

Doc. 10964
20 juin 2006

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

Recommandation 1727 (2005)

Réponse du Comité des Ministres
adoptée à la 967^e réunion des Délégués des Ministres (14 juin 2006)

1. Le Comité des Ministres prend note de la Recommandation 1727 (2005) de l'Assemblée parlementaire relative aux procédures d'asile accélérées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe avec intérêt. Il l'a communiquée aux gouvernements des Etats membres et a demandé au Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR), au Comité directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH) et au Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) de formuler des commentaires.
2. Le Comité des Ministres est d'avis que l'utilisation des procédures accélérées pour certaines catégories de demandes d'asile, en particulier dans des cas manifestement abusifs, est justifiée et se révèle avantageuse pour l'Etat comme pour les demandeurs d'asile eux-mêmes. Toutefois, l'utilisation croissante des procédures accélérées en Europe ne doit pas conduire à un risque plus élevé de refoulement ou d'autres formes de violation des droits des demandeurs d'asile tels qu'ils sont définis par le droit international.
3. Il existe un certain nombre de normes internationalement reconnues qui devraient s'appliquer à tous les demandeurs d'asile, indépendamment du type de procédure suivie. Le Comité partage la préoccupation de l'Assemblée concernant toute accélération des procédures d'asile qui doit être effectuée dans l'entier respect des obligations internationales résultant en particulier de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et de son protocole de 1967, ainsi que de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de ses Protocoles¹. D'autres normes sont établies par des recommandations du Comité des Ministres².
4. Le Comité des Ministres reconnaît que dans le cas des procédures d'asile accélérées, ces recommandations du Comité des Ministres ne sont pas exhaustives et qu'un certain nombre de questions mériteraient d'être traitées, notamment celles qui sont liées au traitement des demandes d'asile à la frontière et à l'accès à un recours effectif. Le Comité des Ministres considère qu'il est nécessaire d'établir des mesures de protection en faveur des demandeurs d'asile dans le cadre des procédures accélérées et trouve donc des mérites à la proposition de l'Assemblée parlementaire d'élaborer des lignes directrices et des bonnes pratiques. Ces travaux pourraient constituer une source d'inspiration utile également pour les Etats membres qui sont aussi membres de l'Union européenne dans le cadre de la Directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, que le Conseil de l'Union européenne a récemment adoptée et qui prévoit la possibilité d'utiliser les procédures accélérées (article 23, paragraphe 3).

¹ Bien que le droit d'asile politique n'y soit pas protégé en tant que tel, la Convention européenne des Droits de l'Homme et ses Protocoles contiennent d'importantes garanties matérielles et procédurales en ce qui concerne notamment l'expulsion et la détention des étrangers dont la demande d'asile a été rejetée (voir les articles 3, 5, 8 et 13, ainsi que l'article 4 du Protocole n° 4 et l'article 1 du Protocole n° 7).

² Par exemple : Recommandation (97) 22 énonçant des lignes directrices sur l'application de la notion de pays tiers sûr, Recommandation (94) 5 relative aux lignes directrices devant inspirer la pratique des Etats membres du Conseil de l'Europe à l'égard des demandeurs d'asile dans les aéroports européens, Recommandation (81) 16 relative à l'harmonisation des procédures nationales en matière d'asile, Recommandation (98) 13 sur le droit de recours effectif des demandeurs d'asile déboutés à l'encontre des décisions d'expulsion dans le contexte de l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme et les Vingt principes directeurs sur le retour forcé adopté par le Comité des Ministres le 4 mai 2005.

5. Dans ce contexte, il rappelle que le Troisième colloque HCR/Conseil de l'Europe sur la Convention européenne des Droits de l'Homme et la protection des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées, qui s'est tenu à Strasbourg le 14 octobre 2005 a porté sur « la Convention européenne des Droits de l'Homme et le nouveau régime d'asile européen commun ». L'une des conclusions du colloque a été que des lignes directrices appropriées étaient nécessaires pour veiller à ce que les procédures accélérées, telles que prévues par la Directive du Conseil de l'Union européenne, respectent les normes du Conseil de l'Europe et la Convention de Genève de 1951. Ceci pourrait avoir pour effet de limiter l'accroissement du nombre correspondant de requêtes devant la Cour européenne des Droits de l'Homme.

