

PROCESSUS D'ASILE
(PROCEDURES D'ASILE JUSTE ET EFFICACES)

- I. INTRODUCTION
- II. PARTAGER LES RESPONSABILITES DE FACON PLUS EQUITABLE
 - A. Premier pays d'asile
 - B. Concept de pays tiers sûr
 - C. Etablissement de dates limites pour le dépôt des demandes d'asile
- III. RECEPTION DES DEMANDEURS D'ASILE A LA FRONTIERE
- IV. ACCELERATION ET RATIONALISATION DE PROCEDURES EQUITABLES
 - A. Procédures relatives aux demandes manifestement infondées ou abusives
 - B. Demandeurs d'asile sans papiers et non coopératifs
 - C. Pays d'origine sûrs
 - D. Recours
- V. MIEUX FAIRE PRENDRE CONSCIENCE DES BESOINS SPECIFIQUES DE PROTECTION
- VI. PROMOTION D'UNE SEULE PROCEDURE D'ASILE
- VII. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. INTRODUCTION

1. Bon nombre de pays ont amendé la législation et les procédures existantes en matière d'asile au cours de ces dernières années. Les procédures officielles ont également été adoptées dans un certain nombre d'Etats qui ont récemment adhéré aux instruments internationaux relatifs aux réfugiés mais qui n'ont pas encore établi de systèmes d'asile spécifique. Il s'agit de nombreux pays d'Europe centrale et de l'Est ainsi que d'un certain nombre de pays d'Afrique et d'Amérique latine. Dans le contexte de l'Union européenne, les changements ont été liés à la tendance vers l'harmonisation des procédures au sein de l'Union européenne.

2. Les procédures d'asile s'articulent sur les responsabilités émanant des instruments internationaux et régionaux relatifs aux réfugiés, notamment la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, son Protocole de 1967, le droit humanitaire et les droits de l'homme ainsi que les conclusions pertinentes du Comité exécutif.¹ Les normes nationales en matière administrative et judiciaire déterminent également la forme et le fond de ces procédures.

3. Un examen de l'objectif et du contenu des procédures d'asile entrepris par les Etats afin d'identifier à qui incombent les responsabilités en matière d'asile figure sur l'ordre du jour du processus de consultations mondiales pour plusieurs raisons. Tout d'abord, la pratique des Etats a considérablement évolué depuis que le Comité exécutif a, pour la dernière fois, étudié la forme que ces procédures devaient prendre et l'heure est venue d'examiner les récentes tendances afin d'identifier les meilleures pratiques à conseiller. Deuxièmement, un débat s'est instauré ces dernières années sur la définition de la justice et de l'efficacité des procédures sur la toile de fond de mouvements migratoires mixtes, du trafic et de l'introduction clandestine de personnes et d'un certain degré d'abus du processus d'asile aux fins de migration. Les Etats ont des préoccupations légitimes concernant des procédures qui sont trop complexes, trop onéreuses, pas nécessairement en mesure de répondre efficacement à l'abus et qui aboutissent à une répartition inéquitable des responsabilités. Le rôle joué par les procédures d'asile dans la gestion globale du phénomène migratoire est donc pertinent dans le contexte de cet examen.²

4. Enfin, et surtout, alors que la Convention de 1951 définit les personnes qu'elle entend protéger et établit des principes clés tels que la non-imposition de sanctions pour entrée illégale et le non-refoulement³, elle n'établit pas de procédures pour la détermination du statut de réfugié en tant que telle, soit pour les cas isolés, soit pour les situations d'afflux massifs. C'est ainsi que l'analyse de ce problème constitue un élément important de la Troisième plate-forme des consultations mondiales relatives aux questions non intégralement couvertes par la Convention de 1951.

5. Des procédures justes et efficaces sont un élément essentiel pour l'application intégrale et stricte de la Convention. Elles permettent à un Etat d'identifier les personnes qui doivent bénéficier de la protection internationale au titre de la Convention et celles qui ne le peuvent pas. Les Etats

¹ Notamment les conclusion No. 8 (XXVIII) de 1977 (A/AC.96/549, par. 53 6)) sur la détermination du statut de réfugié et conclusion No. 30 (XXXIV) de 1983 (A/AC.96/631, par. 97 2)) concernant le problème des demandes manifestement infondées ou abusives de statut de réfugié ou d'asile.

² Voir également le document EC/GC/01/XII sur la protection des réfugiés et la lutte contre les migrations; le document EC/50/SC/CRP.17 sur l'interception des demandeurs d'asile et des réfugiés : le cadre international et les recommandations d'une approche globale, présenté à la 18^e réunion du Comité permanent.

³ Articles 1, 31 et 33 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés.

ont reconnu leur importance en admettant la nécessité pour tous les demandeurs d'asile d'y avoir accès.⁴ L'intention est d'identifier les éléments clés nécessaires à une prise de décision juste et efficace conformément aux principes de protection internationale des réfugiés.

6. Cette note d'information décrit les développements récents dans la pratique des Etats, sélectionne des mesures clés adoptées par les Etats pour accélérer le processus décisionnel. Elles vont des procédures d'admissibilité, y compris celles qui sont prises à la frontière, aux procédures accélérées, en particulier pour les demandes jugées manifestement infondées ou abusives. Bien qu'elle ne se prétend pas exhaustive, cette note s'efforce d'établir une optique et une structure communes pour les procédures d'asile et d'identifier les normes procédurales nécessaires pour préserver l'intégrité d'un régime d'asile juste et efficace.

II. PARTAGER LES RESPONSABILITES DE FACON PLUS EQUITABLE

7. Un certain nombre d'Etats ont désormais atteint la phase de l'admissibilité dans leurs procédures d'asile en vue de déterminer si une demande sera examinée sur le fond dans le pays où elle a été déposée. Cela n'implique pas l'évaluation sur le fond de la demande mais cherche à déterminer l'Etat responsable de le faire.

8. Un demandeur d'asile peut se voir refuser l'accès à une procédure d'asile sur le fond dans le pays où la demande a été déposée :

- si le demandeur a déjà trouvé une protection satisfaisant dans un autre pays (un premier pays d'asile), ou
- si la responsabilité d'évaluer une demande d'asile particulière sur le fond est prise ou est assumée par un pays tiers où le demandeur d'asile sera protégé du refoulement et sera en mesure de chercher et de trouver asile conformément aux normes internationales reconnues (pays tiers sûr).

