Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire
https://pace.coe.int

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Doc. 11990
15 juillet 2009

Améliorer la qualité et la cohérence des décisions en matière d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

Rapport[1]
Commission des migrations, des réfugiés et de la population
Rapporteur: M. Boriss CILEVIČS, Lettonie, Groupe socialiste

Résumé

Les décisions en matière d'asile prises dans les Etats membres du Conseil de l'Europe présentent des insuffisances majeures au niveau de leur qualité et de leur cohérence. Les différences de taux d'acceptation en 2007 – de 1 à 39 % – entre les pays qui reçoivent un nombre relativement élevé de demandeurs d'asile en sont la preuve. La situation est encore plus frappante lorsqu'on se penche sur certains groupes spécifiques de demandeurs d'asile. Par exemple, toujours en 2007, le taux d'acceptation des Irakiens qui cherchaient à trouver refuge en Europe a varié de 0 à 81 %.

Les très faibles taux de reconnaissance dans certains Etats, ou pour certains groupes de demandeurs d'asile peuvent, être dus à des difficultés d'accès à la procédure d'asile, à l'insuffisance de garanties procédurales dans les procédures d'asile, à des interprétations restrictives et divergentes des critères d'éligibilité, à un manque d'informations objectives et fiables sur le pays d'origine, à un défaut d'appréciation des faits, notamment une culture de l'incrédulité dans les décisions d'asile, à des pressions politiques, à une formation insuffisante des autorités compétentes et de leur agents, ou à plusieurs de ces facteurs à la fois.

Le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe devrait être invité à élaborer des lignes directrices pour remédier aux difficultés soulignées ci-dessus. Ces lignes directrices devraient encourager les Etats membres du Conseil de l'Europe à développer des normes plus élevéesde protection, reposant sur leurs propres normes nationales en matière de droits de l'homme ou un élan humanitaire et reflétant la nature de la Convention européenne des droits de l'homme en tant que standard minimum paneuropéen. Par ailleurs, le Comité des Ministres devrait réfléchir à un mécanisme de contrôle de la qualité et de la cohérence des décisions en matière d'asile et, pour ce faire, envisager l'établissement de lignes directrices visant à harmoniser les données relatives à l'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, tenant compte des travaux déjà réalisés par l'Union européenne. Le Comité des Ministres devrait par ailleurs réexaminer la formation au traitement des demandes d'asile dans les Etats membres et élaborer des programmes de formation, des outils et des bases de données de la jurisprudence relative aux décisions en matière d'asile en l'Europe.

Enfin, il est urgent pour le Comité des Ministres de mettre en place un nouveau comité intergouvernemental ayant pour mandat permanent d'examiner les questions relatives à l'asile et aux réfugiés, afin de poursuivre les travaux de l'ancien Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR).

1. Renvoi en commission: Doc. 11103, Renvoi n° 3305 du 22 janvier 2007.

Sommaire **Page**

A. Projet de résolution 3
B. Projet de recommandation 6
C. Exposé des motifs par M. Cilevičs, rapporteur 8
1. Introduction 8
2. Initiatives pertinentes de l'Union européenne 9
3. Analyse des statistiques concernant les taux d'acceptation 10
3.1. Comparaison des taux d'acceptation 10
3.2. Analyse des taux d'acceptation pour des groupes spécifiques 12
3.3. Recours 13
3.4. Protection complémentaire 14
4. Raisons expliquant les écarts de taux d'acceptation 14
4.1. Difficultés d'accès à la procédure d'asile 14
4.2. Insuffisance des garanties procédurales, y compris au niveau de l'appel 15
4.3. Interprétations restrictives et divergentes des critères d'éligibilité 18
4.4. Qualité des données factuelles, des témoignages personnels et des informations relatives au pays d'origine 21
4.5. Appréciation des faits 22
4.6. Formation des personnes impliquées dans les décisions en matière d'asile 22
4.7. Pressions politiques 23
5. Rôle du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés 23
6. Rôle de la Cour européenne des droits de l'homme 24
6.1. Application de la Convention européenne des droits de l'homme aux affaires d'asile 24
6.2. Mesures provisoires – Règle 39 25
6.3. Implications pour la qualité et la cohérence des décisions en matière d'asile 25
7. Bonnes pratiques visant à améliorer la qualité et la cohérence des décisions en matière d'asile 26
7.1. Initiative Qualité du HCR au Royaume-Uni 26
7.2. Projet pour la mise en place d'un mécanisme d'évaluation, d'assurance et de qualité des systèmes d'asile du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, dans la sous-région d'Europe centrale (ASQAEM) 28
7.3. Le Curriculum européen en matière d'asile 28
8. Conclusions 29

A. Projet de résolution

1. Les taux d'acceptation des demandes d'asile en Europe varient radicalement selon les pays, mettant ainsi en lumière des insuffisances majeures au niveau de la qualité des décisions prises par les Etats membres du Conseil de l'Europe en matière d'asile. Comme preuve, en 2007, les taux d'acceptation ont considérablement varié, de 1 % à 39 %, entre les pays qui reçoivent un nombre élevé de demandeurs d'asile. La situation est encore plus frappante lorsqu'on se penche sur certains groupes spécifiques de demandeurs d'asile. A titre d'exemple, toujours en 2007, le taux d'acceptation des Irakiens qui cherchaient à trouver refuge en Europe se situait dans une fourchette de 0 à 81 %.

2. Les très faibles taux de reconnaissance observés dans certains pays, ou pour certains groupes de demandeurs d'asile, peuvent être dus à des difficultés d'accès à la procédure d'asile, à l'insuffisance de garanties procédurales dans les procédures d'asile, à des interprétations restrictives et divergentes des critères d'éligibilité, à un manque d'informations objectives et fiables sur le pays d'origine, à un défaut d'appréciation des faits, notamment une culture de l'incrédulité dans les décisions d'asile, à des pressions politiques, à une formation insuffisante des autorités compétentes et de leur agents, ou à plusieurs de ces facteurs à la fois.

3. Les décisions en matière d'asile sont parfois incohérentes au sein d'un même pays, mais aussi entre Etats membres du Conseil de l'Europe, mais aussi. Cette incohérence signifie que des demandes d'asile similaires sont traitées différemment. Or, une telle situation porte atteinte à la prééminence du droit et est foncièrement injuste. Il est vrai que les Etats membres reçoivent des demandeurs d'asile originaires de différents pays, dont le besoin de protection est susceptible de varier. Malgré cela toutefois, les écarts entre les taux d'acceptation continuent souvent de croître.

4. Selon les pays, on constate également des écarts importants entre le nombre d'octrois du statut de réfugié et le nombre d'octrois d'une protection complémentaire (notamment la protection au titre de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la protection subsidiaire et d'autres formes de protection humanitaire).

5. Les différences sont parfois encore plus frappantes lorsqu'on se penche sur les taux d'acceptation de demandes concomitantes de certains pays d'origine, ou groupes ethniques, spécifiques, en fonction du pays où est déposée la demande. C'est le cas pour les demandeurs d'asile venant de Tchétchénie, d'Irak, d'Afghanistan et les Roms du Kosovo. Par exemple, le taux d'acceptation des personnes venant de Russie (essentiellement des Tchétchènes) qui demandent protection a oscillé entre 0 et 80 % selon les pays ayant accueilli un nombre important de personnes appartenant à ce groupe.

6. Dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, jusqu'à 50 %, voire plus dans certains cas, des décisions de première instance relatives à l'asile sont annulées en appel, ce qui fait douter de la fiabilité et de la qualité de ces décisions. L'introduction d'un recours retarde non seulement la prise de décision finale, mais augmente le coût de la procédure et le sentiment d'incertitude pour le demandeur d'asile et les membres de sa famille. Par ailleurs, tous les Etats ne prévoient pas de recours de plein droit suspensif (tel qu'une procédure d'appel ou de contrôle juridictionnel qui suspende réellement une mesure d'exécution dont les conséquences sont potentiellement irréversibles), comme exigé par la CEDH.

7. Toutes les décisions en matière d'asile devraient s'inspirer des principes et objectifs fondamentaux des droits de l'homme ainsi que de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et son protocole de 1967 (Convention de Genève), plutôt que de considérations politiques. Tout système d'asile doit traiter de manière équitable, humaine et efficace, tant les personnes qui nécessitent une protection internationale que celles dont la demande en la matière a été rejetée.

8. Il est important d'améliorer la qualité et la cohérence des décisions en matière d'asile et de s'attacher à réduire les écarts majeurs entre les taux d'acceptation, que ce soit d'un pays à l'autre ou au sein d'un même pays. A cette fin, l'Assemblée parlementaire invite instamment les Etats membres du Conseil de l'Europe:

8.1. à garantir l'accès à la procédure d'asile:

8.1.1. en veillant à ce que le renforcement des contrôles aux frontières, sur terre ou en mer, n'empêche pas les demandeurs d'asile d'accéder au système d'asile. Lorsque des contrôles aux frontières sont mis en place, il convient de s'assurer que la protection offerte soit la même que celle apportée sur le territoire du pays et d'instaurer une surveillance aux frontières impliquant les autorités nationales chargées du contrôle aux frontières, des organisations non gouvernementales et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR);

8.1.2. en communiquant aux demandeurs d'asile des informations détaillées sur les procédures auxquelles ils sont confrontés dans une langue compréhensible, et en autorisant le HCR, les conseillers juridiques et les représentants des ONG à accéder aux demandeurs d'asile dans les meilleurs délais, notamment à ceux qui sont placés en rétention et dans les zones de transit des aéroports et des ports;

8.1.3. en supprimant les entraves pratiques à la procédure d'asile telles que les délais excessivement courts ou appliqués automatiquement pour déposer une demande, les restrictions linguistiques pour remplir les formulaires et les problèmes d'accès à des interprètes compétents;

8.1.4. en prévoyant un entretien personnel aux fins d'examiner chaque demande d'asile;

8.1.5. en fournissant gratuitement une assistance juridique et une représentation, conformément aux règles nationales pertinentes en matière d'aide juridique, au stade du recours mais aussi dès le début de la procédure d'asile;

8.2. à garantir la pleine conformité avec les droits fondamentaux des critères d'éligibilité pour prétendre à l'asile et à une protection complémentaire:

8.2.1. en veillant à prendre pleinement en compte les formes de persécution liées au sexe, ou affectant spécifiquement les enfants, et à faire preuve de sensibilité à ces questions lors de l'appréciation des éléments de preuve;

8.2.2. en clarifiant et en harmonisant l'approche de la persécution par les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, ainsi que la prise en compte des possibilités de trouver un lieu sûr dans le pays d'origine («l'option de la fuite intérieure») où les personnes peuvent se réfugier ou retourner;

8.2.3. en garantissant la mise en place de normes minimales communes (et non pas l'application d'une politique de nivellement par le bas) sur le recours à diverses formes de protection complémentaire, de manière à refléter clairement les obligations juridiques en vertu de la CEDH et d'autres obligations et instruments des droits de l'homme applicables en cas d'impossibilité de renvoyer les demandeurs d'asile;

8.2.4. en garantissant un statut similaire aux bénéficiaires du statut de réfugié et d'une protection complémentaire;

8.3. à améliorer les garanties procédurales, y compris de l'appel:

8.3.1. en concentrant les ressources dès la phase initiale de la procédure d'asile, en tant que moyen essentiel de parvenir à une meilleure cohérence et qualité des décisions en matière d'asile et de garantir qu'elles soient prises rapidement, afin d'éviter les pertes de temps, d'énergie et d'argent occasionnées par de longues procédures d'appel;

8.3.2. en supprimant l'ensemble des pratiques procédurales qui violent la CEDH et/ou donnent lieu à des appréciations erronées qui augmentent le risque de refoulement. Il s'agit notamment des délais excessivement courts ou automatiques, des recours non suspensifs et des normes peu élevées du contrôle en appel;

8.3.3. en traitant de manière équitable et efficace les demandes d'asile, sans compromettre la qualité ou la cohérence des décisions, et en recourant à des procédures accélérées uniquement à titre exceptionnel lorsque la demande est clairement abusive ou manifestement infondée. Les procédures d'asile accélérées ne devraient pas être employées à l'égard de personnes en situation de vulnérabilité (dont les mineurs/enfants non accompagnés et/ou séparés, les survivants de tortures, les victimes de violence sexuelle ou de traite et les personnes atteintes d'une incapacité mentale et/ou physique) ou dans les affaires complexes;

8.3.4. en traitant les demandes d'asile de manière à garantir la dignité de l'être humain, l'intérêt supérieur de l'enfant et l'unité de la famille;

8.3.5. en s'abstenant d'employer des listes de pays d'origine sûrs ou de pays tiers sûrs, afin de garantir un examen individuel de chaque demande d'asile, en examinant avec rigueur la situation particulière de chaque demandeur vis-à-vis du pays concerné. Le demandeur d'asile doit être en mesure de réfuter une présomption de sûreté de son pays. Par ailleurs, les Etats doivent avoir la garantie que les pays faisant l'objet d'une demande d'asile assureront une protection effective de chaque demandeur d'asile, en vue de satisfaire pleinement aux obligations posées par la CEDH;

8.3.6. en veillant à ce que toutes les décisions relatives à une demande de protection internationale soient motivées en fait et en droit;

8.4. à améliorer la qualité des informations et des éléments factuels employés, et de leur appréciation:

8.4.1. en garantissant une évaluation objective du témoignage et de la crédibilité du requérant, en lui accordant au besoin le bénéfice du doute;

8.4.2. en préparant, au besoin, des informations et des notes d'orientation relatives aux pays d'origine actualisées à l'attention des décideurs à tous les niveaux, y compris des juges, et en publiant la jurisprudence principale afin de contribuer à la cohérence et à la qualité des décisions;

8.5. à assurer une formation et un soutien appropriés à toutes les personnes impliquées dans les procédures d'asile et à mettre en place un mécanisme de suivi permanent desdites procédures:

8.5.1. en veillant à former au droit international des réfugiés et aux normes relatives aux droits de l'homme toutes les personnes impliquées dans les procédures d'asile, notamment les juges. Une formation en matière de communication transculturelle et de sensibilité pour les questions liées au sexe et à l'âge, ainsi qu'à la conduite d'entretiens avec des enfants, devrait également être dispensée. Il conviendrait aussi de fournir des conseils et une assistance afin d'aider les personnes travaillant dans le domaine de l'asile à traiter les problèmes souvent rencontrés (tels que le syndrome du «burn-out» associant fatigue, perte d'intérêt, sentiment d'être dépassé, et culture de l'incrédulité);

8.5.2. en s'assurant que chaque demande d'asile est examinée séparément et de manière approfondie par plus d'un décideur compétent disposant de ressources adéquates, notamment d'un délai suffisant;

8.5.3. en effectuant un audit régulier des procédures d'asile, au besoin en consultation et coopération avec le HCR, en tenant compte des bonnes pratiques établies, y compris des programmes tels que «l'Initiative qualité» au Royaume-Uni;

8.5.4. en soutenant l'Association internationale des juges spécialistes du droit des réfugiés dans ses activités de formation des juges, d'organisation de conférences et de recueil des précédents jurisprudentiels européens en vue de produire une base de données y afférente facilement accessible.

9. L'Assemblée invite l'Union européenne:

9.1. 1 à prendre en compte les recommandations formulées dans cette Résolution en mettant en œuvre son régime d'asile européen commun et à veiller à ce que la cohérence ne soit pas renforcée aux dépens des garanties procédurales et à ce que les normes minimales ne deviennent pas des normes maximales;

9.2. à revoir de toute urgence le Règlement de Dublin II et le mécanisme de «pays sûr», qui partent du principe erroné que les normes de protection sont les mêmes dans toute l'Europe;

9.3. à accorder la priorité – lors de la mise en place du Bureau européen d'appui en matière d'asile – à la question de l'amélioration de la qualité et de la cohérence des décisions en matière d'asile en Europe;

9.4. à promouvoir le partage des responsabilités entre les Etats membres de l'Union européenne pour soulager le fardeau qui pèse sur les Etats faisant face à l'arrivée massive de demandeurs d'asile, et les aider à renforcer leurs capacités pour qu'ils soient en mesure de relever les défis futurs en matière d'asile;

9.5. à accorder la priorité, dans ses révisions de la Directive de qualification et de la Directive relative aux procédures d'asile, à la suppression des dispositions en conflit avec la CEDH et d'autres instruments internationaux.

