



Résolution 1471 (2005)¹

Procédures d'asile accélérées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

Assemblée parlementaire

1. Ces dernières années, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont été soumis à une pression de plus en plus intense pour traiter les demandes d'asile de façon rapide et efficace, d'où l'introduction de diverses procédures d'asile accélérées en Europe. Si l'expression «procédures d'asile accélérées» peut paraître simple au premier abord, elle recouvre des situations et des procédures variées.
2. Il convient de trouver un équilibre entre la nécessité pour les Etats de traiter les demandes d'asile d'une manière rapide et efficace, et leur obligation, toutefois, de donner accès à une procédure équitable de détermination de l'asile aux personnes qui ont besoin d'une protection internationale. Or «équilibre» ne signifie pas «compromis», car les Etats ne peuvent en aucun cas transiger avec leurs obligations internationales découlant de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés (Convention sur les réfugiés) et de son Protocole de 1967, ainsi que de la Convention européenne des Droits de l'Homme de 1950 (STE no 5) et de ses protocoles.
3. Il n'existe pas de définition commune des «procédures d'asile accélérées» au niveau international ou régional. L'expression indique seulement que certaines demandes sont traitées de façon plus rapide que d'autres.
4. L'Union européenne a fait une première tentative d'harmonisation des procédures d'asile, y compris des procédures accélérées, en parvenant à un accord politique sur une 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. Toutefois, cette proposition a fait l'objet de vives critiques de la part de différentes sources, dont le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), des ONG et aussi le Parlement européen. La proposition rassemblerait nombre de pratiques restrictives et très contestables, et reposerait sur le plus petit dénominateur commun. Au centre des préoccupations, il y a la crainte que la proposition ne garantisse pas que chaque demande d'asile fera l'objet d'un examen approprié et équitable, et qu'un recours effectif sera accessible en toutes circonstances. On craint qu'elle aboutisse au refoulement et entraîne des violations des droits des demandeurs d'asile protégés par la Convention européenne des Droits de l'Homme et d'autres traités européens et internationaux.
5. La grande diversité des cas de procédures accélérées et le grand nombre de procédures différentes appliquées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe augmentent le risque de voir les procédures d'asile en Europe se transformer en loterie pour demandeurs d'asile, avec un niveau de protection et une probabilité d'acceptation de la demande qui dépendraient du type de procédure appliquée dans le pays où la demande est faite.

1. Discussion par l'Assemblée le 7 octobre 2005 (32e séance) (voir [Doc. 10655](#), rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la population, rapporteur: M. Agramunt). Texte adopté par l'Assemblée le 7 octobre 2005 (32e séance).



6. L'Union européenne a fait un premier pas pour tenter d'harmoniser les procédures d'asile, y compris les procédures accélérées, avec la proposition de directive du Conseil, mais celle-ci ne va pas assez loin et il est urgent d'élaborer des lignes directrices de bonne pratique pour les procédures accélérées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Ces lignes directrices sont nécessaires pour les procédures accélérées dans leur ensemble ou pour certains de leurs aspects qui posent particulièrement problème.

7. Les aspects de la procédure accélérée particulièrement problématiques sont de quatre ordres. Ils concernent l'application de la notion de pays d'origine sûr, l'application du principe du pays tiers sûr, y compris le principe du «pays tiers particulièrement sûr», les procédures adoptées de traitement des demandes d'asile aux frontières et le droit de recours avec effet suspensif. Ces quatre points liés aux procédures accélérées soulèvent un certain nombre de craintes. Il s'agit notamment du risque de refoulement, de la situation particulière des groupes vulnérables – comme les enfants et les victimes de torture, de violence sexuelle ou de traite – et du refus d'accès à des garanties de procédure minimales, comme le droit à l'aide judiciaire et à la représentation, le droit à un entretien individuel, ainsi que le droit à un interprète.

8. C'est pourquoi l'Assemblée parlementaire invite les gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe à prendre les mesures suivantes:

8.1. en ce qui concerne l'utilisation générale des procédures accélérées:

1. respecter un équilibre entre la nécessité de traiter les demandes d'asile de façon rapide et efficace, et la nécessité de ne pas transiger sur les obligations internationales, notamment celles découlant de la Convention de 1951 sur les réfugiés et de son Protocole de 1967, ainsi que de la Convention européenne des Droits de l'Homme de 1950 et de ses protocoles;
2. faire en sorte que le principe de non-refoulement, qui constitue la pierre angulaire de la protection internationale des réfugiés, soit respecté: «Aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques» (article 33 de la Convention sur les réfugiés de 1951);
3. limiter l'usage des procédures accélérées aux cas manifestement bien fondés, permettant une décision positive rapide sur la demande d'asile, ou bien aux cas d'abus manifestes ou clairement infondés;
4. dans certaines circonstances, la prise en compte globale de l'accélération des cas clairement infondés ou d'abus manifeste pourrait être extrêmement efficace lors du recours, en fixant des délais de recours, certes raisonnables, mais plus courts;
5. appliquer les mêmes garanties minimales de procédure pour toutes les demandes d'asile;
6. faire en sorte que les décisions prises en première instance soient de bonne qualité car c'est le meilleur moyen d'accélérer la procédure d'asile;