9. Ces deux concepts sont en partie nés d'une préoccupation visant à limiter les mouvements secondaires irréguliers. Comme les chapitres suivants le montrent, il est utile de maintenir une distinction claire entre les deux.

A. Premier pays d'asile

10. La majorité des Etats refusent à une personne l'accès à l'asile sur leur territoire si il/elle a déjà trouvé une protection dans un autre pays. En principe, cela ne doit pas poser de difficulté, si l'on part de l'hypothèse que la protection de substitution requise par la personne est disponible et accessible. Cette notion s'est toutefois révélée problématique dans la pratique lorsqu'il fallait juger si les possibilités de protection étaient à la fois réellement "disponibles", c'est-à-dire accessibles pour la personne concernée, et "effectives".

11. Les procédures de recevabilité qui prévoient un examen individuel de chaque cas constituent clairement la pratique la plus souhaitable en la matière. Il peut toutefois y avoir des cas où bien qu'une personne ait déjà trouvé une protection dans un autre pays, elle peut légitimement prétendre avoir une autre raison de craindre que sa sécurité physique et/ou sa liberté sont en péril dans ce pays.⁵ Il se peut également qu'un réfugié ne puisse obtenir une protection effective et l'exercice

⁴ Voir conclusion No. 81 (XLVIII) de 1997, par. h) (A/AC.96/895, par. 18 h)); conclusion No. 82 (XLVIII) de 1997, par. d) iii) (A/AC.96/895, par. 19 d) iii)); conclusion No. 85 (XLIX) de 1998, Par. q) (A/AC.96/911, par. 21 3) q)). Lors d'afflux massifs, l'accès aux procédures individuelles peut toutefois se révéler impossible.

⁵ Conclusion No. 15 (XXX) de 1979, par. k) (A/AC.96/572, par. 72 2) k)) et conclusion No. 58 (XL) de 1989, par. g) (A/AC.96/737, par. 25 g)).

plein et durable de ses droits, dans le premier pays d'asile par exemple, s'il est obligé d'y vivre sans statut juridique adéquat. Dans ces cas, les réfugiés peuvent légitimement se sentir contraints de chercher une protection ailleurs.

B. Concept de "pays tiers sûr"

12. La notion de "pays tiers sûr" part de l'hypothèse que le demandeur peut et doit déjà avoir demandé l'asile s'il est passé par un pays sûr en route vers le pays où il dépose sa demande d'asile. Cette notion prévaut dans la plupart des pays européens bien qu'elle soit beaucoup moins utilisée ailleurs. Elle s'applique de différentes façons : pour refuser l'admission à la procédure (y compris directement à la frontière), canaliser les demandes dans des procédures accélérées, et/ou réduire ou exclure les droits au recours. Plusieurs Etats disposent de listes de pays tiers sûrs ouvertes au public alors que d'autres appliquent cette notion de façon plus informelle.

13. Les procédures méritant le label de "meilleure pratique" sont celles qui prévoient une évaluation individualisée du caractère sûr dans le cas de chaque demandeur d'asile afin de garantir le respect des principes de protection internationale et en particulier du principe de non-refoulement. Ces procédures incluent un examen des antécédents de la personne afin de donner aux demandeurs d'asile la possibilité de rejeter la présomption générale de sécurité. Il/elle peut par exemple démontrer que dans son cas, le pays tiers appliquerait des critères plus restrictifs dans la détermination de son statut que l'Etat où il ou elle a présenté sa demande.⁶

14. Concernant la question générale de la "sécurité", il n'y a pas de réponse simple sur la base des critères officiels, c'est-à-dire si le pays tiers est ou non partie à la Convention de 1965 et au Protocole de 1967 ainsi qu'à d'autres traités internationaux pertinents en matière de droits de l'homme. De fait, le pays tiers doit mettre en oeuvre de façon équitable des procédures et des systèmes appropriés en matière d'asile. Toute évaluation générale fondée sur une liste de la sécurité du pays tiers doit être appliquée avec flexibilité et garantir la prise en compte adéquate de la sécurité du pays pour les demandeurs d'asile concernés.

15. Conformément aux meilleures pratiques recommandées, les procédures appliquées dans ces cas doivent explicitement prévoir que le retour ne s'effectuera que si la personne est réadmise dans le pays, a accès à des procédures d'asile justes et que, si elle est reconnue, elle est en mesure d'y bénéficier d'une protection effective.⁷ Au plan des garanties officielles, il est important que le pays de retour fournisse une information claire (dans la langue du pays tiers et une langue comprise par le demandeur) selon laquelle la personne est un demandeur d'asile et que sa demande n'a pas été examinée sur le fond.

16. Certains systèmes prévoient que les Etats admettent et étudient la demande sur le fond avant de s'efforcer d'en transférer la responsabilité à des tiers. Cela est approprié si un demandeur d'asile est passé par un pays tiers sûr mais a des liens familiaux étroits et/ou d'autres liens avec le pays où il demande l'asile ou s'il peut présenter des raisons humanitaires impérieuses (par exemple

⁶ Voir notamment la Cour européenne des droits de l'homme, décision sur l'admissibilité, T.I. v. Royaume-Uni, 7 mars 2000,

⁷ Voir également la *Note sur la protection internationale* présentée à la cinquantième session du Comité exécutif (A/AC.96/914, par. 19). Voir aussi la recommandation No. R(97)22 du Comité des Ministre du Conseil de l'Europe contenant les Principes directeurs sur l'application du concept de pays tiers sûr (25 novembre 1997).

de santé). Cela est également approprié, si le demandeur d'asile est simplement en transit pendant un certain temps dans un pays tiers où il n'a pas de lien ou de contact à la seule fin d'atteindre son pays de destination.

