778).

Le Règlement Intérieur contient des dispositions relatives au droit du requérant d'être représenté en justice et à la désignation d'un « avocat spécial » destiné à représenter les intérêts du requérant lorsque le ministre souhaite s'opposer au recours ou à la divulgation de certains éléments au requérant. Dans ce dernier cas, le ministre doit énoncer les raisons de son objection et présenter au requérant et à l'avocat spécial une description des éléments litigieux sous une forme pouvant être montrée au requérant. De plus, selon ces dispositions, en dépit de son obligation générale de veiller à ce que la divulgation d'informations ne soit pas contraire à l'intérêt de la sécurité nationale, la Commission spéciale de recours en matière d'immigration doit s'assurer que les éléments dont elle dispose lui permettent de procéder à un examen en bonne et due forme des décisions. A cette fin, lorsqu'elle juge nécessaire d'exclure le requérant et son représentant de la procédure, elle doit, avant de statuer, présenter au requérant un résumé des observations et des preuves recueillis en son absence. Le gouvernement estime que depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation, la Commission spéciale de recours en matière d'immigration est à la fois en mesure d'examiner les éléments de preuve sur lesquels le ministre a fondé sa décision selon laquelle le requérant constituait une menace pour la sécurité nationale, et d'entreprendre une évaluation des risques encourus par le requérant sur le terrain de l'article 3. De plus, la nouvelle législation offre des garanties de procédure suffisantes pour que le nouveau recours réponde aux exigences de l'article 13 de la Convention.

Le gouvernement souligne par ailleurs qu'en règle générale, lorsqu'une décision affectant le droit d'une personne d'entrer ou de demeurer sur le sol britannique est fondée sur des motifs autres que la sécurité nationale, la loi de 1999 sur l'immigration et l'asile (*Immigration and Asylum Act 1999*) crée un nouveau droit : le droit de saisir un arbitre ou la Commission de recours en matière d'immigration (*Immigration Appeal Tribunal*) pour des motifs tenant aux droits de l'homme. Ce droit peut être exercé contre des décisions dont l'illégalité est alléguée, pour incompatibilité avec un droit garanti par la Convention en vertu de l'article 6 (1) de la loi de 1998 sur les droits de l'homme (*Human Rights Act 1998*). L'arbitre ou la Commission a le pouvoir d'examiner et d'accueillir le recours en se fondant sur toute question pertinente soulevée en matière de droits de l'homme. La loi donne également compétence à la Commission spéciale de recours en matière d'immigration pour examiner les questions relatives aux droits de l'homme dans les recours contre les décisions du ministre liées à l'intérêt de la sécurité nationale. Nul ne peut se voir contraint de quitter le Royaume-Uni si un recours le concernant, motivé par des considérations tenant aux droits de l'homme, est pendant. Cela n'empêche pas que des directives visant à annuler ou à prendre un arrêté d'expulsion soient données, mais ces mesures ne prendront pas effet pendant cette période. Les questions soulevées sous l'angle de l'article 3 et de l'article 5, paragraphe 4, de la Convention ont été résolues par la loi de 1998 sur les droits de l'homme, entrée en vigueur en octobre 2000, qui incorpore la Convention européenne des Droits de l'Homme dans le droit britannique et dont l'objectif premier consiste à consolider la protection des droits et libertés garantis par la Convention. Les principaux éléments de la loi sont les suivants :
En vertu de cette loi, la législation votée au Parlement et le droit dérivé doivent être lus et appliqués d'une façon qui soit compatible avec les droits consacrés par la Convention.
Un tribunal ou une juridiction statuant sur une question soulevée en rapport avec un droit

protégé par la Convention doit tenir compte de tout arrêt, décision, déclaration ou avis consultatif formulés en la matière par la Cour européenne, l'ancienne Commission européenne des Droits de l'Homme ou le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe. Certaines juridictions supérieures peuvent faire une déclaration d'incompatibilité avec un droit garanti par la Convention, à l'égard d'une disposition énoncée dans la législation votée au Parlement ou dans le droit dérivé (cette déclaration n'affectant pas la validité de la législation et ne liant pas les parties à la procédure en question).

Il est également illégal pour une autorité publique (un tribunal, une autre juridiction ou toute personne exerçant une fonction publique) d'agir d'une façon incompatible avec un droit protégé par la Convention.

Toute personne victime d'un acte illégal de ce type peut engager une procédure contre cette autorité devant le tribunal ou la juridiction compétents, ou invoquer dans toute action en justice le ou les droits en question. Par ailleurs, la loi de 1998 sur les droits de l'homme permet l'extension, par ordonnance, du domaine de compétence de toute juridiction afin de lui permettre de proposer un recours adéquat contre un acte illégal d'une autorité publique.

Une réparation peut être accordée si l'instance en question est convaincue que cette indemnisation est nécessaire pour que l'intéressé bénéficie d'une satisfaction équitable. Il est possible de contester un acte judiciaire en exerçant un droit de recours, en formant une demande de contrôle juridictionnel ou en saisissant une instance désignée par les règlements. La loi prévoit expressément que ce type d'action doit s'accompagner d'un droit à réparation, conformément à l'article 5, paragraphe 5, de la Convention. Enfin, lorsqu'un ministre juge une disposition législative incompatible avec la Convention, à la lumière d'une conclusion de la Cour européenne, la loi permet de modifier ladite disposition par ordonnance, afin de mettre un terme à cette incompatibilité.

En ce qui concerne précisément la violation de l'article 3 de la Convention, cette loi prolonge et parachève les mesures provisoires prises immédiatement après l'arrêt de la Cour européenne. Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, lorsqu'une affaire d'expulsion soulève une question sous l'angle de l'article 3 de la Convention, ladite question est examinée par le ministre et (en cas de recours contre sa décision) par la Commission spéciale de recours en matière d'immigration, qui évaluent les risques de traitement contraire à l'article 3, sans tenir compte d'autres considérations tenant par exemple à la sécurité nationale.

S'agissant de la violation de l'article 5, paragraphe 4, de la Convention, les procédures de demande d'*habeas corpus* ou de demande de contrôle juridictionnel de la décision de placer un individu en détention en vue de son expulsion sont régies par la loi sur les droits de l'homme : la personne détenue a droit à un contrôle de sa détention à la lumière de la Convention, ces procédures doivent en conséquence permettre un contrôle suffisant des conditions essentielles à la « légalité » de sa détention en vertu de l'article 5, paragraphe 4, de la Convention, à plus forte raison lorsque celle-ci est motivée par des considérations tenant à la sécurité nationale. La loi précise en outre que la Commission spéciale est compétente en matière de libération sous caution lorsqu'une personne est détenue « dans l'intérêt de la sécurité nationale ».

Considérant que les mesures prises empêcheront que des violations comparables à celles qui ont été constatées en l'espèce se reproduisent, le gouvernement britannique estime que le Royaume-Uni a satisfait à ses obligations sous l'angle de l'ancien article 53 de la Convention.