



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

COUR (CHAMBRE)

AFFAIRE VIJAYANATHAN ET PUSPARAJAH c. FRANCE

(Requête n°17550/90; 17825/91)

ARRÊT

STRASBOURG

27 août 1992

En l'affaire Vijayanathan et Pusparajah c. France *,

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

MM. R. RYSSDAL, *président*,

J. CREMONA,

Thór VILHJALMSSON,

F. MATSCHER,

L.-E. PETTITI,

R. MACDONALD,

J. DE MEYER,

J.M. MORENILLA,

L. WILDHABER,

ainsi que de MM. M.-A. EISSEN, *greffier*, et H. PETZOLD, *greffier adjoint*,
Après en avoir délibéré en chambre du conseil les 29 février et 26 juin 1992,
Rend l'arrêt que voici, adopté à cette dernière date:

PROCEDURE

1. L'affaire a été déférée à la Cour par la Commission européenne des Droits de l'Homme ("la Commission") le 11 septembre 1991, dans le délai de trois mois qu'ouvrent les articles 32 par. 1 et 47 (art. 32-1, art. 47) de la Convention. A son origine se trouvent deux requêtes (nos 17550/90 et 17825/91) dirigées contre la République française et dont deux ressortissants sri-lankais, MM. Ampalam Vijayanathan et Nagalingam Pusparajah, avaient saisi la Commission les 10 décembre 1990 et 10 janvier 1991, en vertu de l'article 25 (art. 25). Désignés par les initiales "V." et "P." pendant la procédure devant celle-ci, ils ont ultérieurement consenti à la divulgation de leur identité.

La demande de la Commission renvoie aux articles 44 et 48 (art. 44, art. 48) ainsi qu'à la déclaration française reconnaissant la juridiction obligatoire de la Cour (article 46) (art. 46). Elle a pour objet d'obtenir une décision sur le point de savoir si les faits de la cause révèlent un manquement de l'État défendeur aux exigences de l'article 3 (art. 3).

2. Par une lettre du 12 septembre 1991, le greffier a rappelé au gouvernement défendeur ("le Gouvernement") qu'aux termes de l'article 36

* L'affaire porte le n° 75/1991/327/399-400. 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.

** Tel que l'a modifié l'article 11 du Protocole n° 8 (P8-11), entré en vigueur le 1er janvier 1990.

par. 2 du règlement de la Cour, le maintien de la mesure provisoire indiquée par la Commission en vertu de l'article 36 de son propre règlement intérieur, et renouvelée en dernier lieu le 4 septembre 1991 (paragraphe 40 ci-dessus), restait recommandé.

3. En réponse à l'invitation prévue à l'article 33 par. 3 d) du règlement, les requérants ont exprimé le désir de participer à l'instance et ont désigné leur conseil (article 30).

4. La chambre à constituer comprenait de plein droit M. L.-E. Pettiti, juge élu de nationalité française (article 43 de la Convention) (art. 43), et M. R. Ryssdal, président de la Cour (article 21 par. 3 b) du règlement). Le 28 septembre 1991, M. le vice-président Cremona a tiré au sort le nom des sept autres membres, à savoir MM. J. Cremona, Thór Vilhjálmsson, F. Matscher, R. Macdonald, J. De Meyer, J.M. Morenilla et L. Wildhaber, en présence du greffier (articles 43 in fine de la Convention et 21 par. 4 du règlement) (art. 43).

5. Ayant assumé la présidence de la chambre (article 21 par. 5 du règlement), M. Ryssdal a consulté par l'intermédiaire du greffier l'agent du Gouvernement, le délégué de la Commission et l'avocat des requérants au sujet de l'organisation de la procédure (articles 37 par. 1 et 38). Conformément à l'ordonnance rendue en conséquence, le greffier a reçu les mémoires des requérants et du Gouvernement le 20 décembre 1991. Le 23 janvier 1992, le secrétaire de la Commission l'a informé que le délégué s'exprimerait en plaidoirie.

6. Ainsi qu'en avait décidé le président, les débats se sont déroulés en public le 25 février 1992, au Palais des Droits de l'Homme à Strasbourg. La Cour avait tenu auparavant une réunion préparatoire.

Ont comparu:

- pour le Gouvernement

MM. J.-P. PUISSOCHET, directeur

des affaires juridiques au ministère des Affaires
étrangères,

agent,

B. GAIN, sous-directeur

des droits de l'homme à la direction des affaires juridiques
du ministère des Affaires étrangères,

R. RIERA, sous-directeur

du contentieux et des affaires juridiques à la direction des
libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de
l'Intérieur,

conseils;

- pour la Commission

M. H. DANELIUS,

délégué;

- pour les requérants

Me G. PIQUOIS, avocat,

conseil,

Me M. LAURAIN, avocat,

conseiller.

La Cour a entendu en leurs déclarations, ainsi qu'en leurs réponses à sa question, M. Puissochet pour le Gouvernement, M. Danelius pour la Commission, Mes Piquois et Laurain pour les requérants.

7. Avant l'audience, puis à des dates diverses s'échelonnant du 20 avril au 29 juillet 1992, le Gouvernement et le conseil des requérants ont déposé plusieurs documents avec l'autorisation ou sur demande de la Cour, selon le cas (article 37 par. 1, second alinéa, du règlement).