17. Les Etats de l'Union européenne se sont efforcés d'étudier certaines de ces questions de façon plus systématique moyennant la conclusion de la Convention du 8 juin 1990 sur la détermination de l'Etat responsable de l'examen des demandes d'asile déposées dans l'un des pays membres des communautés européennes. Cette Convention établit des mécanismes visant à déterminer l'Etat responsable de l'étude de la demande ainsi qu'un transfert mutuellement accepté bien que les Etats puissent également renvoyer des demandeurs d'asile vers un Etat non membre de l'Union européenne. Dans la pratique, des problèmes se sont fait jour au plan de la mise en oeuvre qui s'est souvent révélée lente et qui n'a abouti qu'au transfert d'un petit nombre de cas.⁸ La Convention de Dublin est révisée parallèlement à la tendance à une plus grande harmonisation de la pratique des Etats de l'Union européenne en matière d'asile, y compris l'interprétation de la définition du réfugié. La Convention de Dublin a néanmoins fourni un cadre de coopération plus fiable au sein duquel les demandeurs d'asile peuvent être transférés avec l'accord des deux Etats concernés et sachant que la demande sera examinée sur le fond.

18. Dans un contexte plus général, on peut examiner la possibilité de conclure d'autres accords multilatéraux ou bilatéraux du type de la Convention de Dublin pour garantir que la notion de "pays tiers sûr" soit assortie de garanties claires dans le cadre de son application. Ces accords doivent renforcer le caractère systématique des procédures et répondre aux préoccupations concernant les retours unilatéraux. Il serait dans l'intérêt des Etats parties de ne pas retourner les demandeurs d'asile vers d'autres Etats en dehors de ces accords mutuellement conclus. Lors de la mise au point de ces types d'accord, il convient également d'étudier attentivement la question des critères applicables pour la détermination de l'Etat responsable de l'examen de chaque cas pour assurer que le mécanisme de transfert retenu est opportun et équitable, conforme à la raison d'être du partage de la charge. Enfin, la mise en place de ces mécanismes dépend d'une harmonisation plus étroite entre les Etats parties dans l'application réelle de leurs politiques et procédures d'asile ainsi que de dispositifs de partage équitable de la charge et des responsabilités.

C. Etablissement de dates limites pour le dépôt des demandes d'asile

19. L'admission aux procédures d'asile présente également le problème des dates limites imposées par certains Etats concernant le dépôt des demandes d'asile. Elles peuvent aller de 24 heures à une année. En outre, certains Etats restreignent ou refusent l'accès à l'assistance sociale sur la base du moment ou du lieu où la demande est déposée.

20. Le HCR estime que tous les systèmes doivent prévoir comme garantie fondamentale que le non-respect de la date limite pour le dépôt d'une demande d'asile ou de toute autre exigence officielle ne doit pas, en soi, exclure l'examen de cette demande d'asile bien que dans certaines circonstances une application tardive puisse porter atteinte à sa crédibilité. On a estimé que l'application automatique et mécanique de dates limite pour le dépôt des demandes d'asile s'écartait des principes de protection internationale.⁹

⁸ Voir le document de travail de la Commission des communautés européennes, "Réexamen de la Convention de Dublin : élaboration d'une législation communautaire afin de déterminer l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile déposée dans l'un des Etats membres", SEC (2000) 522 final, 21 mars 2000.

⁹ Jabari v. Turquie, Cour européenne des droits de l'homme, 10 juillet 2000, par. 40; voir aussi la conclusion No. 15 (XXX) de 1979, par. i) (A/AC.96/572, par. 72 2) i)) sur les réfugiés sans pays d'asile.

III. RECEPTION DES DEMANDEURS D'ASILE A LA FRONTIERE

21. Les demandes d'asile déposées à la frontière, y compris aux aéroports, soulèvent des questions particulières dans la mesure où le demandeur d'asile est généralement retenu à la frontière et n'a accès aux territoires que s'il est admis dans le cadre de la procédure d'asile pleine et entière. Dans ces situations, les Etats sont légitimement préoccupés de voir que les cas n'ayant pas besoin de protection internationale sont traités sans retard et que les retours ont lieu promptement lorsque c'est possible. Des problèmes se font jour toutefois lorsque par exemple la police des frontières peut disposer de pouvoirs assez larges pouvant inclure l'évaluation de la demande sur le fond mais tout en ayant une expérience limitée en matière d'asile. Aux aéroports, bon nombre d'Etats ont adopté des procédures accélérées spécifiques. Elles incluent parfois des garanties et un appui particulier vu la situation particulière du demandeur d'asile à qui l'on demande généralement de rester dans l'aéroport en attendant que la décision soit prise. Parfois, toutefois, ces mesures ne sont pas en place et celles qui ont besoin de protection internationale peuvent ne pas être à même d'avoir accès aux procédures ou même à des conseils.

22. Dans la mesure où les décisions à la frontière/aéroport comportent des questions de fond et doivent parfois être prises dans des délais très courts, la possibilité d'une décision inadéquate peut être plus élevée. Il est donc essentiel que des garanties appropriées soient en place, au minimum celles qui sont prévues dans d'autres procédures accélérées sur la côte. En particulier, lorsque les délais impartis à la prise de décision ne peuvent pas être respectés, que ce soit pour des raisons administratives ou de fond, le demandeur d'asile doit logiquement avoir accès à la procédure régulière. L'accès aux conseils juridiques, au HCR et aux organisations non gouvernementales travaillant au nom du HCR est également critique tant à la frontière que dans une zone de transit à un aéroport. Aux frontières terrestres, si la situation d'une personne cherchant à entrer soulève des questions relatives à l'asile, le cas doit être référé à l'autorité centrale responsable de l'asile afin qu'elle puisse interviewer le demandeur et prendre une décision sur l'entrée et une autre décision quant à la demande d'asile. Dans certains Etats, ces garanties de base sont prévues dans le cadre de la procédure. Il est recommandé de les prévoir de façon plus systématique.

23. La formation, y compris dans le cadre de la conduite d'une interview et des principes pertinents de protection des réfugiés constitue une autre pratique recommandée qui s'est révélée particulièrement précieuse pour la Police des frontières et d'autres personnes travaillant avec les demandeurs d'asile. Les fonctionnaires doivent également être conscients des besoins spécifiques de protection de groupes ayant des besoins particuliers tels que les victimes de la torture, les femmes, les enfants, notamment ceux qui sont séparés de leur famille ainsi que les personnes âgées (voir section V ci-dessous).