10. L'Assemblée invite le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à continuer d'évoquer la question de la qualité et de la cohérence des décisions en matière d'asile dans ses travaux sur les différents Etats membres et à mettre à profit son réseau d'institutions nationales des droits de l'homme afin d'élaborer un rapport thématique sur ce sujet à l'intention de l'ensemble des Etats membres.

B. Projet de recommandation

1. Rappelant sa Résolution … (2009) «Améliorer la qualité et la cohérence des décisions en matière d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe», l'Assemblée parlementaire attire l'attention sur les différences importantes dans les taux de reconnaissance des demandeurs d'asile dans les Etats membre du Conseil de l'Europe.

2. L'Assemblée estime que des mesures beaucoup plus importantes devraient être prises pour améliorer la qualité et la cohérence des décisions en matière d'asile dans les Etats membres, dans l'intérêt de ces derniers et des intéressés. Aussi invite-t-elle le Comité des Ministres:

2.1. à établir des lignes directrices destinées à améliorer la qualité des décisions prises en matière d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Ces lignes directrices devraient prendre en considération sept sujets de préoccupation particuliers: les difficultés d'accès aux procédures d'asile, l'insuffisance de garanties procédurales dans les procédures d'asile, les interprétations restrictives et divergentes des critères d'éligibilité, le manque d'informations objectives et fiables sur le pays d'origine, le défaut d'appréciation des faits, les pressions politiques exercées sur le processus d'asile et la formation insuffisante des autorités compétentes et de leurs agents. Elles devraient par ailleurs tenir compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de textes tels le Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié édité par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) et les normes énoncées dans les Lignes directrices du HCR sur la protection internationale, ainsi que «l'Initiative qualité» développée par le HCR, notamment au Royaume-Uni;

2.2. à établir des lignes directrices pour la collecte et l'harmonisation des données relatives à l'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, établissant des repères clairement définis concernant l'échange d'informations, et prenant en compte le règlement (CE) n° 862/2007 du 11 juillet 2007 du Parlement européen et du Conseil relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale [2007] OJ L 199/23;

2.3. à réexaminer le programme de formation au traitement des demandes d'asile de l'ensemble des Etats membres, en tenant compte des travaux déjà réalisés et des meilleures pratiques adoptées par les Etats membres, des principes applicables du droit des réfugiés, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et des autres normes pertinentes du Conseil de l'Europe;

2.4. à élaborer des programmes de formation et des outils destinés aux personnes impliquées dans les procédures d'asile, notamment dans les domaines précis des techniques d'entretien, des rapports avec les demandeurs d'asile vulnérables et avec les interprètes, de la recherche et de l'utilisation d'informations sur les pays d'origine, de l'évolution du droit international en matière de droits de l'homme et de réfugiés, ainsi que de l'élaboration des décisions;

2.5. à inciter les Etats membres à partager les informations dont ils disposent sur les pays d'origine et les décisions jurisprudentielles importantes, notamment en mettant en place une base de données commune aux Etats membres du Conseil de l'Europe;

2.6. à étudier plus en détail l'ampleur du problème que constitue le manque de représentation et d'assistance juridiques des demandeurs d'asile dans les Etats membres en tant que limitation d'accès à la justice qui en découle;

2.7. à envisager la mise en place d'un mécanisme de suivi, chargé d'évaluer la qualité et la cohérence des décisions en matière d'asile en Europe;

2.8. à mettre en place au sein du Conseil de l'Europe un nouveau comité permanent chargé d'examiner les questions relatives à l'asile, en remplacement du Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR);

2.9. à veiller à ce que les lignes directrices relatives aux procédures d'asile accélérées, telles qu'adoptées par le Comité des Ministres, ne soient pas mises en œuvre de manière à faire le choix du plus petit dénominateur commun des Etats membres du Conseil de l'Europe;

2.10. à recenser et promouvoir les meilleures méthodes de formation appliquées par les Etats membres du Conseil de l'Europe.

3. L'Assemblée invite également le Comité des Ministres à prendre une nouvelle fois acte de la Recommandation 1440 (2000) relative aux restrictions au droit d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, et:

3.1. à élaborer un instrument européen destiné à harmoniser les politiques d'asile, en vue d'améliorer le degré de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile en Europe;

3.2. à charger le Comité directeur pour les droits de l'homme de réfléchir encore à la proposition d'inscription du droit d'asile dans la CEDH, en vue de garantir le même niveau de protection que celui de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

C. Exposé des motifs par M. Cilevičs, rapporteur

1. Introduction

1. Au cours de la période 2001-2006, le nombre de demandes d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe a nettement baissé excepté dans certains pays d'Europe du Sud et en 2007, où l'on note une légère augmentation consécutive à l'arrivée d'un nombre important de demandeurs d'asile originaires d'Irak. Dans les 27 Etats membres de l'Union européenne, le nombre total de demandes a diminué de plus de moitié durant cette période. Cette constatation ne peut néanmoins occulter le fait qu'il existe des insuffisances majeures au niveau de la qualité et de la cohérence des décisions prises par les Etats membres du Conseil de l'Europe en matière d'asile. Comme preuve, en 2007, les taux d'acceptation ont considérablement varié, de 1 % à 39 %, entre les pays qui reçoivent un nombre élevé de demandeurs d'asile. La situation est encore plus frappante lorsque l'on se penche sur certains groupes spécifiques de demandeurs d'asile. A titre d'exemple, en 2007 le taux d'acceptation des Irakiens qui cherchaient à trouver refuge en Europe se situait entre 0 et 81 %.

2. Les très faibles taux de reconnaissance dans certains pays, ou pour certains groupes de demandeurs d'asile, peuvent être dus à divers facteurs, notamment aux difficultés d'accès au processus d'asile, aux règles procédurales qui entravent l'appréciation des données factuelles et empêchent le demandeur de livrer un récit détaillé; aux garanties procédurales insuffisantes dans les procédures d'asile, à des interprétations restrictives et divergentes des critères d'éligibilité, à une formation insuffisante des autorités compétentes et de leurs agents, à un manque d'informations objectives et fiables sur le pays d'origine, à un défaut d'appréciation des faits, à des pressions exercées par les responsables politiques ou les médias, ou encore à plusieurs de ces facteurs à la fois. Les décisions en matière d'asile sont incohérentes au sein d'un même pays, mais aussi entre Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette incohérence signifie que des demandes similaires sont traitées différemment. Or, une telle situation porte atteinte à la prééminence du droit et est foncièrement injuste.

3. On constate également des écarts importants au niveau du rapport entre le nombre d'octrois du statut de réfugié et le nombre de décisions d'accorder une protection complémentaire[2] ou une autre forme de protection. A titre d'exemple en 2007, aux Pays-Bas, parmi les demandeurs d'asile à qui l'on a accordé une protection, 12 % ont bénéficié du statut de réfugié et 88 % d'une protection complémentaire. En France et en Allemagne, la proportion s'inverse dans les deux pays avec 91 % d'octroi du statut de réfugié et 9 % de décisions d'accorder une protection complémentaire. Le niveau de protection peut ainsi considérablement varier selon la forme de protection. L'option retenue par l'autorité chargée d'examiner la demande d'asile quant à la forme de protection accordée peut avoir des conséquences notables pour le demandeur d'asile. En fonction de la législation du pays concerné, la protection complémentaire peut supposer un droit à un permis de séjour d'une durée plus ou moins longue et engendrer une situation plus ou moins favorable en termes d'accès aux droits économiques et sociaux.

4. Dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, jusqu'à 50 % des décisions de première instance relatives à l'asile sont annulées en appel, ce qui peut faire douter de la fiabilité de ces décisions. Une concentration des ressources dès le début de la procédure d'asile est une mesure préconisée de longue date en vue d'améliorer la prise de décision en première instance. L'introduction d'un recours non seulement crée une situation d'insécurité pour le demandeur d'asile et rallonge la période d'attente avant la prise de décision finale, mais soulève également des interrogations quant à la qualité des décisions de première instance. En outre, l'introduction d'un recours entraîne manifestement des coûts supplémentaires pour les autorités.

5. Il est parfois avancé que la pratique dite de «*l'asylum shopping*» à laquelle s'adonneraient les demandeurs d'asile laisse sous-entendre de façon plutôt péjorative que le choix du lieu de dépôt de la demande d'asile s'effectue selon des convenances ou goûts personnels et repose sur la générosité réelle ou perçue du pays de destination. Pourtant, le demandeur d'asile n'a pas véritablement la possibilité de faire un choix éclairé quant au pays de destination. Celui-ci est davantage dicté par la facilité d'accès ou les relations avec le pays concerné (présence de membres de la famille, connaissance de la langue, liens historiques (notamment coloniaux), etc.).

---

2. Dans ce rapport, est considérée comme protection complémentaire toute protection contre l'expulsion octroyée en réponse à une demande d'asile, pour des raisons humanitaires ou liées aux droits de l'homme. Elle englobe de ce fait tous les motifs de non expulsion énoncés dans la CEDH, la protection subsidiaire en vertu de la Directive de qualification de l'Union européenne, et d'autres raisons humanitaires.

6. Par ailleurs, pour les Etats membres de l'Union européenne, la mise en œuvre du Règlement de Dublin II et des mécanismes de «pays sûr»[3], oriente les demandeurs d'asile vers d'autres Etats considérés comme étant principalement responsables. Cette situation entrave grandement la possibilité de choisir le pays dans lequel déposer une demande. Le transfert de responsabilité d'un Etat à un autre a des conséquences graves en termes d'accès à une procédure équitable et efficace, traduites dans l'expression «la loterie de l'asile». Il y a longtemps que l'on aurait dû mettre un terme à cette loterie. Le Règlement de Dublin et les mécanismes de «pays sûrs» n'ont pas pris en compte les écarts importants des taux d'acceptation entre les Etats membres et partent du principe erroné que les normes de protection sont les mêmes dans toute l'Europe.

7. En l'an 2000, suite au rapport «Restrictions au droit d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne» préparé par ce rapporteur, l'Assemblée a recommandé au Comité des Ministres (CM) d'envisager l'élaboration d'une convention européenne pour l'harmonisation des politiques en matière d'asile, qui reposerait sur le plus grand dénominateur commun, afin de renforcer la norme de protection des réfugiés et des demandeurs d'asile en Europe (Recommandation 1440 (2000)). Il était par ailleurs recommandé d'engager l'incorporation du droit d'asile dans la CEDH. Ces recommandations n'ont pas encore été traduites dans les actes et il est de ce fait pertinent de les répéter à nouveau dans le cadre du présent rapport. Il peut également s'avérer utile de rappeler qu'en 1967 déjà, le Comité des ministres recommandait aux Etats membres de traiter les réfugiés et les demandeurs d'asile dans un «esprit particulièrement libéral et humanitaire», en plein accord avec le principe du non-refoulement (Résolution (67) 14 du CM). Cela permettrait probablement de garantir la cohérence et une qualité élevée des décisions en matière d'asile.

8. C'est à la lumière des éléments susmentionnés que ce rapport sur l'amélioration de la qualité et de la cohérence des décisions en matière d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe a été rédigé. Le rapporteur a effectué le 2 avril 2008 une visite d'étude à Londres durant laquelle il s'est entretenu avec des représentants du HCR, de certaines ONG, ainsi que du ministère de l'Intérieur britannique et du tribunal de l'asile et de l'immigration, ces divers interlocuteurs lui ayant tous fourni de précieuses informations. Par ailleurs, une audition a été organisée à Paris le 19 mai 2008, un accent particulier étant mis sur les procédures d'asile en France. La réunion a permis la tenue d'un échange de vues avec l'Office français de protection des réfugies et apatrides (OFPRA) et des membres de la société civile. Le rapporteur a également bénéficié de l'aide précieuse d'une consultante juridique, Mme Cathryn Costello, membre et professeure au Worcester College, Oxford, qui s'est chargée de préparer un document d'information sur la littérature en la matière dont il s'est inspiré dans ses travaux et l'élaboration du présent rapport. Le rapporteur tient à remercier chaleureusement toutes les personnes susmentionnées pour leur précieuse contribution.

2. Initiatives pertinentes de l'Union européenne

9. L'Union européenne a entrepris un travail considérable auquel il sera fait référence dans ce rapport. A cet égard, le rapporteur tient à souligner dès à présent certaines des mesures les plus importantes prises au niveau de l'Union européenne et qui ont une incidence sur les questions abordées.

10. Le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur en mai 1999, a permis l'adoption de normes européennes contraignantes dans le domaine du droit des réfugiés. L'Union européenne avait alors adopté les Conventions de Schengen et Dublin et diverses mesures portant notamment sur les pays d'origine sûrs et les pays tiers sûrs. En 1999, le Conseil européen a adopté un programme définissant les objectifs d'un Régime d'asile européen commun (RAEC), ainsi qu'un autre programme d'action quinquennal dans ce domaine en 2004. Celui-ci a désigné en tant que priorité la mise en place d'une procédure d'asile commune et d'un statut uniforme pour les personnes qui se voient accorder l'asile ou une protection complémentaire.

11. C'est dans ce contexte que l'Union européenne a pris de nouvelles initiatives. Le Règlement de Dublin II vise à garantir que les demandeurs d'asile ne puissent déposer leur demande que dans un seul Etat membre de l'Union. Il s'agira généralement du pays d'entrée du demandeur d'asile sur le territoire de l'Union européenne, que ce soit clandestinement ou muni d'un visa. Le Règlement fixe les critères et mécanismes permettant de déterminer l'Etat membre responsable de l'examen de la demande d'asile déposée dans l'Union européenne par un ressortissant d'un pays tiers.

---

3. Le concept de «pays sûrs» intervient dans plusieurs contextes – pays d'origine sûr et pays tiers sûr. La même question se pose dans les différents contextes: une «protection efficace» y est-elle ou non assurée. Voir HCR, *Processus d'asile: procédures d'asile justes et efficaces,* doc. EC/GC/01/12 des NU (31 mai 2001), para 12.

12. Par ailleurs, conformément aux objectifs du RAEC, le Conseil européen a adopté les directives suivantes: la Directive de qualification et la Directive relative aux procédures d'asile, ainsi que la Directive sur la protection temporaire et celle sur les conditions d'accueil, bien que ces dernières soient moins pertinentes aux fins du présent rapport. La Directive de qualification d'avril 2004 a pour objet de mettre un terme aux différences d'interprétation, entre les Etats membres, de la Convention de Genève de 1951. L'article 6 de la directive énonce que «l'objectif premier de la directive est …. de veiller à ce que les Etats membres appliquent des critères communs pour l'identification des personnes requérant véritablement une protection internationale». La Directive relative aux procédures d'asile contient des dispositions sur le premier pays d'asile, les pays d'origine sûrs et les pays tiers sûrs.

13. En 2007, le Parlement européen a publié un rapport sur l'asile intitulé «Rapport sur l'Asile: coopération pratique, qualité des décisions prises dans le cadre du régime d'asile européen commun» (rapporteur: Hubert Pirker). Selon ce rapport, le renforcement de la confiance mutuelle constitue l'une des pierres angulaires de la création d'un système d'asile commun. Le texte appelle aussi à la mise en place d'une base de données commune sur les pays d'origine, au développement de lignes directrices communes concernant la collecte et l'analyse des informations sur les pays d'origine et à la formation adéquate des fonctionnaires.

14. En juin 2008, la Commission européenne a relevé un vice rédhibitoire du RAEC, en l'occurrence que l'absence de pratiques communes, les différentes traditions et la diversité des sources d'information sur les pays d'origine, produisent des résultats incohérents. Il est également noté qu'un pourcentage toujours plus élevé de demandeurs d'asile se voient octroyer une protection complémentaire plutôt que le statut de réfugié. La Commission a estimé que cette évolution était probablement due au fait qu'une part croissante des conflits et persécutions actuels ne sont pas couverts par la convention de 1951, mais elle tient certainement aussi aux droits moindres généralement rattachés à la protection complémentaire.

