

Observations sommaires du HCR sur la proposition modifiée de Directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres (COM(2000) 326 final/2, 18 juin 2002)

I. COMMENTAIRES GENERAUX

L'Agence du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (HCR) a le plaisir de présenter les commentaires suivants sur la proposition modifiée de Directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres (document COM(2002) 326 final/2) publiée le 18 juin 2002. Les commentaires du HCR de juillet 2001 portant sur la proposition initiale publiée le 20 septembre 2000 restent valables sur plusieurs points. Dans le présent document sont exprimées les principales observations du HCR sur la proposition modifiée. Des commentaires plus détaillés seront présentés par la suite sous forme de version annotée de la proposition.

Le HCR se réjouit que certaines de ses observations initiales sur la proposition d'origine aient été prises en compte. Celles-ci incluent: la suppression de certaines restrictions à l'application de garanties et de principes fondamentaux aux procédures accélérées (mais pas aux procédures à la frontière); l'accès au conseil juridique à tous les stades des procédures; la formation nécessaire (plutôt qu'élémentaire) de toutes les personnes chargées de l'identification des demandeurs d'asile et de la détermination du statut de réfugié. La modification de la proposition ne comporte cependant pas que des aspects positifs. Le projet de directive semble avoir beaucoup perdu en terme de logique (voir plus loin nos commentaires sur la structure de la proposition, sur les procédures accélérées et sur le concept de pays tiers sûr) et en terme d'avancée vers une véritable harmonisation.

Le HCR espère que les Etats membres seront disposés à dépasser leur apparente réticence à s'engager dans la voie d'une harmonisation procédurale plus importante. Les normes minimales désormais proposées sont rarement contraignantes; les exceptions permises sont nombreuses; certaines clauses permettent aux Etats membres de maintenir des lois et des règlements sur des points importants qui peuvent s'écarter du projet de Directive. De telles dispositions ne peuvent que faire échouer l'objectif d'harmonisation. Sur le long terme, les bénéfices résultant d'un système d'asile efficace et véritablement commun l'emporteraient certainement sur les coûts liés à la transposition au niveau national.

Le HCR constate que la proposition modifiée de Directive est marquée par une approche globalement plus restrictive. Ses préoccupations concernent la formulation en termes généraux des possibilités de placement en rétention, le recours de plus en plus important aux procédures accélérées, la non-applicabilité d'un nombre considérable de principes et de garanties dans les procédures à la frontière et les exceptions beaucoup trop nombreuses au principe de l'effet suspensif de l'appel. La présentation dans la proposition modifiée (au chapitre III) montre bien que les « procédures normales » sont plutôt considérées comme l'exception tandis que les procédures accélérées s'appliquent à la majorité des demandes déposées dans les Etats membres avec comme objectif principal de les rejeter ou de les détourner. De telles restrictions semblent refléter de manière générale que, de l'accent sur l'identification efficace et équitable des personnes en quête de protection, on est passé à la dissuasion des abus réels ou perçus comme tels voire à la dissuasion pure et simple d'arrivées de demandeurs d'asile.

Le HCR partage totalement le souci de mettre en place des procédures d'asile plus efficaces tout en garantissant pleinement les principes d'équité. C'est dans l'intérêt de toutes les parties concernées et cela sert surtout à assurer la crédibilité et la rentabilité des systèmes d'asile. Un degré d'efficacité beaucoup plus élevé qu'aujourd'hui pourrait être atteint, entre autres, en instituant une procédure unique de détermination de toutes les demandes de protection internationale mettant l'accent sur la qualité de la prise de décision en premier ressort, en donnant un ordre de priorité au traitement de certaines catégories de demandes dans le cadre de cette procédure et, avant tout, en introduisant un délai maximal de trois mois pour toutes les procédures de premier ressort. Si les Etats débloquaient les ressources nécessaires pour respecter ce délai, il n'y aurait plus besoin de prévoir des procédures et des mécanismes juridiques particuliers qui de surcroît soulèvent des problèmes de protection.

II. COMMENTAIRES SPECIFIQUES

Etant donné qu'une version annotée plus élaborée de la proposition de Directive sera présentée, les commentaires suivants du HCR sont développés autour des principes les plus importants et ne suivent pas nécessairement la structure des chapitres. Sauf indication contraire, les références aux articles sont ceux du projet de Directive.

CHAPITRE I – CHAMP D'APPLICATION ET DEFINITIONS

Procédure unique pour toutes les demandes de protection internationale

L'article 1 limite le champ d'application du projet de Directive aux procédures d'octroi et de retrait du statut de réfugié. Bien que **l'article 3(3)** prévoie la possibilité d'appliquer les dispositions de la Directive aux demandes de protection subsidiaire, il est clair que ces demandes n'entrent pas nécessairement dans le champ d'application de ce projet de Directive.