IV. ACCELERATION ET RATIONALISATION DE PROCEDURES EQUITABLES

24. Ces dernières années, les procédures d'asile de nombreux pays sont devenues de plus en plus complexes. Outre l'inclusion d'une phase de recevabilité, des procédures accélérées ou raccourcies ont été adoptées pour certaines catégories de demandes d'asile et/ou des procédures distinctes ont été mises en place pour évaluer les besoins de protection complémentaires.¹⁰ Ces changements ont souvent été suscités par un nombre croissant d'arrivées et un arriéré important de décisions attendues en matière d'asile ainsi que par des tentatives de garantir une évaluation plus juste des demandes. Plusieurs de ces instruments sont décrits ci-dessous, bien que, dans de nombreux cas, une seule procédure simplifiée pourrait se révéler plus juste et plus efficace.

¹⁰ Voir les *Formes complémentaires de protection : nature et relation avec le régime de protection internationale des réfugiés* (EC/50/SC/CRP.18), présenté à la 18^e réunion du Comité permanent.

A. Procédures relatives aux demandes manifestement infondées ou abusives

25. De nombreux Etats ont adopté des procédures accélérées pour traiter les demandes clairement abusives ou manifestement infondées et qui pourraient surcharger les procédures d'asile au détriment de demandes fondées, comme l'a reconnu la conclusion No. 30 du Comité exécutif. La situation est rendue plus complexe par le fait que certains Etats ont introduit la notion de "manifestement infondée" à d'autres stades de la procédure, y compris le stade de la recevabilité.

26. Le HCR est d'avis qu'il convient de promouvoir une interprétation plus consensuelle des types de demandes qui méritent la présomption de "manifestement infondées" ou "clairement abusives" et qui pourraient être examinées en vertu d'une procédure accélérée. (Cette dernière, contrairement à une procédure de recevabilité, traite la demande sur le fond bien que de façon simplifiée et raccourcie). Si les demandes qui peuvent être classées comme "clairement abusives" ou "manifestement infondées" peuvent être définies et délimitées sans ambiguïté et si les garanties appropriées sont en place, l'approche peut se révéler être un instrument utile de gestion des cas au sein de la procédure d'asile pour accélérer le processus décisionnel dans les pays accueillant une nombreuse population réfugiée. Cela dit, l'expérience de certains Etats montre que, lorsqu'un nombre relativement faible de demandes est déposé, le choix d'un processus décisionnel rapide et de qualité dans le cadre d'une procédure unique a toutes les chances d'être une option plus efficace (voir section VI ci-dessous).

27. La conclusion No. 30 qualifie de "clairement abusives" et "manifestement infondées" les demandes qui sont "clairement frauduleuses ou ne se rattachent ni aux critères prévus par la Convention des Nations Unies relative au Statut des réfugiés de 1951, ... ni à d'autres critères justifiant l'octroi de l'asile".

28. Le fait qu'une demande soit jugée "manifestement infondée" ou non dépend du lien entre les motifs de départ allégués et la définition du réfugié. L'application de cette notion se heurte à un problème potentiel : tous les demandeurs d'asile n'ont pas la capacité, sans l'assistance adéquate, d'expliquer clairement et précisément pourquoi ils sont partis et certainement pas lorsqu'il y a un élément de crainte ou de méfiance ou lorsque d'autres facteurs sont en jeu, y compris la qualité des interprètes. La question de la crédibilité se pose : la description que donne un demandeur d'asile des événements qui l'ont incité à fuir peut sembler répondre à la définition du réfugié mais peut toutefois manquer de crédibilité, tout en ne pouvant être qualifiée de frauduleuse. Certains Etats ont intégré la crédibilité, ou son absence, dans l'évaluation initiale du caractère manifestement infondé de la demande.

29. Parmi les catégories de demandes souvent jugées "manifestement infondées", figurent celles de personnes venant de ce que l'on appelle les "pays d'origine sûrs", comme le précise le chapitre C. ci-dessous. Ces dernières années, un certain nombre d'Etats ont toutefois reconnu que certains types de cas ne devaient pas être rejetés en tant que "manifestement infondés" soit au stade de la recevabilité, soit lors de procédures accélérées si ces procédures doivent être appliquées de façon juste. Par exemple, il est de plus en plus largement admis que les demandes contenant des éléments relatifs à une option de fuite/transfert à l'intérieur du pays et aux clauses d'exclusion aux termes de l'article 1 F) de la Convention de 1951, peuvent poser des questions complexes de fond et de crédibilité qui ne donnent pas lieu à un examen approprié au titre de la recevabilité ou de procédures accélérées.¹¹

¹¹ Voir par exemple Commission des communautés européennes, "proposition pour une directive du Conseil sur des normes minimales concernant les procédures des Etats membres pour l'octroi et le retrait u statut de réfugié", COM(2000) 578 final, 20 septembre 2000.

30. La catégorie de "demandes abusives ou frauduleuses" comprend celles qui sont déposées par des personnes n'ayant clairement pas besoin de protection internationale ainsi que les demandes comprenant un élément de tromperie ou une intention d'abus de confiance qui dénote généralement la mauvaise foi de la part du demandeur. Il est accepté que ces demandes fassent l'objet de procédures accélérées. Elles donnent lieu à une présomption de demande infondée et des procédures accélérées peuvent être mises en place pour tester cette hypothèse. Pour écourtée qu'elle soit, une évaluation individuelle du motif de la fuite est indispensable à l'appui ou au rejet de cette présomption. Si des questions de fond se posent, la demande fait l'objet d'une procédure régulière aux termes de la meilleure pratique de l'Etat.

31. De même, un certain nombre d'Etats ont décidé que les demandes réitérées auprès de la même instance doivent être considérées comme abusives et faire l'objet de procédures accélérées. Lorsque ces cas ont été traités comme il convient par cette instance, une simple décision administrative de ne pas donner suite à la demande plutôt que de la réexaminer pourrait être suffisante conformément au principe de la chose jugée. Dans ces cas toutefois, les Etats qui prévoient une évaluation individuelle des antécédents du demandeur mettent en place un processus qui sera imité ailleurs. Cette meilleure pratique implique une évaluation de ce qui, de fait, constitue une demande répétée ne comportant aucun changement de fond important de la situation personnelle du demandeur d'asile ou des circonstances prévalant dans le pays d'origine. Une situation semblable apparaît lorsqu'une personne demande l'asile alors qu'il est sous le coup d'une déportation ou d'une expulsion et que sa demande a été adéquatement examinée et jugée. Lorsque Toutefois, si un individu est sous le coup d'une déportation ou d'une expulsion lorsqu'il dépose, pour la première fois, une demande d'asile, sa demande doit être examinée aux termes d'une procédure régulière ou accélérée, selon la nature de cette demande, dans la mesure où, de par son statut antérieur, il peut avoir bénéficié d'une protection de facto.