EN FAIT

I. LES CIRCONSTANCES DE L'ESPÈCE

A. M. Vijayanathan

8. Le premier requérant, M. Ampalam Vijayanathan, est un citoyen sri-lankais d'origine ethnique tamoule. Muni d'un faux passeport, il quitta Sri Lanka le 27 novembre 1989 et entra clandestinement en France en décembre. Le 27 février 1990 il sollicite, auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ("l'OFPRA"), son admission au statut de réfugié. En vertu d'une circulaire du 17 mai 1985, relative aux demandeurs d'asile, il obtint une autorisation provisoire de séjour "en vue de démarches auprès de l'OFPRA"; elle fut renouvelée à plusieurs reprises.

Le 18 juillet 1990, le directeur de l'OFPRA rejeta la demande au motif que les déclarations de l'intéressé, "imprécises par endroits", n'étaient pas "de nature à établir la réalité des faits invoqués et le bien-fondé de ses craintes personnelles de persécution au regard de la Convention de Genève" du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés ("la Convention de 1951").

9. Le 28 août 1990, M. Vijayanathan en appela à la Commission des recours des réfugiés ("la Commission des recours") qui rendit, le 30 novembre 1990, une décision de rejet ainsi libellée:

"Considérant qu'en vertu du paragraphe A, 2°, de l'article 1er de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole signé à New York le 31 janvier 1967, doit être considérée comme réfugiée toute personne qui, 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;

Considérant que, pour demander le bénéfice de ces stipulations, M. Vijayanathan, qui est de nationalité sri-lankaise, soutient qu'en raison de ses origines tamoules, il a défendu la cause de son peuple et a été arrêté le 11 mai 1983 pour avoir distribué des tracts; qu'il a été recherché à trois reprises et arrêté deux fois entre 1984 et 1988 à la suite d'attentats contre des camps militaires cinghalais et indiens; que pour avoir participé à la campagne électorale d'un candidat du mouvement EROS [Organisation

révolutionnaire des étudiants de l'Eelam], il a été arrêté le 12 mars 1989 par les troupes indiennes; qu'à la suite d'un autre attentat contre deux membres de l'EPRLF [Front de libération révolutionnaire du peuple de l'Eelam], il a été soupçonné et a décidé de quitter le Sri Lanka; qu'il craint pour sa sécurité et pour sa liberté en cas de retour dans son pays;

Considérant, toutefois, que les pièces du dossier ne permettent pas de tenir pour établis les faits allégués et pour fondées les craintes énoncées; qu'ainsi le recours ne peut être accueilli."

10. Le 10 décembre 1990, la préfecture de Seine-et-Marne notifia au requérant une invitation à quitter le territoire français dans le délai d'un mois, précisant qu'en cas de refus d'obtempérer il s'exposerait à une mesure de reconduite à la frontière ou à une peine de prison et d'amende.

11. L'intéressé a saisi aussitôt la Commission européenne des Droits de l'Homme.

Depuis le 10 janvier 1991, il réside irrégulièrement en France. Il soutient qu'il courrait, en cas de retour à Sri Lanka, le risque de traitements incompatibles avec l'article 3 (art. 3) de la Convention. A l'appui de cette allégation, il produit diverses attestations qui figurent au dossier de la Cour.

B. M. Pusparajah

12. Lui aussi Sri-lankais d'origine tamoule, le second requérant, M. Nagalingam Pusparajah, entra clandestinement en France en 1989. Le 29 décembre, il sollicite auprès de l'OFPRA son admission au statut de réfugié. Le 15 mai 1990, il essuya un refus fondé sur les motifs suivants:

"M. Pusparajah n'a pas apporté de commencement de preuve de nature à établir qu'il se trouve personnellement dans l'un des cas prévus par l'article 1, par. A, 2^o, de la Convention de Genève.

L'intéressé soutient avoir été un membre de premier plan du mouvement LTTE. A l'occasion de recherches effectuées sur lui par l'armée indienne, son père aurait été tué à sa place. Finalement, il aurait été trouvé et arrêté le 4 mai 1989 alors qu'il allait voir sa mère malade. Libéré au bout d'un mois, il aurait décidé de quitter le pays. Cependant, ses déclarations ne permettent pas de tenir pour établis les faits allégués."

13. Il en appela à la Commission des recours le 26 juin 1990. Elle le débouta le 25 octobre 1990,

"Considérant que Pusparajah, qui est de nationalité sri-lankaise et d'origine tamoule, soutient que sa famille est persécutée dans son pays et que lui-même, militant au sein du LTTE, a vu son domicile bombardé en 1987, puis perquisitionné en 1988; qu'il ne saurait retourner sans danger dans son pays où il a été incarcéré un mois en 1989, en raison de ses activités militantes;

Considérant toutefois que ni les pièces du dossier, ni les déclarations faites en séance publique devant la Commission ne permettent de tenir pour établis les faits allégués et pour fondées les craintes énoncées; qu'en particulier, les documents produits et présentés, comme un certificat médical, délivré à Paris le 2 octobre 1990,

et comme l'attestation d'un prêtre, datée du 17 mai 1990, sont insuffisants à cet égard (...)"

