SUR LA RECEVABILITE

de la requête No 17262/90
présentée par A.
contre la France

_____

La Commission européenne des Droits de l'Homme, siégeant en chambre du conseil le 27 février 1991 en présence de

MM. C.A. NØRGAARD, Président
J.A. FROWEIN
S. TRECHSEL
F. ERMACORA
E. BUSUTTIL
G. JÖRUNDSSON
A. WEITZEL
J.C. SOYER
H. DANELIUS
Mme G.H. THUNE
Sir Basil HALL
MM. F. MARTINEZ RUIZ
C.L. ROZAKIS
L. LOUCAIDES
J.C. GEUS
M.P. PELLONPÄÄ

M. H.C. KRÜGER, Secrétaire de la Commission ;

Vu l'article 25 de la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ;

Vu la requête introduite le 8 août 1990 par A. contre la France et enregistrée le 4 octobre 1990 sous le No de dossier 17262/90 ;

Vu le rapport prévu à l'article 47 du Règlement intérieur de la Commission ;

Vu les observations du Gouvernement français datées du 25 octobre 1990 ;

Vu les observations en réponse du requérant datées du 12 novembre 1990 ;

Vu les observations des parties développées à l'audience du 27 février 1991 ;

Après avoir délibéré,

Rend la décision suivante :

EN FAIT

Les faits, tels qu'ils ont été présentés par les parties, peuvent se résumer comme suit.

Le requérant est un ressortissant zaïrois, né en 1963. Il réside actuellement à B.

Il quitta son pays le 25 novembre 1989 et arriva en France où il formula le 15 janvier 1989 une demande d'asile politique auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA). A l'appui de sa demande, il expliqua que, suite à une émeute estudiantine ayant eu lieu le 14 février 1989 à Kinshasa, il fut

arrêté par la Division spéciale présidentielle (DSP), détenu et torturé. Il parvint à s'évader et se réfugia chez son frère, avocat, à B. Toutefois, traqué par la DSP, il fut à nouveau arrêté et emprisonné en juin 1989. Sorti de prison suite au versement, par son frère, d'une forte somme d'argent à un officier de la prison, il prit la décision de fuir son pays afin que sa famille ne soit plus inquiétée. En effet, à la suite de ces événements, son frère fut également arrêté puis accusé de complicité ; on l'aurait sommé de ne plus héberger le requérant.

Par décision en date du 6 février 1990, l'OFPRA rejeta la demande d'asile au motif que le requérant n'avait apporté aucun élément sérieux et concret de nature à établir la réalité de ses allégations. Sur recours du requérant, la Commission des recours des réfugiés devant laquelle le requérant avait produit une lettre prétendument écrite par son frère, avocat, et confirmant ses allégations, confirma, le 21 juin 1990, la décision rendue par l'OFPRA. Le requérant s'est pourvu devant le Conseil d'Etat contre cette décision mais s'est désisté de son pourvoi le 6 décembre 1990 pour des raisons financières.

Selon la Commission des recours des réfugiés, les documents produits et présentés comme étant des lettres du frère du requérant, d'un pasteur et des fidèles de la communauté n'étaient pas suffisants pour établir la réalité des faits allégués, de même pour le certificat médical et les résultats d'examens de laboratoire produits.

En date du 16 août 1990, le requérant a sollicité de l'OFPRA un réexamen de sa décision. Contre la deuxième décision de rejet rendue le 29 août 1990 et signifiée le 23 octobre 1990, le requérant a introduit un recours devant la Commission des recours des réfugiés.

Devant la Commission, le requérant produit des articles de journaux attestant la répression d'émeutes estudiantines au Zaïre et se réfère à un ouvrage concernant la situation au Zaïre. Il affirme, par ailleurs, n'avoir aucun moyen officiel lui permettant d'établir la réalité des faits qu'il dénonce.

Le Gouvernement quant à lui a fourni, sur demande de la Commission, les lettres susmentionnées produites devant la Commission des recours mais n'a pas été en mesure de produire le certificat médical et les résultats des examens de laboratoire.

Le requérant a obtenu une autorisation provisoire de séjour sur le territoire français jusqu'au 13 octobre 1990.

Le 4 janvier 1991, le Préfet de l'Ain a pris un arrêté de reconduite à la frontière à l'encontre du requérant, arrêté qui n'a toutefois pas été exécuté.

