

Recommendation 1956 (2011) - Preventing harm to refugees and migrants in extradition and expulsion cases: Rule 39 indications by the European Court of Human Rights

Comments adopted by the CDDH (72nd meeting 29 March – 1st April 2011; Doc. CDDH(2011)R72 E):

1. The Steering Committee for Human Rights (CDDH) notes Recommendation of the Parliamentary Assembly 1956 (2011) on “Preventing harm to refugees and migrants in extradition and expulsion cases: Rule 39 indications by the European Court of Human Rights” and recalls that the Court’s case law has clearly established that Article 34 of the Convention entails an obligation for States Parties to comply with an indication of interim measures made under Rule 39 of the Rules of Court and that non-compliance may imply a violation of Article 34 of the Convention. The CDDH also shares the concern of the Parliamentary Assembly about the increase of requests for interim measures filed with the Court.

2. The CDDH notes that this issue is on the agenda of the High Level Conference on the Future of the European Court of Human Rights (Izmir, Turkey, 26-27 April 2011). In his contribution for this event, the President of the Court recalls that *“the situation at the Court as regards interim measures has become critical in the time since Interlaken, with an excessive number of requests made in the closing months of 2010. [...] The Court cannot deal with it in an adequate way. While the power to require a Contracting Party to refrain from removing an applicant to a country where there may be a real risk to their most fundamental rights is a vital one, the Court is not able to intervene systematically. Nor should there be a need for the Court to intervene on such a scale. In keeping the idea of shared responsibility, the credibility of individual asylum seekers’ fears should be examined at national level. This should involve a fair, accessible and effective procedure, which should suspend the persons’ removal until the examination has been properly completed. Contracting Parties should ensure that such remedies are available in practice. Subsidiarity is relevant here as anywhere else in the Convention system.”*

3. The CDDH also recalls the the Committee of Ministers has instructed it to *“consider in particular including [...] within a possible Statute and/or new Convention provisions [...] certain provisions found in the Rules of Court, with modifications where necessary [...]”*.¹ Following these terms of reference, the CDDH has begun examining whether this instruction could be applied to the issue of interim measures under Rule 39.

* * *

Recommendation 1956 (2011)¹

Preventing harm to refugees and migrants in extradition and expulsion cases: Rule 39 indications by the European Court of Human Rights

¹ See decision [CM/Del/Dec\(2010\)1090/1.10/appendix8E / 09 July 2010](https://www.cddh.lu/CM/Del/Dec(2010)1090/1.10/appendix8E/09%20July%202010).

1. Referring to its [Resolution 1788](#) (2011) on preventing harm to refugees and migrants in extradition and expulsion cases: Rule 39 indications by the European Court of Human Rights, the Parliamentary Assembly emphasises that the power to invoke interim measures under Rule 39 of the Rules of Court of the European Court of Human Rights ("the Court") plays an important role in ensuring the effectiveness of the right of individual petition.

2. The Assembly is not only concerned about a certain increase in the number of requests for interim measures filed with the Court, but also that their number could rise dramatically as and when applications come from across Europe and not just from a few member states. However, pressures linked to the number of applications and workload should not lead to a dilution of standards and of the protection offered to the individuals.

3. A major concern of the Assembly is the growing number of member states that have recently ignored interim measures ordered by the Court under Rule 39. This emphasises the need for the Committee of Ministers to reinforce its role in the execution of the Court's judgments.

4. The Assembly therefore invites the Committee of Ministers to:

4.1. consider extending its mandate under Article 46 of the European Convention on Human Rights ("the Convention", ETS No. 5) by introducing a competence to monitor compliance with the letter and spirit of Rule 39 measures of which notice has been given under Rule 39.2 of the Rules of Court;

4.2. fully use its competence pursuant to Article 46 of the Convention in resolving the cases of non-compliance in a way which fully and effectively upholds the Convention; ensure, in collaboration with the Court, that a mechanism or working method is established for follow-up in cases of non-compliance, and investigate cases and/or publish statements in this connection;

4.3. give priority to judgments finding violations of Article 34 of the Convention in cases concerning expulsion and extradition of aliens, while supervising their execution by respondent states according to Article 46 of the Convention;

4.4. seek to adopt an interim resolution calling for member states to take individual and/or general measures, in those cases where an individual has been expelled to a state which has no wish to return him or her;