14. Par une lettre du 8 janvier 1991 au directeur de l'OFPPA, l'intéressé demanda le réexamen de son cas. Affirmant être arrivé en France en mai 1990, il précisait que son frère cadet avait perdu la vie le 17 novembre 1990, lors de combats entre le LTTE et l'armée cinghalaise, et que sa mère avait subi de graves blessures.

15. Le 22 janvier 1991, le préfet de police de Paris lui adressa une invitation à quitter le territoire français avant le 22 février 1991, faute de quoi un arrêté de reconduite à la frontière pourrait être pris à son encontre.

L'intéressé ne s'y conforma pas.

Toutefois, sa situation fut réexaminée à la suite d'une demande d'admission exceptionnelle au séjour présentée en juillet 1991. Le 10 octobre, le préfet de police rejeta ladite demande au motif que la durée du séjour régulier de M. Pusparajah avait été particulièrement courte et que ce dernier ne justifiait pas avoir occupé un emploi stable depuis son entrée en France ni d'attaches familiales suffisantes; il l'invita derechef à quitter le territoire avant le 10 novembre 1991, sous peine des sanctions prévues à l'article 19 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 modifiée (paragraphe 23 ci-dessous).

16. M. Pusparajah soutient qu'il se trouverait exposé, en cas de retour à Sri Lanka, à des traitements incompatibles avec l'article 3 (art. 3) de la Convention. A l'appui de cette allégation, il produit diverses attestations qui figurent au dossier de la Cour.

II. LE DROIT INTERNE PERTINENT

A. La demande d'admission au statut de réfugié

17. En France, la reconnaissance de la qualité de réfugié, telle que la définit la Convention de 1951, et l'attribution du statut relèvent exclusivement de l'OFPPA et de la Commission des recours, institués par la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952.

18. Une circulaire du Premier ministre du 17 mai 1985, relative aux demandeurs d'asile, prévoit que l'admission provisoire au séjour en France des étrangers demandeurs d'asile requiert la délivrance successive de deux documents: une autorisation provisoire de séjour "en vue de démarches auprès de l'OFPPA", d'une durée d'un mois; un récépissé portant la mention "a sollicité l'asile", décerné pour une période renouvelable de trois mois et valant autorisation provisoire de séjour et de travail.

S'il refuse d'accorder le statut de réfugié, l'OFPPA notifie sa décision à l'intéressé; il en communique une copie à la préfecture compétente. La décision est considérée comme définitive si l'étranger s'abstient de saisir la

Commission des recours dans le mois qui suit la notification effectivement reçue par lui (circulaire ministérielle du 5 août 1987).

19. Présidée par un conseiller d'État, la Commission des recours comprend un représentant du conseil d'administration de l'OFPRA et le délégué pour la France du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ("le HCR").

Ses décisions de rejet peuvent faire l'objet devant le Conseil d'État d'un pourvoi, dépourvu d'effet suspensif en ce sens qu'il ne justifie pas la prorogation des documents provisoires de séjour (arrêt Pizarro Cid du 12 mars 1990, non publié). En outre, les demandes de réouverture du dossier adressées à l'OFPRA, ou les recours contre leur rejet, ne sauraient donner lieu à la délivrance ou à la prorogation du récépissé "a sollicité l'asile" (circulaire du 5 août 1987).

B. L'invitation à quitter le territoire

20. En cas de rejet définitif d'une demande d'admission au statut de réfugié, la circulaire du 17 mai 1985 enjoint aux commissaires de la République et au préfet de police de notifier à l'intéressé, au moment où il se présente à la préfecture, une invitation à quitter le territoire dans un délai d'un mois, sous peine de poursuites judiciaires. Au bout de quinze jours, il doit se rendre auprès des services compétents et indiquer les dispositions arrêtées par lui pour organiser son départ; ce délai peut être prolongé si l'étranger avance des motifs valables et démontre de réels préparatifs de départ, notamment une date déterminée. A l'expiration du dernier permis provisoire de séjour, les autorités compétentes doivent saisir le procureur de la République de l'infraction prévue à l'article 19 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée (paragraphe 23 ci-dessous).

Toutefois, s'il apparaît que des circonstances particulières exposent l'intéressé à des risques graves à l'occasion du retour dans son pays d'origine, les autorités doivent en référer immédiatement, pour décision, au ministre de l'Intérieur en lui fournissant par télégramme des éléments très précis sur la personne concernée et les faits qu'elle invoque.

21. A cet égard, une circulaire du ministre de l'Intérieur, du 5 août 1987, rappelle l'obligation de saisir l'administration centrale dans l'hypothèse où une contre-indication au renvoi se fonde sur la situation dans le pays d'origine et où l'étranger craint d'y courir des risques sérieux pour sa sécurité ou sa liberté. La décision est prise dès que des éléments d'information ont été obtenus de la délégation française du HCR. L'intéressé se voit alors remettre un permis provisoire de séjour valable pour une période renouvelable d'un mois, pendant laquelle il doit être invité à trouver un pays tiers susceptible de l'accueillir. S'il existe un risque de fuite, les autorités peuvent demander au ministre de prendre un arrêté d'assignation à résidence (article 28 de l'ordonnance du 2 novembre 1945).