Le HCR souhaiterait rappeler qu'une procédure unique pour l'examen de tous les besoins de protection internationale contribuerait à augmenter considérablement l'efficacité des systèmes mis en place pour identifier les personnes en quête de protection et cela serait dans l'intérêt tant des personnes concernées que de la réduction des coûts. A la lumière des discussions d'experts et du large consensus exprimé sur ce sujet lors des Consultations mondiales sur la protection internationale, il serait décevant si l'opportunité d'introduire une procédure unique n'était pas saisie. L'examen d'une demande au regard de la Convention de 1951 sur les réfugiés permet d'obtenir des informations pertinentes non seulement pour la définition du réfugié selon la Convention de Genève mais aussi pour les catégories de bénéficiaires de la protection subsidiaire. Les circonstances qui forcent les personnes à fuir leur pays sont complexes et souvent de nature composite. L'identification des besoins de protection ne peut donc pas être faite de manière compartimentée. Les cas doivent être examinés de manière globale et la meilleure solution pour ce faire est de mettre en place une procédure unique avec un ensemble unique de normes et de garanties procédurales. Ils doivent également être examinés suivant un ordre hiérarchique donnant toujours la priorité à la Convention de 1951. Si les procédures devaient cependant rester distinctes, les mêmes normes et les mêmes garanties devraient s'appliquer pour identifier les personnes en quête de protection subsidiaire.

En outre, le HCR prend note que **l'article 2(b)** définit une « demande d'asile » comme une demande de protection internationale en vertu de la seule Convention de Genève. En droit international, le terme asile est cependant plus large que la protection accordée par la Convention de 1951 et doit également inclure des formes de protection complémentaire ou subsidiaire. La définition du terme et son utilisation tout le long du document sont donc regrettables.

CHAPITRE II - GARANTIES ET PRINCIPES FONDAMENTAUX

D'une manière générale, le HCR est satisfait des garanties et des principes fondamentaux applicables à toute procédure d'asile. Il reste néanmoins préoccupé par certains aspects exposés ci-dessous.

Accès à la procédure

L'**article 5(1)** indique que le fait de ne pas avoir introduit une demande d'asile dans les plus brefs délais possible peut être utilisé comme motif, mais pas comme seul motif, pour rejeter une demande d'asile. Le HCR souhaiterait souligner que de très nombreuses raisons valables peuvent retarder le dépôt d'une demande, y compris par exemple la volonté de consulter au préalable un conseiller juridique, le traumatisme subi ou les sensibilités culturelles. Si le délai pour déposer une demande d'asile peut donc être pris en considération dans l'examen de la crédibilité de la demande, cela ne doit pas constituer un motif en soi pour rejeter, que ce soit le seul motif ou un motif parmi d'autres.

De plus, bien que le HCR ne s'oppose pas à l'exigence que la demande d'asile soit déposée en personne (**Article 5(2)**), une telle exigence ne doit pas être utilisée pour empêcher l'accès à la procédure elle-même, comme cela peut être le cas par exemple lorsque la personne est placée en rétention.

Pour s'assurer que les autorités à la frontière ne filtrent pas les demandes déposées à la frontière, le HCR estime qu'il est nécessaire de mentionner clairement qu'elles enregistrent et transmettent la demande d'asile aux autorités compétentes plutôt que de parler du « traitement des demandes d'asile » comme cela figure actuellement à l'**article 5(6)**.

Sensibilisation aux questions de genre et cas spécifiques

Le HCR serait favorable à une approche plus sensible aux questions de genre dans l'ensemble de la Directive. Bien que des mesures particulières soient prévues pour les mineurs non accompagnés (**article 15**), la Directive semble manquer de dispositions similaires en ce qui concerne les demandes déposées par les femmes, les victimes de torture ou de violence sexuelle ou les personnes ayant subi un traumatisme. Un traumatisme, une sensibilité particulière à la violence sexuelle ou l'origine culturelle peuvent jouer un rôle important dans le dépôt tardif d'une demande, par exemple. Cela peut également conduire ces personnes à consentir dans un premier temps à être incluses dans une demande d'asile unique déposée par le chef de famille et à présenter dans un second temps une demande en leur nom. De tels délais ne doivent donc pas conduire à ce que la demande ne soit pas prise en considération comme cela est prévu, entre autres, à l'**article 5(4)**.