15. En 2009, la Commission a proposé la création d'un bureau européen d'appui en matière d'asile. Une fois mis en place, celui-ci travaillera en étroite collaboration avec le HCR. Il est censé fournir une assistance pratique aux pays qui reçoivent le plus de demandes d'asile. Le bureau aidera également les Etats membres en comparant les bonnes pratiques et en organisant des formations au niveau de l'Union européenne. Il facilitera par ailleurs la coopération pratique entre les pays membres et non-membres de l'Union. Le bureau devrait reposer sur les principes de responsabilité démocratique et de transparence et travailler en étroite coopération avec le HCR et d'autres experts indépendants en matière d'asile.

16. Il convient d'évaluer méthodiquement le projet de création d'un régime d'asile commun au sein de l'Union européenne et de le modifier au besoin afin de garantir qu'il contribue efficacement à améliorer la qualité et la cohérence, et qu'il n'a pas d'effet défavorable pour les demandeurs d'asile. Il importe en particulier de veiller à ce que la cohérence ne soit pas renforcée aux dépens des garanties procédurales et à ce que les normes minimales ne deviennent pas des normes maximales. Si l'harmonisation au sein de l'Union européenne s'avère fructueuse en termes d'amélioration de la qualité et cohérence des décisions et, par là même, d'augmentation du niveau de protection, il est essentiel que ces effets s'étendent également à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres de l'Union européenne. Le Conseil de l'Europe devrait jouer un rôle éminent en veillant à ce que la cohérence et une qualité commune élevée des décisions en matière d'asile concernent aussi les Etats non membres de l'Union européenne.

17. Selon le rapporteur, même si l'initiative de l'Union européenne visant à créer un bureau européen d'appui en matière d'asile peut être considérée comme un élément positif, il est important de suivre attentivement ses travaux futurs, au même titre que la mise en œuvre du Pacte européen sur l'immigration et l'asile récemment conclu.

3. Analyse des statistiques concernant les taux d'acceptation

3.1. Comparaison des taux d'acceptation

18. Les statistiques nationales sur l'asile présentent des imperfections. Les données de certains pays n'ont trait qu'aux décisions de première instance et ne tiennent pas compte des décisions positives en appel. D'autres amalgament celles prises en appel ou suite à un recours administratif à celles de première instance dans le nombre total des décisions relatives à une période donnée. Cela signifie qu'un même individu peut être comptabilisé plusieurs fois. La détermination de la protection complémentaire concerne diverses formes de statuts ad hoc, qui ne sont pas toutes comptées dans les statistiques officielles en tant que demandes d'asile ayant reçu une réponse positive. Certains Etats appliquent des stratégies de suspension ou de report des procédures de demande d'asile jusqu'au moment où ils estiment qu'une décision négative peut être prise. Les statistiques peuvent classer dans la catégorie des rejets les décisions de retour des demandeurs d'asile

aux termes du Règlement de Dublin ou de politiques de pays tiers sûrs. Les critères de nationalité sont davantage pris en compte que les caractéristiques ethniques, ce qui est d'une importance toute particulière dans le cas des Tchétchènes ou des Roms. Fort de ce qui précède, il est manifestement indispensable de poursuivre l'harmonisation de la collecte et de la présentation des statistiques[4]. Le résumé ci-dessous repose sur des statistiques fournies par le HCR[5] et Eurostat[6].

19. *Taux d'acceptation global*[7]. En 2007, la France a clos 61.945 demandes d'asile. Dans 23 % des cas, une protection a été accordée[8]. En Allemagne, 28.572 demandes d'asile ont été jugées en 2007, avec un taux d'acceptation de 27,5 %. Le Royaume-Uni a tranché 41.184 demandes et octroyé une protection dans 24,7 % des cas. Dans certains autres pays européens ayant eu à se prononcer sur un nombre significatif de demandes d'asile en 2007, les taux d'acceptation ont été les suivants: Pays-Bas 37 %, Belgique 27 %, Suisse 35 %, Suède 39 % et Norvège 36 %. La Grèce a examiné 27.282 demandes en 2007 mais n'a accordé de protection qu'à 163 personnes, soit moins de 1 %. La Slovaquie a jugé 2.966 demandes et octroyé une protection à 96 demandeurs d'asiles, représentant 3 % des cas. La conclusion que l'on peut en tirer est que les taux d'acceptation varient grandement entre les divers Etats membres. Il est vrai qu'ils accueillent des demandeurs d'asile en provenance de différents pays, avec des besoins de protection très divers. Cependant, comme le montrent les statistiques présentées ci-dessous sur l'origine des demandeurs d'asile en fonction de leur pays de destination, le taux d'acceptation varie également en fonction de ces facteurs.

20. *Taux de variation du stock d'affaires pendantes.* Ce taux correspond à la différence entre le nombre de demandes d'asile en cours dans un pays au début et à la fin de l'année. Il permet de constater que certains pays ont un «arriéré» plus important que d'autres. Fin 2007, en France, 31.051 demandes étaient en cours alors que ce chiffre était de 39.571 au début de l'année, soit une diminution de 22 %. En Allemagne, le nombre de demandes en cours à la fin de l'année s'élevait à 34.063 contre 43.978 en début d'année, soit une diminution de 23 %. Le Royaume-Uni comptait 10.900 demandes en instance en fin d'année contre 12.400 en début de période, soit une diminution de 12 %. Pour certains autres pays, les chiffres étaient les suivants: Pays-Bas -23 %, Belgique -12 %, Suisse +112 %[9], Suède +39 %[10] et Norvège -18 %. En dépit de la difficulté à interpréter ces statistiques, il est important d'en dégager les grandes tendances. Une augmentation de l'arriéré peut indiquer un surcroît d'arrivées dans le pays et être un signal d'alarme des pressions exercées sur le système. Une diminution excessivement rapide nécessite cependant aussi une explication car la promptitude à régler les dossiers ne doit pas prendre le pas sur l'équité des procédures.

21. *Statistiques de l'Union européenne pour 2008*[11]. En ne prenant en considération que les 27 Etats membres de l'Union européenne, les statistiques disponibles pour 2008 permettent une comparaison avec les chiffres de 2007. En 2008, près de 240.000 demandeurs d'asile ont été enregistrés dans ces 27 pays. C'est la France qui a connu le plus grand nombre de demandes en 2008, avec 41.800 requérants. Fin 2007, 31.000 dossiers étaient en instance en France, soit une augmentation de 35 %. Le Royaume-Uni a enregistré 30.500 demandes (uniquement des nouvelles demandes) en 2008, contre 42.000 en 2007, soit une diminution de 27 %. Voici les chiffres pour quelques autres pays: Allemagne -12 %, Suède -10 %, Grèce -30 % et Belgique +4 %. Ces demandeurs d'asile provenaient pour l'essentiel d'Irak (29.000 personnes, soit 12% du total des demandes), de Russie (21.100 personnes, soit 9 %), de Somalie (14.300 personnes, soit 6 %), de Serbie (13.600 personnes soit 6 %) et d'Afghanistan (12.600 personnes soit 5 %).

---

4. L'Union européenne a récemment adopté une réglementation visant à faciliter l'harmonisation des données concernant les demandes d'asile. Cette initiative peut contribuer à renforcer la cohérence des systèmes d'asile européens. Après évaluation, cette harmonisation pourrait être étendue aux États membres du Conseil de l'Europe non membres de l'Union européenne. Si des bases de données communes sont mises en place, il convient de veiller à ce que les informations qui y sont stockées soient traitées dans le respect des normes internationales sur la protection des données, notamment de la Convention de 1981 du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel et son Protocole de 2001.
5. HCR «Statistical Yearbook 2007. Trends in Displacement, Protection and Solutions».
6. HCR, «Asylum Levels and Trends in Industrialised Countries, First Half 2008», octobre 2008.
7. Les chiffres des taux d'acceptation incluent les demandeurs d'asile auxquels a été octroyé le statut de réfugié et ceux qui bénéficient d'une protection complémentaire. Néanmoins, au paragraphe 32. Protection complémentaire ci-dessous, une distinction est établie entre ces deux groupes. Les statistiques présentées pâtissent du problème décrit précédemment dans le rapport, en l'occurrence une surestimation, dans les chiffres relatifs aux décisions prises, du nombre d'individus dont le dossier a été clos.
8. Sont incluses 5.380 requêtes réitérées ou rouvertes, qui ont toutes donné lieu à une décision positive (4.820 personnes ont bénéficié du statut de réfugié et 560 d'une protection complémentaire).
9. Suisse (+53%) de demandes d'asile en 2008.
10. La Suède a été l'un des principaux pays d'accueil de demandeurs d'asile en Europe en 2007 (36.400 demandes), mais aussi celui qui a reçu le plus de demandeurs d'asile irakiens.
11. Eurostat Communiqué de presse, 8 mai 2009 (STAT/09/66).

22. Comparativement à la population de chaque Etat membre de l'Union européenne, en 2008, le taux le plus fort de demandes (par million d'habitants) a été enregistré par Malte (6.350 demandes par million), Chypre (4.370), la Suède (2.710), la Grèce (1.775), l'Autriche (1.530) et la Belgique (1.495). Dans certains Etats membres, une large proportion de demandeurs d'asile venait d'un seul et même pays. Les Etats membres connaissant les plus fortes concentrations ont été la Pologne (91 % des demandeurs venaient de Russie), la Lituanie (77 % en provenance de Russie), la Hongrie (52 % en provenance de Serbie), le Luxembourg (48 % en provenance de Serbie) et la Bulgarie (47 % en provenance d'Irak).

3.2. Analyse des taux d'acceptation pour des groupes spécifiques

23. *Demandeurs d'asile tchétchènes.* Les disparités dans le traitement des demandeurs d'asile tchétchènes en Europe ont donné lieu à des interventions répétées du HCR, recommandant que tous les Tchétchènes soient considérés comme ayant besoin de la protection internationale, sauf en cas de raison sérieuse de les exclure du statut de réfugié. Néanmoins, comme le note le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (CERE): «Dans toute l'Europe, la façon dont sont traités les Tchétchènes recherchant une protection varie considérablement, avec des taux de reconnaissance du statut de réfugié en 2003 allant de 0 (Slovaquie) à 76,9 % (Autriche), montrant que pour de nombreux Tchétchènes, le résultat de la «loterie de l'asile» dépendra beaucoup du pays dans lequel ils instruisent leur demande.»[12]. Le CERE a répété plus récemment ses préoccupations, soulignant les écarts énormes en matière de taux de reconnaissance et de conditions d'accueil dans le cas des Tchétchènes[13]. Il est tout aussi inquiétant de constater qu'en 2007, le taux de reconnaissance en République slovaque (349 décisions) a aussi été de 0 % pour les Tchétchènes.

24. *Demandeurs d'asile irakiens*. Une étude de 2007 a permis d'analyser les taux de reconnaissance des demandeurs d'asile irakiens dans quatre pays européens: l'Allemagne, la Grèce, la Suède et le Royaume-Uni[14]. En Grèce, le taux de reconnaissance était négligeable (0 en 2006). Au Royaume-Uni, ce taux pour les demandes d'asile déposées par des Irakiens a très fortement diminué, passant de 44 % durant la période 1997-2001, à 0,4 % en 2004 et 2005. Les Notes d'orientation opérationnelle du ministère de l'Intérieur britannique sur l'Irak diffèrent de l'avis du HCR. Alors que ce dernier estime qu'en général il n'existe pas d'option de fuite intérieure en Irak, le ministère de l'Intérieur britannique maintient que le pays connaît une liberté générale de circulation et qu'il est peu probable que la réinsertion interne soit une épreuve d'une dureté inacceptable pour les hommes et les femmes ayant des partenaires ou des proches. Il a conclu que, sauf risque grave de traitement défavorable ou de dureté inacceptable de la réinsertion interne, il n'est pas approprié d'octroyer le statut de réfugié.

25. L'Allemagne a également enregistré des taux de reconnaissance des Irakiens peu élevés et les autorités allemandes ont même retiré le statut de protection à ceux auxquels il avait été octroyé avant 2003. Entre 2003 et 2006, quelque 19.000 réfugiés irakiens se sont vus retirer le statut de réfugié, au motif qu'ils avaient fui le régime de Saddam Hussein et que, par conséquent, les circonstances à l'origine de leur reconnaissance n'existaient plus[15]. Cette politique a néanmoins été modifiée en juin 2007. Les Irakiens dont le statut de réfugié avait été révoqué ont cependant été autorisés à rester en Allemagne jusqu'à nouvel ordre.

26. L'étude a mis en contraste les pratiques grecques, britanniques et allemandes avec celles de la Suède, qui a accueilli avec générosité la grande majorité des demandeurs d'asiles irakiens venus en Europe. Auparavant, les autorités suédoises avaient octroyé une protection complémentaire à une proportion significative (24 %) d'Irakiens, même si le nombre de ceux bénéficiant du statut de réfugié était peu élevé. En 2006, la Suède a reconnu que 91 % des Irakiens avaient besoin de protection, se fondant sur un avis du HCR. Selon cette étude, le Conseil des migrations suédois a décidé au début de l'année 2006 que tous les demandeurs d'asile irakiens venant du centre et du sud du pays, dont les demandes avaient été rejetées dans le cadre de la procédure ordinaire de détermination du statut, se verraient néanmoins octroyer un permis de résidence permanente en Suède. Cette décision était conforme aux directives du HCR, selon lesquelles tout retour dans ces régions dangereuses était impossible dans un avenir proche. Au lieu de passer des années à attendre l'expulsion en tant que demandeurs d'asile déboutés, jouissant de droits minimaux, la majorité des Irakiens de Suède ont ainsi été en mesure d'engager un véritable processus

12. CERE, «Guidelines on the Treatment of Chechen Internally Displaced Persons (IDPs), Asylum Seekers and Refugees in Europe», juin 2005.
13. CERE Communiqué de presse, «Russian Roulette? Dublin Regulation Puts Chechen Refugees at Risk», 21 mars 2007.
14. M. Sperl «Fortress Europe and the Iraqi 'intruders': Iraqi asylum-seekers and the EU, 2003-2007» (2007) New Issues in Refugee Research Research Paper No 144. Voir également CERE, «Guidelines on the Treatment of Iraqi Asylum Seekers and Refugees in Europe».
15. HCR, «Réfugié»", Numéro 146, Volume 2, 2007, p. 25.

d'intégration dans la société suédoise, avec un statut juridique sûr. En 2007, 81 % des Irakiens ayant demandé une protection ont obtenu gain de cause. Sur l'ensemble des demandeurs, 1 % seulement a bénéficié du statut de réfugié, les 99 % restant obtenant une protection complémentaire.

27. Cependant, cette décision a été suivie d'une augmentation significative des demandes, conduisant la Suède à faire appel aux gouvernements de l'Union européenne pour que soit instaurée une plus grande solidarité dans la protection des réfugiés irakiens. En juillet 2007, suite à un arrêt de la Cour suprême de la migration estimant que la situation en Irak ne relevait pas d'un «conflit armé interne», un changement de la politique suédoise a été annoncé. Par la suite, seuls les Irakiens personnellement menacés ou harcelés devaient se voir accorder une protection. Depuis lors, l'asile en Suède est refusé aux Irakiens et les autorités ont fait l'objet de critiques de la part d'Amnesty International en raison de leur refus de reconnaître la poursuite du conflit armé interne en Irak[16]. La Suède a récemment signé un accord de réadmission avec l'Irak.

28. Le CERE a entrepris une autre étude, publiée en mars 2008, selon laquelle le taux de reconnaissance en première instance des demandeurs d'asile irakiens variait de 0 à 90 % en Europe. Il est donc manifeste que les taux d'acceptation continuent de fluctuer grandement pour les Irakiens.

29. *Demandeurs d'asile afghans.* En Autriche en 2007, 84 % des demandeurs d'asile afghans se sont vus accorder une protection, soit en tant que réfugiés, soit une protection complémentaire. En Russie ce taux est de 100 % et en Italie de 98 %. Les chiffres pour la Turquie et l'Ukraine étaient respectivement de 89 % et 50 %. Cette même année, la Grèce n'a accordé de protection à aucun Afghan. En chiffres absolus, aucune différence significative n'a été relevée entre les pays susmentionnés dans le nombre de demandes en instance pour ce groupe.