22. L'invitation à quitter le territoire n'est pas notifiée à l'intéressé s'il dépose ou manifeste l'intention de déposer une demande d'admission exceptionnelle invoquant des motifs de sécurité en cas de retour dans son pays d'origine; le préfet se prononce alors. En l'absence de pareille demande, on avise l'étranger de la possibilité de présenter des observations écrites sur la question de son éventuelle reconduite à la frontière (conformément à l'article 8 du décret du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers), et d'exercer un recours gracieux, hiérarchique ou contentieux dans les deux mois qui suivent la notification. Cependant, un tel recours n'a pas d'effet suspensif et l'intéressé, passé le délai à lui fixé pour préparer son départ, encourt une mesure administrative de reconduite à la frontière ou des peines d'emprisonnement et d'amende pour séjour irrégulier (articles 19 et 22 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 et circulaire du 5 juin 1990 du ministre de l'Intérieur).

C. La reconduite à la frontière

23. L'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, telle que l'ont modifiée les lois nos 86-1025 du 9 septembre 1986, 89-548 du 2 août 1989 et 90-34 du 10 janvier 1990, prévoit:

Article 19

"L'étranger qui a pénétré ou séjourné en France sans se conformer aux dispositions des articles 5 et 6 sera puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de 2 000 à 20 000 F.

La juridiction pourra en outre interdire au condamné, pendant une durée qui ne peut excéder trois ans, de pénétrer ou de séjourner sur le territoire français. L'interdiction du territoire emporte de plein droit reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant à l'expiration de sa peine d'emprisonnement."

Article 22

"Le représentant de l'État dans le département et, à Paris, le préfet de police, peuvent, par arrêté motivé, décider qu'un étranger sera reconduit à la frontière dans les cas suivants:

1° Si l'étranger ne peut justifier être entré régulièrement sur le territoire français, à moins que sa situation n'ait été régularisée postérieurement à son entrée;

2° Si l'étranger s'est maintenu sur le territoire à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de son entrée en France sans être titulaire d'un premier titre de séjour régulièrement délivré;

3° Si l'étranger auquel la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour temporaire a été refusé s'est maintenu sur le territoire au-delà d'un mois à compter de la date de notification du refus;

4° Si l'étranger a fait l'objet d'une condamnation définitive pour contrefaçon, falsification, établissement sous un autre nom que le sien ou défaut de titre de séjour. Dès notification de l'arrêté de reconduite à la frontière, l'étranger est immédiatement mis en mesure d'avertir un conseil, son consulat ou une personne de son choix."

Article 26 bis

"L'arrêté prononçant l'expulsion d'un étranger peut être exécuté d'office par l'administration. Il en est de même de l'arrêté de reconduite à la frontière qui n'a pas été contesté devant le président du tribunal administratif ou son délégué dans le délai prévu à l'article 22 bis de la présente ordonnance ou qui n'a pas fait l'objet d'une annulation en première instance ou en appel dans les conditions fixées au même article."

Article 28

"L'étranger qui fait l'objet d'un arrêté d'expulsion ou qui doit être reconduit à la frontière et qui justifie être dans l'impossibilité de quitter le territoire français en établissant qu'il ne peut ni regagner son pays d'origine ni se rendre dans aucun pays peut, par dérogation à l'article 35 bis, être astreint par arrêté du ministre de l'intérieur à résider dans les lieux qui lui sont fixés, dans lesquels il doit se présenter périodiquement aux services de police et de gendarmerie."

Article 35 bis

"Peut être maintenu s'il y a nécessité absolue, par décision écrite motivée du préfet dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pendant le temps strictement nécessaire à son départ, l'étranger qui, devant être reconduit à la frontière, ne peut quitter immédiatement le territoire français.

Le procureur de la République en est immédiatement informé.

L'étranger est immédiatement informé de ses droits par l'intermédiaire d'un interprète s'il ne connaît pas la langue française.

Quand un délai de vingt-quatre heures s'est écoulé depuis la décision de maintien, le président du tribunal de grande instance ou un magistrat du siège désigné par lui est saisi; il lui appartient de statuer par ordonnance, après audition de l'intéressé, en présence de son conseil, s'il en a un, ou ledit conseil dûment averti, sur une ou plusieurs des mesures de surveillance et de contrôle nécessaires à son départ ci-après énumérées:

Remise à un service de police ou de gendarmerie de tous documents justificatifs de l'identité, notamment du passeport, en échange d'un récépissé valant justification de l'identité;

Assignation à un lieu de résidence;

A titre exceptionnel, prolongation du maintien dans les locaux visés au premier alinéa.

L'ordonnance de prolongation du maintien court à compter de l'expiration du délai de vingt-quatre heures fixé au présent alinéa.

L'application de ces mesures prend fin au plus tard à l'expiration d'un délai de six jours à compter de l'ordonnance mentionnée ci-dessus."

24. Ces diverses dispositions n'ont pas trouvé à s'appliquer, du moins jusqu'ici, dans le cas de MM. Vijayanathan et Pusparajah.

25. La circulaire du ministre de l'Intérieur, du 5 juin 1990, oblige les services de police à notifier à l'intéressé l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière.

Les arrêtés n'ayant pu recevoir exécution sont inscrits au fichier des personnes recherchées.

Ni les modèles de formulaire de notification de tels arrêtés, annexés aux différentes circulaires, ni les circulaires elles-mêmes n'exigent de porter à la connaissance de l'intéressé le pays de destination en même temps que l'arrêté de reconduite.

