



**Résumé des observations provisoires du HCR sur la proposition
de directive du Conseil relative à des normes minimales
concernant la procédure d'octroi et de retrait du
statut de réfugié dans les États membres**
(Document du Conseil 14203/04, Asile 64, 9 novembre 2004)

L'Office du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (« l'Office » ou « le HCR ») a publié des commentaires provisoires sur la proposition de directive du Conseil de novembre 2004 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (la « directive relative aux procédures d'asile »)¹. Ce résumé souligne les principales préoccupations du HCR.

Le HCR se réjouit que la directive entérine certains principes de base et certaines garanties fondamentales devant s'appliquer dans une procédure d'asile. Le HCR note toutefois que les exceptions et les dérogations possibles à ces garanties sont tellement larges qu'en pratique ces garanties minimales peuvent ne pas s'appliquer à un nombre considérable de demandeurs d'asile dans l'UE.

En outre, au cours des négociations relatives au projet de directive, le HCR a exprimé à plusieurs reprises ses graves préoccupations sur le fait qu'un certain nombre de dispositions du texte pourraient conduire à des violations du droit international. La plupart de ces dispositions figurent toujours dans la proposition. Si elles étaient transposées dans la législation nationale sans garanties supplémentaires, elles risqueraient de créer un grave danger de refoulement.

Dans la mesure où la directive définit des normes minimales communes pour les procédures nationales d'asile tout en permettant aux États membres de maintenir ou d'introduire des normes plus élevées dans leur législation nationale, le HCR prie instamment les États membres d'appliquer des dispositions plus favorables lorsque cela est nécessaire pour garantir, en pratique, la conformité au droit international des réfugiés et des droits de l'Homme.

¹ Commentaires provisoires du HCR sur la proposition de directive du Conseil européen relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres (Document du Conseil 14203/04, Asile 64) du 10 février 2005.

- **L'application de la notion de « pays tiers sûr » devrait être limitée et inclure une possibilité réelle de réfuter une présomption de sécurité (articles 27 et 35 bis)**

Le HCR est gravement préoccupé par le fait que la directive ne garantit pas que tous les demandeurs d'asile disposent d'**une possibilité réelle de réfuter la présomption** qu'un pays tiers est sûr dans leur cas particulier. Aucun demandeur ne devrait être totalement privé de l'accès à une procédure d'asile, y compris ceux en provenance de **pays désignés comme « pays tiers sûrs » par les parlements nationaux**. Etant donné l'absence de normes de procédure en matière de recours et le fait que la directive n'exige pas que les recours aient un effet suspensif, il existe un danger réel que l'intéressé soit renvoyé vers la persécution ou une menace grave en violation de la Convention de 1951 et des autres traités internationaux. Tandis que la directive prévoit au moins l'examen de la question de savoir si les demandeurs encourraient des risques de torture ou de traitements inhumains, cruels ou dégradants, en vertu du droit international, les **risques individuels allant au-delà de ce minimum devraient être examinés**, y compris la crainte de persécution pour les motifs de la Convention de 1951.

Le HCR s'inquiète tout particulièrement du fait **qu'aucune garantie ne s'applique à la procédure spécifique prévue à l'article 35 bis en cas provenance d'un pays tiers sûr**. Selon cette règle, le demandeur peut être totalement privé de l'accès à la procédure d'asile (et au territoire), y compris par des gardes frontières qui n'ont pas nécessairement les qualifications requises pour apprécier les besoins de protection internationale. Le HCR rappelle la nécessité pour les demandeurs d'avoir une possibilité réelle d'invoquer et de faire examiner toute raison qui pourrait empêcher leur éloignement vers un autre Etat pour des motifs liés au concept de « pays tiers sûr », **avant** que l'éloignement n'ait lieu. Il faudrait également prévoir un recours effectif susceptible d'être exercé **en pratique** contre une décision négative basée sur cette règle du « pays tiers sûr ».

Le HCR serait favorable à des accords multilatéraux garantissant l'accès à une protection effective plutôt que des procédures de « pays tiers sûr » se traduisant par une décision unilatérale visant à transférer la responsabilité de l'examen de la demande d'asile à un Etat tiers. Si les Etats membres souhaitent néanmoins avoir recours à la notion de « pays tiers sûr », certaines conditions devraient être remplies (voir les commentaires du HCR relatifs à l'article 27).