6. Le Comité des Ministres a donné pour mandat au CDDH d'examiner, en consultation avec le CDCJ, la question sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des procédures d'asile accélérées et, le cas échéant, d'élaborer des lignes directrices dans ce domaine. A cet égard, le Comité convient avec l'Assemblée parlementaire qu'il faudrait exploiter pleinement les informations et les normes émanant des mécanismes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe.

7. Comme le recommande l'Assemblée parlementaire, le Comité des Ministres considérerait pertinent d'étendre les initiatives de formation du Conseil de l'Europe à tous ceux qui interviennent dans la détermination du statut de réfugié, et en particulier dans les procédures accélérées. Il note que dans le cadre de ses programmes d'assistance pour la promotion des normes européennes dans le domaine de l'asile et des réfugiés, la Direction générale des affaires juridiques a organisé des activités de formation dans ce domaine sur une base régulière.³ Il note également les initiatives récentes et prévues de sensibilisation et de formation organisées par la Direction générale des droits de l'homme, en partenariat avec le HCR. Les lignes directrices susmentionnées seraient un instrument utile pour les initiatives futures de formation dans ce domaine.

Annexe 1 à la réponse

Commentaires du Bureau du Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR) sur la Recommandation 1727 (2005) de l'Assemblée parlementaire relative aux procédures d'asile accélérées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

Lors de sa 943e réunion (19 octobre 2005, point 3.1), le Comité des Ministres a décidé de communiquer au Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR) pour information et commentaires éventuels de la recommandation de l'Assemblée parlementaire mentionnée ci-dessus. Le CAHAR a adopté, le 25 novembre 2005, les commentaires suivants.

Le CAHAR a pris note avec une attention particulière de la Recommandation 1727 (2005), qui doit être examinée à la lumière de la Résolution 1471 (2005). Le CAHAR est reconnaissant envers l'Assemblée parlementaire d'avoir identifié dans ce document un certain nombre de difficultés qui peuvent survenir dans la détermination du statut de réfugié dans le cadre d'une procédure accélérée de demande d'asile. Le CAHAR est d'avis que l'utilisation des procédures accélérées pour certaines catégories de demandes d'asile, en particulier dans des cas manifestement abusifs, est justifiée et se révèle avantageuse pour l'Etat comme pour les demandeurs d'asile eux-mêmes.

L'utilisation croissante des procédures accélérées en Europe ne doit pas mener à un risque plus élevé de refoulement et de violations des droits des demandeurs d'asile tels que définis par le droit international. Il existe de nombreuses normes reconnues au niveau international, qui devraient être appliquées à tous les demandeurs d'asile, indépendamment du type de procédures suivies. Certaines de ces normes proviennent directement de la Convention européenne des Droits de l'Homme, notamment des articles 2, 3, 5, 8 et 13 ; d'autres sont établies par des recommandations existantes du Comité des Ministres. Par exemple, en ce qui concerne les notions figurant dans la Recommandation 1727 (2005), article 3.1, le Comité des Ministres a adopté les recommandations suivantes :

- En ce qui concerne la notion de « pays tiers sûr » : la Recommandation (97) 22 énonçant des lignes directrices sur l'application de la notion de pays tiers sûr ;

³ De récents exemples de ces activités incluent : un séminaire sur « le rôle du juge chargé de l'examen des demandes d'asile en conformité avec les normes européennes » qui s'est tenu à Predeal (Roumanie) les 13 et 14 mai 2005 ainsi qu'un atelier sur les normes du Conseil de l'Europe concernant la protection des demandeurs d'asile et des personnes déplacées qui s'est tenu à Bakou (Azerbaïdjan) les 28 et 29 septembre 2005 – ces deux séminaires ont été organisés en collaboration avec le HCR.