D. Recours contre l'arrêté de reconduite à la frontière

26. L'article 22 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (modifiée par la loi n° 90-34 du 10 janvier 1990) dispose:

"L'étranger qui fait l'objet d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière peut, dans les vingt-quatre heures suivant sa notification, demander l'annulation de cet arrêté au président du tribunal administratif.

Le président ou son délégué statue dans un délai de quarante-huit heures à compter de sa saisine. Il peut se transporter au siège de la juridiction judiciaire la plus proche du lieu où se trouve l'étranger, si celui-ci est retenu en application de l'article 35 bis de la présente ordonnance.

I. L'étranger peut demander au président du tribunal ou à son délégué le concours d'un interprète et la communication du dossier contenant les pièces sur la base desquelles la décision attaquée a été prise.

L'audience est publique. Elle se déroule sans conclusions du commissaire du Gouvernement, en présence de l'intéressé, sauf si celui-ci, dûment convoqué, ne se présente pas. L'étranger est assisté de son conseil s'il en a un. Il peut demander au président ou à son délégué qu'il lui en soit désigné un d'office.

II. Les dispositions de l'article 35 bis de la présente ordonnance peuvent être appliquées dès l'intervention de l'arrêté de reconduite à la frontière.

Cet arrêté ne peut être exécuté avant l'expiration d'un délai de vingt-quatre heures suivant sa notification ou, si le président du tribunal administratif ou son délégué est saisi, avant qu'il n'ait statué.

III. Si l'arrêté de reconduite à la frontière est annulé, il est immédiatement mis fin aux mesures de surveillance prévues à l'article 35 bis et l'étranger est muni d'une autorisation provisoire de séjour jusqu'à ce que le préfet ait à nouveau statué sur son cas."

27. Le contentieux des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière se trouve régi par le décret n° 90-93 du 25 janvier 1990 qui, complétant l'article R.241 du code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, prévoit notamment:

Article R.241-1

"Les dispositions suivantes sont seules applicables à la présentation, à l'instruction et au jugement des recours en annulation dirigés contre les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière de ressortissants étrangers."

Article R.241-2

"Les jugements de recours dirigés contre les arrêtés préfectoraux de reconduite d'étrangers à la frontière sont rendus par le président du tribunal administratif ou un magistrat délégué par lui, sans conclusions du commissaire du Gouvernement."

Article R.241-3

"Le tribunal administratif territorialement compétent est celui dans le ressort duquel a son siège le préfet qui a pris l'arrêté de reconduite à la frontière."

Article R.241-4

"La requête doit contenir les nom et adresse du requérant ainsi que l'exposé des faits et des motifs pour lesquels l'annulation est demandée. Elle est présentée en un seul exemplaire."

Article R.241-5

"Les requêtes mentionnées à l'article R.241-1 peuvent être présentées sans ministère d'avocat."

L'étranger peut, dès le dépôt de sa requête, demander qu'un avocat soit désigné d'office; le président du tribunal administratif en informe aussitôt le bâtonnier de l'ordre des avocats près le tribunal de grande instance dans le ressort duquel se tiendra l'audience. Le bâtonnier effectue la désignation sans délai."

Article R.241-6

"La requête doit être enregistrée au greffe du tribunal administratif dans les vingt-quatre heures suivant la notification de l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière."

Toutefois, si au moment de la notification de l'arrêté, l'étranger est retenu par l'autorité administrative, sa requête peut valablement être déposée dans ce même délai de vingt-quatre heures soit auprès de ladite administration, soit au greffe du tribunal devant lequel il comparaît en vue de la prorogation de sa rétention administrative."

Article R.241-9

"Le délai de quarante-huit heures imparti au président du tribunal administratif ou à son délégué pour statuer court à partir de l'heure d'enregistrement de la requête au greffe du tribunal."

Article R.241-11

"Dans le cas où l'étranger, qui ne parle pas suffisamment la langue française, le demande, le président nomme un interprète (...). Cette demande peut être formulée dès le dépôt de la requête introductive d'instance."

Article R.241-12

"Jusqu'au moment où l'affaire est appelée, les parties peuvent présenter des conclusions ou observations écrites."

Article R.241-13

"Après le rapport fait par le président du tribunal administratif ou son délégué, les parties peuvent présenter en personne ou par un avocat des observations orales. Elles peuvent également produire des documents à l'appui de leurs conclusions. Si ces documents apportent des éléments nouveaux, le magistrat demande à l'autre partie de les examiner et de lui faire part à l'audience de ses observations."

Article R.241-14

"Le jugement est prononcé à l'audience."

Article R.241-17

"Le dispositif du jugement, assorti de la formule exécutoire prévue à l'article R.209, est communiqué sur place aux parties présentes à l'audience qui en accusent aussitôt réception.

S'il ne l'a pas été sur place, le jugement est notifié sans délai et par tous moyens aux parties qui en accusent réception. Cette notification mentionne la possibilité de faire appel et le délai dans lequel cette voie de recours peut être exercée."

Article R.241-19

"Le préfet signataire de l'arrêté attaqué et l'étranger peuvent interjeter appel du jugement devant le président de la section du contentieux du Conseil d'État ou un conseiller d'État délégué par lui."