8.2. en ce qui concerne le principe du pays d'origine sûr:

1. adopter des mécanismes de protection clairs et démontrables destinés à garantir un accès effectif à une procédure de détermination de l'asile pouvant conduire à l'octroi du statut de réfugié ou à d'autres formes de protection internationale;
2. faire en sorte que la charge de la preuve ne soit pas renversée, que le demandeur n'ait pas à prouver qu'un pays n'est pas sûr et qu'il ait une possibilité effective de réfuter la présomption de sûreté;
3. prendre garde, lors de l'adoption d'une liste de pays d'origine sûrs dans le cadre de la proposition de directive du Conseil européen, de ne pas affaiblir les normes de protection des demandeurs d'asile venant des pays concernés et de ne pas remettre en cause le principe de la protection des réfugiés qui est fondé sur la situation individuelle du demandeur d'asile plutôt que sur une analyse générale et une évaluation du pays;
4. faire en sorte qu'il y ait des garanties adéquates quand une partie d'un pays est déclarée sûre, assurer les possibilités raisonnables de déplacements internes;
5. faire en sorte que la notion de pays d'origine sûr soit utilisée le moins possible;

8.3. en ce qui concerne le concept de pays tiers sûr, y compris la notion de «pays tiers particulièrement sûr»:

1. prendre note de la décision de recevabilité de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 7 mars 2000 dans l'affaire T.I. c. Royaume-Uni, décision de recevabilité du 7 mars 2000, Requête no 43844/98, selon laquelle l'application du concept de pays tiers sûr ne dispense pas un pays de ses

devoirs en vertu de l'article 3 qui interdit la torture et les peines ou traitements inhumains ou dégradants, même en vertu de la Convention de Dublin relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes;

2. faire en sorte que l'utilisation de cette notion reste strictement limitée et que chaque demande individuelle soit examinée avec les garanties suivantes, en se fondant sur la Recommandation no R (97) 22 du Comité des Ministres aux Etats membres énonçant des lignes directrices sur l'application de la notion de pays tiers sûr:

ratification et mise en œuvre par le pays tiers de la Convention de 1951 sur les réfugiés et des autres traités internationaux pertinents en matière de droits de l'homme, dont la Convention européenne des Droits de l'Homme, pour les Etats européens;

existence, en droit et en pratique, d'une procédure d'asile efficace dans le pays tiers;

lien véritable et étroit entre le demandeur et le pays tiers;

accord formel du pays tiers pour accepter le demandeur et pour assurer une procédure de détermination complète et équitable, ainsi qu'une protection contre le refoulement;

preuve de la sûreté d'un pays tiers pour un demandeur d'asile à la charge du pays d'asile et possibilité pour le demandeur d'asile de renverser la présomption de sûreté;

exemption des personnes vulnérables, notamment des enfants séparés et des personnes souffrant d'un traumatisme dû à la torture ou à d'autres mauvais traitements, comme la violence sexuelle ou liée au sexe, de l'application de la notion de pays tiers sûr;

8.4. en ce qui concerne les demandeurs à la frontière:

1. veiller, conformément au principe de non-discrimination, à ce que tous les demandeurs d'asile soient enregistrés à la frontière et aient la possibilité de déposer une demande d'octroi du statut de réfugié;
2. faire en sorte que tous les demandeurs d'asile, que ce soit à la frontière ou à l'intérieur du pays, bénéficient des mêmes principes et garanties pour leur demande d'octroi du statut de réfugié;
3. assurer l'adoption de lignes directrices claires et juridiquement contraignantes sur le traitement des demandeurs d'asile aux frontières, dans le respect du droit et des normes internationales des droits de l'homme et des réfugiés;

8.5. en ce qui concerne le droit de recours avec effet suspensif: faire en sorte que le droit à un recours effectif de l'article 13 de la Convention européenne des Droits de l'Homme soit respecté, notamment le droit de faire appel d'une décision négative et le droit de suspendre l'exécution des mesures jusqu'à ce que les autorités nationales aient examiné leur compatibilité avec la Convention européenne des Droits de l'Homme;

8.6. en ce qui concerne les demandeurs sans papiers ou munis de faux papiers: faire en sorte que l'absence de papiers ou l'usage de faux papiers ne rende pas, en soi, une demande frauduleuse ou n'entraîne pas un rejet de cette demande;