- En ce qui concerne les procédures pour traiter les demandes d'asile aux postes frontières : la Recommandation (94) 5 relative aux lignes directrices devant inspirer la pratique des Etats membres du Conseil de l'Europe à l'égard des demandeurs d'asile dans les aéroports européens ;
- En ce qui concerne le droit au recours, y compris l'effet suspensif de celui-ci : la Recommandation (81) 16 relative à l'harmonisation des procédures nationales en matière d'asile (paragraphe 5, sous paragraphe 2 : « la personne demandant l'asile devra être autorisée à demeurer sur le territoire tant qu'il n'a pas été statué sur son recours ou sa demande de réexamen, à moins que pendant la procédure de recours ou de réexamen ne se révèlent des faits qui, s'ils avaient été connus lors de l'examen initial par l'autorité centrale, auraient conduit cette autorité à décider que la requête était manifestement fondée sur des motifs étrangers à l'asile. ») ; la Recommandation (98) 13 sur le droit de recours effectif des demandeurs d'asile déboutés à l'encontre des décisions d'expulsion dans le contexte de l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (paragraphe 2.4 : « l'exécution de l'ordre d'expulsion est suspendue jusqu'à ce qu'une décision soit rendue [...] » par l'instance judiciaire ou administrative compétente), et les Vingt principes directeurs sur le retour forcé adopté par le Comité des Ministres le 4 mai 2005 (principe 5, paragraphe 3 : « l'exercice du recours devrait avoir un effet suspensif si la personne à éloigner fait valoir un grief défendable prétendant qu'elle serait soumise à des traitements contraires aux droits de l'homme visés au principe directeur 2.1 »).

Cependant, le CAHAR est d'avis que, dans le cadre des procédures d'asile accélérées, les recommandations mentionnées ci-dessus ne sont pas exhaustives. En particulier, elles ne traitent pas de certaines questions, telles que celles relatives à :

- L'emploi approprié du concept de pays d'origine sûr ;
- L'emploi approprié du concept de pays tiers sûr, ainsi que celui de « pays tiers particulièrement sûr » ;
- L'emploi approprié des procédures aux frontières.

Le CAHAR estime nécessaire d'établir des mesures de protection englobant tous les droits et garanties accordés aux demandeurs d'asile dans le cadre des procédures accélérées.

De ce fait, le CAHAR est d'avis que, dans le cadre des procédures d'asile accélérées, de nouveaux travaux du Conseil de l'Europe devraient être envisagés. Il estime fondée la proposition de l'Assemblée parlementaire au Comité des Ministres d'élaborer des lignes directrices et des bonnes pratiques en matière de procédures accélérées.

Ces nouveaux travaux constituerait une source d'inspiration utile également pour les Etats membres qui sont aussi membres de l'Union européenne dans le cadre de la Directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres, que le Conseil de l'Union européenne a récemment adoptée et qui prévoit la possibilité d'utiliser des procédures accélérées (article 23, §3).

Dans ce contexte, le CAHAR fait référence au Troisième colloque HCR/Conseil de l'Europe sur la Convention européenne des Droits de l'Homme et la protection des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées, intitulé « la Convention européenne des Droits de l'Homme et le nouveau régime d'asile européen commun », qui s'est tenu à Strasbourg le 14 octobre 2005. L'une des conclusions du colloque fut que des lignes directrices appropriées étaient nécessaires pour veiller à ce que les procédures accélérées, telles que prévues par la Directive du Conseil de l'Union européenne, respectent les normes du Conseil de l'Europe et la Convention de Genève de 1951. Ceci devrait avoir pour effet de limiter l'accroissement du nombre correspondant de requêtes devant la Cour européenne des Droits de l'Homme.

Le CAHAR serait disposé à contribuer directement à ce travail en coopération avec les autres organes concernés du Conseil de l'Europe, comme il l'a déjà fait pour la rédaction des principes directeurs sur le retour forcé.