Article R.241-20

"Le délai d'appel est d'un mois. Il court contre toute partie à l'instance à compter du jour où la notification a été faite à cette partie dans les conditions prévues à l'article R.241-17, deuxième alinéa."

28. Il y a lieu de noter que l'appel devant le Conseil d'État n'a pas d'effet suspensif, mais que l'appelant peut demander au président de la section du contentieux d'ordonner le sursis à exécution de l'arrêté (Conseil d'État, arrêt Engin du 29 juin 1990, Recueil Lebon 1990, p. 190). Néanmoins, pareille demande devient sans objet si l'arrêté reçoit exécution avant que le Conseil d'État se prononce (Conseil d'État, arrêt Hablami du 29 juin 1990, Recueil Lebon 1990, p. 191).

29. Des circulaires ministérielles des 25 janvier et 5 juin 1990 prescrivent que la notification d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière indique la possibilité d'exercer le recours ouvert par l'article 22 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 et les droits dont les intéressés jouissent dans le cadre d'une telle procédure. Des formules de notification ont été rédigées en plusieurs langues afin de mettre l'étranger en mesure d'user effectivement de ses droits.

30. Enfin, par un arrêt Ouedjedi du 17 décembre 1990 (Recueil Lebon 1990, p. 362) le Conseil d'État a distingué entre la décision d'éloigner un étranger du territoire français et la détermination du pays de destination:

"(...) le moyen tiré de ce que M. Ouedjedi courrait des risques importants s'il devait retourner en Algérie ne saurait utilement être invoqué à l'appui d'un recours dirigé contre l'arrêté attaqué [de reconduite à la frontière], qui n'indique pas le pays vers lequel l'intéressé devra être reconduit;

(...)

(...) par une décision distincte, notifiée à l'intéressé en même temps que celle ordonnant sa rétention, le préfet de police a décidé que le pays vers lequel devrait être reconduit M. Ouedjedi serait l'Algérie; (...) eu égard à l'argumentation de sa demande, l'intéressé doit être regardé comme ayant également présenté des conclusions tendant à l'annulation de cette décision, distincte de l'arrêté de reconduite à la frontière; (...) il y a lieu d'annuler le jugement attaqué pour défaut de réponse à ces conclusions et d'évoquer l'affaire sur ce point;

(...) si pour demander l'annulation de cette décision, M. Ouedjedi soutient, sans assortir cette allégation d'aucune autre précision, que son retour en Algérie lui ferait courir des risques importants en raison de ses convictions religieuses, il ne justifie d'aucune circonstance particulière de nature à faire légalement obstacle à sa reconduite à destination de son pays d'origine; (...) dès lors, il n'est pas fondé à soutenir que la décision contenue dans le procès-verbal de notification du 20 juillet 1990 serait entachée d'excès de pouvoir;"

E. La circulaire du 25 octobre 1991

31. Une circulaire ministérielle du 25 octobre 1991, explicitement destinée à tenir compte de la jurisprudence récente du Conseil d'État et de la Commission européenne des Droits de l'Homme et assurer le respect des articles 3 et 8 (art. 3, art. 8) de la Convention, a renforcé le dispositif de protection des étrangers faisant l'objet de mesures d'éloignement du territoire français. Elle tend à améliorer, d'une part, l'information préalable de ces derniers et, d'autre part, les procédures administratives applicables en la matière.

32. Désormais, l'invitation à quitter le territoire, notifiée à l'étranger après refus du droit au séjour ou rejet définitif de sa demande d'octroi du statut de réfugié, doit signaler qu'il peut volontairement partir pour le pays de son choix; à défaut, la mesure d'éloignement sera normalement mise à exécution à destination soit du pays dont il possède la nationalité ou qui lui a délivré un document de voyage en cours de validité, soit de tout autre pays où il établit être légalement admissible. En outre, il incombe aux préfets d'aviser l'intéressé de la possibilité de présenter, dans un délai de quinze jours à compter de la notification, des observations écrites portant sur les risques auxquels l'exposerait un retour dans son pays d'origine.

La circulaire précise que le choix du pays de destination forme une décision distincte de l'éloignement et ne doit en aucune manière affecter la validité de l'arrêté de reconduite; elle prévoit que mention doit en être faite sur le procès-verbal de l'arrêté lui-même. Pareille décision peut donner lieu à un recours parallèle à celui qui tend à l'annulation de l'arrêté; examiné

dans les mêmes conditions et délais que lui, il bénéficie des garanties liées au caractère suspensif du contentieux y relatif.

Si le juge administratif constate la légalité de l'arrêté mais annule la décision indiquant le pays de destination, le préfet doit saisir aussitôt le ministre de l'Intérieur afin qu'il prenne à l'encontre de la personne concernée un arrêté l'assignant à résidence pour une période - en principe non renouvelable - d'un mois, en vertu de l'article 28 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 (paragraphe 23 ci-dessus), afin de lui laisser une chance de trouver un pays tiers d'accueil.