Bien que certaines mesures spécifiques concernant les entretiens personnels soient prévues à l'**article 11(2)(a)**, il serait utile de mentionner plus explicitement les mesures requises pour répondre aux besoins spécifiques des demandeurs d'asile de sexe féminin, des victimes de torture ou de violence sexuelle et des personnes traumatisées, du même type que les mesures prévues à l'Article 15. Ces mesures incluraient le droit des demandeurs d'asile de sexe féminin à être entendues par une personne et un interprète du même sexe ainsi que la garantie d'être entendue à huis clos dans tous les cas (**article 11(1)**) afin de respecter totalement la confidentialité et l'intimité à moins que le requérant demande le contraire. Selon le HCR, des mesures spécifiques et des exceptions sont également nécessaires pour le placement en rétention (**article 17**), y compris à la frontière (**article 35**). Concernant les enfants, il serait utile de compléter l'**article 15** par une référence explicite au principe de « l'intérêt supérieur de l'enfant ».

Le HCR serait en outre favorable à l'utilisation d'une terminologie neutre en matière de genre tout le long de la Directive.

Droit de rester pendant l'examen de la demande

Le HCR est satisfait que les demandeurs d'asile soient autorisés à rester sur le territoire des Etats membres (**article 6(1)**). Le HCR est cependant préoccupé par le fait que ce droit de rester soit limité à la procédure de premier ressort, comme énoncé à l'Article 2(e). Etant donné la gravité des traitements auxquels les réfugiés risquent d'être exposés, le demandeur d'asile doit être autorisé à rester jusqu'à ce qu'une décision *finale* sur sa demande d'asile soit prise, à moins que des exceptions spécifiques soient applicables (voir les observations du HCR en matière d'appel).

Accès au HCR

L'**article 9(1)(c)** dispose que « *la possibilité de communiquer avec le HCR ne doit pas être refusée* » aux demandeurs d'asile. En pratique, de nombreux demandeurs d'asile ne seront pas en mesure de le faire pour diverses raisons. Il vaudrait donc mieux prévoir *d'accorder aux demandeurs d'asile une possibilité réelle* de contacter le HCR.

Communication effective avec les demandeurs d'asile

Dans la mesure où beaucoup repose sur le témoignage de la personne, il est essentiel de prévoir une information réelle du demandeur d'asile et une communication véritable avec lui. Il n'y a pas de procédure d'asile digne de ce nom s'il n'y a pas de réelle communication sur des sujets souvent complexes. Le HCR s'inquiète donc que l'**article 9(1)(a)** prévoie que des informations soient données aux demandeurs d'asile dans une langue « *dont il est raisonnable de supposer qu'ils la comprennent* » plutôt que dans une langue que le requérant *comprend*. La même remarque s'applique aux services d'un interprète (**article 11(2)(b)**). L'expérience montre que très souvent le fait de supposer qu'un demandeur d'asile parle et comprend la langue officielle de son pays s'avère incorrect. Dans les cas où il est cependant difficile de fournir des informations ou les services d'un interprète dans une langue que le requérant comprend en raison de sa propre absence de coopération et de sa mauvaise foi, des exceptions spécifiques pourraient être prévues. Les services d'un interprète devraient en outre être disponibles dès que cela est *nécessaire* plutôt que dans « *la mesure du raisonnable* » comme cela est énoncé à l'**article 9(1)(b)**.

Le HCR est également préoccupé par le fait que l'entretien personnel peut être évité si l'autorité compétente ne peut pas fournir les services d'un interprète (**article 10(2)(c)**). Les observations qui peuvent être présentées au nom du requérant en lieu et place d'un entretien personnel en raison de la non-disponibilité d'un interprète, comme le prévoit l'**article 10(3), Para. 2**, ne peuvent pas remplacer le besoin essentiel d'une véritable communication avec un requérant.

Accès à l'information, au conseil et à l'assistance juridique

Le HCR accueille favorablement l'article prévoyant que les demandeurs d'asile doivent se voir accorder la possibilité de consulter effectivement un conseil juridique ou un autre conseiller sur des questions touchant à leur demande d'asile (**article 13(1)**). Le HCR est également satisfait de l'article prévoyant que l'assistance juridique gratuite doit être accordée en cas d'appel (**article 13(2)**). Le HCR souhaiterait que les limites à l'accès des conseillers juridiques et autres conseillers (voir **article 14(1)**) n'entraient pas le droit des demandeurs d'asile de consulter effectivement un conseil juridique.

L'**article 14 (1)** prévoit des limites à l'accès aux informations versées au dossier du demandeur d'asile pour lui-même et pour son conseil juridique. Bien que l'**article 7(1)(b)** énonce à juste titre que les Etats membres doivent veiller à ce que le personnel chargé de prendre les décisions aient accès à des informations précises relatives aux pays d'origine, il n'exclut pas que les sources sur lesquelles ces informations sont basées puissent être dissimulées au demandeur d'asile ou à son conseil. Une telle approche mettrait le demandeur

d'asile et le personnel chargé de prendre les décisions dans des positions d'inégalité. Le HCR recommande que les informations et leurs sources soient dissimulées uniquement dans des cas clairement définis pour lesquels la révélation des sources mettrait en danger la sécurité nationale ou la sécurité des organisations ou des personnes ayant fourni l'information en question.