- **Les procédures accélérées devraient être limitées aux demandes clairement fondées ou clairement abusives ou manifestement infondées (article 23 § 4)**

Toutes les parties ont intérêt à ce que les procédures d'asile soient efficaces et équitables. Le HCR est toutefois préoccupé par le fait que l'article 23 § 4 de la directive permet un traitement **prioritaire ou accéléré dans un nombre important de cas**, pour des motifs qui ne sont pas nécessairement liés à la validité des demandes. Le HCR encourage les Etats à accélérer les prises de décision positive dans le cas des demandes manifestement fondées et accepte que les demandes soient examinées par ordre de priorité dans le cadre de la procédure normale, avec toutes les garanties nécessaires. Cependant, selon la proposition de directive, les conséquences du traitement prioritaire ou accéléré relèvent

en grande partie des Etats membres et peuvent conduire à des garanties considérablement réduites. La directive permet entre autres aux Etats de se dispenser de l'entretien personnel et d'autres conditions procédurales essentielles dans ces cas.

Par exemple, la directive prévoit que l'examen des demandes peut être accéléré pour la simple raison que le demandeur n'a pas déposé sa demande le plus tôt possible ou qu'il n'a pas rempli certaines conditions de forme ; qu'il a fait des déclarations incohérentes ; ou qu'il n'a pas fourni suffisamment d'informations concernant son identité. La plupart de ces demandes ne relèvent pas de la définition des demandes « clairement abusives » ou « manifestement infondées », c'est-à-dire des demandes « considérées si manifestement infondées qu'elles ne méritent pas un examen approfondi à chaque stade de la procédure » comme l'énonce la Conclusion No. 30 (XXXIV) de 1983 du Comité exécutif du HCR. Selon cette Conclusion, seules ces catégories limitées de demandes devraient se voir appliquer une procédure de révision plus simple. En outre, les catégories générales définies à l'article 23 § 4 a) à o) ne tiennent pas compte du fait que les demandeurs qui ne remplissent pas les conditions requises pour prétendre au statut de réfugié peuvent néanmoins avoir besoin d'une protection complémentaire. Ces demandes ne devraient pas être considérées comme manifestement infondées ou clairement abusives.

- **Les mêmes garanties minimales de procédure devraient s'appliquer à l'examen de toutes les demandes d'asile (Chapitre II, articles 24 et 35)**

Le HCR se félicite que soient reconnus des principes de base et des garanties fondamentales minimales comme le droit à un entretien personnel ; le droit de recevoir des informations et de communiquer avec le HCR ; le droit à l'assistance judiciaire et à la représentation ; le droit de ne pas être placé en rétention au seul motif de la demande d'asile et le droit à un « recours juridique effectif ». Le HCR est toutefois préoccupé par les **exceptions** et les possibilités de **déroger à ces normes minimales** dans un certain nombre de cas importants.

Le HCR regrette, par exemple, les **nombreuses limites que les Etats membres peuvent apporter aux entretiens personnels** (article 10 § 2 b), 10 § 2 c) et 10 § 3). Le témoignage personnel est souvent décisif pour la détermination du statut et peut être essentiel pour clarifier des erreurs ou des incohérences apparentes. Le fait de limiter les droits à l'entretien portera gravement atteinte à l'équité des procédures et à la justesse des décisions.

Le HCR estime que le droit à l'assistance judiciaire et à la représentation constitue une autre garantie fondamentale, en particulier dans les procédures d'asile complexes. La directive limite **l'assistance judiciaire et la représentation gratuites** aux recours contre les décisions négatives. Le droit à l'assistance judiciaire prévu à l'article 13 § 2 est en outre gravement limité par les exceptions énoncées à l'article 13 § 3 à § 5. Une assistance judiciaire et une représentation de qualité sont dans l'intérêt des Etats, dans la mesure où elles peuvent contribuer à garantir que les besoins de protection internationale sont identifiés au plus tôt. L'efficacité des procédures de première instance est de ce fait

également renforcée. Les exceptions au droit à l'assistance judiciaire gratuite ne devraient concerner que les cas où le demandeur dispose de moyens financiers adéquats.

En outre, l'article 24 permet aux États membres de **déroger aux normes procédurales de base** pour certains types de procédures. Il n'y a aucune raison que les demandeurs d'asile à la frontière et dans les zones de transit (article 35), par exemple, bénéficient de moins de garanties en termes de procédure que ceux qui déposent leur demande sur le territoire d'un Etat membre. Le HCR considère que les Etats doivent accorder les mêmes garanties minimales que celles figurant notamment au chapitre II de la directive à toutes les procédures d'asile. A tout le moins, les personnes vulnérables devraient être exemptées de ces procédures spéciales.