4.5. co-operate with the Court and other relevant actors in order to publish up-to-date Rule 39 statistics as well as information on the extent of compliance by contracting parties;

4.6. assess current practice at national level and by the Court in view of the increase in the number of Rule 39 applications against some states and examine solutions to improve

the efficiency and consistency of national practice and the Court's practice and procedure in dealing with these applications;

4.7. organise, with relevant bodies of the Council of Europe and the Court, an exchange of views with all relevant actors, including civil society, on the challenges faced by the Court and governments in dealing with interim measures, taking into account the fact that the number of requests could increase greatly in the future;

4.8. create a working group to identify best practice in relation to access to the Court and compliance with the letter and spirit of Rule 39, taking into account, *inter alia*, issues such as the circumstances in which "objective impediments" may validly be raised and the steps that need to be taken to rectify actions taken following any failure to follow interim measures.

1. *Assembly debate* on 26 January 2011 (6th Sitting) (see [Doc. 12435](#), report of the Committee on Migration, Refugees and Population, rapporteur: Mr Darchiashvili; and [Doc. 12471](#), opinion of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Cilevičs). *Text adopted by the Assembly* on 26 January 2011 (6th Sitting).

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/EDOC12435.htm>

<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc11/EDOC12471.htm>

Recommandation 1956 (2011) – Protéger les réfugiés et les migrants en situation d'extradition et d'expulsion : indications au titre de l'article 39 du règlement de la Cour européenne des droits de l'homme

Commentaires adoptés par le CDDH (72^e réunion 29 mars – 1^{er} avril 2011; Doc. CDDH(2011)R72 F):

1. Le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) prend note de la Recommandation de l'Assemblée Parlementaire 1956 (2011), «Protéger les réfugiés et les migrants en situation d'extradition et d'expulsion: indications au titre de l'article 39 du Règlement de la Cour européenne des droits de l'homme» et rappelle que la jurisprudence de la Cour a clairement établi que l'article 34 de la Convention entraîne une obligation, pour les Etats parties, de se conformer à une indication de mesures provisoires faite en vertu de l'article 39 de son Règlement et qu'un manquement à cet égard peut impliquer une violation de l'article 34 de la Convention. Le CDDH partage également la préoccupation de l'Assemblée parlementaire concernant l'augmentation des demandes de mesures provisoires déposées auprès de la Cour.

2. Le CDDH note que cette question est à l'ordre du jour de la Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme (Izmir, Turquie, les 26 - 27 avril 2011). Dans sa contribution à cet événement, le Président de la Cour rappelle que : « *La situation dans laquelle se trouve la Cour concernant les mesures provisoires est devenue alarmante depuis Interlaken, avec un nombre excessif de demandes déposées au dernier trimestre 2010. [...] La Cour n'est pas en mesure d'y faire face. Si le pouvoir de demander à une Partie contractante de s'abstenir d'éloigner un requérant vers un pays où il existe un risque réel pour les droits fondamentaux du requérant est une prérogative essentielle, la Cour ne peut intervenir systématiquement. Elle ne devrait d'ailleurs pas avoir à le faire à une telle échelle. En vertu du principe de responsabilité partagée, il incombe aux instances nationales d'examiner la crédibilité des craintes exprimées par un demandeur d'asile. Il devrait pour cela y avoir une procédure équitable, accessible et effective, qui suspende la mesure d'éloignement tant que l'affaire est en instance. Les Parties contractantes devraient veiller à ce qu'il existe véritablement de tels recours dans la pratique. Le principe de subsidiarité est tout aussi pertinent à cet égard que pour d'autres aspects du système de la Convention.* ».

3. Le CDDH rappelle également que le Comité des Ministres l'a chargé d'examiner en particulier « *la possibilité d'inclure [...] dans un éventuel Statut et/ou dans de nouvelles dispositions de la Convention [...] certaines dispositions du Règlement de la Cour, le cas échéant modifiées; [...]* ». Suite à ce mandat, le CDDH a commencé à examiner si cette instruction pourrait être appliquée à la question concernant les mesures provisoires en vertu de l'article 39.