GRIEFS

Devant la Commission, le requérant fait valoir qu'en cas de retour au Zaïre, il risque d'être exposé à des peines ou traitements contraires à l'article 3 de la Convention, en raison de sa participation au mouvement étudiant zaïrois.

PROCEDURE

La requête a été introduite le 8 août 1990 et enregistrée le 4 octobre 1990.

Le 9 octobre 1990, la Commission a décidé, conformément à l'article 48 par. 2 b) de son Règlement Intérieur, de donner connaissance de la requête au Gouvernement français et de l'inviter à présenter par écrit des observations sur sa recevabilité et son bien-fondé et de produire copie des documents essentiels se trouvant

dans les dossiers de l'OFPRA et de la Commission des recours des réfugiés.

Le même jour, la Commission a décidé de faire application de l'article 36 de son Règlement Intérieur et d'indiquer au Gouvernement qu'il serait souhaitable dans l'intérêt des parties et du déroulement normal de la procédure de ne pas expulser le requérant avant le 9 novembre 1990, c'est-à-dire avant que la Commission ait eu la possibilité de procéder à un plus ample examen de la requête lors de sa prochaine session fixée du 5 au 9 novembre 1990.

La Commission a également décidé d'inviter le requérant à fournir des renseignements détaillés sur ses activités au Zaïre et les circonstances de son départ de ce pays.

Le 25 octobre 1990, le Gouvernement défendeur a indiqué que des instructions avaient été données afin que les autorités compétentes surseoient jusqu'à nouvel ordre à toute décision d'éloignement.

Les observations du Gouvernement ont été produites le 25 octobre 1990.

Le 8 novembre 1990, la Commission a décidé de proroger l'application de l'article 36 de son Règlement Intérieur jusqu'au 14 décembre 1990.

Les observations en réponse du requérant ont été présentées le 15 novembre 1990.

Le 28 novembre 1990, le Gouvernement défendeur a indiqué que pour faire suite au voeu exprimé par la Commission, le requérant continuait de bénéficier d'une autorisation provisoire de séjour en France jusqu'au 14 décembre 1990.

Le 10 décembre 1990, la Commission a décidé de proroger l'application de l'article 36 de son Règlement Intérieur jusqu'au 18 janvier 1991 et d'inviter le Gouvernement à produire les documents mentionnés dans la décision de la Commission des recours des réfugiés et le requérant à produire tout document complémentaire qu'il souhaitait verser au dossier.

Par courrier du 10 janvier 1991, le Gouvernement a indiqué qu'il avait décidé de satisfaire au souhait exprimé par la Commission.

Le 14 janvier 1991, la Commission a décidé d'inviter les parties à présenter leurs observations au cours d'une audience.

Elle a également décidé de proroger l'application de l'article 36 de son Règlement Intérieur jusqu'à ce qu'une décision sur la recevabilité ait été prise.

Le 28 janvier 1991, le Gouvernement a confirmé qu'il serait sursis à l'éloignement du requérant jusqu'à la date de l'audience.

L'assistance judiciaire pour la procédure devant la Commission a été accordée au requérant par le Président de la Commission le 4 février 1991.

L'audience a eu lieu le 27 février 1991.

Les parties y étaient représentées comme suit :

Pour le Gouvernement français :

- M. Bruno Gain, Sous-directeur des Droits de l'Homme, Direction des Affaires juridiques du ministère des

Affaires étrangères, en qualité d'Agent du Gouvernement ;

- M. Luc Chocheyras, Conseiller de tribunal administratif, détaché à la Sous-direction des Droits de l'Homme, Direction des Affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères ;

- M. Pierre Moreau, Secrétaire général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) ;

- Mme Frédérique Doublet, Chargé de mission à la Sous-direction des Etrangers et de la Circulation transfrontalière, Direction des Libertés publiques et des Affaires juridiques du ministère de l'Intérieur ;

- M. Gérard Poitreau, Sous-direction des Affaires juridiques et du contentieux, Direction des libertés publiques et des Affaires juridiques du ministère de l'Intérieur.

Pour le requérant :

- Me Gérard Dupuy, avocat au barreau de Strasbourg ;

- Le requérant a assisté lui-même à l'audience.

EN DROIT

Le requérant expose qu'en cas de retour au Zaïre, il risque de subir des traitements contraires à l'article 3 (art. 3) de la Convention en raison de sa participation au mouvement étudiant.

1. Le Gouvernement rappelle d'emblée que, d'après la jurisprudence constante de la Commission, la Convention ne garantit pas le droit pour un étranger d'entrer ou de résider dans un pays déterminé.