Placement en rétention de demandeurs d'asile

Le HCR se réjouit de la réaffirmation du principe général selon lequel les demandeurs d'asile ne devraient pas être placés en rétention. Il est cependant gravement préoccupé par la formulation générale des possibilités de placement en rétention lorsqu'une telle mesure est « objectivement nécessaire aux fins d'un examen efficace de la demande » (**article 17(1), Para. 1**) ou « nécessaire pour pouvoir prendre rapidement une décision » (**article 17(2)**). Selon le HCR, cette formulation est trop vague et générale pour justifier une mesure aussi grave de privation de liberté. Cela pourrait être interprété comme autorisant, par exemple, le placement en rétention d'un demandeur d'asile pour des raisons d'opportunité ou de commodité pour l'administration.

Le HCR estime que les orientations développées dans la Conclusion No. 44 (XXXVII) du Comité Exécutif adoptée en 1986 et relative aux exceptions permises à la règle générale du non-placement des demandeurs d'asile en rétention continuent de répondre aux préoccupations des Etats. Les exceptions (ainsi que les explications issues des Lignes directrices du HCR sur le placement en rétention) qui peuvent être permises, si nécessaire, sont pour:

(i) vérifier l'identité

Cela concerne les cas où l'identité est indéterminée ou contestée.

(ii) déterminer les éléments sur lesquels la demande d'asile est fondée

Cela signifie que le demandeur d'asile peut être détenu exclusivement aux fins d'un entretien préliminaire pour identifier le fondement de la demande d'asile. L'objectif est d'obtenir les faits principaux de la part du demandeur d'asile pour savoir pourquoi il demande l'asile et ne doit pas s'étendre à une détermination du bien fondé de la demande. Cette exception au principe général ne peut pas être utilisée pour justifier un placement en rétention pendant toute la durée de la procédure de détermination du statut ou pour une durée illimitée.

(iii) dans les cas où les demandeurs d'asile ont détruit leurs documents de voyage et/ou d'identité ou ont utilisé de faux documents pour induire en erreur les autorités de l'Etat dans lequel ils souhaitent demander l'asile

L'absence de bonne foi de la part du requérant pour se conformer aux formalités de vérification d'identité doit être établie. Concernant les demandeurs d'asile utilisant de faux documents ou voyageant sans aucun document, le placement en rétention n'est permis que lorsqu'il existe une intention de tromper les autorités ou un refus de coopérer avec elles. Les demandeurs d'asile qui arrivent sans documents d'identité parce qu'ils sont dans l'incapacité d'en obtenir dans leur pays d'origine ne doivent pas être détenus uniquement pour cette raison.

(iv) protéger la sécurité nationale et l'ordre public

Cela concerne les cas où des preuves existent que le demandeur d'asile a des antécédents criminels et/ou des affiliations qui peuvent générer un risque pour l'ordre public ou la sécurité nationale.

Le HCR comprend la volonté des Etats membres, exprimée dans le projet de Directive, de combattre les abus des systèmes d'asile et, à cet égard, d'avoir recours au placement en rétention comme mesure dissuasive. L'Agence est donc disposée à discuter plus en détails des moyens de concilier ces préoccupations avec les normes fondamentales en matière de droits de l'homme.

Il serait utile de fournir une liste des principes généraux applicables en matière de placement en rétention, tels que les dispositions spécifiques pour les enfants et les autres personnes particulièrement vulnérables qui ne devraient être détenues qu'en dernier ressort et pour la durée la plus courte possible. En outre, le HCR estime qu'il est important que la Directive prévoit des solutions autres que le placement en rétention, telles que des formes d'assignation à résidence dans des centres d'accueil avec des limitations à la liberté de circulation ou des obligations de rendre compte régulièrement. Des orientations en cette matière figurent également dans les Lignes directrices du HCR sur les critères et les normes applicables en matière de placement en rétention de demandeurs d'asile (1999).

En raison de la gravité du placement en rétention, le HCR se réjouit que la décision de placement soit soumise à un contrôle juridictionnel régulier. Il déduit de l'**article 17(3)** que cela est prévu sans que la personne retenue ait à en faire la demande.

Effet du retrait explicite ou implicite d'une demande d'asile

Le HCR remarque que le retrait explicite ou implicite d'une demande d'asile peut conduire soit à l'interruption soit au rejet de la demande. Selon le HCR, tout retrait d'une demande d'asile doit conduire à une interruption de l'examen de la demande et à une clôture du dossier, plutôt qu'à un rejet de la demande.