Tout comme l'Assemblée parlementaire le recommande, le CAHAR trouverait pertinent d'« étendre les initiatives de formation du Conseil de l'Europe à tous ceux qui interviennent dans la détermination du statut de réfugié et, en particulier, dans les procédures accélérées, en assurant : [...] une prise en compte totale des normes internationales du Conseil de l'Europe en matière de droits de l'homme, notamment de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme concernant la détermination du statut de réfugié ». A cet égard, il note que le Conseil de l'Europe a régulièrement organisé, par l'intermédiaire de ses programmes d'assistance pour la promotion de standards

européens dans le domaine de l'asile et des réfugiés, des activités de formation dans ce domaine. De récents exemples de ces activités incluent : un séminaire sur « le rôle du juge chargé de l'examen des demandes d'asile en conformité avec les normes européennes » qui s'est tenu à Predeal (Roumanie) les 13 et 14 mai 2005 ainsi qu'un atelier sur les normes du Conseil de l'Europe concernant la protection des demandeurs d'asile et des personnes déplacées qui s'est tenu à Bakou (Azerbaïdjan) les 28 et 29 septembre 2005 – ces deux séminaires ont été organisés en collaboration avec le HCR.

Annexe 2 à la réponse

Avis du CDDH sur la Recommandation 1727 (2005) de l'Assemblée parlementaire relative aux procédures d'asile accélérées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

1. Le Comité directeur pour les Droits de l'Homme (« le CDDH ») a pris note avec intérêt de la Recommandation 1727 (2005) et de la Résolution 1471 (2005) de l'Assemblée parlementaire sur les procédures d'asile accélérées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Il partage la préoccupation de l'Assemblée concernant toute accélération des procédures d'asile qui doit être effectuée dans l'entier respect des obligations internationales résultant en particulier de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés (« la Convention sur les réfugiés ») et son Protocole de 1967, ainsi que de la Convention européenne des Droits de l'Homme (« la Convention ») et ses Protocoles.

2. Le CDDH convient avec l'Assemblée parlementaire que l'établissement de procédures d'asile accélérées soulève d'importantes questions au regard de la Convention et de ses Protocoles. Bien que le droit d'asile politique n'y soit pas protégé en tant que tel, la Convention et ses Protocoles contiennent d'importantes garanties matérielles et procédurales en ce qui concerne notamment l'expulsion et la détention des étrangers dont la demande d'asile a été rejetée (voir les articles 2, 3, 5, 8 et 13, ainsi que l'article 4 du Protocole n° 4 et l'article 1 du Protocole n° 7)⁴.

3. Les articles 2 et 3 de la Convention exigent, entre autres, de ne pas expulser une personne vers un pays lorsqu'il y a des motifs sérieux et avérés de croire que l'intéressé, s'il était expulsé vers ce pays, y courrait un risque réel d'être exécuté ou soumis à la torture, à des traitements ou peines inhumains ou dégradants. La protection offerte par l'article 3 de la Convention a un caractère absolu et complète celle accordée par l'article 33 de la Convention sur les réfugiés. L'article 8 de la Convention garantit le respect de la vie privée et familiale. Il s'applique aux réfugiés reconnus et aux personnes bénéficiant d'une protection temporaire et offre une protection contre des mesures d'expulsion lorsque celles-ci constitueraient une ingérence illégale ou disproportionnée dans leur vie familiale. L'article 4 du protocole n° 4 interdit l'expulsion collective d'étrangers. L'article 1 du protocole n° 7 contient d'importantes garanties procédurales en cas d'expulsion d'étrangers.

4. Au titre de l'article 13 de la Convention, toute personne invoquant un « grief défendable » relatif à la violation de l'un de ses droits et libertés garantis par la Convention doit bénéficier d'un recours interne effectif habilitant à examiner le contenu du « grief défendable » et à offrir le redressement approprié. Dans ce contexte, la Cour européenne des Droits de l'Homme a souligné l'importance de prévoir des recours assortis d'un effet suspensif⁵. La notion de recours effectif prévu par l'article 13 exige un recours capable d'empêcher l'exécution des mesures contraires à la Convention et dont les conséquences sont potentiellement irréversibles. Par conséquent, l'article 13 s'opposerait à ce que pareilles mesures soient exécutées avant même que leur compatibilité avec la Convention ait été déterminée par les autorités nationales compétentes. Les Principes directeurs sur le retour forcé adoptés par le Comité des Ministres en mai 2005 prévoient également que les procédures d'appel engagées contre des mesures d'éloignement doivent être assorties d'un effet suspensif lorsque la personne rapatriée invoque à titre de grief défendable le risque d'être soumis à un traitement contraire à ses droits de l'homme. A cet égard, le CDDH est d'avis qu'il est important d'assurer un suivi approprié de la mise en œuvre des Principes directeurs sur le retour forcé par les Etats membres.

