

Tel que prononcé lors de l'audience

**Intervention orale du HCR devant la Cour européenne des droits de l'homme
Audience dans l'affaire *I.M. c. France*,
Strasbourg, 17 mai 2011**

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Juges,

Introduction

Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) remercie la Cour de lui avoir permis d'intervenir comme tierce partie dans la présente affaire, y compris au cours de l'audience d'aujourd'hui. C'est un honneur pour moi, en tant que conseiller juridique au sein du Bureau pour l'Europe, de représenter le HCR à cette occasion.

Le Statut du HCR adopté par l'Assemblée Générale des Nations Unies il y a 60 ans confère à cette agence la responsabilité de superviser l'application des Conventions internationales relatives à la protection des réfugiés. Cette responsabilité s'étend notamment à la Convention de 1951 relative au Statut des réfugiés et à son Protocole de 1967.

L'affaire qu'il vous appartient d'examiner aujourd'hui présente un intérêt certain pour le HCR. Elle concerne un type de procédure d'asile accélérée qui affecte la façon dont l'Etat défendeur s'acquitte de ses obligations au titre de la Convention de 1951 et notamment l'obligation de *non-refoulement*. Bien que cet instrument ne régleme pas la procédure d'asile en tant que telle, le bénéfice des droits qui en découlent exige la mise en place par les Etats parties de procédures d'asile justes et efficaces qui leur permettent d'identifier les personnes ayant besoin de protection internationale.

C'est vrai, le HCR admet que des procédures d'asile accélérées puissent faciliter le traitement des demandes clairement abusives ou manifestement infondées.¹ Cette Cour a d'ailleurs jugé que le simple fait d'avoir recours à ce type de procédure n'est pas en soi contraire aux exigences de l'article 13 de la Convention Européenne des Droits de l'Homme (CEDH)².

Cependant, le HCR observe que de nombreux Etats européens ont instauré des procédures accélérées en privilégiant une interprétation excessivement large des notions de demandes

¹ Voir Conclusion n° 30 du Comité Exécutif du HCR.

² CourEDH, *Sultani c. France*, 20 septembre 2007, § 65.

clairement abusives et manifestement infondées. A cet égard, nous avons souligné dans notre intervention écrite initiale que le simple fait de déposer une demande d'asile en rétention, y compris après la notification d'une mesure d'éloignement, ne saurait suffire à établir son caractère infondé ou abusif.

Par ailleurs, le HCR constate que les délais et les garanties procédurales qui caractérisent les procédures accélérées en Europe demeurent très disparates. En outre, ces délais et ces garanties s'avèrent souvent insuffisants pour permettre au demandeur de faire valoir effectivement son besoin de protection internationale et de bénéficier d'un examen attentif et rigoureux de sa demande au sein d'une procédure d'asile équitable et efficace. A cet égard, le HCR a documenté certaines de ces disparités et de ces lacunes dans une étude publiée en mars 2010³ que nous mentionnons dans nos observations écrites actualisées.

Les deux procédures en cause dans la présente affaire sont, à plusieurs égards, représentatives de ces lacunes. En effet, malgré certaines garanties, la procédure d'asile prioritaire et la procédure d'éloignement ne permettent pas toujours un examen attentif et rigoureux du besoin de protection des personnes demandant l'asile en rétention avant qu'elles ne soient éloignées. En d'autres termes, les procédures disponibles ne sont pas de nature à garantir le respect effectif du principe de *non-refoulement*, notamment, en cas de risque de violation de l'article 3 CEDH.

Permettez-moi, dans un premier temps, de souligner les principales préoccupations du HCR concernant la procédure d'asile prioritaire appliquée en rétention. J'aborderai, ensuite, les insuffisances du recours au juge administratif dans le cadre de la procédure d'éloignement.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Juges, tout d'abord concernant la procédure d'asile prioritaire en rétention en France :

Premièrement, les conditions de saisine de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) sont particulièrement contraignantes pour le demandeur : le dépôt d'une demande d'asile doit se faire dans un délai de cinq jours et en langue française. Or, le

³ UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice - Detailed Research on Key Asylum Procedures Directive Provisions*, mars 2010, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c63e52d2.html>

demandeur ne dispose pas d'un traducteur pris en charge par les autorités à ce stade crucial de la préparation de la demande. Selon le HCR, ces conditions sont susceptibles d'affecter la capacité du demandeur d'asile, en rétention, à faire valoir le bien-fondé de sa demande. *A fortiori* compte tenu de la vulnérabilité spécifique du demandeur d'asile que votre Cour a reconnue – je cite – « du fait de son parcours migratoire et des expériences traumatiques qu'il peut avoir vécues en amont »⁴ - fin de citation.