CHAPTER III – PROCEDURES EN PREMIER RESSORT

Distinction entre irrecevabilité et examen du bien fondé d'une demande

Le HCR constate que les questions d'irrecevabilité (**Article 25**) ont été intégrées dans les procédures accélérées. Ce manque de distinction claire entre les questions de recevabilité, qui sont de nature formelle, et l'examen du bien fondé de la demande risque de créer une confusion entre des étapes très différentes du traitement d'une demande d'asile. Le HCR recommande donc fermement que les questions de recevabilité fassent l'objet d'un chapitre séparé, totalement distinct des questions relatives au fond d'une demande, comme c'était le cas dans la proposition initiale. Afin d'améliorer la distinction entre les questions de recevabilité et les questions de fond, le HCR recommande également une modification de la terminologie: Lorsque des questions de recevabilité déterminent une décision dans une procédure d'asile, les Etats membres peuvent *déclarer la demande irrecevable* plutôt que de la « rejeter ». Cette terminologie différente reflèterait de manière adéquate le fait qu'un refus de recevabilité n'est pas basé sur un examen au fond de la demande.

De même, en général, les Etats membres peuvent estimer qu'il est plus efficace d'examiner une demande manifestement fondée ou infondée que d'examiner d'abord des questions de recevabilité. Le HCR est satisfait que cette possibilité soit prévue dans le projet de Directive et encourage les Etats à en faire application d'une manière plus générale.

Concernant les motifs d'irrecevabilité proposés par le projet de Directive, le HCR souhaite faire les remarques suivantes:

Selon l'**article 25(d)**, une demande d'asile peut être considérée comme irrecevable si une demande d'extradition a été déposée par un Etat membre de l'UE ou par un pays tiers « sûr ». Le HCR estime que cette approche pose problème dans la mesure où elle mélange une décision relative à une demande d'asile à une procédure d'extradition de nature différente. Dans le contexte de la proposition de la Commission européenne de décision-cadre du Conseil relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres, le HCR a proposé que, dans de tels cas, la procédure d'asile soit suspendue et que, à l'issue des poursuites, en cas de condamnation ou d'acquiescement, l'examen de la demande

d'asile soit repris et conduit à son terme. Cela peut être fait soit par l'Etat dans lequel la procédure d'asile était initialement en cours soit en transférant la responsabilité de l'examen de la demande d'asile à l'Etat membre de l'UE ou au pays tiers « sûr » vers qui l'extradition a lieu.

Concernant l'**article 25(e)**, le HCR fait remarquer qu'une inculpation par une juridiction pénale internationale relève de l'exclusion et concerne donc le fond du dossier, qui implique potentiellement des questions juridiques complexes. Cela doit donc être examiné au stade de l'examen au fond de la demande et ne peut pas être examiné au stade de la recevabilité.

Le HCR constate en outre l'inclusion de la **notion de pays tiers « sûr »** à l'**article 25(c), 27 et 28** ainsi que les éléments définissant cette notion à l'**Annexe I**. Le HCR estime que l'applicabilité et par conséquent l'utilité de cette notion sont discutables dans la mesure où des pays actuellement situés à la périphérie de l'Union vont bientôt rejoindre l'UE.

Comme l'indiquent clairement le Préambule de la Convention de 1951 sur les réfugiés ainsi que de nombreuses Conclusions du Comité Exécutif, les questions de protection des réfugiés ont une dimension internationale et des solutions satisfaisantes ne peuvent pas être trouvées sans coopération internationale. C'est la raison pour laquelle le HCR accueille généralement favorablement les accords multilatéraux tels que ceux que l'UE a conclus pour établir les critères et les mécanismes de détermination de l'Etat responsable du traitement d'une demande d'asile dans l'objectif de garantir une réelle protection aux personnes concernées.

Les principales préoccupations du HCR concernant le concept de pays tiers « sûr » sont les suivantes:

Conformément à l'**article 28 (1)(a)**, les Etats membres peuvent chercher à transférer à un pays tiers la responsabilité du traitement d'une demande d'asile dans les cas où le requérant « a eu l'occasion de bénéficier de la protection des autorités de ce pays ». Le HCR estime qu'il est déplacé de déduire la responsabilité du pays tiers de la simple présence du requérant sur son territoire. Sa simple présence est souvent le résultat du hasard. Le HCR recommande donc que la dernière phrase de l'**article 28 (1)(a)** soit supprimée.