8.7. en ce qui concerne les délais: s'abstenir de l'application automatique et mécanique de délais courts pour le dépôt d'une demande, en tenant compte des conclusions de la Cour européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire Jabari c. Turquie, arrêt du 11 juillet 2000, Requête no 40035/98, dans laquelle elle a considéré que l'application automatique et mécanique d'un délai court de cinq jours pour déposer une demande d'asile n'était pas compatible avec les valeurs fondamentales consacrées par l'article 3 de la Convention;

8.8. en ce qui concerne la durée de la procédure: ne pas privilégier la rapidité aux dépens de l'équité et prévoir des délais raisonnables pour assurer l'accès aux principales garanties de procédure;

8.9. en ce qui concerne l'utilisation de procédures accélérées pour les demandeurs représentant un danger pour la sécurité nationale ou l'ordre public, ou quand on envisage d'appliquer les clauses d'exclusion en vertu de l'article 1.F de la Convention sur les réfugiés: faire en sorte que de tels cas soient exemptés de procédures accélérées et assurer l'accès aux garanties de procédure, et qu'il soit tenu compte des Lignes directrices sur les droits de l'homme et la lutte contre le terrorisme, adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 11 juillet 2002, ainsi que de la Recommandation Rec(2005)6 du Comité des Ministres aux Etats membres relative à l'exclusion du statut de réfugié dans le contexte de l'article 1.F de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés.

8.10. en ce qui concerne la détermination et l'entretien individuels pour tous les demandeurs d'asile:

1. respecter le principe bien établi selon lequel les demandeurs d'asile ont droit à une détermination individuelle du statut de réfugié;
2. veiller à ce que tous les demandeurs d'asile bénéficient d'un entretien personnel dans une langue qu'ils comprennent, et d'une aide juridictionnelle gratuite lors de l'audition de première instance et durant toute la procédure de recours;

8.11. en ce qui concerne les exemptions de procédures accélérées: en exclure certaines catégories de personnes en raison de leur vulnérabilité et de la complexité de leur cas, notamment les enfants séparés ou mineurs non accompagnés, les victimes de torture, de violences sexuelles ou de la traite, ainsi que les cas qui posent des problèmes en vertu des clauses d'exclusion de la Convention de 1951 sur les réfugiés;

8.12. en ce qui concerne la détention:

1. éviter, d'une manière générale, de placer les demandeurs d'asile en détention. La détention doit constituer une exception et sa durée être réduite au minimum;
2. si ce n'est pas possible, veiller à les séparer des détenus en attente d'une condamnation pénale ou déjà condamnés; en outre, assurer systématiquement l'accès à une assistance judiciaire effective à toutes les étapes de la procédure, ainsi que les services d'interprètes compétents et qualifiés;
3. faire en sorte que les motifs de la détention soient limités et fassent l'objet d'une liste exhaustive, avec des garanties suffisantes, y compris celles prévues par l'article 5 de la Convention européenne des Droits de l'Homme;
4. permettre à des organisations indépendantes de contrôler les lieux de détention, y compris les zones de transit international;

8.13. en ce qui concerne les conditions sociales, apporter une assistance sociale adéquate, ainsi qu'une assistance médicale, aux demandeurs d'asile, tout au long de la procédure de traitement de leur demande, y compris au stade du recours;

8.14. en ce qui concerne le processus de décision, veiller à ce que tous les fonctionnaires qui ont affaire aux demandeurs d'asile suivent une formation adaptée et aient accès aux sources d'information et de recherche nécessaires pour mener à bien leur mission, en tenant compte du sexe et de l'âge des personnes concernées, ainsi que de la situation particulière des victimes de torture et de mauvais traitements comme les victimes de violence sexuelle et d'autres formes de violence liées au sexe;

8.15. en ce qui concerne le rôle du HCR, soutenir ses activités de contrôle et de renforcement des capacités en matière de procédure d'asile en général, et de procédures d'asile accélérées en particulier, ainsi qu'assurer l'accès du HCR aux endroits principaux dont les zones frontalières.

9. L'Assemblée invite également le Conseil de l'Union européenne à tenir compte des considérations ci-dessus, concernant l'utilisation des procédures accélérées, lors des futurs débats sur l'adoption d'une 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. L'Assemblée invite également le Conseil de l'Union européenne à tenir compte des commentaires et critiques du Parlement européen, du HCR et des ONG concernant cette proposition de directive.

10. L'Assemblée invite en outre le HCR à continuer son important travail de contrôle et de renforcement des capacités, conforme à son rôle de supervision, notamment ses activités de formation des fonctionnaires qui s'occupent des demandeurs d'asile, aux niveaux national et régional.