Le HCR regrette également les exceptions au principe selon lequel toutes les demandes d'asile devraient être examinées par **une autorité compétente**. L'Office craint que les décisions prises par d'autres autorités soient de qualité moindre, en raison du manque d'expertise et d'expérience appropriées ou d'accès aux informations pertinentes concernant les pays. Selon le HCR, le risque de refoulement est de ce fait accru. Le HCR recommande que les autorités autres que l'autorité responsable de la détermination prévue à l'article 3 bis § 1, telles que la police aux frontières, ne soient compétentes que pour enregistrer la demande d'asile et la transmettre à l'autorité responsable de la détermination qui se chargera de l'examiner.

Le HCR est également déçu que le projet de directive n'inclue pas de **garanties prenant en compte l'âge et le genre** et recommande que les Etats intègrent ces garanties dans leur législation nationale.

- **Le droit à un recours effectif devrait inclure l'effet suspensif (articles 6 et 38)**

Le HCR regrette que la directive garantisse seulement le droit de rester pendant la procédure de première instance (article 6). L'article 38 § 3 a) laisse aux États membres le soin de décider si un recours a un effet suspensif et quelles exceptions peuvent éventuellement s'appliquer. Compte tenu du nombre relativement élevé de décisions annulées suite à un recours et étant donné les conséquences potentiellement graves des décisions erronées prises en premier ressort, **l'effet suspensif des recours en matière d'asile** constitue une **garantie essentielle**. Pour qu'un recours juridique soit effectif, les demandeurs devraient être autorisés à rester dans l'Etat membre jusqu'à ce qu'il ait été statué sur leur recours. Le HCR prie instamment les Etats de veiller à ce que leur législation nationale prévoit l'effet suspensif des recours contre une décision négative. Les exceptions à l'effet suspensif automatique ne pourraient être autorisées que pour les demandes clairement abusives ou manifestement infondées, une demande d'autorisation de rester devant toutefois être possible dans ces cas.

- **Les demandeurs qui ont quitté le pays avant que l'examen au fond de leur demande ne soit terminé devraient avoir accès à cet examen en cas de retour (articles 19, 20, 33)**

Les demandeurs d'asile peuvent, pour diverses raisons, quitter le pays avant qu'un examen au fond de leur demande d'asile n'ait eu lieu. Les articles 19 et 20 de la directive donne aux Etats la possibilité de **rejeter ces demandes d'asile comme infondées**. En cas de retour, leur demande de protection peut être considérée comme une demande ultérieure au sens de l'article 33 de la directive et un examen au fond n'est requis que si de nouveaux éléments ou de nouvelles données sont présentées. L'accès à la procédure peut en outre être sérieusement limité en pratique. Cela pourrait signifier que les demandeurs d'asile renvoyés dans le cadre du dispositif Dublin II ou du concept de « pays tiers sûr » ne bénéficieraient pas nécessairement d'un examen au fond de leur demande.

Le HCR estime que toute demande d'asile devrait être examinée sur le fond, afin d'éviter un risque de refoulement. Un retrait explicite ou implicite de la demande devrait conduire à la clôture de la procédure et non au rejet de la demande. Les demandeurs devraient avoir la possibilité de reprendre ou de rouvrir la procédure d'asile.

- **Le concept de « pays d'origine sûr » devrait être appliqué restrictivement (articles 30, 30 bis, 30 ter)**

La notion de « pays d'origine sûr » peut être utilisée comme outil de procédure pour le traitement prioritaire ou accéléré des demandes dans des situations définies avec circonspection. Il est toutefois essentiel que **chaque cas soit examiné individuellement** sur le fond, comme le prévoit l'article 30. A cet égard, le HCR est préoccupé par le fait que, selon les termes de l'article 30 ter, **la charge de la preuve repose entièrement sur le demandeur d'asile**, qui a la responsabilité d'apporter la preuve qu'un pays n'est pas sûr. Tout demandeur doit se voir accorder une possibilité réelle de réfuter la présomption de sécurité, sans assumer une charge de la preuve plus élevée. L'obligation d'établir les faits pertinents reste une responsabilité commune au demandeur et à l'examineur.

Le HCR prend note des critères décrits dans l'Annexe II² mais considère que des **points de repère clairs** sont nécessaires pour déterminer à quel moment un pays peut être inclus dans la liste européenne commune des « pays d'origine sûrs » proposée par la directive. Le HCR regrette que la directive permette la possibilité d'introduire ou de maintenir des **listes nationales de pays d'origine sûrs** qui ne remplissent pas **les critères énoncés dans l'Annexe II pour les pays « sûrs »**. L'Office fait en outre remarquer qu'en principe **un pays ne peut pas être considéré comme « sûr » si cela ne concerne qu'une partie de son territoire**.

HCR
Mars 2005

² L'annexe II est également désignée comme « Annexe C à l'Annexe I » dans le document du Conseil 14203/04.