Il fait ensuite observer que, dans la mesure où le requérant n'a encore fait l'objet d'aucune mesure concrète d'éloignement, il n'invoque qu'un grief virtuel et n'a donc pas la qualité de victime au sens de l'article 25 (art. 25) de la Convention.

La Commission rappelle sur ce point que, comme elle l'a établi dans l'affaire Soering, "les organes de la Convention ayant été créés pour protéger l'individu, la Convention doit être appliquée d'une manière qui serve à rendre efficace le système des requêtes individuelles" (Soering c/Royaume-Uni, rapport Comm. 19.01.89, par. 109 ; Cour Eur. D.H., série A n° 161, p. 58).

Elle estime dès lors que le requérant est habilité à se prétendre victime au sens de l'article 25 (art. 25) de la Convention.

2. Le Gouvernement expose ensuite que le requérant n'a pas satisfait à la règle de l'épuisement des voies de recours internes à un double titre, en ce qui concerne d'abord la décision de la Commission des recours des réfugiés et ensuite l'arrêté de reconduite à la frontière.

Pour ce qui est de la décision de rejet de la Commission des recours des réfugiés, le Gouvernement fait observer que le requérant aurait pu l'attaquer devant le Conseil d'Etat, ce qu'il a d'ailleurs fait avant de se désister de son pourvoi.

Le Gouvernement rappelle sur ce point que les recours sont gratuits et que le requérant pouvait former une demande d'assistance judiciaire.

Pour ce qui est de l'efficacité du pourvoi en cassation devant

le Conseil d'Etat, le Gouvernement souligne que celui-ci exerce un large contrôle sur les décisions de la Commission des recours des réfugiés et qu'il s'agit d'une voie de recours qui peut aboutir, le cas échéant, à une annulation de la décision.

Le Gouvernement cite sur ce point la jurisprudence du Conseil d'Etat qui démontre que le contrôle s'exerce notamment en cas d'irrégularité de la procédure, d'insuffisance de motivation, d'erreur de droit, d'erreur de fait, d'erreur de qualification juridique des faits ou de dénaturation des faits ou des pièces du dossier.

Le requérant souligne quant à lui que le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat contre la décision de rejet de la Commission des recours des réfugiés n'est pas suspensif.

Il en conclut que ce recours n'empêchant pas la réalisation du risque auquel le requérant est exposé en cas de retour dans son pays d'origine, le Gouvernement ne peut pas opposer au requérant le fait qu'il ne l'a pas exercé.

La Commission relève que le pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat n'est pas suspensif et ne fait donc pas obstacle à une éventuelle reconduite du demandeur à la frontière.

Elle rappelle que, selon sa jurisprudence constante, un recours qui n'a pas pour effet de suspendre l'exécution d'une décision d'expulsion n'est pas efficace aux fins de l'article 26 (art. 26) et n'a pas à être exercée lorsque le requérant allègue une violation de l'article 3 (art. 3) de la Convention (voir No 10400/83, déc. 14.5.84, D.R. 38 p. 145 ; No 10760/84, déc. 17.5.84, D.R. 38 p. 225 et No 10564/83, déc. 10.12.84, D.R. 40 p. 262).

La Commission estime qu'il en va de même pour le recours non suspensif à exercer devant le Conseil d'Etat contre une décision ayant refusé l'asile à une personne, celle-ci étant dès lors susceptible d'être reconduite à la frontière avant que la juridiction saisie du recours contre cette décision ait statué.

Cette première exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement ne saurait dès lors être retenue.

Le Gouvernement soulève une autre exception de non-épuisement reposant sur le fait que le requérant n'a pas engagé le recours ouvert contre l'arrêté de reconduite à la frontière pris à son encontre par le Préfet de l'Ain le 4 janvier 1991.

3. Il expose que ce recours prévu par la loi du 10 janvier 1990 (article 22 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France) s'exerce devant le président du tribunal administratif et a un effet automatiquement suspensif.

Il souligne que cette disposition a été introduite par le législateur pour renforcer les garanties dont bénéficient les étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement pour entrée ou séjour irrégulier en leur ouvrant le droit de voir leur situation examinée dans le cadre d'une procédure juridictionnelle contradictoire.

Il ajoute que ce recours doit être exercé dans les vingt-quatre heures de la notification de l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière et que le juge administratif statue dans les quarante-huit heures de la saisine.