Deuxièmement, le délai de 96 heures imparti à l'OFPRA pour examiner la demande ne permet pas nécessairement de garantir le caractère attentif et rigoureux de l'examen. Ce délai est fixé par le Code d'Entrée et de Séjour des Etrangers et du Droit d'Asile et ce texte ne prévoit aucune possibilité d'y déroger. Cependant, l'OFPRA indique, dans son rapport 2010, que le délai moyen de traitement des demandes d'asile en rétention est de quatre jours, suggérant ainsi qu'en pratique, il déroge au délai maximum de 96 heures. Si c'est le cas, le HCR s'interroge sur la base juridique d'une telle dérogation et rappelle que, selon cette Cour, le recours exigé par l'article 13 doit être effectif en pratique comme en droit⁵. En outre, le HCR y voit la preuve que le délai d'examen de 96 heures n'est pas tenable. Cela s'explique notamment vis-à-vis des demandes complexes. Le HCR souligne à cet égard, une nouvelle fois, que les demandes présentées en rétention ne sont pas nécessairement abusives ou manifestement infondées. L'OFPRA lui-même reconnaît d'ailleurs dans son rapport 2010 que – je cite – « l'augmentation du nombre de procédures prioritaires et notamment celles des premières demandes pèsent sur l'instruction (...) »⁶ - fin de citation.

Troisièmement, le recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) n'est pas à même de suppléer les insuffisances de la procédure devant l'OFPRA car il n'a pas d'effet suspensif. Le demandeur risque donc d'être renvoyé avant l'arrêt de la CNDA. Or, c'est important, toutes procédures d'asile confondues, cette juridiction spécialisée a annulé en 2010 plus d'une décision négative de l'OFPRA sur cinq. Selon le HCR, l'éloignement prématuré du demandeur d'asile en rétention est donc susceptible de porter atteinte, dans certains cas, au principe de *non-refoulement*. Rappelons d'ailleurs que, dans le cas d'espèce, seule l'application de mesures provisoires par votre Cour a permis de garantir que le requérant reste sur le territoire français en attendant l'issue de la procédure devant la CNDA.

⁴ CourEDH, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011, § 232.

⁵ CourEDH, *Gebremedhin c. France*, 26 avril 2007, § 53.

⁶ OFPRA, *Rapport Annuel 2010*, p. 15.

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Juges, permettez-moi à présent de souligner certaines des préoccupations du HCR concernant la possibilité pour le demandeur d'asile en rétention de contester la mesure d'éloignement devant le juge administratif.

Certes, un tel recours peut sembler à certains égards effectif, en théorie. Toutefois le HCR soutient qu'il ne garantit pas, en pratique, un examen attentif et rigoureux du besoin de protection des personnes concernées. Cela se vérifie d'ailleurs dans le cas d'espèce : la CNDA a en effet octroyé le statut de réfugié au requérant alors que le juge administratif avait au préalable rejeté sa demande. Le fait que le juge administratif ne se prononce que sous l'angle de l'article 3 CEDH ne saurait suffire à expliquer une telle différence d'appréciation.

En premier lieu, le délai imparti au demandeur pour exercer le recours devant le juge administratif est encore plus bref que dans le cadre de la procédure d'asile prioritaire en rétention, 48 heures seulement au lieu de cinq jours pour la saisine de l'OFPPA. Par ailleurs, bien qu'en théorie, le demandeur ait droit à un interprète, il lui est difficile d'en bénéficier en pratique. En effet, le demandeur doit en faire la demande expresse au président du tribunal administratif. Or il n'est pas toujours informé de cette possibilité. Par ailleurs, les contraintes relevées précédemment sont toutes aussi problématiques à ce stade. Il doit notamment soumettre sa demande d'interprète dans un délai très court. Enfin, si tant est qu'il en bénéficie, il semble, qu'en pratique, l'interprète n'intervienne qu'au stade de l'audience devant le tribunal administratif. Tout comme lors de la saisine de l'OFPPA, le demandeur est donc sans traducteur pendant la phase écrite de constitution de son dossier. Or durant cette phase, le demandeur doit rendre compte d'une histoire souvent traumatisante dans une langue qu'il ne comprend pas forcément et dans un délai excessivement court. A cela s'ajoutent les difficultés matérielles et procédurales pour le demandeur d'apporter des preuves. Votre Cour a d'ailleurs reconnu la situation spécifique dans laquelle se trouve le demandeur d'asile à cet égard⁷. Ces difficultés sont accentuées par le placement en rétention et le HCR considère que l'ensemble de ces facteurs affecte nécessairement sa capacité à faire valoir son besoin de protection auprès du juge administratif.