F. L'admission exceptionnelle au séjour

33. Une circulaire des ministres des Affaires sociales et de l'Intérieur, du 25 septembre 1991, fixe les modalités de l'examen des demandes d'admission exceptionnelle au séjour que peuvent présenter les demandeurs d'asile déboutés, y compris les Sri-lankais d'origine tamoule. Elle enjoint aux préfets d'inviter l'étranger à leur communiquer par écrit, en langue française, les arguments avancés par lui pour alléguer que sa sécurité ou sa liberté se trouveraient menacées en cas de retour dans son pays d'origine. Ces arguments doivent être précis, détaillés et différents de ceux exposés devant l'OFPRA ou la Commission des recours afin de permettre un réexamen du cas par l'OFPRA. Enfin, si l'étranger établit qu'en cas de retour, il risquerait de subir des peines ou traitements contraires à l'article 3 (art. 3) de la Convention ou si les arguments avancés paraissent sérieux et de nature à justifier un examen approfondi par l'administration centrale, les préfets adressent au ministre de l'Intérieur un rapport très circonstancié sur la personne en cause et les motifs invoqués par elle.

Le ministre de l'Intérieur instruit le dossier en liaison avec le ministre des Affaires étrangères (qui consulte éventuellement la représentation diplomatique française dans le pays d'origine) et, le cas échéant, avec le délégué pour la France du HCR. Aux termes de la circulaire du 5 août 1987, la contre-indication au renvoi d'un demandeur d'asile débouté vers son pays d'origine peut tenir à la situation générale dans ce pays: conflit armé, guerre civile, état d'urgence, entraînant l'interruption des relations aériennes, etc.

Dans de telles circonstances, les mesures d'éloignement à destination du pays en cause peuvent être provisoirement suspendues.

G. Pratique suivie par les autorités françaises à l'égard des demandeurs d'asile sri-lankais

34. Selon les informations communiquées par le Gouvernement, l'OFPRA instruit les dossiers des demandeurs d'asile sri-lankais sur la base de plusieurs critères:

- l'origine géographique du demandeur, qui permet de déterminer, en fonction du déplacement chronologique du théâtre des combats, la gravité des craintes invoquées;
- l'engagement politique de l'intéressé, qui le situe dans l'opposition au pouvoir en place;
- l'appartenance à certaines catégories, qui rend le demandeur suspect aux yeux des autorités.

35. D'autre part, l'OFPRA collabore avec les ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères pour apprécier si les personnes redoutant des persécutions en raison des rivalités entre groupes séparatistes tamouls courent un risque réel au regard de l'article 3 (art. 3) de la Convention. Cette appréciation s'opère sur la base de renseignements recueillis non seulement par les représentants de l'administration (ambassade de France à Colombo), mais aussi à l'extérieur (publications, médias, expertises, analyses, etc.). En outre, l'OFPRA reste en contact avec des organisations non gouvernementales (Médecins sans frontières) présentes sur le terrain et qui fournissent, le cas échéant, des précisions et témoignages précieux sur l'évolution de la situation locale. A quoi s'ajouterait l'expérience accumulée par les organismes français chargés de traiter les demandes d'asile.

36. D'après le Gouvernement, l'OFPRA et la Commission des recours auraient pris en 1990 4 760 décisions définitives sur des demandes d'asile présentées par des ressortissants sri-lankais; 2 617 d'entre eux auraient obtenu le statut de réfugié. Les requérants l'ont contesté devant la Commission.

Le Gouvernement souligne, en outre, qu'un arrêté de reconduite ne peut se prendre à l'encontre de pareil demandeur d'asile sans consultation préalable de l'administration centrale.

37. En 1990, 83 seulement des 2 400 Sri-lankais déboutés de leur demande d'asile auraient fait l'objet d'un tel arrêté. De plus, 46 % des personnes dont la situation a été régularisée au cours des quinze mois précédant le 1er juin 1991, dans la région parisienne, seraient des Sri-lankais.

38. De leur côté les requérants ont produit la copie d'un jugement du tribunal administratif de Paris, du 4 mai 1991, rejetant un recours dirigé simultanément contre un arrêté de reconduite à la frontière et contre la décision préfectorale de renvoyer l'intéressé dans son pays d'origine. Le tribunal y relevait:

"(...) ni les pièces du dossier ni les éléments évoqués à l'audience ne sont de nature à établir que la décision de renvoyer M. Neil Nimalaraj vers le Sri Lanka, son pays d'origine, contreviendrait aux stipulations de l'article 3 (art. 3) de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des articles 31 et 33 de la Convention de Genève du 28 juillet 1951; qu'en outre le moyen tiré de la violation de l'article 3 (art. 3) de la Convention de New York relative à la prévention de la torture, n'étant pas assorti de précisions suffisantes pour en apprécier la portée, est irrecevable."

PROCEDURE DEVANT LA COMMISSION

39. MM. Vijayanathan et Pusparajah ont saisi la Commission les 10 décembre 1990 et 10 janvier 1991 respectivement (requêtes nos 17550/90 et 17825/91). Ils alléguaient que leur renvoi à Sri Lanka, imminent après le rejet de leurs demandes d'octroi du statut de réfugié en France, les exposerait à des persécutions et traitements prohibés par l'article 3 (art. 3) de la Convention.

40. Les 14 décembre 1990 et 20 février 1991, la Commission a indiqué au gouvernement français, en vertu de l'article 36 de son règlement intérieur, qu'il était souhaitable, dans l'intérêt des parties et pour le bon déroulement de la procédure, de ne pas expulser les requérants à Sri Lanka jusqu'au 8 mars 1991. Elle a renouvelé cette indication à plusieurs reprises jusqu'à la saisine de la Cour.