Ces délais ont été, selon lui, prévus pour concilier le respect des droits de la défense et le légitime souci de

l'administration de pouvoir assurer l'exécution des mesures prononcées puisque la rétention administrative ne peut dépasser sept jours.

Le Gouvernement souligne que le concours éventuel d'un interprète, la communication du dossier sur la base duquel la décision attaquée a été prise, la possibilité de demander un avocat d'office ont été prévus pour assurer les droits de la défense.

Il ajoute que la circulaire d'application prévoit que le formulaire de notification de l'arrêté préfectoral indique à l'intéressé les conditions dans lesquelles il peut exercer un recours et que ce document est rédigé en plusieurs langues.

Il précise encore que l'arrêté ne peut être exécuté avant l'expiration d'un délai de vingt-quatre heures suivant sa notification ou, si le tribunal administratif est saisi, avant que celui-ci ait statué, le délai de quarante-huit heures pour statuer n'étant pas sanctionné.

Enfin, le jugement du président du tribunal administratif peut être attaqué devant le président de la section du contentieux du Conseil d'Etat, cet appel n'étant pas suspensif.

Quant à l'étendue du contrôle, le Gouvernement expose qu'il s'exerce tout d'abord sur le principe même de la mesure de reconduite à la frontière, puis sur le choix du pays de renvoi.

Sur la mesure de reconduite à la frontière elle-même, le Gouvernement précise que, d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, le juge administratif vérifie que la mesure envisagée n'est pas de nature à comporter pour la situation personnelle ou familiale de l'intéressé des conséquences d'une exceptionnelle gravité et est également conforme notamment avec la Convention.

Le Gouvernement expose encore que le Conseil d'Etat a établi nettement la distinction entre la mesure d'expulsion et le choix du pays de renvoi. La décision indiquant le pays de renvoi peut également faire grief et entraîner un contrôle par le juge administratif, le recours s'exerçant dans les mêmes conditions que le recours contre l'arrêté de reconduite à la frontière et étant également suspensif.

Le Gouvernement souligne que ce contrôle étendu s'exerce non seulement sur la légalité externe, l'erreur de droit, le détournement de preuves et l'exactitude matérielle des faits mais également sur l'appréciation des faits.

Le Gouvernement en conclut que le requérant avait à sa disposition un recours qu'il n'a pas exercé contre l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière.

Le requérant fait observer quant à lui que, lorsque l'arrêté de reconduite à la frontière a été pris, la Commission était déjà saisie.

Il ajoute que l'arrêt cité par le Gouvernement et dans lequel le Conseil d'Etat a vérifié la conformité d'une décision administrative avec la Convention date du 18 janvier 1991 et est donc postérieur à l'arrêté de reconduite à la frontière pris à son encontre.

La Commission constate d'emblée que l'arrêté de reconduite à la frontière a été pris par le Préfet de l'Ain le 4 janvier 1991, alors que la Commission avait, dès le 9 octobre 1990 et par des décisions successives couvrant à cette époque une période allant jusqu'au 18 janvier 1991, décidé d'appliquer l'article 36 de son Règlement Intérieur et d'indiquer au Gouvernement qu'il serait

souhaitable dans l'intérêt des parties et du déroulement normal de la procédure de ne pas expulser le requérant avant qu'elle ait eu le temps de procéder à un plus ample examen de la requête.

La Commission note également que le Préfet a pris cet arrêté bien que la Commission ait appliqué l'article 36 du Règlement Intérieur et que le Gouvernement ait indiqué qu'il avait décidé de satisfaire au souhait exprimé par la Commission.

Quant à l'efficacité du recours devant le président du tribunal administratif, la Commission note d'emblée que le délai de vingt-quatre heures pour l'exercer est extrêmement bref et qu'en l'espèce, le requérant qui se trouvait à Bourg en Bresse aurait dû introduire ce recours devant le président du tribunal administratif de Lyon.

Elle relève par ailleurs que l'arrêté de reconduite pris en l'espèce ne mentionnait pas de pays de destination.

Or, elle constate que, d'après les explications fournies par le Gouvernement, le contrôle du juge administratif sur un arrêté de reconduite à la frontière consiste à vérifier que la mesure envisagée n'est pas de nature à comporter pour la situation personnelle ou familiale de l'intéressé des conséquences d'une exceptionnelle gravité et également que la décision est conforme à la Convention.