5. Le CDDH considère que la nécessité pour le Conseil de l'Europe de développer une activité complémentaire dans ce domaine ne pourra être sérieusement évaluée que lorsque la proposition de Directive du Conseil de l'Union européenne relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres aura été finalisée et adoptée. Tout en

⁴ Voir le Manuel du UNHCR sur la protection des réfugiés et la CEDH (mise à jour mars 2005) disponible sur <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/publ/openssl.htm?tbl=PUBL&page=home&id=3ead312a4>.

⁵ *Mamatkulov et Askarov c. Turquie*, arrêt du 4 février 2005, § 124 ; *Çonka c. Belgique*, arrêt du 5 février 2002, § 79.

reconnaissant le rôle et le travail du Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides (CAHAR), le CDDH fait part de sa disponibilité pour contribuer, en prenant en compte le point de vue des droits de l'homme, à toute activité future dans ce domaine, notamment au vu de la situation qui résultera de la probable suspension des activités du CAHAR.

6. A l'instar de l'Assemblée parlementaire, le CDDH apporte son soutien aux initiatives du Conseil de l'Europe pour la formation des personnes chargées d'accorder le statut de réfugié en général, et pour la formation de celles chargées de la mise en œuvre des procédures d'asile accélérées en particulier. Il note avec satisfaction que les initiatives (récentes et à venir) de sensibilisation et de formation supervisées par la Direction générale des Droits de l'Homme portant sur des questions relatives aux droits des réfugiés et des demandeurs d'asile, y compris l'attribution du statut, ont été ou seront menées en partenariat avec le HCR.

7. Le CDDH salue le récent colloque tenu le 14 octobre 2005 au Conseil de l'Europe, Strasbourg, sur la Convention européenne des Droits de l'Homme et la protection des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées. L'événement a permis d'examiner la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme, la protection offerte par les instruments des Nations Unies et la Directive 2004/83/CE du Conseil de l'Union européenne du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts.

8. Enfin, le CDDH exprime son accord avec l'Assemblée parlementaire concernant la nécessité de faire un usage optimal des informations émanant des mécanismes de suivi des droits de l'homme du Conseil de l'Europe. De telles informations, ainsi que les normes établies par ces mécanismes, s'avèrent pertinentes non seulement pour les initiatives en matière de formation mais également pour le développement de principes directeurs destinés à l'élaboration de politiques et de bonnes pratiques.

Annexe 3 à la réponse

Avis du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) sur la Recommandation 1727 (2005) de l'Assemblée parlementaire relative aux procédures d'asile accélérées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

Strasbourg, le 31 janvier 2006

Monsieur le Président,

Le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains et dégradants (CPT) est très reconnaissant au Comité des Ministres de lui avoir donné l'occasion de faire des commentaires sur la Recommandation 1727 (2005) relative aux Procédures d'asile accélérées dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

Un certain nombre de questions abordées dans cette recommandation sont au cœur de la mission du CPT. De fait, en de nombreuses occasions, des délégations, lors de visites, ont rencontré des demandeurs d'asile qui étaient privés de leur liberté pendant que leur demande d'asile faisait l'objet d'une procédure accélérée.

Le CPT partage les préoccupations exprimées par l'Assemblée parlementaire à propos de la situation des demandeurs d'asile qui font l'objet d'une procédure d'asile accélérée et il appuie entièrement le texte de la Recommandation 1727 (2005). En particulier, il se félicite de ce que la Recommandation tienne compte des normes pertinentes énoncées par le Comité dans son 7e Rapport général (CPT/Inf (97) 10) et développées plus avant dans les rapports de visite ultérieurs.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération,

Silvia CASALE

M. Gheorghe MAGHERU
Ambassadeur extraordinaire et plénipotentiaire
Président des Délégués des Ministres
Représentant permanent de la Roumanie auprès du Conseil de l'Europe