41. Le 3 juin 1991, elle a ordonné la jonction des requêtes (article 29 du règlement intérieur). Elle les a retenues le lendemain.

Dans son rapport du 5 septembre 1991 (article 31) (art. 31), elle conclut, par neuf voix contre six, à l'absence de violation de l'article 3 (art. 3). Le texte intégral de son avis et des cinq opinions séparées dont il s'accompagne figure en annexe au présent arrêt*.

CONCLUSIONS PRESENTÉES A LA COUR PAR LE GOUVERNEMENT

42. Dans son mémoire, le Gouvernement invite la Cour:

"1. quant à l'intérêt à agir: à constater que les requérants n'ont pas la qualité de victimes au sens de l'article 25 (art. 25) de la Convention;

2. quant à la recevabilité: à accueillir l'exception de non-épuisement des voies de recours internes;

3. quant au fond: à dire que MM. Vijayanathan et Pusparajah n'ont aucun motif sérieux et avéré de prétendre courir un risque réel de subir des traitements contraires à l'article 3 (art. 3) de la Convention et, partant, qu'il n'y a (...) pas eu violation de ces dispositions."

EN DROIT

* Note du greffier: pour des raisons d'ordre pratique il n'y figurera que dans l'édition imprimée (volume 241-B de la série A des publications de la Cour), mais chacun peut se le procurer auprès du greffe.

SUR LES EXCEPTIONS PRELIMINAIRES DU GOUVERNEMENT

43. Le Gouvernement soutient à titre principal, comme déjà devant la Commission, que MM. Vijayanathan et Pusparajah ne possèdent pas la qualité de "victime" et n'ont pas épuisé les voies de recours internes.

44. D'après lui, ils ne sauraient acquérir cette qualité qu'à l'issue d'un processus qui ne revêtirait aucun caractère automatique, comme le démontrerait le nombre limité des reconduites à la frontière de Sri-lankais de souche tamoule - 83 pour l'année 1990 - par rapport à celui - 2 400 - des rejets de demandes d'asile (paragraphe 37 ci-dessus). Ils n'ont fait l'objet d'aucune mesure d'éloignement et leur renvoi, sous le strict contrôle du juge administratif, reste hypothétique; à supposer même qu'une telle mesure soit prise, la circulaire du 25 octobre 1991 (paragraphe 31 ci-dessus), précisément adoptée à la lumière de la jurisprudence récente du Conseil d'État et de la Commission européenne des Droits de l'Homme, supprimerait toute ambiguïté quant à l'efficacité du système de protection des demandeurs d'asile déboutés. Enfin, l'éventuel refoulement des intéressés vers leur pays ne serait, dans les circonstances actuelles, ni arbitraire ni déraisonnable compte tenu de l'appréciation de la situation générale à Sri Lanka et de l'analyse des dossiers individuels.

45. Selon la Commission, on ne peut considérer les requérants comme confrontés à une décision imminente de renvoi vers Sri Lanka. Le risque de l'adoption et de l'exécution irréversible de pareille décision se trouverait réduit par l'existence du recours suspensif prévu à l'article 22 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifiée (paragraphe 26 ci-dessus). Certes, ledit recours présenterait des lacunes - notamment en cas de notification successive de l'arrêté de reconduite puis du pays de destination -, mais rien n'autoriserait à croire que les intéressés ne seraient pas à même d'invoquer utilement devant le juge administratif des moyens tirés des risques de mauvais traitements à Sri Lanka.

46. La Cour relève d'emblée la différence entre le cas d'espèce et les affaires *Soering c. Royaume-Uni* et *Vilvarajah et autres c. Royaume-Uni* (arrêts des 7 juillet 1989 et 30 octobre 1991, série A nos 161 et 215). Dans la première, le ministre de l'Intérieur avait déjà signé l'arrêté prescrivant d'extrader M. Soering vers les États-Unis; dans la seconde, le refoulement des requérants à Sri Lanka avait eu lieu pendant la procédure devant la Commission. Il échet aussi de constater que malgré l'invitation à quitter le territoire (paragraphe 10 et 15 ci-dessus), dépourvue par elle-même de caractère exécutoire, et le rejet de la demande d'admission exceptionnelle au séjour présentée par M. Pusparajah (paragraphe 15 ci-dessus), aucun ordre de reconduite à la frontière n'a été pris à l'encontre des requérants. Si le préfet de police décidait leur renvoi, les intéressés disposeraient du recours ouvert par l'article 22 bis et de l'ensemble des garanties dont il

s'accompagne; s'ils s'avisait d'introduire aujourd'hui ledit recours, les juridictions saisies le déclareraient probablement irrecevable parce que prématuré ou sans objet.

En résumé, l'exception se révèle fondée: MM. Vijayanathan et Pusparajah ne peuvent, en l'état, "se prétend[re] victime[s] d'une violation" au sens de l'article 25 par. 1 (art. 25-1) de la Convention.

47. Pareille conclusion rend inutile l'examen des autres moyens du Gouvernement.

PAR CES MOTIFS, LA COUR, A L'UNANIMITÉ,

Dit qu'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 27 août 1992.

Rolv RYSSDAL
Président

Marc-André EISSEN
Greffier