Le HCR est également réservé sur la disposition selon laquelle les Etats membres peuvent refuser l'accès à la procédure à un requérant – et l'expulser vers un pays tiers – uniquement parce que, selon l'**article 28 (1)(b)**, « *il y a lieu de penser que le demandeur en question sera admis (...)* ». Le HCR estime que le renvoi d'un demandeur d'asile vers un pays tiers ne devrait pas avoir lieu à moins que les conditions suivantes soient remplies:

- le pays tiers a *expressément* donné son accord pour réadmettre la personne sur son territoire et pour examiner sa demande d'asile; par conséquent, la garantie que *le pays tiers donne son accord pour admettre le requérant sur son territoire et pour examiner la demande d'asile sur le fond* doit être inscrite dans le projet;
- le pays tiers protégera le demandeur d'asile contre le *refoulement* et le traitera conformément aux normes fondamentales en matière de droits de l'homme jusqu'à ce qu'une solution durable soit trouvée, ce qui revient à dire que le pays est « sûr » pour le requérant en question; dans ce contexte, l'adhésion à la Convention de 1951 et au Protocole de 1967 ainsi que leur respect en pratique restent des facteurs essentiels;
- le demandeur a déjà un rapport ou des liens étroits avec le pays tiers de manière à ce qu'il semble raisonnable et équitable qu'on lui demande d'y déposer une demande d'asile en premier lieu; à cet égard, les intentions bien fondées du demandeur d'asile doivent être prises en compte autant que possible.

Sans ces garanties, les demandeurs d'asile peuvent facilement se retrouver "en orbite". La question de savoir si un pays est « sûr » ou pas n'est pas une question générique à laquelle il peut être répondu pour tout demandeur d'asile qui a posé le pied sur le territoire d'un pays donné. L'analyse pour savoir si le demandeur d'asile peut être transféré vers un pays tiers

pour l'examen de sa demande doit être menée sur une base individuelle. C'est la raison pour laquelle le HCR met en garde contre l'utilisation de listes de pays. Par conséquent, le HCR est fortement réservé par rapport à l'**article 27** de la proposition. La charge de la preuve ne pèse pas sur le demandeur d'asile pour établir que le pays n'est pas sûr mais sur le pays qui souhaite l'expulser de son territoire.

La "norme" des procédures accélérées

Il est révélateur que tout le chapitre du projet de Directive consacré aux décisions de premier ressort fasse référence uniquement aux procédures accélérées. A cet égard, le titre du chapitre prévu par le projet de Directive ne semble pas être bien choisi.

Les Etats membres ont intérêt à garantir des procédures efficaces d'une manière générale plutôt que d'introduire une série de procédures parallèles. Un moyen important pour garantir l'efficacité est de fixer des délais pour toutes les procédures, en particulier celles de premier ressort. Le HCR propose donc un **délai général** de trois mois pour prendre une décision en premier ressort sur une demande d'asile. Ce délai peut être étendu pour des raisons spécifiques comme la complexité d'un cas. L'expérience montre cependant que la grande majorité des demandes d'asile provient de ressortissants d'un nombre limité d'Etats sur la situation desquels une expertise peut être acquise. Le HCR estime qu'un tel délai général est plus efficace que le délai spécifique mentionné à l'**article 24**.

Des efforts visant à concilier la rapidité et la qualité de la prise de décision réduiraient également le nombre d'appels qui ont tendance à traîner en longueur. Dans certains Etats, cela nécessiterait probablement des ressources et une formation supplémentaires. Mettre l'accent sur une procédure inquisitoriale plutôt qu'accusatoire serait également utile pour obtenir les informations pertinentes de manière plus coopérative et sur la base de la confiance mutuelle.

Comme nous l'avons exposé dans nos commentaires antérieurs, il existe de nombreux moyens pour accélérer la procédure d'asile tels que: donner la priorité à des catégories spécifiques de demandes; fixer des délais d'appel plus courts mais raisonnables; réduire la durée de la procédure d'appel; simplifier et/ou mettre un ordre de priorité entre les appels et les révisions. Plutôt que mettre en place des procédures accélérées distinctes, la priorité au sein de la procédure normale pourrait être accordée à l'examen de certaines catégories clairement définies de demandes, comme les demandes manifestement infondées ou fondées et celles des mineurs demandeurs d'asile non accompagnés/séparés et d'autres personnes vulnérables.

Il faut dès le départ être attentif aux **demandes manifestement fondées** car elles concernent des personnes dont les cas peuvent non seulement être examinés rapidement et efficacement mais qui ont été si clairement exposés à une menace grave qu'ils méritent que la sécurité et la stabilité leur soient garanties dès que possible.

En ce qui concerne les **demandes manifestement infondées**, le HCR constate que l'**article 29(a)** ne prend pas en compte les situations relevant de la protection subsidiaire. Le HCR souhaite rappeler la Conclusion N°30 du Comité Exécutif selon laquelle les demandes manifestement sans fondement sont celles qui ne sont « pas relatives aux critères d'octroi du statut de réfugié... ni à aucun autre critère justifiant l'octroi de l'asile ». Comme cela est mentionné plus haut, l'asile dans ce contexte est plus large que le statut de réfugié selon la Convention de 1951 sur les réfugiés.