32. Lorsque l'on applique des procédures accélérées, il est important de les assortir de garanties procédurales appropriées. Outre les exigences de base s'appliquant à tous les types de demandes d'asile¹², trois garanties particulières ont été identifiées pour les procédures accélérées.¹³ Tout d'abord, le demandeur doit subir une interview individuelle complète avec un fonctionnaire présentant toutes les qualifications requises, et si possible par un fonctionnaire de l'autorité compétente pour décider du statut de réfugié. En deuxième lieu, l'autorité généralement compétente pour déterminer le statut de réfugié doit établir le caractère manifestement infondé ou abusif d'une demande. En troisième lieu, un demandeur qui n'a pas obtenu gain de cause doit pouvoir faire réexaminer la décision prise à son encontre avant le rejet à la frontière ou l'expulsion forcée du territoire. La possibilité d'un réexamen peut être plus simplifiée que celle qui prévaut dans le cas de demandes rejetées non considérées comme manifestement infondées ou abusives.

33. Dans quelques Etats, on utilise une procédure accélérée pour les cas où l'on s'attend à une décision favorable. C'est une pratique utile qui permet de réduire la charge de travail pour les structures décisionnelles et libère des ressources pour se pencher sur les cas plus complexes.

B. Demandeurs d'asile sans papiers et non coopératifs

34. De nombreux Etats se trouvent de plus en plus fréquemment confrontés au problème de demandeurs d'asile arrivant sans papiers ou munis de faux papiers et/ou refusant de coopérer avec les autorités. Ils présentent des difficultés particulières et peuvent surcharger les procédures d'asile. Un certain nombre d'Etats tendent à présupposer que ces demandes d'asile sont abusives et leur signifient souvent un avis de renvoi accéléré ou un autre traitement accéléré distinct. Ils ont

¹² Conclusion No. 8 (XXVIII) de 1997 (A/AC.96/549, par. 53).

¹³ Conclusion No. 30 (XXXIV) de 1996 (A/AC.96/631, par. 97 2)).

également appliqué tout un éventail de sanctions, y compris de poursuites civiles ou pénales, des amendes, une détention, des comparutions plus fréquentes devant les autorités, le retrait ou la réduction des prestations financières ou leur remplacement par des marchandises en nature ainsi que le refus d'une autorisation de travailler.

35. Comme les Etats l'ont depuis longtemps reconnu, toutefois, il est probable que les réfugiés puissent devoir avoir recours à des moyens illégaux pour fuir ce qui ne doit pas leur faire encourir des sanctions lorsqu'ils satisfont aux exigences prévues à l'article 31 1) de la Convention de 1951. L'absence de papiers adéquats ou l'utilisation de faux papiers ne rendent pas à elles-seules une demande abusive ou frauduleuse et ne doivent pas être avancées pour refuser l'accès à une procédure dans la mesure où toute présomption d'abus doit être examinée pour en déterminer la validité.¹⁴

36. Le souci majeur est d'établir une distinction entre ces cas et ceux de demandeurs d'asile ayant volontairement détruit ou jeté des documents de voyage ou autres pour des raisons n'ayant pas de lien matériel avec le fond d'une demande d'asile afin de rendre difficile l'examen de la demande ou l'expulsion. Il peut toutefois se faire qu'un manque initial de coopération résulte de difficultés de communication, d'une désorientation, de la détresse, de l'épuisement et/ou de la crainte. Ce peut être également un problème de crédibilité. Par exemple, le fait qu'un demandeur d'asile insiste sur le caractère authentique de ses papiers une fois que leur falsification a été avérée, sape naturellement la crédibilité d'une demande. Le refus de fournir des détails quant à l'itinéraire suivi pour fuir, hypothèque également la crédibilité bien que cela puisse avoir pour motif la crainte du refoulement car les demandeurs d'asile ne souhaitent pas mettre en danger la vie des autres ou parce que l'itinéraire pris par les trafiquants de personnes n'est pas connu. Ceux qui refusent de coopérer en vue d'établir leur identité et/ou refusent de fournir une information concernant leur demande en dépit de requêtes répétées portent gravement atteinte à leur propre crédibilité.

37. Pour reconnaître ces différents facteurs, la perspicacité et la lucidité sont de rigueur. Des conseils appropriés aux demandeurs d'asile sur la signification et la nature de la procédure d'asile, sur leurs droits et responsabilités ainsi que sur les conséquences de leur refus de coopérer, se sont révélés utiles dans la promotion d'une coopération. L'accès au HCR, aux ONG compétentes et aux conseils juridiques peut également jouer un rôle important dans la mesure où il donne aux demandeurs d'asile une plus grande confiance et une meilleure compréhension de la procédure. Les meilleures procédures sont celles qui intègrent ces facteurs. Pour sa part, le demandeur d'asile a l'obligation de présenter sans fard et sans réserve son cas et de coopérer avec les autorités.¹⁵ Les procédures doivent également être structurées pour promouvoir le respect de cette obligation.

C. Pays d'origine sûrs

38. Le concept de pays d'origine sûr a été utilisé dans certaines procédures d'asile, soit sur la base d'une loi formelle, soit sur une base de facto. Certains Etats ont élaboré des listes relativement complètes de ces pays, en les appliquant parfois comme un critère automatique pour l'accès à la procédure d'asile. Le concept a également été utilisé comme instrument de procédure pour transférer certaines demandes dans le cadre de procédures accélérées ou a reçu pour fonction d'apporter une preuve, par exemple pour la présomption d'invalidité de la demande. Certains Etats limitent les droits au recours de demandeurs d'asile provenant de pays d'origine considérés comme sûrs.

¹⁴ Voir la Note sur la protection internationale, A/AC.96/914, par. 23. Voir également HCR, Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié, 1992, par. 196.