30. *Demandeurs d'asile roms du Kosovo*[17]*.* Dans le document exposant sa position (2006) sur la situation des Roms au Kosovo, le HCR recommandait de ne pas renvoyer au Kosovo, ou en Serbie à proprement parler, les Roms, Ashkalis et Egyptiens, en raison des menaces persistantes qui pèsent sur ces groupes au Kosovo. Les Etats membres du Conseil de l'Europe ont répondu de diverses manières à cette recommandation. L'Allemagne a adopté une position ferme concernant les demandes d'asile déposées par les Roms du Kosovo et conclu un accord de réadmission avec la Serbie, suite auquel de nombreux réfugiés roms ont été renvoyés dans ce pays. Il est prévu que le HCR publie prochainement un nouveau document exposant sa position sur ce problème.

3.3. Recours

31. Il est également intéressant de se pencher sur le nombre de demandes d'asile acceptées en première instance et celles acceptées sur appel[18]. En France en 2007, 14.196 personnes ont obtenu une protection. Sur ce chiffre, 24 % ont bénéficié d'une décision positive en première instance, dont 38 % après examen administratif du dossier, et 38 % ont obtenu une décision positive après une nouvelle demande ou réouverture de la demande initiale. Sur les 7.870 demandes de protection acceptées par l'Allemagne, 39 % relevaient d'une demande initiale et 62 % d'une demande réitérée ou de la réouverture d'un dossier. Au Royaume-Uni, sur 10.189 demandes de protection acceptées, 67 % l'ont été en première instance et 33 % après examen administratif du dossier. Sur les 5.717 demandes ayant fait l'objet d'une décision positive aux Pays-Bas, 78 % ont été acceptées en première instance et 22 % après recours administratif. En Suède, 16.451 personnes se sont vues octroyer une protection en 2007, dont 95 % en première instance et 5 % après recours administratif du dossier. En Norvège, 4.492 décisions positives ont été rendues, dont 65 % en première instance et 35 % lors du recours administratif. On peut en conclure que dans la plupart des pays, pour obtenir une réponse positive, les demandeurs d'asile doivent se pourvoir en appel, demander un recours administratif ou encore renouveler la demande ou requérir la réouverture du dossier. La seule exception semble être la Suède, où une large majorité de personnes a obtenu une réponse positive en première instance. Il ressort cependant du paragraphe suivant qu'il s'agissait pour l'essentiel de cas de protection complémentaire et non de statut de réfugié.

16. Amnesty International, «Irak – La crise des réfugiés irakiens: le discours et la réalité», juin 2008.
17. Toute référence au Kosovo mentionnée dans ce texte, que ce soit le territoire, les institutions ou la population, doit se comprendre en pleine conformité avec la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité des Nations Unies et sans préjuger du statut du Kosovo.
18. Statistiques tirées du «UNHCR Statistical Yearbook 2007. Trends in Displacement, Protection and Solutions».

3.4. Protection complémentaire

32. Il est intéressant d'étudier également le ratio entre le nombre de demandeurs d'asile bénéficiant d'une protection au titre de la Convention de Genève et celui des personnes auxquelles a été accordée une protection complémentaire, offrant en principe moins de droits et de sûreté que la protection des réfugiés. En France en 2007, sur l'ensemble des personnes bénéficiant d'une protection, 91 % ont obtenu le statut de réfugié et 9 % une protection complémentaire. Dans d'autres pays, la proportion des demandeurs auxquels a été octroyé le statut de réfugié, par opposition à la protection complémentaire, était la suivante: Allemagne 91 %,Royaume-Uni 77 %, Suisse 36 %, Norvège 24 %, Suède 7 %, Malte 1 % et Pays-Bas 12 %. On peut manifestement en conclure qu'il existe deux catégories de pays, ceux privilégiant la protection au titre de la Convention de Genève, notamment laFrance et l'Allemagne, et ceux estimant plus justifié l'octroi de la protection complémentaire, notamment la Suède, Malte et les Pays-Bas.

4. Raisons expliquant les écarts de taux d'acceptation

33. Le rapporteur a mis en lumière sept raisons expliquant les écarts de taux d'acceptation qui sont abordées dans cette section du rapport. Il s'agit:

i. des difficultés d'accès à la procédure d'asile;

ii. de l'insuffisance des garanties procédurales, y compris au niveau de l'appel;

iii. d'interprétations restrictives et divergentes des critères d'éligibilité;

iv. de la qualité des données factuelles, des témoignages personnels et des informations relatives au pays d'origine;

v. de l'appréciation des faits;

vi. de la formation des personnes impliquées dans les décisions en matière d'asile;

vii. des pressions politiques.

4.1. Difficultés d'accès à la procédure d'asile

34. Il est essentiel que les demandeurs d'asile reçoivent des informations complètes sur la procédure à suivre, en une langue qu'ils comprennent. Par ailleurs, ils doivent disposer d'un temps suffisant pour préparer leur dossier, être en mesure de présenter en personne leur demande et de bénéficier d'une assistance et d'une aide judiciaires. Ces facteurs sont déterminants dans l'accès à la procédure d'asile.

35. *Droit de recevoir des informations et de communiquer avec le HCR et d'autres*. Il est essentiel que les informations relatives à la procédure d'asile soient communiquées en une langue compréhensible pour le demandeur d'asile. De plus, pour qu'il soit en mesure de tirer le meilleur parti de sa demande, il doit pouvoir recevoir des informations, par exemple des courriers en provenance du pays d'origine, susceptibles de contenir des preuves indispensables pour l'acceptation de sa demande. Il est important également qu'il soit autorisé à communiquer avec le HCR, permettant ainsi à ce dernier de remplir son mandat de protection internationale[19]. La Directive relative aux procédures d'asile stipule que le HCR a le droit de communiquer avec le demandeur d'asile (article 21), mais malheureusement pas vice versa. Dans la pratique, le droit de communication pose avant tout problème pour les demandeurs d'asile placés en rétention.

36. *Accès à un interprète.* Les demandeurs d'asile ont souvent besoin d'un interprète pour présenter correctement et efficacement leurs arguments. Si l'accès à un interprète est refusé, la qualité de la décision risque d'en pâtir. La question de la langue se pose dès qu'il est requis du demandeur d'asile de remplir le formulaire dans la langue du pays où il souhaite déposer sa demande. En France, par exemple, le demandeur d'asile a obligation de remplir le formulaire en français et dans un délai assez réduit de 21 jours s'il est autorisé à rester dans le pays, de 15 jours s'il n'est pas autorisé à rester dans le pays et de cinq jours s'il est placé dans un centre de rétention. Aucun interprète rémunéré par l'Etat n'est mis à disposition pour l'aider à effectuer cette démarche. Les autorités françaises avancent toutefois que ce premier formulaire n'a pour seul objet que d'exposer les raisons principales de la demande. Si le formulaire n'est pas rempli en français, il est renvoyé au demandeur d'asile. Des ONG ont vivement critiqué cette pratique, affirmant que bon nombre de demandes échouent en raison de cette exigence.

19. Statut de l'Office du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés,para 8(a).

37. *Entretien personnel.* L'article 12 de la Directive de l'Union européenne relative aux procédures d'asile stipule qu'avant qu'une décision sur la demande d'asile soit prise, la possibilité est donnée au demandeur d'asile d'avoir un entretien personnel sur sa demande. Cependant, cette disposition énonce également un certain nombre d'exceptions à cette règle. A titre d'exemple, l'entretien personnel peut ne pas avoir lieu lorsque l'autorité responsable de la détermination est en mesure de prendre une décision positive sur la base des éléments de preuve disponibles. De plus, l'absence d'entretien personnel n'empêche pas l'autorité responsable de la détermination de se prononcer sur une demande d'asile. Les Etats membres peuvent déterminer dans leur droit national dans quels cas un mineur se verra offrir la possibilité d'un entretien personnel. C'est pourquoi le texte de la Directive relative aux procédures d'asile est troublant, notamment, dans l'éventail des motifs au titre desquels les Etats membres de l'Union européenne sont apparemment autorisés à ne pas mener d'entretien, y compris par exemple lorsque la demande formulée par le demandeur est manifestement peu convaincante en raison des déclarations incohérentes, contradictoires, peu plausibles ou insuffisantes qu'il a faites sur les persécutions dont il prétend avoir fait l'objet[20]. Comme il sera expliqué ci-dessous, la jurisprudence de la CEDH établit clairement que les incohérences ne doivent pas mener à la conclusion trop hâtive d'un manque de crédibilité. L'entretien personnel devrait être l'une des pierres angulaires de la procédure d'asile. Il en va par exemple ainsi en France où tous les demandeurs sont convoqués à un entretien personnel.

38. *Droit à l'assistance judiciaire et à la représentation*. L'article 15 de la Directive relative aux procédures d'asile énonce que les Etats membres de l'Union européenne accordent aux demandeurs d'asile la possibilité effective de consulter, à leurs frais, un conseil juridique sur des questions touchant à leur demande d'asile. En cas de décision négative de l'autorité responsable de la détermination, les Etats membres veillent à ce que l'assistance judiciaire et/ou la représentation gratuite soient accordées sur demande. Le droit à l'assistance judiciaire et à la représentation, gratuites, selon les règles nationales pertinentes relatives à l'aide judiciaire est défini dans les Vingt principes directeurs sur le retour forcé du Conseil de l'Europe. Ce droit est applicable «lors du processus aboutissant à la décision d'éloignement», c'est-à-dire dès le début de la procédure, aucune distinction n'étant faite entre la première instance et l'appel. Les Etats membres ont aussi la possibilité de soumettre l'aide judiciaire à des conditions qu'ils jugent appropriées, dans la mesure où elles ne sont pas discriminatoires et qu'elles sont conformes à leurs obligations juridiques internationales (y compris la notion de procédures équitables de la Communauté européenne, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et par la même, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme s'agissant de la fourniture d'une assistance judiciaire pour une «protection réelle et concrète de l'individu»[21]).

39. Dans les cas où le demandeur d'asile n'est pas en mesure d'exercer lui-même ce droit, il existe un risque manifeste que le dossier ne soit pas examiné de manière aussi approfondie que s'il était défendu par un représentant judiciaire. Les décisions relatives aux demandes d'asile qui ne tiennent pas compte de toutes les circonstances pertinentes seront à l'évidence de moins bonne qualité. Dans la pratique, beaucoup de demandeurs d'asile ne disposent pas d'une assistance judiciaire et ne sont pas représentés en dépit de la gravité de la décision à leur égard. Le Conseil de l'Europe devrait examiner plus en détail l'ampleur du problème de l'absence de représentation dans les Etats membres en tant que limitation du droit d'accès à la justice.

4.2. Insuffisance des garanties procédurales, y compris au niveau de l'appel

40. Les garanties procédurales sont des conditions préalables indispensables pour rendre des décisions précises, fiables et cohérentes en matière d'asile et protéger la dignité des requérants. L'absence de certaines garanties dans les Etats membres est une source importante d'incohérence.

41. *Directive relative aux procédures d'asile*. Cette directive aurait dû améliorer la qualité et la cohérence des décisions concernant les demandes d'asile, mais elle reflète malheureusement certaines caractéristiques négatives des procédures d'asile nationales. Des critiques y ont vu un moyen de refuser aux réfugiés l'accès aux procédures de demande d'asile et, pour certains pays, de se débarrasser des demandeurs d'asile en facilitant leur transfert vers des pays hors de l'Union européenne. Le HCR a notamment critiqué la directive pour ses dispositions sur les pays tiers sûrs et les appels non suspensifs, qui ne répondent pas aux normes établies par la Convention européenne des droits de l'homme et à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

42. Dans sa publication de 2007 «Response to the European Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System», le HCR a formulé les commentaires suivants:

---

20. Article 23(4)(g).
21. *Airey c. Irlande* Requête No. 6289/73, 09.10.1979.

43. «Un système commun et un certain degré d'harmonisation des procédures des Etats membres sont indispensables pour assurer un niveau approprié de cohérence. Le système actuel, dans lequel les Etats membres et leurs institutions nationales d'asile portent la responsabilité de l'examen des demandes de protection, produit des résultats très divers selon les pays. De ce fait, les personnes nécessitant une protection internationale ont des chances très variables d'obtenir satisfaction selon le pays où elles déposent leur demande. Une structure institutionnelle centralisée jugeant les demandes d'asile serait une des façons de remédier au problème. Cependant, dans le climat actuel de prudence qui règne dans les Etats membres dès lors qu'il est question de procéder à des changements d'envergure et à des transferts de compétence procédurale, l'élaboration d'une procédure d'asile propre à l'Union européenne régie par une institution unique de l'Union semble peu réaliste, du moins dans le contexte actuel de finalisation du système européen commun de droit d'asile d'ici 2010. Elle n'est d'ailleurs pas nécessaire. Le HCR est d'avis que le système existant, reposant sur des institutions et des procédures nationales, pourrait être renforcé et permettre des résultats plus conséquents et satisfaisants à condition que les institutions communautaires puissent assurer un meilleur suivi et contrôle de qualité et que les instruments communautaires garantissent des normes appropriées dans l'ensemble de l'Union.». (traduction non officielle)

44. La Commission européenne, dans sa Communication 2008, a reconnu la nécessité d'un alignement beaucoup plus poussé des procédures d'asile des Etats membres. La Commission a préparé les amendements suivants à la directive, qui seront proposés en 2009:

– instaurer une procédure d'asile commune et unique, évitant les divergences entre les régimes procéduraux dans les Etats membres;

– établir des garanties procédurales obligatoires ainsi que des notions et mécanismes communs, qui consolideront la procédure d'asile et en garantissant l'égalité d'accès dans toute l'Union;

– faire face à la situation particulière des arrivées mixtes, notamment lorsque des personnes demandant une protection internationale se présentent aux frontières extérieures de l'Union européenne;

– renforcer l'égalité entre hommes et femmes dans la procédure d'asile et prévoir des garanties supplémentaires pour les demandeurs vulnérables.

45. *Recours juridiques effectifs*. Il incombe aux tribunaux nationaux de garantir la fiabilité et la cohérence des décisions prises en matière d'asile. Dans certains Etats membres, jusqu'à 50 % des décisions de première instance sont infirmées en appel, mettant en doute la fiabilité de ces décisions (voir section sur les statistiques, ci-dessus). Une telle situation n'est pas souhaitable en raison de l'incertitude qu'elle fait naître pour les demandeurs d'asile, mais aussi du coût et du temps perdu dans les procédures aux deux niveaux. En France, par exemple, la plupart des décisions d'octroi de protection sont prises par la Cour d'appel et non par la juridiction de première instance. Les ONG avancent que cette situation pourrait résulter d'un quota trop élevé de demandes (2,2 par jour) que le personnel de l'OFPRA (l'organe français de première instance en charge des migrations), doit juger chaque jour, et de la durée maximale de la procédure fixée à 60 jours. Les ONG proposent de prendre en compte non seulement des critères quantitatifs mais aussi qualitatifs lors de la fixation des objectifs et des évaluations. Il conviendrait ainsi de prendre notamment en considération des critères comme le taux d'entretien, la durée des entretiens, la qualification des interprètes, la motivation des décisions, la production de rapports d'entretien et bien évidemment le nombre de décisions infirmées par la Cour d'appel.

46. Il est important de disposer d'une seconde instance chargée de contrôler les décisions des autorités de première instance. Les décisions définitives devraient néanmoins être prises pour l'essentiel en première instance. Dans les tribunaux de deuxième instance, la décision en appel devrait être rendue par plusieurs juges. Le système français, c'est-à-dire une deuxième instance formée de plusieurs membres (des juristes et des juges non professionnels, dont l'un nommé par le HCR) pourrait être considéré comme une bonne pratique.

47. *Le recours à des procédures accélérées*[22]. 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 rapidement, d'où l'introduction de diverses procédures d'asile accélérées en Europe. Il n'existe pas de définition commune des «procédures d'asile accélérées» au niveau international ou régional. L'expression indique simplement que certaines demandes sont traitées de façon plus rapide que d'autres. Elle couvre ainsi des procédures variées, par exemple la notion de pays d'origine sûr, l'application du principe de pays tiers sûr ainsi que les procédures de traitement des demandes d'asile prises aux frontières.

---

22. Résolution 1471 (2005) de l'Assemblée parlementaire «Procédures d'asile accélérées dans les États membres du Conseil de l'Europe».

48. Le grand nombre de procédures accélérées différentes appliquées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe contribue à ce qui a été qualifié de «loterie de l'asile». 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 des traités.