* * *

Recommandation 1956 (2011)¹

Protéger les réfugiés et les migrants en situation d'extradition et d'expulsion: indications de l'article 39 du Règlement de la Cour européenne des droits de l'homme

1. Se référant à sa [Résolution 1788](#) (2011) «Protéger les réfugiés et les migrants en situation d'extradition et d'expulsion: indications au titre de l'article 39 du Règlement de la Cour européenne des droits de l'homme», l'Assemblée parlementaire souligne que le pouvoir d'invoquer des mesures provisoires en vertu de l'article 39 du Règlement de la Cour européenne des droits de l'homme («la Cour») joue un rôle important pour garantir l'efficacité du droit de recours individuel.

2. L'Assemblée s'inquiète non seulement d'un certain accroissement du nombre de demandes de mesures provisoires déposées auprès de la Cour, mais aussi du fait que ce nombre pourrait augmenter sensiblement si les requêtes provenaient de toute l'Europe plutôt que d'une poignée d'Etats membres. Cependant, les pressions liées au nombre de demandes et à la charge de travail ne devraient pas aboutir à une dilution des normes et de la protection offerte aux individus.

3. L'Assemblée est très préoccupée par le nombre croissant d'Etats membres qui, ces derniers temps, n'ont pas respecté les mesures provisoires ordonnées par la Cour en vertu de l'article 39. Cela met en relief la nécessité de renforcer le rôle du Comité des Ministres dans l'exécution des arrêts de la Cour.

4. L'Assemblée invite par conséquent le Comité des Ministres:

4.1. à considérer la possibilité d'élargir son mandat résultant de l'article 46 de la Convention européenne des droits de l'homme («la Convention», STE n° 5) en introduisant une compétence lui permettant de surveiller le respect de la lettre et de l'esprit des mesures ordonnées au titre de l'article 39, dont il est informé en application de l'article 39.2 du Règlement de la Cour;

4.2. à utiliser en tout point sa compétence conformément à l'article 46 de la Convention pour remédier aux situations de non-respect de manière pleinement et effectivement conforme à la Convention; à veiller, en collaboration avec la Cour, à l'élaboration d'un mécanisme ou d'une méthode de travail pour assurer un suivi des cas de non-respect, et à enquêter sur de tels cas et/ou à publier des déclarations à ce sujet;

4.3. à donner priorité aux arrêts concluant à des violations de l'article 34 de la Convention dans des affaires concernant des cas d'expulsion et d'extradition d'étrangers, tout en supervisant leur exécution par les Etats concernés, conformément à l'article 46 de la Convention;

4.4. à tenter d'adopter une résolution intérimaire en exhortant les Etats membres à prendre des mesures individuelles et/ou générales, dans les cas où une personne a été expulsée vers un Etat qui ne souhaite pas la renvoyer;

4.5. à coopérer avec la Cour et les autres acteurs concernés afin de publier des statistiques actualisées sur l'article 39 ainsi que des informations sur le degré de respect de cette disposition par les Parties contractantes;

4.6. à évaluer la pratique actuelle à l'échelle nationale et au sein de la Cour face à l'augmentation du nombre de demandes au titre de l'article 39 visant certains Etats et à envisager des solutions pour améliorer l'efficacité et la cohérence des pratiques nationales, de même que la pratique et la procédure de la Cour dans ce domaine;

4.7. à organiser, avec les organes compétents du Conseil de l'Europe et la Cour, un échange de vues avec tous les acteurs pertinents, y compris la société civile, sur les défis auxquels se heurtent la Cour et les gouvernements pour gérer les mesures provisoires, en tenant compte du fait que le nombre de demandes risque d'augmenter sensiblement à l'avenir;

4.8. à créer un groupe de travail chargé d'identifier les bonnes pratiques en matière d'accès à la Cour et de respect de la lettre et l'esprit de l'article 39, en tenant compte notamment de questions telles que les circonstances dans lesquelles des «obstacles

objectifs» peuvent être valablement invoqués et des mesures à prendre pour remédier aux actions entreprises à la suite du non-respect de mesures provisoires.

1. *Discussion par l'Assemblée* le 26 janvier 2011 (6^e séance) (voir [Doc. 12435](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la population, rapporteur: M. Darchiashvili; et Doc. 12471, avis de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Cilevičs). *Texte adopté par l'Assemblée* le 26 janvier 2011 (6^e séance).

<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc10/FDOC12435.htm>

* * *