⁷ CourEDH, *Said c. Pays-Bas*, 5 juillet 2005, § 49.

En deuxième lieu, le délai de 72 heures dont dispose le tribunal administratif n'est pas propre à permettre un examen aussi rigoureux que possible de la demande, d'autant plus quand il s'agit d'une première demande souvent mal ou peu étayée compte tenu des contraintes que je viens de mentionner. La Cour a elle-même fait état des difficultés qu'elle rencontre lors de l'examen en urgence d'une demande de mesures provisoires alors même que dans un tel cas, elle estime ne pas procéder à un examen complet de l'affaire⁸. L'analyse, au fond, qui doit être effectuée en 72 heures par le tribunal administratif est donc *a fortiori* encore plus difficile à réaliser.

En troisième et dernier lieu, le HCR constate que le recours au tribunal administratif n'est pas de plein droit suspensif sur l'ensemble du territoire français. En effet, le régime dérogatoire applicable en Guyane et à St Martin prévoit qu'un arrêté de reconduite à la frontière peut être exécuté immédiatement.⁹ Par ailleurs, le caractère suspensif du recours au tribunal administratif en droit commun ne saurait suffire. A cet égard, le HCR partage l'appréciation de votre Cour, qui souligne, dans l'arrêt *M.S.S.*, que – je cite – « l'exigence résultant de l'article 13 de faire surseoir à l'exécution de la mesure litigieuse ne peut être envisagée de manière accessoire, c'est-à-dire en faisant abstraction de[s] (...) exigences quant à l'étendue du contrôle »¹⁰ - fin de citation.

Du point de vue de l'étendue du contrôle, la CNDA paraît plus à même de conduire l'examen le plus rigoureux possible. De fait, l'instruction devant cette cour présente des garanties plus solides. La CNDA est une juridiction spécialisée qui statue en plein contentieux et en formation collégiale et se prononce sur l'ensemble des circonstances de fait et de droit établies à la date à laquelle la CNDA rend sa décision.

Conclusion

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Juges, à la lumière de ce qui précède et de ses observations écrites soumises dans le cadre de la présente affaire, le HCR réaffirme que la procédure d'asile prioritaire en rétention ne présente pas toutes les garanties requises d'une procédure juste et efficace et ne permet pas notamment un examen attentif et rigoureux du besoin de protection internationale des personnes concernées. En outre, le recours devant le

⁸ CourEDH, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011, § 355.

⁹ Voir l'article L 514-2 du CESEDA et sur ce point le rapport de la Cour des Comptes de février 2011, p. 3.

¹⁰ CourEDH, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, 21 janvier 2011, § 388.

tribunal administratif dans le cadre de la procédure d'éloignement n'est pas de nature à assurer un tel examen.

Dans le cas d'espèce, cette Cour a pallié une insuffisance majeure du système nationale, à savoir l'absence d'effet suspensif du recours devant la CNDA, en indiquant des mesures provisoires afin de permettre au requérant de demeurer sur le territoire jusqu'à l'issue de la procédure d'asile. Cependant, le HCR partage l'appréciation de votre Cour qui a récemment souligné dans un communiqué qu'il appartient avant tout aux Etats de prévoir au niveau national - je cite – « des recours à l'effet suspensif, fonctionnant de manière effective et juste conformément à la jurisprudence de la Cour, ainsi qu'un examen équitable dans un délai raisonnable de la question du risque »¹¹ - fin de citation. Plus récemment encore, la Déclaration de la Conférence d'Izmir a repris en substance cette recommandation au nom du principe de subsidiarité.¹²

Le HCR espère qu'une telle recommandation sera mise en œuvre, en droit et en pratique, afin de remédier aux difficultés que rencontrent, en Europe, de nombreux demandeurs d'asile dont les demandes, souvent fondées, sont traitées à travers des procédures accélérées injustes. Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs les Juges, je vous remercie pour votre attention.

¹¹ *Déclaration du Président de la Cour européenne des droits de l'homme concernant les demandes de mesures provisoires*, p. 2, http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/F0757B75-D707-4254-9D1B-CE148907C0D6/0/20110211_ART_39_Statement_FR.pdf

¹² *Déclaration de la Conférence à haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme organisée dans le cadre de la présidence turque du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe*, 27 avril 2011, p. 3, <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/conferenceizmir/Declaration%20Izmir%20F.pdf>