49. Dans sa Résolution 1471 (2005) *Jabari c. Turquie*[23], «Procédures d'asile accélérées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe», l'Assemblée parlementaire a recommandé que les procédures d'asile accélérées ne soient appliquées qu'à titre exceptionnel et souligné que de telles procédures, en raison de l'accent mis sur la rapidité, risquaient de nuire à la qualité et la cohérence des décisions. L'Assemblée a invité le Comité des Ministres à élaborer des lignes directrices au niveau intergouvernemental. Le rapporteur se félicite de ces travaux, mais regrette que les lignes directrices qui ont été préparées sous l'autorité du Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) soient quelques peu décevantes. A l'évidence, le projet de document est relativement édulcoré et les lignes directrices ne sont pas suffisamment ambitieuses en termes de protection. Par exemple, le principe selon lequel les procédures accélérées doivent être l'exception n'a pas été clairement exprimé. La recommandation antérieure de l'Assemblée demandant aux Etats membres de s'abstenir de l'application automatique et mécanique de délais courts pour le dépôt d'une demande, notamment au vu de l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire n'a pas été prise en compte dans ces lignes directrices. Elles devraient néanmoins contribuer à garantir un recours plus équitable aux procédures d'asile accélérées dans toute l'Europe et réduire le risque d'incohérence et de défaut de qualité des décisions.

50. *Recours à la notion de «pays d'origine sûr» et de «pays tiers sûr».* Divers mécanismes procéduraux permettent, dans toute l'Europe, le transfert des demandeurs d'asile vers ce que l'on appelle des «pays d'origine sûrs» ou des «pays tiers sûrs». L'idée est qu'il n'est pas nécessaire de procéder à un examen complet d'une demande d'asile lorsque le requérant est originaire ou peut être renvoyé vers un pays tiers considéré comme «sûr» selon certains paramètres. La personne est généralement habilitée à réfuter cette présomption de sûreté. Pour qu'un transfert soit légal, les autorités de l'Etat procédant au transfert doivent par ailleurs s'assurer que le pays tiers sera sûr pour le requérant concerné. En se fondant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les tribunaux nationaux sont intervenus sporadiquement pour empêcher le rapatriement en vertu du Règlement de Dublin II et des politiques de pays tiers sûrs, lorsque les normes de protection applicables dans d'autres Etats membres ne répondaient pas aux normes de Strasbourg. Cependant, dans certains cas les tribunaux nationaux semblent trop indulgents et ont autorisé des transferts qui auraient dû être empêchés[24]. Plus récemment, les tribunaux de plusieurs Etats membres ainsi que plusieurs gouvernements ont jugé que la Grèce était un pays «peu sûr» pour le retour de demandeurs d'asile. Ces exemples sont le signe des graves défaillances dans la détermination de l'asile dans les pays d'accueil.

51. Le rapporteur est d'avis que les Etats membres devraient s'abstenir d'utiliser des listes de pays tiers sûrs et de pays d'origine sûrs. Si elles sont toutefois employées, cette pratique devrait être analysée méthodiquement. Il est de toute première importance d'examiner les circonstances spécifiques propres à chaque demandeur d'asile, sans préjuger de la sûreté générale dans le pays d'origine ou le pays tiers. En tout état de cause, le demandeur d'asile doit pouvoir réfuter la présomption de sûreté.

52. *Le Règlement de Dublin II*. Un instrument visant à garantir un partage réel des responsabilités dans les décisions en matière d'asile peut s'avérer souhaitable. Toutefois, il a été avancé que la mise en œuvre du Règlement de Dublin II de l'Union européenne aggravait les problèmes d'incohérence et de qualité variable des décisions d'asile en Europe. Certains Etats, par exemple, refusent l'accès à la procédure d'asile aux personnes transférées en vertu du système de Dublin, ces dernières étant ainsi exposées au risque de refoulement. Par ailleurs, les requérants ne sont que rarement informés des rouages du système de Dublin dans les cas où l'identification d'un Etat responsable serait susceptible d'être réellement utile au demandeur, par exemple lorsqu'il compte des membres de sa famille dans un autre Etat. Les Etats ne procèdent pas au partage des informations, ce qui peut faire obstacle à l'identification rapide et correcte de l'Etat responsable. La plupart des pays ne garantissent pas le droit à un appel suspensif permettant aux individus de contester un transfert en vertu du Règlement de Dublin, si des erreurs ont pu être commises. De même, certains Etats membres du Conseil de l'Europe, qui ne sont pas membres de l'Union européenne, en l'occurrence l'Islande,

---

23. *Jabari c. Turquie* (Requête No. 40035/98), arrêt du 11 juillet 2000.
24. *TI c. Royaume-Uni* (Requête No. 43844/98), arrêt du 7 mars 2000; et *KRS c. Royaume-Uni* (Requête No. 32733/08), décision du 2 décembre 2008; Voir aussi *Irruretagoyena c. France* (Requête No. 32829/96), décision du 12 janvier 1998, et *Tomic c. Royaume-Uni* (Requête No. 17837/03), décision du 14 octobre 2003.

la Norvège et la Suisse, ont convenu de mettre en œuvre le Règlement de Dublin. Il est néanmoins manifeste que l'adhésion à des traités ou des organisations internationales, dont l'Union européenne, ne relève pas les Etats membres du Conseil de l'Europe de leurs obligations au titre de la CEDH de sorte que la Cour européenne des droits de l'homme examinera systématiquement avec le plus grand soin les affaires relevant de l'article 3[25].

53. Le HCR a conclu que le Règlement de Dublin pouvait donner lieu à un partage inégal des responsabilités en matière de protection des demandeurs d'asile, notamment lorsqu'il est question des frontières extérieures de l'Union européenne. Il a suggéré que les Etats soumis à une pression disproportionnée puissent dans certaines circonstances être déchargés de leur responsabilité quant à la réadmission des demandeurs d'asile partis dans un autre Etat membre de l'Union européenne et transférer cette responsabilité à ce dernier. Le partage des responsabilités s'en trouverait amélioré[26]. Cette solution pourrait également contribuer à l'amélioration de la qualité et de la cohérence des décisions en matière d'asile.

54. *Procédures aux frontières*. Le problème des procédures aux frontières est qu'elles sont susceptibles d'empêcher un demandeur d'asile de déposer sa demande. Dans les accords de réadmission entre l'Union européenne et la Russie et l'Ukraine, respectivement, certaines procédures accélérées sont prévues en cas d'arrestation de migrants en situation irrégulière à moins de 30 kilomètres des deux côtés de la frontière. Dans ces cas, la Russie et l'Ukraine, qu'ils soient pays d'origine ou simplement de transit, ont obligation de réadmettre le migrant en situation irrégulière dans les deux jours qui suivent son arrestation. Bien que cette solution donne théoriquement au migrant la possibilité de déposer une demande d'asile, dans la pratique le temps est trop court pour ce faire. Et même si la personne est en mesure de déposer sa demande d'asile, il convient de ne pas négliger les dangers d'une procédure d'asile accélérée. D'où l'importance pour les Etats de suivre l'évolution de la pratique et des procédures aux frontières.

55. Le rapporteur considère particulièrement important de veiller à ce que des contrôles renforcés aux frontières n'aient pas pour conséquence d'interdire aux demandeurs d'asile l'accès à la procédure d'asile. A titre d'exemple, les accords de réadmission signés par l'Union européenne avec la Russie et l'Ukraine devraient être appliqués de façon généreuse et leur mise en œuvre évaluée. Il est important aussi que les mesures d'interception et de contrôle des migrations prises en dehors de l'Europe n'entravent pas l'accès au système d'asile, d'autant que les demandeurs d'asile empruntent souvent les mêmes voies que les migrants en situation irrégulière. Dans ce contexte, le plan d'action en dix points du HCR (La Protection des Réfugiés et les Mouvements Migratoires Mixtes: Un Plan d'Action en Dix Points) devrait être pris en compte. Il formule des suggestions visant à aider les Etats à intégrer les considérations liées à la protection des réfugiés dans leurs politiques des migrations et de contrôle des frontières.

56. Le rapporteur prend note d'une bonne initiative développée en Hongrie pour garantir l'accès à la procédure d'asile aux frontières. Le Comité Helsinki hongrois, le HCR et l'agence/autorité nationale en charge du contrôle aux frontières ont mis en place un accord tripartite de contrôle aux frontières (mémorandum d'accord) permettant au HCR et au Comité Helsinki hongrois de visiter les zones frontalières et les centres de rétention afin de vérifier l'accès pour les demandeurs d'asile au territoire et à la procédure d'asile. Cette expérience a aussi été étendue à d'autres pays d'Europe centrale et le rapporteur estime qu'il s'agit d'une bonne pratique qui pourrait être reproduite ailleurs.

4.3. Interprétations restrictives et divergentes des critères d'éligibilité

57. Dans bien des domaines les Etats adoptent des positions divergentes quant aux critères d'éligibilité. Quelques exemples particuliers posant problème sont mis en lumière ci-dessous:

58. *Distinction entre la persécution par des acteurs étatiques et non étatiques.* La pratique de l'asile en Europe varie entre autres par la prise en compte ou non, comme base d'une demande d'asile, des actes de persécution ou des violations des droits de l'homme perpétrés par des acteurs non étatique*s*. La Cour européenne des droits de l'homme a établi que la question essentielle n'est pas tant de savoir qui est l'auteur des prétendus mauvais traitements ou de la persécution mais bien plus l'assurance d'une protection réelle[27].

---

25. *KRS c. Royaume-Uni,* (Requête No. 32733/08), décision du 2 décembre 2008.
26. HCR, «Response to the European Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System», septembre 2007, p. 11.
27. *TI c. Royaume-Uni* (Requête No. 43844/98), décision du 7 mars 2000*, Salah Sheekh c. Pays-Bas* (Requête No. 1948/04), arrêt du 13 janvier 2007.

59. La Directive de qualification de l'Union européenne est censée résoudre la question des acteurs non-étatiques dans son article 6. Cet article stipule que les acteurs des persécutions ou des atteintes graves peuvent être des acteurs non étatiques, s'il peut être démontré que l'Etat ou des organisations contrôlant l'Etat ou une partie importante de son territoire, y compris les organisations internationales, ne peuvent pas ou ne veulent pas accorder une protection contre les persécutions ou les atteintes graves commises par l'acteur non étatique. Le HCR a par exemple estimé que l'article 6 avait contribué à modifier la position de l'Allemagne et concouru à l'augmentation du nombre de réfugiés somalis reconnus dans le pays.

60. La Directive de qualification a cependant introduit une nouvelle incertitude concernant les acteurs de la protection. Son article 7 établit que la protection peut être accordée par l'Etat, mais également par des partis ou organisations, y compris des organisations internationales, qui contrôlent l'Etat ou une partie importante de son territoire. L'inclusion d'une référence aux acteurs non étatiques en tant que dispensateurs de protection pose problème. Le HCR a fait remarquer que les acteurs non étatiques ne devaient être considérés comme tels que dans les cas les plus exceptionnels. Dans le cadre de l'application de la Directive de qualification en Autriche, la Mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK) a été considérée comme un acteur de la protection[28]. Dans certains cas, il a été estimé que le HCR ou la Croix rouge offraient une protection. D'autres pays n'ont pas considéré que ces organisations assuraient une protection formelle, d'où le risque d'incohérence dans les décisions en matière d'asile en Europe.

61. *Options de protection à l'intérieur du pays.* L'article 8 de la Directive de qualification stipule que les Etats membres peuvent déterminer qu'un demandeur n'a pas besoin de protection internationale lorsque, dans une partie de son pays d'origine, il n'y a aucune raison de craindre d'être persécuté ni aucun risque réel de subir des atteintes graves et qu'il est raisonnable d'estimer que le demandeur peut rester dans cette partie du pays, malgré les problèmes techniques possibles liés au retour dans le pays d'origine. Malheureusement, cette disposition ne répond pas aux normes internationales car elle n'exige pas que «la zone de réinstallation soit accessible à l'intéressé sur le plan pratique, sur le plan juridique et en termes de sécurité». En Suède, un comité d'experts a conclu que l'article 8 de la Directive de qualification n'était pas raisonnable et conforme à l'article 1 A de la Convention de Genève de 1951, d'où la non mise en œuvre de la disposition dans ce pays. La Cour européenne des droits de l'homme a jugé qu'en ce qui concerne certains pays et dans certaines situations, l'absence de possibilité de réinstallation interne engendrait une violation de la Convention pour la personne concernée[29].

62. Une étude du HCR a identifié une incohérence significative dans l'application du critère d'option de protection à l'intérieur du pays dans des affaires relatives à des Tchétchènes. Il s'est avéré que les autorités allemandes et slovaques, contrairement aux autorités françaises, motivaient souvent leurs décisions négatives en matière de demande d'asile en se référant à des options de protection à l'intérieur du pays. En République slovaque, il a notamment été relevé une tendance à appliquer une évaluation générique de ces options à l'ensemble des demandes déposées par des Tchétchènes, et non une évaluation individuelle comme l'exige l'article 4 de la Directive de qualification. Sur un plan général, selon le HCR, les diverses interprétations de ce qui est «raisonnable» en matière d'options de protection à l'intérieur du pays sont très différentes[30].

63. *Persécution liée au genre*. Le rapporteur est préoccupé par le fait que certaines formes de persécution liée au genre ne sont pas toujours pleinement prises en compte et traitées de manière systématique, affectant la qualité et la cohérence des décisions en matière d'asile. Il est de ce fait important que les acteurs impliqués dans la procédure d'asile soient pleinement sensibilisés et formés aux questions de genre.

64. Le HCR recommande aux Etats de promouvoir une approche respectueuse des questions d'âge, de genre et de diversité dans les procédures d'asile, afin de garantir l'égalité des genres et une jouissance égale des droits, quels que soient l'âge, le genre ou l'origine[31]. Ceci permettrait d'améliorer l'approche restrictive adoptée par certains Etats et de remédier aux incohérences significatives qui existent au sein ou entre les

---

28. HCR «*Asylum in the European Union: A Study on the Implementation of the Qualification Directive»* (novembre 2007) et CERE «*The Impact of the Qualification Directive on International Protection»* (octobre 2008) disponible sur: *www.ecre.org/files/ECRE_QD_study_summary.pdf*

29. *Salah Sheekh c. Pays-Bas* (Requête No. 1948/04), arrêt du 13 janvier 2007.

30. Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés: «Asylum in the European Union: A Study on the Implementation of the Qualification Directive» (novembre 2007). Voir aussi: CERE «*The Impact of the Qualification Directive on International Protection «*(octobre 2008) disponible sur: www.ecre.org/files/ECRE_QD_study_summary.pdf

31. Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, *Conclusion générale sur la protection internationale,* 10 octobre 2008, No. 108(LIX) – 2008. Voir également HCR: «Principes directeurs sur la protection internationale: La persécution liée au genre dans le cadre de l'article 1A (2) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au Statut des réfugiés», HCR/GIP02/01, 7 mai 2002.

Etats, non seulement en matière de taux de reconnaissance pour les personnes alléguant une persécution liée au genre, mais également en matière d'inégalité de traitement et/ou d'accès aux prestations. Les demandes d'asile liées au genre peuvent être présentées aussi bien par des femmes que par des hommes, en raison de formes spécifiques de persécutions, dont celles basées sur une orientation ou des pratiques sexuelles différentes (demandes impliquant des homosexuels, transsexuels ou travestis) ou plus communément, dans le cas des femmes, sur des violences domestiques, liées à la dot ou à d'autres abus. Il existe également de grandes divergences dans les prestations accessibles aux personnes vivant en partenariat homosexuel non enregistré et aux familles élargies.

65. *Traitement des membres de la famille:* la base factuelle des demandes d'asile déposées par des familles est à l'évidence plus complexe que celle des demandes individuelles, ne serait-ce qu'en raison des divers droits et intérêts réclamés ou en jeu dans le cas d'une famille (ceux du père, de la mère, des enfants, voire des adultes dépendants). A titre d'exemple, dans le cas des jeunes Tamouls, les mauvais traitements infligés à un membre d'une famille peuvent engendrer, en dérivé, un risque réel de mauvais traitement pour d'autres membres de la famille. Le manque de cohérence dans ce contexte met en lumière l'impératif d'une plus grande clarté dans la jurisprudence et la pratique de l'Etat.