¹⁵ Manuel du HCR, par. 205

39. L'expérience révèle que si ce concept peut fonctionner comme instrument efficace en matière de prise de décision, il est important que l'évaluation générale de certains pays d'origine considérés comme sûrs se fonde sur des informations fiables, objectives et actualisées provenant de tout un éventail de sources. Elle doit prendre en considération non seulement les instruments internationaux ratifiés et la législation pertinente qui y est promulguée mais également le degré réel de respect des droits de l'homme, la primauté du droit dans l'histoire du pays qui ne produit pas de réfugiés, de son respect des instruments relatifs aux droits de l'homme et de l'accès qu'il fournit aux organisations nationales ou internationales afin de vérifier les questions relatives aux droits de l'homme. Si un Etat décide d'établir une liste de pays d'origine sûrs, la procédure relative à l'adjonction ou au retrait de pays de cette liste doit être transparente et conforme à l'évolution dans les pays d'origine. En outre, compte tenu de la nécessité d'une évaluation individuelle des antécédents du cas et de la complexité d'une telle décision, la meilleure pratique de l'Etat n'applique pas de façon rigide une désignation quelconque de la sûreté ni ne l'utilise pour refuser l'accès aux procédures. Elle fonde plutôt toute présomption de sûreté sur des informations précises, impartiales et actualisées et admet le demandeur dans le cadre de la procédure d'asile régulière afin qu'il ait une réelle chance de rejeter toute présomption générale de sûreté sur la base de son cas particulier.

40. Il a été suggéré d'élaborer une approche régionale ou internationale pour examiner les demandes d'asile en vue d'intégrer le concept du pays d'origine sûr et de permettre aux demandes d'être étudiées dans le cadre d'un processus accéléré si elles émanent de personnes fuyant les pays figurant sur la liste. Cette proposition pourrait certainement être étudiée. Il conviendrait toutefois d'étudier la question des critères appropriés utilisés pour déterminer la sûreté et la transparence de la procédure y afférente. En outre, la Convention de 1951 ne peut en aucun cas être vue comme autorisant le rejet d'une demande de statut de réfugié en raison d'une origine nationale ou ethnique. De fait, il convient de rappeler que la Convention envisage l'octroi de ce statut sur la base d'une crainte fondée de persécution pour des raisons tenant à la race ou à la nationalité. Afin de respecter le caractère non discriminatoire de la Convention de 1951, il est crucial que le demandeur d'asile ait accès à la procédure d'asile et ait une réelle possibilité de rejeter une présomption générale de sûreté dans son cas individuel. L'examen de ce mécanisme devrait par ailleurs tenir compte du fait que l'établissement d'une liste générique de pays ne s'est pas révélé suffisamment efficace pour répondre aux problèmes authentiques de protection dans les cas individuels et qu'il a parfois entraîné des complications d'ordre politique.

D. Recours

41. Les procédures en place dans la plupart des Etats reconnaissent qu'en général le droit de la défense exige un mécanisme de recours ou d'appel pour assurer le fonctionnement juste des procédures d'asile, bien que la nature du recours puisse varier considérablement selon les normes de droit administratif applicables dans le pays. En vertu des procédures décisionnelles ordinaires, la pratique de l'Etat permet généralement un recours qui implique des examens portant à la fois sur les faits et sur le droit. En outre, la plupart des juridictions permettent un examen judiciaire plus approfondi qui porte exclusivement sur les questions de droit et peut être limité par un mandat d'expulsion.

42. Lorsque cette capacité fait défaut ou lorsque les cas sont évalués au titre d'une procédure accélérée, la pratique de l'Etat a eu tendance à mettre en place un processus de recours prenant la forme d'un examen administratif plus simplifié. Par exemple, certains Etats sélectionnent les cas qui feront l'objet d'un recours, réduisent le nombre de membres du groupe chargé d'étudier l'appel, raccourcissent les délais fixés pour interjeter appel ou restreignent l'étude de certains types de cas à un examen exclusif des documents. Dans certains pays, les procédures de recevabilité ne

prévoient pas de droit de recours contre le rejet sur la base du concept de pays tiers sûr ou cet appel n'a pas d'effet suspensif pour la mise en oeuvre de la déportation. Dans les cas examinés au titre des procédures accélérées, plusieurs pays accordent seulement un droit de demander l'autorisation de rester sur le territoire ou à la frontière pendant que l'appel est étudié.

43. Peu à peu s'est fait jour une garantie procédurale, découlant du droit administratif général et indispensable au concept du recours effectif, et voulant que l'appel soit étudié par une autorité différente et indépendante de celle qui prend la décision initiale. Parmi les autres garanties importantes pour les recours accélérés au titre desquels une date limite de dépôt a été imposée, figurent les mesures visant à assurer qu'un demandeur d'asile ait rapidement accès aux conseils juridiques, aux interprètes et à une information procédurale afin qu'il dispose d'une possibilité de recours effective. La possibilité pour l'autorité compétente en matière de recours de se faire une impression personnelle du demandeur constitue une autre garantie importante. L'interview est moins essentielle si la demande est présumée manifestement infondée ou clairement abusive et si une interview en tête à tête par un fonctionnaire tout à fait qualifié a déjà eu lieu. Autre garantie essentielle largement admise, que ce soit au stade de la recevabilité ou dans le cadre d'une procédure accélérée ou régulière, le fait que le recours ait en principe un effet suspensif jusqu'à ce qu'une décision finale soit prise.

V. MIEUX PRENDRE CONSCIENCE DES BESOINS SPECIFIQUES DE PROTECTION

44. Certains demandeurs d'asile vulnérables nécessitent une attention, une compréhension et une sensibilité particulières, surtout si l'on adopte des procédures accélérées ou raccourcies. Il s'agit de victimes de la torture, de la violence sexuelle, des femmes dans certaines circonstances, Des enfants et en particulier les enfants non accompagnés ou séparés, Des personnes âgées, les personnes souffrant de troubles psychologiques et les apatrides. Certains Etats ont élaboré des procédures et des principes directeurs spécifiques pour ces groupes. Ces derniers pourraient être utilement appliqués ailleurs.