Dès lors que le pays de destination n'était pas indiqué dans cet arrêté, la Commission n'aperçoit pas en quoi le président du tribunal administratif aurait pu utilement contrôler ces deux points qui dépendent exclusivement en l'espèce du choix du pays vers lequel le requérant sera renvoyé. La Commission rappelle à cet égard que dans un arrêt du 17 décembre 1990 invoqué par le Gouvernement (affaire Ouedjedi), le Conseil d'Etat a indiqué que le moyen tiré de ce que le recourant courrait des risques importants s'il devait retourner dans son pays d'origine "ne saurait utilement être invoqué à l'appui d'un recours dirigé contre l'arrêté attaqué, qui n'indique pas le pays vers lequel l'intéressé devra être reconduit".

La Commission estime dès lors que le recours n'était pas efficace en l'espèce et que l'exception de non-épuisement des voies de recours internes soulevée par le Gouvernement ne saurait être retenue.

4. Quant au fond de l'affaire, le Gouvernement considère qu'aucun élément du dossier du requérant n'est de nature à établir ses craintes de subir des traitements contraires à la Convention en cas de retour au Zaïre.

Il souligne que l'OFPRA et la Commission des recours des réfugiés se sont exprimés dans ce sens en faisant ressortir les faiblesses du dossier présenté par le requérant.

Le Gouvernement relève sur ce point que les déclarations du requérant sont parfois ambiguës, souvent imprécises et se réfèrent constamment au même livre, qui ne concerne pas le requérant lui-même.

Le Gouvernement relève que les pièces produites sont, pour une partie, des lettres de personnes qui ont connu le requérant en France et ne peuvent se porter garantes que de sa moralité.

En ce qui concerne les articles de journaux produits, le Gouvernement souligne qu'ils relatent des événements qui sont survenus au Zaïre mais qui ne se réfèrent pas au rôle spécifique que le requérant y aurait joué.

Enfin, pour ce qui est de la lettre du frère du requérant qui est avocat, le Gouvernement note qu'elle est vague et qu'en outre il s'agit là du témoignage d'un proche parent.

Le Gouvernement souligne enfin que l'OFPRA a fait des recherches pour tenter de corroborer les affirmations du requérant. Il a ainsi interrogé des organisations non gouvernementales qui disposent de correspondants ou de relais sur le terrain telles que Amnesty International, le Lawyer's Committee for Human Rights et Frères des Hommes mais n'a pu obtenir aucune information corroborant les dires du requérant.

Le requérant estime quant à lui que l'OFPRA n'a pas étudié les faits de manière suffisamment approfondie, que le livre cité contient des dates et des faits précis et qu'il n'a pas été tenu compte du témoignage de son frère.

Quant aux contradictions relevées par le Gouvernement, le requérant souligne qu'elles ne sont qu'apparentes et découlent pour la plupart de son manque de maîtrise de la langue française.

Enfin, le requérant fait observer que la situation de son pays d'origine ne s'est pas améliorée.

La Commission constate que le requérant n'a pu fournir que peu d'éléments à l'appui de ses allégations, le plus important étant la lettre de son frère rédigée en réponse à une demande de précisions de l'avocat du requérant.

La Commission note que ce courrier, qui aurait pour objet de répondre à une demande de renseignements de l'avocat qui préparait en France le dossier de demande d'asile du requérant, n'apporte que des réponses assez vagues et ne fournit pas d'élément précis permettant d'étayer les allégations du requérant.

Elle relève par ailleurs que les autorités françaises chargées d'examiner la demande d'asile du requérant ont recherché en vain auprès de plusieurs organisations non gouvernementales qui disposent de renseignements précis et circonstanciés sur les personnes recherchées sur place, des éléments susceptibles d'étayer les allégations du requérant.

La Commission constate enfin que, malgré les demandes qu'elle lui a adressées à ce sujet, le requérant n'a pu lui fournir aucun élément complémentaire susceptible d'étayer ses allégations.

La Commission en conclut que le requérant n'a pas fourni même un commencement de preuve de ce qu'il risquerait, en cas de retour dans son pays d'origine, de subir des traitements contraires à l'article 3 (art. 3) de la Convention.

Il s'ensuit que la requête est manifestement mal fondée au sens de l'article 27 par. 2 (art. 27-2) de la Convention.

Par ces motifs, la Commission, à la majorité,

DECLARE LA REQUETE IRRECEVABLE.

Le Secrétaire de la Commission	Le Président de la Commission
(H.C. KRÜGER)	(C.A. NØRGAARD)