66. *Recours à la protection complémentaire.* Comme souligné précédemment dans la section consacrée aux statistiques, la préférence accordée par les pays à l'octroi du statut de réfugié ou d'une protection complémentaire varie beaucoup. Par ailleurs, le HCR a estimé par exemple que la Grèce avait systématiquement omis de procéder à une appréciation en matière de protection complémentaire, risquant ainsi de contrevenir à la Directive de qualification de l'Union européenne[32]. Dans d'autres pays, notamment à Malte, les autorités ont dans une large mesure opté pour l'octroi d'une protection complémentaire plutôt que du statut de réfugié (voir le rapport de la Commission des migrations, des réfugiés et de la population «Les «boat people» de l'Europe: arrivée par mer en Europe du Sud de flux migratoires mixtes», Doc. 11688, rapporteur M. Morten Østergaard, Danemark, ADLE). Pour les demandeurs d'asile, les conséquences découlant de la protection accordée peuvent être considérables. En France, par exemple, le statut de réfugié permet aux personnes concernées de bénéficier d'un permis de résidence de dix ans, alors que la protection complémentaire n'octroie qu'un titre de séjour d'un an, renouvelable toutefois plus ou moins automatiquement. De plus, l'accès aux droits sociaux et économiques varie beaucoup entre les deux formes de protection.

67. En vertu de l'article 2(e) de la Directive de qualification de l'Union européenne, est considérée comme «pouvant bénéficier de la protection subsidiaire»[33], toute personne qui ne peut être considérée comme un réfugié, mais pour laquelle il y a des motifs sérieux et avérés de croire que la personne concernée courrait un risque réel de subir les atteintes graves définies à l'article 15. Aux termes de l'article 15 (c) de la Directive, les atteintes graves sont «des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international». La signification de l'article 15(c) a fait l'objet d'actions en justice devant les tribunaux nationaux, donnant lieu à des résultats très différents et à plusieurs renvois devant la Cour de justice des Communautés européennes pour clarification. La Grande Chambre de la Cour de justice des Communautés européennes a considéré que l'article 15(c) diffère en substance de l'article 3 de la CEDH et que «son interprétation doit, dès lors, être effectuée de manière autonome tout en restant dans le respect des droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la CEDH»[34]. Le HCR a estimé que ladite disposition était mise à mal par une interprétation hautement restrictive du concept de «menace individuelle», rendant «illusoire» la possibilité d'une protection subsidiaire en cas de fuite devant un conflit violent[35].

68. D'autre part, sur un plan général, le HCR a jugé incohérente l'interprétation du concept de «conflit armé interne»[36]. Ce concept a notamment fait l'objet d'appréciations diverses dans le cadre de dossiers soumis par des Irakiens. Alors que les autorités françaises responsables de l'asile jugeaient que la situation en Irak s'apparentait à un «conflit armé interne», la Suède estimait qu'il s'agissait d'un «conflit grave». Par contre, à l'inverse, les autorités suédoises considéraient que la Tchétchénie était le théâtre d'un «conflit armé interne», ce que réfutaient leurs homologues slovaques.

---

32. Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés «Asylum in the European Union: A Study on the Implementation of the Qualification Directive» (novembre 2007), p. 11.
33. Le terme utilisé dans la directive pour faire référence à la protection complémentaire.
34. C-465/07 *Elgafaji c. Saatssecreteris van Justitie,* para 28. Autres affaires en instance.
35. Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés «Asylum in the European Union: A Study on the Implementation of the Qualification Directive» (novembre 2007), p. 11.
36. *Ibid*.

69. De l'avis du rapporteur, lors de la création de normes communes de protection internationale des réfugiés, il conviendrait d'harmoniser davantage la protection complémentaire et de ne pas s'en tenir au «plus petit dénominateur commun». Les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient être incités à développer des normes de protection plus élevées reposant sur leurs propres normes nationales en matière de droits de l'homme ou élan humanitaire et reflétant la nature de la CEDH en tant que standard minimum pan-européen de protection des droits de l'homme. Les droits des demandeurs d'asile qui bénéficient d'une protection complémentaire devraient être alignés sur les normes de protection applicables à ceux jouissant du statut de réfugié.

4.4. Qualité des données factuelles, des témoignages personnels et des informations relatives au pays d'origine

70. Pour qu'une décision de qualité puisse être prise, elle doit reposer sur des preuves solides, fournies par le demandeur ou d'autres sources, le témoignage personnel du requérant (évoqué ci-dessus comme un élément essentiel pour accéder à la procédure d'asile) et des informations précises et à jour sur le pays d'origine.

71. Il appartient en principe au requérant de produire des preuves démontrant le risque réel de mauvais traitement[37]. Cependant, la Cour européenne des droits de l'homme estime que les autorités nationales ont le devoir positif, en cas de besoin, d'aller au-delà des preuves produites dans la demande et de recourir à un large éventail de sources d'informations actualisées pour apprécier correctement le dossier du requérant, au regard de leur connaissance de la situation du pays concerné[38]. Une exactitude parfaite[39] ne peut guère être attendue du requérant et dans la présentation de ses preuves, il convient de lui accorder le bénéfice du doute et l'occasion de fournir des explications satisfaisantes en cas d'inexactitude ou d'imprécision[40].

72. La prise en compte de tous les faits pertinents concernant le pays d'origine est obligatoire au moment de statuer sur la demande d'asile. Cette obligation découle clairement de l'article 4(3)(a) de la Directive de qualification et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme[41]. Le résultat de la procédure d'asile manquera de cohérence et de qualité si les informations essentielles sous-tendant la décision diffèrent au sein d'un même pays ou entre les pays. Pour améliorer cette cohérence et cette qualité, les autorités nationales en charge de l'asile doivent coopérer étroitement avec des organisations indépendantes, afin de réunir des informations équilibrées sur le pays d'origine et en cas de besoin des notes d'orientation par pays. Il est par ailleurs nécessaire de partager les informations entre les pays d'asile y compris les précédents jurisprudentiels. Le Conseil de l'Europe devrait encourager ses Etats membres à instaurer une coopération élargie quant aux informations relatives aux pays d'origine, aux précédents jurisprudentiels et au besoin aux notes d'orientation par pays. Il est à noter que, dans le contexte de la seconde phase du RAEC, la Commission européenne travaille également à la production de lignes directrices communes de l'Union européenne pour le traitement des informations relatives aux pays d'origine.

73. Au Royaume-Uni, plusieurs mesures ont été prises pour améliorer la qualité des informations examinées dans une affaire donnée. Il s'agit en l'occurrence de la préparation de rapports d'information sur les pays d'origine par le ministère de l'Intérieur britannique, supervisée par un groupe consultatif indépendant regroupant des universitaires et des membres indépendants des principales ONG. Par ailleurs, des Notes d'orientation opérationnelle sont élaborées. Ces documents peuvent s'avérer des sources d'information fort utiles à condition qu'ils soient actualisés et utilisés avec une certaine souplesse. D'autre part au Royaume-Uni les décideurs de la justice formulent des orientations par pays (sur ce qui se passe dans certains pays

---

37. *Saadi c. Italie,* Requête No. 37201/06, arrêt (GC) 28 février 2008.
38. *Katani et Autres c. Allemagne* (Requête No. 67679/01), Décision 31 mai 2001, *NA c. Royaume-Uni,* (Requête No. 25904/07), arrêt 17 juillet 2008.
39. *N c. Finlande* (Requête No. 38885/02), arrêt 26 février 2005, et *Said c. Pays-Bas,* (Requête No. 2345/02, arrêt 15 juin 2005.
40. Cette obligation découle non seulement de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme mais également du Comité contre la torture des Nations Unies, par exemple *Karoui c. Suède,* Communication No. 185/200, UN Doc. A/57/44, p. 198 (2002) et *Kisongi c. Suède,* Communication No. 41/1996, UN Doc. CAT/C/16/D/41/1996 (1996).
41. En particulier *Salah Sheekh c. Pays-Bas*, (Requête No. 1948/04, arrêt 11 janvier 2007 et *NA c. Royaume-Uni,* (Requête No. 25904/07), arrêt 17 juillet 2008. Il convient de noter également que la Directive relative aux procédures d'asile de l'Union européenne exige que les informations soient précises et actualisées. Les termes explicitement employés sont «objectives», «impartiales», «précises"» et «actualisées». Les critères finaux sont la transparence et la réversibilité, qui reflètent le principe juridique général d'égalité des armes. L'article 9(2) de la Directive relative aux procédures impose une décision motivée, alors que l'article 16 traite de l'accès au dossier. Les sources des informations concernant le pays d'origine sur lesquelles repose la décision en matière d'asile doivent être clairement établies et accessibles au demandeur d'asile.

«producteurs d'asile»), soulignant certaines décisions faisant autorité, ainsi qu'un système de sélection des dossiers qu'il convient de signaler pour garantir une plus grande cohérence, qualité et homogénéité du corpus jurisprudentiel.

74. L'Association internationale des juges spécialistes du droit des réfugiés (IARLJ) a pris un certain nombre de dispositions importantes contribuant à l'amélioration de la qualité des décisions et des informations relatives aux pays d'origine. L'une d'entre elles a été l'élaboration d'une liste de contrôle des critères judiciaires pour évaluer les informations concernant les pays d'origine. L'association s'est également penchée sur la question de l'égalité des armes et de la justice naturelle entre les demandeurs d'asile et les agences gouvernementales qui ont souvent les moyens et les ressources pour accéder à un large éventail de sources d'informations sur les pays d'origine.

75. Le rapporteur estime que le Conseil de l'Europe devrait encourager les Etats membres à instaurer une coopération élargie en matière d'informations sur les pays d'origine. Une étape importante vers le recours à des informations fiables et cohérentes sur les pays d'origine sera la création d'une base de données commune à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, actualisée régulièrement par des experts. Il convient de la rendre accessible dans un nombre suffisant de langues.

4.5. Appréciation des faits

76. L'appréciation des faits[42] est déterminante, car beaucoup de décisions reposent sur la crédibilité du requérant. Il est donc essentiel de rendre des décisions motivées en fait et en droit.

77. A cet égard, la pratique diffère selon les Etats membres du Conseil de l'Europe. Elle diffère également entre les décisions de première instance et les décisions en appel. Au Royaume-Uni par exemple, où la procédure est accusatoire par nature, elle repose généralement sur un raisonnement fondé sur les conclusions des parties. En France et dans d'autres pays où les procédures sont de nature inquisitoriale, les décisions sont sensiblement plus rapides et moins motivées. Il est essentiel que des décisions motivées en fait et en droit soient rendues dans toutes les demandes de protection internationale et que les travaux se poursuivent dans ce domaine, y compris au niveau européen, pour harmoniser l'ensemble.

78. Une question soulevée devant le rapporteur à de multiples occasions est celle de la «culture de l'incrédulité» de ceux en charge des demandes d'asile ainsi que leur «burn-out»[43]. Au vu du grand nombre de cas dans lesquels la crédibilité des requérants joue un rôle décisif dans le résultat de la demande, il est absolument essentiel de lutter contre la culture de l'incrédulité et de soutenir de manière appropriée les décideurs victimes du «burn-out». Il est par ailleurs important d'analyser les mesures d'incitation institutionnelle qui entrent en jeu dans les systèmes de décision en matière d'asile, susceptibles de récompenser ou d'encourager les décideurs à statuer négativement de manière trop hâtive.

4.6. Formation des personnes impliquées dans les décisions en matière d'asile

79. Il va sans dire que la qualité et la cohérence des décisions en matière d'asile sont étroitement liées à la compétence des personnes chargées de prendre les décisions. Le niveau de compétence est fonction dans une large mesure de la formation qui leur est offerte et du soutien qui leur est accordé dans leur activité, y compris dans la gestion des situations de «burn-out». Le HCR a lancé ce qu'il appelle son Initiative Qualité, actuellement en phase pilote au Royaume-Uni, contenant des propositions sur la formation qu'il convient d'assurer aux fonctionnaires impliqués dans les décisions d'asile. L'Initiative Qualité est décrite ci-après en section VII.

80. Il faut néanmoins souligner que tous les décideurs ont besoin de formation, y compris les juges. Il s'agit notamment d'une formation au droit international des réfugiés, aux principes des droits de l'homme, ainsi que d'une formation en matière de communication transculturelle et de sensibilité pour les questions liées au sexe et à l'âge. Une formation devrait également être dispensée aux agents chargés de mener des entretiens avec des enfants.

---

42. L'article 4 de la Directive de qualification de l'Union européenne contient des règles importantes pour l'appréciation des faits. Voir par ailleurs G Noll, «Evidentiary Assessment in Refugee Status Determination and the EU Qualification Directive» (2006) *European Public Law* 295. Voir également R Thomas, «Assessing the Credibility of Asylum Claims: EU and UK Approaches Examined» (2006) *European Journal of Migration and Law* 79.

43. Le «burn out» est un état d'épuisement à long terme ou une perte d'intérêt au travail en raison de la durée de traitement de ces dossiers. Les personnes atteintes de ce syndrome rencontrent des problèmes psychologiques, ont des difficultés à prendre des décisions, connaissent d'autres problèmes dans l'exercice adéquat de leur fonction en raison du stress auquel elles sont soumises.

81. Les juges du Royaume-Uni font l'objet d'évaluations périodiques et ont obligation de participer régulièrement à des conférences et des ateliers de formation. La question ne se limite cependant pas au niveau de qualification des décideurs, mais aussi à celui des avocats chargés de représenter les demandeurs d'asile, qui devraient également suivre des formations appropriées.

82. Au plan international, le rapporteur relève que l'Association internationale des juges spécialistes de la législation relative aux réfugiés (IARLJ) est impliquée dans la formation des juges et estime que cette initiative mérite d'être pleinement soutenue.

83. La formation n'est toutefois pas le seul facteur en jeu, il convient également de sélectionner dès le départ les bonnes personnes chargées de l'examen du statut de réfugié. A cet égard, il est important que les personnes soient recrutées à un niveau adéquat pour remplir cette mission.

84. *Révision par les pairs et audit.* Le rapporteur note l'importance de l'aide et du soutien des pairs. Des mécanismes de révision, y compris par les pairs, doivent être mis en place, tant pour les décisions positives que négatives.

85. Il est également indispensable de procéder en permanence à des audits de l'activité des personnes en charge des décisions en matière d'asile et le rapporteur se félicite de la création au Royaume-Uni, dès 2004, d'une équipe d'audit. Cette «bonne pratique» devrait être adoptée dans tous les Etats membres.

4.7. Pressions politiques

86. Quelle est la relation entre le travail de l'appareil judiciaire ou des autorités administratives en termes de décisions relatives aux demandes d'asile d'un côté, et l'ordre du jour du gouvernement et des assemblées législatives de l'autre? Chaque pays dispose, en vertu du droit international, de la prérogative de contrôler ses frontières et de décider qui doit être admis dans le pays et qui doit se voir octroyer un permis de résidence. Les responsables politiques peuvent souhaiter user de cette prérogative pour contrôler le flux des étrangers, en fonction par exemple de la situation économique du pays. La CEDH contient des restrictions et des dérogations afin de parvenir à un juste équilibre, dans certains cas, entre les intérêts de l'Etat et ceux de l'individu. Cependant, ces restrictions ou équilibrages ne peuvent intervenir en ce qui concerne certaines garanties, y compris les droits absolus (par exemple article 3 ECHR)[44] et le principe de *non-refoulement*. A l'évidence, la procédure d'asile doit être régie par le droit et non par les impératifs politiques, et il convient de veiller à ce que l'appareil politique, relayé par la presse et la publicité, ne serve pas à influencer les décisions en matière d'asile. La Convention est conçue pour protéger l'individu de l'«intérêt» sans frein de l'exécutif ou même parfois du pouvoir législatif de l'Etat[45].

5. Rôle du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

87. L'article 35 de la Convention de Genève de 1951 énonce que le HCR a pour tâche de surveiller l'application de la Convention. L'agence a pour mandat de coordonner l'action internationale pour la protection des réfugiés et de chercher des solutions aux problèmes des réfugiés dans le monde. Son but premier est de sauvegarder les droits et le bien-être des demandeurs d'asile, des réfugiés, des personnes déplacées à l'intérieur du pays et des apatrides. L'agence s'efforce ainsi d'assurer à tous ceux qui fuient les persécutions le respect du droit à demander l'asile et à trouver refuge dans un autre Etat. A terme, les solutions qu'elle met en œuvre sont le retour volontaire dans le pays d'origine, l'intégration dans le pays d'accueil ou la réinstallation dans un pays tiers.