45. En ce qui concerne les femmes qui demandent l'asile, il est important, si elles sont accompagnées d'hommes de leur famille, qu'elles soient informées en privé et dans des termes qu'elles comprennent de leur droit de déposer une demande d'asile indépendante à tout moment et qu'elles aient la possibilité de demander un conseil juridique avant de déposer cette demande. Les femmes en quête d'asile doivent de préférence pouvoir être interviewées par des femmes et des interprètes qualifiés et doivent, en tout état de cause, être interviewées dans un environnement tenant compte des considérations de sexe. Lorsque le demandeur principal obtient la protection, les autres membres de la famille doivent, dans un souci d'unité familiale, se voir octroyer le même statut.¹⁶ Lorsque le demandeur principal n'obtient pas ce statut, les membres de sa famille doivent soumettre leur propre demande sur lesquelles il sera statué de façon indépendante.

46. Les meilleures pratiques concernant les enfants non accompagnés ou séparés s'articulent sur les principes suivants. L'intérêt supérieur de l'enfant est primordial. L'enfant ne doit pas se voir refuser l'entrée ou être renvoyé au point d'entrée ou faire l'objet d'interviews détaillées par les fonctionnaires de l'immigration aux points d'entrée. Dès qu'un enfant séparé est identifié, un

¹⁶ Conclusion No. 64 (XLI) de 1990, par. a) iii) (A/AC.96/760, par. 23 a) iii) et conclusion No. 88 (L) de 1999, par. b) iii) (A/AC.96/928, par. 21 b) iii)).

gardien ou un conseiller ayant les qualifications requises doit être nommé pour l'aider à tous les stades. Les interviews doivent être conduites par un personnel ayant reçu la formation voulue et les enfants séparés ne doivent pas être détenus pour des motifs tenant à l'immigration.¹⁷

47. Une formation ciblée peut clairement renforcer chez les fonctionnaires la prise de conscience des questions juridiques et procédurales pour chacun de ces groupes ainsi que leurs besoins particuliers. Des principes directeurs et une formation semblables sont prévus pour les autres catégories mentionnées ci-dessus.

VII. PROMOTION D'UNE SEULE PROCEDURE D'ASILE

48. Dans de nombreux cas, une seule procédure d'asile consolidée, qui évalue si un demandeur d'asile a droit au statut de réfugié ou à d'autres formes complémentaires de protection, représente le moyen le plus clair et le plus rapide d'identifier ceux qui ont besoin de protection internationale. Elle peut offrir une approche plus économique et moins fragmentaire qui se prête davantage à l'établissement d'une interprétation plus cohérente des besoins de protection internationale. Un système d'asile crédible qui protège les réfugiés et décourage les personnes qui ne peuvent légitimement demander l'asile passe par un processus décisionnel de qualité, rapide, assorti d'une application des résultats, y compris le retour de ceux qui n'ont pas besoin de protection internationale.

VII. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

49. Les initiatives prises par les Etats de renforcer l'application d'une procédure du système d'asile ont eu tendance ces dernières années à générer une grande diversité de procédures et de processus. Le défi consiste aujourd'hui à cibler les efforts visant à établir des procédures plus claires et plus simples se concentrant sur un processus décisionnel fondé et de qualité assorti des garanties appropriées. Des procédures d'asile gérées de façon plus efficace, justes et rapides, conformément aux normes en matière de droit international des réfugiés feront une contribution importante à l'amélioration de la capacité des Etats à gérer l'arrivée de non nationaux.

50. Afin de poursuivre cet objectif, il est donc proposé d'adopter une législation nationale sur l'asile lorsqu'elle n'existe pas. Il serait également utile, de l'avis du HCR, que le Comité exécutif parvienne à un consensus sur certains principes de base, éventuellement sous la forme d'une conclusion sur les procédures d'asile. Cette conclusion pourrait se fonder sur les conclusions existantes en matière de meilleures pratiques de l'Etat et devrait viser à offrir un cadre consolidé au sein duquel les procédures d'asile pourraient être développées dans le respect des systèmes nationaux et conformément aux normes internationales en matière de protection des réfugiés. L'énumération qui suit des meilleures pratiques pourrait à ce titre fournir une base utile :

a) Tous les demandeurs d'asile, quelle que soit la façon dont ils arrivent devant la juridiction d'un Etat, doivent avoir accès à des procédures visant à statuer sur leur demande qui soient justes, non discriminatoires et adaptées à la nature de la demande ;

b) Les pays d'asile qui appliquent des procédures de recevabilité peuvent renvoyer les réfugiés dans un premier pays d'asile lorsqu'il a d'abord été avéré que la personne sera acceptée à son retour et continuera de bénéficier d'une protection effective dans ce pays ;

¹⁷ Voir par exemple la Commission pour l'immigration et les réfugiés du Canada, "Child Refugee Claimants : Procedural and Evidentiary issues", 30 septembre 1996; HCR, Principes directeurs sur les politiques et procédures concernant les enfants non accompagnés en quête d'asile, février 1997; résolution du Conseil du 26 juin 1997 sur les mineurs non accompagnés, nationaux de pays tiers, Union européenne, Journal officiel C 221, 19 juillet 1997, p. 23-7; Save the Children Alliance in Europe/UNHCR, "Enfants séparés dans le programme pour l'Europe : Déclaration de bonne pratique", octobre 2000.

c) Un demandeur d'asile ne doit être renvoyé vers un pays tiers que si la responsabilité d'étudier sa demande d'asile sur le fond est prise par un Etat tiers, si le demandeur d'asile est protégé du refoulement et est en mesure de chercher et d'obtenir l'asile conformément aux normes internationales reconnues. Tout mécanisme auquel la responsabilité d'étudier la demande d'asile est transférée doit être clairement défini par la loi ;

d) Lorsqu'elles sont utilisées pour résoudre des cas manifestement bien fondés, les procédures accélérées peuvent représenter un outil utile de gestion des cas pour renforcer la prise de décisions rapides. Elles peuvent également être utiles lorsque l'abus ou le caractère infondé est manifeste. Les paramètres dans ces cas doivent être clairement définis afin que les décisions comprenant des questions de fond complexes ne soient pas prévues. Les procédures doivent intégrer des garanties appropriées, en particulier pour permettre une évaluation individuelle de la situation lorsque les circonstances changent ;