Le HCR est en désaccord avec l'**article 29(c)**, qui prévoit une procédure accélérée pour un demandeur qui « *est, de prime abord, exclu du bénéfice du statut de réfugié (...)* ». D'après l'expérience du HCR, les décisions d'exclusion du statut de réfugié sont complexes et nécessitent un examen minutieux de la demande d'asile non seulement en raison des conséquences graves pour le demandeur mais aussi pour que toutes les preuves utiles

puissent être obtenues et examinées au cours de la procédure de détermination. Le HCR recommande donc que ce paragraphe ne soit pas adopté.

Selon les **articles 30 et 31** et l'**Annexe II**, une demande peut également être considérée manifestement infondée si le requérant provient d'un « **pays d'origine sûr** ». Le HCR reconnaît que des demandes d'asile peuvent émaner de personnes provenant de pays dans lesquels il n'y a, en général, pas de risque grave de persécution. Le HCR ne s'oppose pas par principe à l'utilisation de cette notion comme un moyen procédural pour traiter ces demandes selon des procédures accélérées. Il serait cependant important de préciser plus clairement à l'article 31 que l'utilisation de ce moyen procédural n'accroît pas la charge de la preuve pour le demandeur d'asile et qu'il est indispensable d'examiner le bien fondé de chaque cas individuel.

L'**article 32** du projet de Directive énonce d'autres motifs pour traiter les demandes d'asile selon une procédure accélérée. D'après la Conclusion N° 30 (XXXIV) de 1983 du Comité Exécutif, les systèmes d'asile doivent être en mesure de traiter rapidement les cas de fraude manifeste, d'abus ou de déclaration inexacte. L'article 32 semble décrire les demandes relevant globalement de ces catégories mais des préoccupations concernant certaines de ces dispositions demeurent comme cela a été souligné dans des commentaires antérieurs. En particulier, l'**article 32(h)** semble hors des cas envisagés dans la Conclusion N° 30 du Comité Exécutif.

Nonobstant ce qui précède, le HCR estime qu'il est important de garder à l'esprit qu'une considération essentielle pour accélérer le traitement d'une demande d'asile est une considération pratique: la demande doit se prêter elle-même à un traitement et à une décision rapides.

Procédure distincte à la frontière

Le HCR constate que des dispositions relatives à la procédure à la frontière, distinctes et parallèles aux procédures normales et accélérées, sont prévues à la demande des Etats membres. Rien ne justifie que les exigences de bonne justice pour les demandes d'asile déposées à la frontière soient totalement différentes des exigences qui s'imposent pour les demandes déposées sur le territoire. Etant donné l'importance du témoignage personnel dans l'examen d'une demande d'asile, l'absence d'exigence d'un entretien personnel est particulièrement préoccupante. Le HCR recommande que les garanties fondamentales prévues aux Articles 7, 8(1), 9, 10(1), 11, 12 et 16(3) du projet de Directive soient incluses à l'**article 35(1)**.

En outre, étant donné qu'un maintien en zone d'attente ou en zone de transit équivaut généralement à un placement en rétention et qu'il ne peut pas être considéré comme un environnement favorable à la procédure de détermination du statut de réfugié, le maintien d'un demandeur d'asile à la frontière doit être aussi court que possible et susceptible de recours devant un tribunal. Il serait particulièrement important de donner la priorité aux demandes manifestement infondées et fondées au sein des procédures entamées à la frontière et de prévoir des exceptions et des mesures spécifiques pour les personnes vulnérables et les mineurs tout en respectant totalement le principe de l'unité de famille.

CHAPITRE IV – PROCEDURES DE RECOURS

Effet non suspensif des procédures de recours

Le HCR note avec satisfaction que les requérants ont droit à un recours effectif contre la décision prise sur leur demande d'asile dans la mesure où un recours devant « une juridiction » (un tribunal ou un organe indépendant et impartial) est prévu avec la possibilité d'un examen en fait et en droit.

Le HCR est préoccupé par le nombre important d'exceptions au principe de l'effet suspensif du recours contre une décision négative dans les cas énumérés aux **articles 39(2), 39(3), 39(4) et 40(1) et (3)**. Si un requérant n'est pas autorisé à attendre le résultat de son recours contre la décision de premier ressort sur le territoire de l'Etat membre, le recours contre cette décision n'est pas effectif. Même pour les demandes manifestement infondées telles que définies par la Conclusion N° 30 du Comité Exécutif, une forme de recours doit exister. Le HCR serait d'accord avec la proposition pour limiter l'automatisme de l'effet suspensif d'un recours dans des cas clairement définis de demandes manifestement infondées à condition qu'une juridiction ou une autre autorité indépendante ait examiné et confirmé le refus d'effet suspensif en prenant en compte les chances d'aboutissement du recours.