88. L'article 21 de la Directive de l'Union européenne citée ci-dessus, relative à des normes minimales pour les procédures, confère également un rôle au HCR. Les Etats membres de l'Union européenne doivent autoriser le HCR à accéder aux demandeurs d'asile, aux informations relatives aux demandes d'asile individuelles et aux décisions prises, et à donner son avis à toute autorité compétente en ce qui concerne chaque demande d'asile à tout stade de la procédure.

89. Le HCR a aussi œuvré à l'amélioration de la qualité et de la cohérence des décisions en matière d'asile sur un plan général. A ce titre, l'agence couvre l'ensemble de l'Europe et pas seulement les Etats membres de l'Union européenne. Le HCR a mené des études sur la qualité et la cohérence des décisions en matière d'asile. Nous avons d'ailleurs évoqué précédemment l'étude sur la mise en œuvre de la Directive de qualification, et nous reviendrons plus loin sur l'Initiative Qualité au Royaume-Uni.

---

44. *Saadi c. Italie,* Requête No. 37201/06, Arrêt (GC) 28 février 2008, paras 139-141.
45. *Ibid.* Voir Opinion concordante du Juge Zupančič.

90. Parmi les autres publications importantes du HCR, citons le Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut du réfugié et les Principes directeurs sur la protection internationale[46]. Le document du HCR intitulé «La protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes: un plan d'action en 10 points» formule des suggestions aux Etats sur la façon d'intégrer les aspects de la protection des réfugiés dans les politiques de migration et de contrôle des frontières. Le HCR est présent dans presque tous les pays d'Europe et exerce un contrôle de la qualité et de la cohérence des décisions en matière d'asile. Il est essentiel que le HCR veille à la collecte de statistiques, qu'il fasse état des facteurs susceptibles d'affecter la qualité et la cohérence des décisions et qu'il tire la sonnette d'alarme en cas de besoin. Par ailleurs, le HCR doit être en mesure d'intervenir pour améliorer la situation si nécessaire. A cet égard, l'Initiative Qualité du Royaume-Uni est une mesure susceptible d'être répliquée dans d'autres pays. Il conviendrait par ailleurs d'examiner s'il est préférable de charger le HCR d'une procédure de suivi et de rapport plus formelle sur la qualité et la cohérence des décisions en matière d'asile, ou si, en Europe, cette tâche doit être confiée à une autre organisation, par exemple le Conseil de l'Europe.

6. Rôle de la Cour européenne des droits de l'homme

6.1. Application de la Convention européenne des droits de l'homme aux affaires d'asile

91. Un grand nombre de requêtes sont déposées chaque année devant la Cour européenne des droits de l'homme par des demandeurs d'asile dont les demandes ont été rejetées par un Etat membre ou qui sont menacés d'expulsion. S'il existe des motifs sérieux de croire qu'en cas de retour, le requérant courra un risque réel d'être soumis à un traitement contraire à l'article 3, l'Etat défendeur a obligation de surseoir à l'expulsion. L'article 3 de la Convention stipule un droit absolu de ne pas être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. La persécution par des acteurs non étatiques peut aussi poser problème au regard de l'article 3. Si le pays vers lequel le réfugié est sur le point d'être expulsé est un Etat membre du Conseil de l'Europe, la Cour peut déclarer l'affaire irrecevable, ou prendre l'initiative d'étendre la requête à l'Etat membre de destination[47].

92. Un risque de violation d'autres articles de la Convention, notamment de l'article 2 et de l'article 6, suite à un retour après expulsion peut aussi poser exceptionnellement problème au regard de la Convention. Une requête au titre de l'article 6 (droit à un procès équitable) peut être couronnée de succès dans des affaires où le demandeur d'asile court un risque de déni flagrant d'un procès équitable dans le pays vers lequel il est expulsé[48]. L'article 2 (droit à la vie) n'est pas absolu et ne contient pas d'interdiction de la peine de mort (bien que ce soit le cas du Protocole n° 6 et du Protocole n° 13 à la Convention). L'expulsion vers un pays où le requérant risque la peine de mort n'est pas interdite *per se* aux termes de la Convention, la Cour évaluant si oui ou non le requérant courra un *risque réel* d'être soumis à la peine de mort ou à un traitement interdit[49]. Néanmoins, la Cour a empêché l'expulsion dans des cas où les requérants risquent la peine de mort après un procès manifestement inéquitable dans le pays de destination, ou lorsqu'ils pourraient être exposés au «phénomène du couloir de la mort», expressément défini comme une violation de l'article 3 de la Convention. Il est possible l'invoquer l'article 4 pour prévenir une expulsion lorsque les mauvais traitements allégués sont liés à des situations d'exploitation sexuelle[50]. L'expulsion collective d'étrangers est également interdite[51].

93. Le droit au respect de la vie privée et familiale énoncé à l'article 8 devrait être accordé aux demandeurs d'asile et aux membres de leur famille tout au long de la procédure d'asile, tout comme le droit à l'unité familiale[52]. L'article 8 – dans ses aspects liés à la vie familiale ou privée – peut être invoqué dans les cas d'expulsion. A titre d'exemple, il en va ainsi lorsque la mesure d'expulsion entraînerait une rupture injustifiée de la vie familiale, ou lorsque, du point de vue de la vie privée, un individu allègue des mauvais traitements n'atteignant pas le seuil de gravité exigé par l'article 3 (par exemple des allégations de mauvais traitement au retour, y compris sur la base de l'orientation sexuelle)[53]. L'article 8 peut également être invoqué dans des

---

46. La Convention de Genève n'énonce pas de règle sur les procédures de détermination du statut, d'où l'existence et la nécessité du Manuel. Néanmoins, garantir le respect du principe de *non-refoulement* dans la Convention de Genève a des implications procédurales évidentes.
47. Par exemple *K.R.S. c. Royaume-Uni,* (Requête No. 32733/08), arrêt du 2 décembre 2008. D'autres affaires sont pendantes devant la Cour, en attente de communication aux gouvernements défendeurs.
48. *Soering c. Royaume-Uni,* Requête No14038/88, arrêt du 7 juillet 1989.
49. *Ibid* and *Bader c. Suède,* Requête No. 13284/04, arrêt du 8 novembre 2005, et *Őcalan c. Turquie*, 46221/99, arrêt (GC) du 12 mai 2005.
50. *Siliadin c. France,* Requête No. 73316/01, arrêt du 26 octobre 2001.
51. *Čonka c. Belgique,* Requête No. 51564/99, arrêt du 5 février 2002.
52. Voir Mole, N., *Le droit d'asile et la Convention européenne des droits de l'homme,* Éditions du Conseil de l'Europe, 4ème édition. Partie 1, Chapitre 5; et Partie 2, Chapitres 2-4.

affaires où il n'est pas question d'expulsion, par exemple dans le contexte d'un regroupement familial, dans les situations impliquant des enfants (lorsque leur intérêt supérieur est une considération primordiale)[54] ou l'accès à des prestations sociales ou médicales[55]. Il est important de souligner que le concept de «vie familiale» doit être interprété de manière large pour protéger les relations au-delà des simples liens du sang, y compris les relations familiales de facto ou de jure, lorsque des personnes vivent ensemble, par exemple des partenaires de même sexe ou ayant adopté un enfant[56]. Pour sa part, la «vie privée» protège des éléments importants de la sphère personnelle[57].

94. Par ailleurs, l'article 1 du Protocole n° 7 à la Convention européenne a son importance. Cette disposition établit certaines garanties procédurales pour les étrangers résidant légalement sur le territoire d'un Etat, y compris les demandeurs d'asile, car l'article 6 de la Convention (droit à un procès équitable) n'est en principe pas applicable aux procédures d'asile.

6.2. Mesures provisoires – Règle 39

95. Ces dernières années, la Cour a de plus en plus été amenée à appliquer l'article 39 du Règlement de la Cour, pour empêcher l'expulsion de requérants sur le point d'être déportés vers un pays où ils risquent un traitement contraire à l'article 3. Bien que la Règle 39 ne fasse pas, en tant que telle, partie intégrante de la Convention, la Cour a décidé que les Etats membres avaient obligation de mettre en œuvre les décisions en vertu de la Règle 39. Généralement, les Etats membres se sont conformés à ces mesures provisoires. Dans certains cas cependant, l'expulsion a été mise en œuvre en dépit de la décision de la Cour aux termes de la Règle 39[58].

6.3. Implications pour la qualité et la cohérence des décisions en matière d'asile

96. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme fixe les normes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. La Cour a interprété certains concepts en matière de droit de l'asile et défini le niveau minimum de protection que les demandeurs d'asile sont en droit d'attendre. Elle a contribué de manière significative à renforcer la sécurité de la procédure d'asile et par la même, la qualité des décisions et la dignité des demandeurs d'asile. A titre d'exemple, elle a décidé que la protection en vertu de l'article 3 de la Convention devait être «concrète et effective». L'influence paneuropéenne de la Cour contribue à l'harmonisation de la législation et de la pratique en matière d'asile, et donc à la cohérence des décisions dans les Etats membres. La Convention de Genève de 1951 pèche par absence d'un organe en charge de sa mise en œuvre. Dans le contexte européen, la mise en œuvre est assurée de facto par la Cour européenne.

97. La jurisprudence concernant les articles 3 et 13 de la Convention définit clairement les exigences pour une procédure d'asile complète et équitable[59]. Sur la base de celle-ci, il est possible d'identifier les pratiques suivantes comme étant incompatibles avec la nature «concrète et effective» des garanties de la Convention:

97.1. *Délais:* les délais empêchant le demandeur de déposer une requête détaillée et les règles procédurales faisant obstacle à une appréciation correcte des preuves, y compris de celles soumises après l'entretien mené suite à la requête initiale, posent problème.

97.2. *Appréciation erronée de la crédibilité:* s'il appartient au requérant de fournir les preuves étayant sa demande, un défaut de présentation de preuve ou des incohérences dans les déclarations ne doivent pas automatiquement remettre en cause la crédibilité du requérant. Des conclusions trop hâtives quant à la crédibilité nuisent à l'intégrité de la procédure d'asile[60].

---

53. *F c. Royaume-Uni,* (Requête No. 36812/02), décision du 31 août 2004.
54. *Mubilanza Mayeka et Kaniki Mitunga c. Belgique*, Requête No. 13178/03, arrêt 12 octobre 2006.
55. *Pretty c. Royaume-Uni,* Requête No. 2346/02, arrêt 29 juillet 2002, para 52.
56. *Al-Nashif c. Bulgarie,* Requête No. 50963/99, arrêt 20 juin 2002.
57. *Dudgeon c. Royaume-Uni,* Requête No. 7525/76, arrêt 22 octobre 2001.
58. Car la Cour a décrété que les mesures provisoires prises en vertu de la Règle 39 sont contraignantes pour les États parties à la Convention. Le non-respect de ces mesures provisoires est une violation de l'article 34 de la CEDH (droit de recours individuel): *Mamatkulov et Askarov c. Turquie*, (Requête No. 46827/99), arrêt [GC] 4 février 2005; et *Paladi c. Moldova* (Requête No.39806/05) arrêt [GC] 10 mars 2009. Au mois de mars 2009, il en a été ainsi pour neuf requêtes devant la Cour concernant des expulsions.
59. La CEDH contient des obligations procédurales spécifiques, développées par la Cour dans sa jurisprudence concernant l'article 13 et les articles substantifs de la Convention, y compris l'article 3. Voir *Muminov c. Russie* (Requête No. 42502/06), arrêt 11 décembre 2008, *Jabari c. Turquie* (Requête No. 40035/98), arrêt 11 juin 2000, *Gebremedhin c. France*, Requête No. 25389/05, arrêt 26 avril 2007; *Čonka c. Belgique,* Requête No. 51564/99, arrêt 5 février 2002; *Sultani c. France,* Requête No. 45223/05, décision 20 septembre 2007.

97.3. *Appels non-suspensifs:* dans les affaires *Jabari*, *Conka*, *Gebremedhin* et *Sultani*, la Cour européenne des droits de l'homme a souligné que l'article 13 de la Convention imposait un recours de plein droit suspensif[61].

97.4. *Normes déficientes de recours en appel:* l'article 13 de la Convention (concernant la protection judiciaire effective) requiert un examen indépendant et rigoureux des décisions d'asile, notamment pour garantir le respect de l'article 3 de la Convention.

98. Par ailleurs, le rapporteur rappelle que la Cour européenne des droits de l'homme impose, dans toutes les situations où un argument défendable laisse entrevoir que l'expulsion viole la Convention, un examen complet des faits au moment où l'expulsion est envisagée. Ceci exige d'accepter de nouvelles preuves dans une évaluation complète *ex nunc* (actuelle), y compris la collecte d'informations *motu proprio* (de sa propre initiative)[62].

99. *Salah Sheekh c. Pays-Bas* et *Jabari c. Turquie*[63] sont deux affaires récentes exemplaires de la manière dont la Cour fixe des normes en matière de droit d'asile.Dans la première, la Cour a jugé que, compte tenu de la nature absolue de la protection accordée par l'article 3, l'évaluation conduite par les autorités d'un Etat envisageant une expulsion doit être adéquate et suffisamment étayée par des informations en provenance de sources fiables et objectives. Ces informations doivent par ailleurs être d'actualité, la situation du pays de destination risquant de changer au fil du temps, d'où la nécessité d'une nouvelle appréciation des preuves au moment de l'expulsion.

100. La seconde affaire présente un intérêt particulier dans le contexte des procédures accélérées. La Turquie avait refusé l'octroi d'un permis de résidence temporaire à une requérante au motif qu'elle n'avait pas respecté le délai de cinq jours imposé pour la soumission de la demande d'asile. Le tribunal national n'avait pas examiné l'aspect substantiel de la demande. De l'avis de la Cour, «l'application automatique et systématique d'un délai aussi court pour la présentation d'une demande d'asile doit être considérée comme contraire à la protection de la valeur fondamentale consacrée par l'article 3 de la Convention». La Cour a conclu à la violation de l'article 3. Dans le dossier *Bahaddar c. Pays-Bas*[64], la Cour a noté que les délais doivent être suffisamment longs et être appliqués de manière suffisamment flexible pour donner à une personne sollicitant le statut de réfugié une chance réaliste de prouver ses allégations. Elle a également répété que l'examen de l'action intentée quant au fond devait être «indépendant et rigoureux".

7. Bonnes pratiques visant à améliorer la qualité et la cohérence des décisions en matière d'asile

7.1. Initiative Qualité du HCR au Royaume-Uni

101. En 2005, le HCR a lancé son «Initiative Qualité» (IQ), consistant en une révision des procédures de détermination du statut de réfugié du ministère de l'Intérieur britannique. Des rapports réguliers ont été rendus publics et la révision se poursuit. Le Projet IQ repose sur le rôle de supervision du HCR aux termes de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Il vise à aider le ministère de l'Intérieur britannique dans le processus de détermination du statut de réfugié en effectuant un suivi des procédures et en appliquant des critères de réfugié. Certaines des conclusions clés de la révision mettent en lumière des priorités que d'autres Etats membres devraient également suivre dans l'examen de leur approche des procédures de détermination du statut de réfugié. Le rapporteur souhaite notamment souligner les conclusions suivantes.

102. L'une des principales propositions du HCR dans le cadre de l'Initiative Qualité a été de promouvoir la «concentration des ressources». Il s'agit en fait de concentrer les ressources aussi tôt que possible dans la procédure d'asile de manière à ce que les décisions de première instance soient, dans toute la mesure du possible, fiables. Cette solution permettrait d'économiser de l'argent et du temps pour l'Etat comme pour le demandeur d'asile, qui n'a pas à être confronté à une période prolongée d'attente et d'incertitude.

---

60. Voir à cet égard l'arrêt de la Cour dans *N c. Finlande* (Requête No. 38885/02), arrêt 26 février 2005, *Salah Sheekh c. Pays-Bas* (Requête No. 1948/04), arrêt 13 janvier 2007 et *Said c. Pays-Bas,* (Requête No. 2345/02, arrêt 15 juin 2005.