e) Une seule procédure pour évaluer les demandes de ceux qui cherchent à obtenir le statut de réfugié ou une autre forme complémentaire de protection peut dans bien des cas représenter le moyen le plus clair et le plus rapide d'identifier les personnes ayant besoin de protection internationale. Particulièrement dans les pays où l'on enregistre peu de demandes d'asile, une seule procédure prompte et efficace de prise de décision a toutes les chances de constituer l'approche la plus appropriée ;

f) Le concept de pays d'origine sûr peut se révéler être un outil de gestion des cas parfaitement adapté au sein de la procédure d'asile pour référer les demandes à une instance plus rapide ou à des équipes décisionnelles ayant l'expérience géographique adaptée. Il peut également avoir une utilité pour l'apport de la preuve, par exemple en donnant lieu à une présomption d'invalidité. Il convient toutefois de prévoir une évaluation des circonstances de chaque cas et une possibilité de rejeter une présomption de sûreté. Toute évaluation générale de sûreté d'un pays spécifique doit être faite de façon impartiale et transparente sur la base de critères énoncés avec précision et approuvés largement ;

g) A tous les stades de la procédure, y compris au stade de la recevabilité, les demandeurs d'asile doivent recevoir des conseils sur la procédure et avoir accès aux conseils juridiques. Lorsqu'une aide juridique gratuite est possible, les demandeurs d'asile doivent y avoir accès s'ils en ont besoin. Ils doivent également avoir accès aux interprètes qualifiés et impartiaux si nécessaire et avoir le droit de prendre contact avec le HCR et les ONG reconnues travaillant en coopération avec le HCR. Le mandat du HCR exige qu'il ait un accès prompt et sans entrave aux demandeurs d'asile et aux réfugiés où qu'ils se trouvent ;

h) L'examen des demandes de statut de réfugié doit, en premier lieu, autoriser une interview personnelle, si possible avant les décideurs de l'organe compétent et doit se fonder sur une évaluation approfondie des circonstances de chaque cas. Le demandeur d'asile doit avoir la possibilité de présenter des preuves à l'appui de son dossier ainsi que pour les conditions prévalant dans le pays d'origine. Pour les cas manifestement fondés, une interview peut ne pas toujours être nécessaire lorsqu'une décision favorable a toutes les chances d'être prise ;

i) L'organe à qui il incombe d'examiner et de statuer sur les demandes de statut de réfugié en première instance doit être une seule autorité centrale spécialisée. Si une interview initiale est conduite par un fonctionnaire de l'immigration, il doit être prévu que le demandeur ne soit pas rejeté ou ne se voit pas refuser l'admission sans en référer à une autorité centrale ;

j) Les décideurs doivent avoir accès à une information exacte, impartiale et actualisée sur le pays d'origine afin de fonder leur décision. Ils doivent recevoir une formation appropriée en matière d'interview avec des personnes venant de milieux culturels différents et devront être habitués à travailler avec des interprètes et connaître suffisamment les questions relatives aux réfugiés et à l'asile ;

k) Le demandeur d'asile doit coopérer avec les autorités du pays d'asile. La charge de la preuve est répartie entre l'individu et l'Etat en sachant la situation vulnérable du demandeur d'asile. Les procédures doivent tenir compte ces deux facteurs.

l) L'absence de papiers adéquats ou l'utilisation de faux papiers ne doit pas en soi rendre une demande abusive ou frauduleuse. Lorsque le demandeur d'asile a sciemment détruit ses papiers d'identité et refuse de coopérer avec les autorités, cela peut porter atteinte à la crédibilité de sa demande et conduire à la référer à une instance appropriée chargée des examens accélérés ;

m) La procédure d'asile doit, à tous les stades, respecter le caractère confidentiel de tous les aspects d'une demande d'asile, y compris le fait que le demandeur d'asile a déposé une telle requête. Aucune information sur la demande d'asile ne doit être communiquée au pays d'origine ;

n) Des procédures et une formation spéciale doivent être mises en place pour permettre le traitement flexible et circonstancié des demandes concernant des personnes en quête d'asile ayant des besoins spécifiques, y compris des victimes de la torture ou de la violence sexuelle. Concernant les femmes et les enfants, ces procédures doivent par exemple tenir compte des considérations suivantes :

- Lorsque les femmes en quête d'asile sont accompagnées d'hommes de leur famille, elles doivent être informées en privé et dans des termes qu'elles comprennent de leurs droits de déposer une demande individuelle d'asile à tout moment et d'avoir la possibilité d'obtenir un conseil juridique avant de déposer une telle demande. Les femmes en quête d'asile doivent de préférence avoir la possibilité d'être interviewées par des femmes et des interprètes parfaitement qualifiés et doivent en tout état de cause être interviewées dans un environnement tenant compte des considérations de sexe.
- Pour les enfants non accompagnés ou séparés, l'intérêt supérieur de l'enfant est primordial. Ils ne doivent jamais se voir refuser l'entrée ou être renvoyés au point d'entrée ou faire l'objet d'interviews détaillées par les fonctionnaires chargés de l'immigration aux points d'entrée. Dès qu'un enfant séparé est identifié, un gardien ou un conseiller ayant les qualifications requises doit être nommé pour les aider à tous les stades. Les interviews doivent être conduites par une personne ayant reçu une formation spécifique et les enfants séparés ne doivent jamais être détenus pour des raisons tenant à l'immigration.

o) Tous les demandeurs doivent automatiquement recevoir une décision par écrit, que ce soit sur la recevabilité ou sur la demande elle-même. Si la demande est rejetée ou déclarée irrecevable, la décision doit être dûment motivée.

p) Tous les demandeurs doivent avoir le droit d'interjeter appel d'une décision négative, y compris d'une décision d'irrecevabilité bien que cela puisse être simplifié dans le cas de décisions d'irrecevabilité ou de décisions prises dans le cadre de procédures accélérées. La lettre de refus doit contenir une information sur le droit du demandeur d'asile à interjeter appel, sur les modalités de la procédure de recours et sur les dates limites applicables. Un demandeur d'asile doit en principe avoir le droit de rester sur le territoire du pays d'asile et ne doit pas être transféré, expulsé

ou déporté jusqu'à ce qu'une décision finale ait été prise sur son cas ou sur l'entité responsable d'examiner son cas.