Le HCR estime que les garanties prévues au paragraphe précédent constituent une protection fondamentale étant donné la gravité potentielle des conséquences d'une détermination erronée en premier ressort. Cette exigence doit être prise en compte à la lumière de la nécessité de respecter le principe de *non-refoulement* dont les exceptions doivent être étroitement circonscrites. Ce principe doit être respecté dans tous les cas, que la décision négative soit prise dans le cadre d'une procédure de recevabilité mise en place pour appliquer le concept de pays tiers « sûr » ou dans le cadre d'un examen au fond.

A la lumière de ce qui précède, le HCR est préoccupé par les exceptions prévues à l'**article 39(2), 39(4)** et propose de modifier l'**article 39(3)** afin qu'il ne s'applique qu'aux cas considérés manifestement infondés. Le HCR estime que les exceptions à un recours contre une décision de ne pas accorder l'effet suspensif, telles que prévues à l'**article 40(3)(a), (3)(b) et (3)(d)** devraient être supprimées.

III. CONCLUSION

Le HCR mesure pleinement la détermination des Etats membres de l'Union européenne et l'initiative de la Commission en matière d'harmonisation des procédures d'asile dans le cadre du Traité d'Amsterdam. L'adoption d'un instrument communautaire relatif à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié aboutira, espérons-le, à des procédures d'asile plus équitables et plus efficaces dans l'Union.

Le HCR est cependant réservé par rapport à une harmonisation qui intègre les normes les moins élevées des législations nationales et des pratiques des différents Etats membres. Le risque d'harmonisation vers le bas sera, inévitablement, plus élevé si la Directive contient des possibilités importantes de dérogations ou de grandes marges d'appréciation. Le HCR espère fortement que la meilleure pratique, totalement conforme aux normes internationales, pourra prévaloir.

C'est avec cette préoccupation à l'esprit que le HCR a présenté les observations qui précèdent. Sur certains aspects de la proposition tels que les notions de « pays tiers sûr » et de « pays d'origine sûr » ou les procédures accélérées, le HCR constate que l'accent sur les mécanismes procéduraux risque d'éclipser les concepts et les principes fondamentaux que la procédure de détermination du statut de réfugié est censée respecter.

Le HCR a néanmoins pleinement conscience de la nécessité de mettre en place des **procédures efficaces** avant tout pour accroître la crédibilité du système d'asile. Les différentes propositions présentées plus haut auraient, selon le HCR, l'avantage non négligeable d'une plus grande efficacité sans sacrifier pour autant le principe d'équité. Il s'agit entre autres de:

- mettre en place une procédure unique pour examiner toutes les demandes de protection internationale afin d'éviter que des procédures distinctes aient besoin d'être engagées

pour la protection subsidiaire après le rejet final d'une demande au titre de la Convention de 1951 sur les réfugiés;

- fixer des délais courts spécifiques pour toutes les décisions prises en premier ressort;
- au sein de la procédure normale, donner un ordre de priorité pour certains types de demandes telles que les demandes manifestement infondées et les demandes manifestement fondées ainsi que des cas particuliers comme les enfants;
- mettre fortement l'accent sur la qualité de la prise de décision en premier ressort afin de réduire le nombre de recours, en accordant les ressources et la formation nécessaires;
- limiter les recours à un seul degré en fait et en droit;
- accélérer la procédure de recours pour les demandes manifestement infondées, y compris en réduisant les délais pour interjeter appel;
- prévoir un nombre limité d'exceptions définies précisément au principe de l'effet suspensif (automatique) de l'appel tout en prévoyant que la décision de ne pas accorder l'effet suspensif puisse être contrôlée et validée par un tribunal.

Afin de promouvoir une harmonisation plus poussée en matière de procédure d'asile dans l'UE, le HCR recommande également la mise en place d'un organe consultatif au plan européen pour surveiller les décisions prises par les autorités administratives en premier ressort et réduire progressivement les divergences en matière de jurisprudence. Le HCR serait disposé à apporter son expertise dans la mise en place et le fonctionnement d'un tel organisme. Parallèlement à un système efficace d'informations actualisées sur les pays d'origine mises à la disposition des décideurs nationaux, un tel organe consultatif pourrait contribuer à l'harmonisation des interprétations divergentes de la Convention de 1951 sur les réfugiés et de la Directive sur la définition.

Le HCR se réjouit de poursuivre le dialogue avec la Commission et les Etats membres sur ces aspects ainsi que sur d'autres questions importantes soulevées par d'autres instruments communautaires étroitement liés à ce texte.

**HCR, Genève
Janvier 2003**