61. Jabari c. Turquie (Requête No. 40035/98), arrêt du 11 juillet 2000, Gebremedhin c. France, (Requête No. 25389/05) arrêt 26 avril 2007; Čonka c. Belgique, Requête No. 51564/99, arrêt 5 février 2002; Sultani c. France, Requête No. 45223/05, décision 20 septembre 2007.

62. Comme récemment souligné dans l'affaire *Salah Sheekh c. Pays-Bas (*Requête No. 1948/04), arrêt 13 janvier 2007.

63. *Salah Sheekh c. Pays-Bas* (Requête No. 1948/04) arrêt 11 janvier 2007, *Jabari c. Turquie* (Requête No. 40035/98) arrêt 11 juillet 2000).

64. *Bahaddar c. Pays-Bas* (Requête No. 25894/94), arrêt 19 février 1998).

103. Dans cette révision, le HCR est parti de l'idée que la solution pour améliorer la qualité des procédures de détermination du statut de réfugié était de recruter et de pérenniser l'emploi d'assistants sociaux hautement qualifiés. Le HCR a recommandé comme qualification minimale de ces assistants un diplôme universitaire ou une qualification équivalente associés à des compétences spécifiques en matière d'asile. Une meilleure formation de ces agents devrait permettre d'améliorer la qualité des décisions et de garantir leur cohérence. Cette formation contribuerait au maintien en poste de décideurs experts en la matière. Les assistants sociaux devraient bénéficier d'une formation approfondie concernant la Convention de 1951 et la Convention européenne des droits de l'homme pour améliorer leur capacité à identifier et axer leurs entretiens sur les points les plus saillants.

104. Il a été estimé que l'accréditation était un facteur clé dans l'amélioration de la qualité. Toute personne impliquée dans une décision de première instance, y compris les candidats internes, devrait être accréditée par un mécanisme conçu pour tester les compétences, les connaissances et les capacités d'analyse à un niveau adéquat. L'identification et la gestion du stress sont des éléments essentiels pour inciter les bons assistants sociaux en matière d'asile à rester en poste. Le fait d'ignorer le stress a été identifié comme engendrant le phénomène de «burn-out» et un fort taux de renouvellement du personnel. Les objectifs de traitement de dossiers devraient être d'un niveau raisonnable et suffisamment flexibles pour permettre un examen attentif de chaque affaire.

105. La qualité des décisions tient également à celle des informations relatives aux pays d'origine, combinée à une bonne maîtrise de leur utilisation dans le cadre des requêtes. Des études par pays menées par des sources éminentes telles que le HCR (prises de position), Amnesty International et Human Rights Watch devraient être intégralement disponibles sur la base de données de connaissances de l'instance de décision. La nécessité d'informations par pays actualisées et détaillées a une nouvelle fois été soulignée. Les assistants sociaux devraient disposer des aptitudes requises pour mener leur propre recherche par pays. Il convient de les encourager à consulter un vaste éventail de sources d'informations sur les pays d'origine et à en apprécier la fiabilité et la pertinence au regard de la demande du requérant. Ils devraient être formés à citer toutes leurs sources relatives aux informations sur les pays d'origine. Il s'agit également de veiller à la disponibilité d'informations et d'orientations relatives à tous les pays d'origine ayant mauvaise réputation en matière de droits de l'homme, quel que soit le nombre de demandes d'asile reçues de ces pays.

106. Les travailleurs sociaux devraient consacrer un temps raisonnable à la préparation des entretiens et à la recherche d'informations. De même, la durée des entretiens avec les demandeurs d'asile ne devrait pas être limitée. Dans toute la mesure du possible, l'assistant qui a mené l'entretien devrait également rédiger la décision en matière d'asile. Tous les entretiens sur le fond devraient être enregistrés. Les entretiens et leur interprétation devraient automatiquement tenir compte du genre et à défaut, être instaurés avec effet immédiat. Lorsqu'un entretien non adapté au genre est programmé pour une raison quelconque, un mécanisme devrait en permettre le report.

107. Des orientations sur le travail avec des interprètes devraient être intégrées dans les formations aux entretiens déjà en place. Il convient de rappeler aux assistants sociaux qu'ils peuvent mener un entretien complémentaire avec le demandeur d'asile ou, au besoin, des membres de sa famille et de les inciter à le faire. Des mesures doivent garantir la cohérence de la pratique et des procédures d'entretien au sein de l'ensemble du ministère de l'Intérieur britannique et le partage des meilleures pratiques entre ses divers services. Les requérants devraient avoir accès aux informations relatives au processus d'asile et d'entretien, à leurs droits et à leurs obligations. Ces informations pourraient prendre la forme de brochures proposées dans des langues appropriées et largement mises à disposition dans la zone d'attente. Les requérants devraient également recevoir, dès les premiers temps, des informations sur la procédure d'asile, autres que celles relatives à la procédure de recours, dans les langues les plus courantes.

108. Le rapporteur prend note des bonnes pratiques tirées de l'Initiative Qualité. A la lumière de l'expérience du Royaume-Uni, il considère qu'il est important de souligner notamment que dans un certain nombre de pays, les assistants sociaux ont à assumer des objectifs et une charge de travail irréalistes. Il convient de faire preuve de flexibilité et de ne pas imposer au personnel de sacrifier la qualité sur l'autel des statistiques. Le rapporteur est également préoccupé par l'impact du grand nombre de dossiers en souffrance et des délais excessifs dans le rendu des décisions. Il est clair que la qualité d'une décision n'en est que plus difficile à garantir après un long délai et on peut douter de son équité lorsqu'elle est parfois prise cinq ans ou plus après le dépôt initial de la demande.

109. Au Royaume-Uni, la garantie qu'un même assistant prenne en charge un dossier du début à la fin est une pratique particulièrement positive. Elle favorise l'instauration d'une culture de respect dont l'importance pour le demandeur d'asile est à souligner. Cette pratique devrait être reprise dans d'autres pays.

110. Comme mentionné précédemment dans ce rapport, dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe, jusqu'à 50 % des décisions de première instance sont infirmées en appel, témoignant du manque de fiabilité de beaucoup d'entre elles. L'une des principales propositions du HCR dans l'Initiative Qualité a été de promouvoir la «concentration des ressources». Elle consiste à concentrer les ressources aussi tôt que possible dans la procédure d'asile de manière à ce que les décisions de première instance soient dans toute la mesure du possible fiables. Le rapporteur considère qu'il s'agit là d'une proposition essentielle de l'Initiative Qualité, qui devrait être prise en considération par les autres Etats. Un système basé sur la concentration des ressources permet d'économiser de l'argent et du temps, aussi bien pour l'Etat que pour le demandeur d'asile, qui ne sera plus confronté à des périodes aussi longues d'attente et d'incertitude.

7.2. Projet pour la mise en place d'un mécanisme d'évaluation, d'assurance et de qualité des systèmes d'asile du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, dans la sous-région d'Europe centrale (ASQAEM)

111. L'objectif du projet, mené par le HCR et mis en œuvre en République slovaque, est de soutenir de manière «harmonisée et transnationale» le développement continu et l'amélioration de procédures d'asile équitables et efficaces reposant sur l'application pleine et entière de la Convention de Genève de 1951. Pour y parvenir, le projet est chargé de promouvoir l'adhésion à des normes établies et communes de protection internationale dans l'Union européenne, telles que la Directive de qualification ou la Directive relative aux procédures d'asile, censées apporter des clarifications et une orientation utile quant à l'interprétation des instruments de protection internationale, notamment la Convention de Genève.

112. Le projet est axé sur la façon dont la République slovaque procède à l'évaluation des demandes de protection internationale après transposition de la législation communautaire. Après une évaluation indépendante et objective, des actions spécifiques seront mises au point pour améliorer la qualité, l'équité et l'efficacité des décisions de première et deuxième instances dans le système d'asile slovaque. Le projet vise également à progresser sur la voie d'un système européen commun et harmonisé d'asile en développant des partenariats entre divers systèmes nationaux.

113. En avril 2009, le HCR a soumis une nouvelle proposition à la Commission européenne pour un projet financé par le Fonds européen pour les réfugiés et intitulé «Améliorer la qualité de l'asile au sein de l'Union européenne – Mise en place de nouveaux mécanismes d'assurance-qualité en Europe du Sud et consolidation des mécanismes nationaux pour la Qualité en Europe centrale et orientale». Il est mené dans le prolongement du précédent projet ASQAEM. Cette seconde phase consistera à instaurer un suivi ciblé de la préparation des adjudicateurs, des entretiens et des décisions écrites, à consolider les nouveaux mécanismes récemment introduits de révision interne et à développer une méthodologie pour la création future de mécanismes similaires dans d'autres Etats membres de l'Union européenne.

114. Le projet vise à examiner, évaluer et développer des systèmes d'assurance qualité dans les procédures d'asile de dix Etats membres: Bulgarie, Chypre, Grèce, Hongrie, Italie, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie et Slovénie. Il bénéficiera de l'assistance des autorités en charge des questions d'asile de l'Autriche, de l'Allemagne et du Royaume-Uni, qui dispenseront des conseils en matière de bonne pratique. L'objectif premier est d'améliorer la qualité des procédures d'asile en renforçant les capacités et l'expertise des autorités en charge du traitement, de l'examen et de la prise de décision en première et deuxième instances, et de garantir un fonctionnement effectif et durable des Cellules d'évaluation de la qualité.

7.3. Le Curriculum européen en matière d'asile

115. Ce programme est une initiative des Etats membres de l'Union européenne, financée par cette dernière, visant à améliorer la capacité et la qualité du processus européen d'asile et à renforcer la coopération pratique entre les divers systèmes d'asile en Europe. Le but est de créer un curriculum européen en matière d'asile afin d'assurer une formation professionnelle commune des agents des services d'immigration de l'Union européenne et de créer un outil d'apprentissage complet et harmonisé destiné aux assistants sociaux. Au vu des commentaires précédents sur l'importance de la formation, il est clair qu'une forme de programme européen commun est indispensable si l'on attend des acteurs intervenant dans les procédures d'asile qu'ils rendent des décisions de qualité et cohérentes dans toute l'Europe. Ce programme devrait prendre en compte les meilleures pratiques des Etats membres, les principes pertinents du droit des réfugiés, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et d'autres normes pertinentes du Conseil de l'Europe.

8. Conclusions

116. Le rapporteur a souligné dans le présent document la persistance de nombreuses préoccupations concernant la qualité et la cohérence des décisions prises en matière d'asile. Elles sont illustrées de manière brutale dans certaines des statistiques fournies.

117. Il a relevé sept grandes raisons expliquant les problèmes de qualité et de cohérence des décisions en matière d'asile, en l'occurrence:

a. les difficultés d'accès à la procédure d'asile;

b. les règles procédurales faisant obstacle à l'appréciation des faits et nuisant à la présentation du dossier par le requérant;

c. les interprétations restrictives et divergentes des critères d'éligibilité;

d. l'insuffisance de garanties procédurales dans les procédures d'asile, y compris au stade de l'appel;

e. le manque d'informations objectives et fiables sur les pays d'origine;

f. la formation insuffisante des personnes impliquées dans la prise de décision en matière d'asile;

g. les pressions politiques sur le processus de demande d'asile, exercées notamment par les responsables politiques et les médias.

118. Le projet de résolution et le projet de recommandation incluent les mesures à prendre par les Etats membres et le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pour améliorer la qualité et la cohérence des décisions en matière d'asile.

119. Le rapporteur souhaite rappeler que le but premier du Conseil de l'Europe est de créer sur tout le continent européen un espace démocratique et juridique commun, en veillant au respect de ses valeurs fondamentales: les droits de l'homme, la démocratie et la prééminence du droit. Le Conseil de l'Europe portant la responsabilité principale de garantir le respect, la protection et la promotion des droits fondamentaux en Europe, il lui incombe de veiller à ce que les systèmes d'asile en Europe respectent et protègent pleinement les droits fondamentaux, en accord avec la CEDH, la Convention sur les réfugiés et d'autres instruments internationaux. Le Conseil de l'Europe doit notamment garantir qu'en cas d'équivoque sur les normes de l'Union européenne, ces dernières ne servent pas de prétexte aux Etats membres du Conseil de l'Europe pour violer les droits fondamentaux. S'agissant notamment des critères d'éligibilité, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme invite les Etats à procéder à une évaluation appropriée des risques, qu'ils soient liés à des acteurs étatiques ou non étatiques.

120. Enfin, il souhaiterait souligner la nécessité désormais impérieuse pour le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe de mettre en place un nouveau Comité intergouvernemental ayant pour mandat permanent de poursuivre les travaux de l'ancien Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR). Ce comité a produit par le passé un travail de qualité, par exemple les Vingt principes directeurs sur le retour forcé qui sont devenus une référence européenne essentielle. Il est désormais déterminant d'instaurer un comité d'experts spécialisés pour mener à bien cette tâche et aborder d'autres questions liées à l'asile, y compris celles soulevées par le présent rapport.

***

Commission charge du rapport: Commission des migrations, des réfugiés et de la population

Renvoi en commission: Doc. 11103, Renvoi n° 3305 du 22 janvier 2007

Projet de résolution et projet de recommandation adoptés à l'unanimité par la commission le 25 juin 2009

Membres de la commission: Mme Corien W.A. Jonker (Chairperson), M. Hakki Keskin (1st Vice-Chairperson), M. Doug Henderson, (2nd Vice-Chairperson) (alternate: M. Bill **Etherington**), M. Pedro **Agramunt**, (3rd Vice-Chairperson), Mme Tina Acketoft, M. Francis Agius, M. Ioannis Banias, M. Alexander **van der Bellen**, M. Márton Braun, M. André Bugnon, M. Sergej Chelemendik, M. Vannino Chiti, M. Christopher Chope, M. Boriss **Cilevičs**, M. Titus Corlăţean, M. Telmo Correia, Mme Claire Curtis-Thomas, M. David Darchiashvili (remplaçant: M. Guiorgui **Kandelaki**), ***M. Arcadio*** *Díaz Tejera,* M. Mitko Dimitrov, M. Vangjel Dule, M. Tuur Elzinga, M. Valeriy **Fedorov**, M. Oleksandr Feldman, M. Relu Fenechiu, Mme Doris Fiala, M. Bernard Fournier, M. Aristophanes Georgiou, M. Paul Giacobbi, Mme Gunn Karin Gjul, Mme Angelika Graf, M. John Greenway (remplaçant: M. Michael **Hancock**), M. Andrzej Grzyb (remplaçant: M. Bronisław **Korfanty**), M. Michael **Hagberg**, Mme Gultakin **Hajibayli**, M. Davit Harutyunyan, M. Jürgen Herrmann, M. Bernd Heynemann, M. Jean Huss, M. Tadeusz Iwiński, M. Zmago **Jelinčič Plemeniti**, M. Mustafa Jemiliev,

M. Tomáš **Jirsa**, M. Reijo **Kallio**, M. Ruslan Kondratov (remplaçant: M. Oleg **Panteleev**), M. Franz Eduard **Kühnel**, M. Andros Kyprianou, M. Geert Lambert, M. Pavel Lebeda, M. Younal Loutfi, M. Arminas Lydeka, M. Andrija Mandić, M. Jean-Pierre Masseret (remplaçant: M. Jean-Claude **Frécon**), M. Slavko Matić, Mme Nursuna **Memecan**, Mme Ana Catarina Mendonça, M. Gebhard Negele, M. Hryhoriy **Omelchenko**, Mme Steinunn Valdís Óskarsdóttir, M. Alexey Ostrovsky, M. Grigore Petrenco, M. Jørgen **Poulsen**, M. Cezar Florin Preda (remplaçant: M. Iosif Veniamin **Blaga**), M. Milorad Pupovac, Mme Mailis Reps, ***M. Gonzalo Robles,*** M. Branko Ružić,***M. Giacomo*** *Santini,* M. André **Schneider**, M. Samad Seyidov, Mme Miet Smet, M. Dimitrios Stamatis, M. Florenzo Stolfi, M. Giacomo Stucchi, M. László Szakács, M. Dragan Todorović, M. Tuğrul **Türkeş**, Mme Özlem Türköne, M. Michał Wojtczak, M. Marco Zacchera, M. Yury Zelenskiy, M. Andrej Zernovski.

N.B.: Les noms des membres ayant participé à la réunion sont imprimés en **caractères gras**

Secrétariat du Comité:M. Neville, Mme Odrats, M. Ekström, Mme Meredith