

**L'HARMONISATION DE LA POLITIQUE D'ASILE
DE L'UNION EUROPÉENNE :
LEÇONS POUR L'AMÉRIQUE DU NORD**

Benjamin R. Dolin
Division du droit et du gouvernement

Le 4 janvier 2005

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
LE CONTEXTE JURIDIQUE INTERNATIONAL	2
L'UNION EUROPÉENNE.....	6
A. Élaboration du cadre de référence.....	6
1. L'Accord de Schengen (1985) et la Convention d'application (1990).....	7
2. La Convention de Dublin (1990)	8
3. Le traité de Maastricht (1992).....	9
4. Les Résolutions de Londres (1992) et les appels à résister à la vague	10
5. Le traité d'Amsterdam (1997)	11
6. Le Règlement du Conseil n° 343 (2003).....	13
7. La Charte des droits de l'Union européenne.....	13
8. L' <i>acquis</i> en matière d'asile dans l'Union européenne.....	13
B. Les tribunaux européens.....	14
C. Les problèmes d'harmonisation	16
1. Non-admissibilité et voie d'accès (« premier hôte » et/ou « tiers pays sûr »).....	16
a. Le refoulement en chaîne	18
b. Renvoi dans un tiers pays sûr et droit international.....	19
c. Le renvoi dans un tiers pays sûr est-il une méthode efficace?.....	20
d. Un défi de taille : les différentes normes de protection	21
2. Les demandes manifestement sans fondement	22
3. La détention et le renvoi des demandeurs d'asile	25
4. L'interprétation juridique de la définition de réfugié au sens de la Convention	26
a. L'exclusion fondée sur l'article 1F de la Convention.....	26
b. L'agent de persécution.....	28
c. La notion de groupe social	30
d. Le bien-fondé de la crainte de persécution	33
e. Les droits d'appel.....	33
5. Autres motifs de protection.....	34
D. Résumé.....	36

	Page
L'HARMONISATION ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS	39
A. Les deux systèmes.....	40
1. Le Canada	40
2. Les États-unis.....	42
B. L'Accord sur les tiers pays sûrs	43
C. Analyse des enjeux de l'harmonisation des systèmes canadien et américain.....	45
Y A-T-IL UNE CRISE?.....	51
CONCLUSION.....	54
A. L'harmonisation peut menacer le système de protection des réfugiés.....	54
B. Mot de la fin	58
BIBLIOGRAPHIE.....	59
A. Articles.....	59
B. Monographies.....	65
C. Traités, accords, résolutions, lois et causes.....	67



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'HARMONISATION DE LA POLITIQUE D'ASILE DE L'UNION EUROPÉENNE : LEÇONS POUR L'AMÉRIQUE DU NORD

Quand les réfugiés ne peuvent pas pénétrer dans un pays pour demander asile, sont détenus interminablement dans de mauvaises conditions ou sont refoulés en raison d'interprétations trop restrictives de la Convention, le système ne fonctionne plus. Les promesses faites par la Convention ne sont pas tenues.

Kofi Annan, secrétaire général des Nations Unies
Allocution au Parlement européen à Bruxelles
29 janvier 2004

INTRODUCTION

La tension entre la protection des réfugiés et le contrôle des migrations est évidente; pourtant on a eu recours à des stratégies régionales d'application de la politique d'asile pour tenter d'améliorer les deux. Ce que le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR) appelle « partage de la responsabilité », mais que la plupart des États qualifient de « partage du fardeau » est désormais un objectif stratégique. Est-il toutefois possible de mettre sur pied un régime multilatéral qui permette aux États de réglementer l'accès des individus à leur territoire tout en garantissant la protection des véritables réfugiés?

Dans ce document, nous examinerons l'harmonisation de la politique d'asile dans l'Union européenne (UE), notamment les procédures entamées dans le cadre des Conventions de Schengen⁽¹⁾ et de Dublin⁽²⁾, afin d'évaluer sa conformité aux normes du droit international et son impact global sur le système d'asile international. Nous commençons par inscrire le problème

(1) *Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes*, 19 juin 1990.

(2) *Convention déterminant l'État responsable de l'examen des demandes d'asile dans l'un des États membres de la Communauté – Convention de Dublin.*, Journal officiel, C-254, 19 août 1997, p. 0001 à 0012.

dans contexte juridique international, puis nous donnons un aperçu de l'élaboration de la structure d'accueil de l'UE. Nous évaluons ensuite les problèmes juridiques qui se posent en Europe en fonction de la Convention relative au statut de réfugié et de la Convention contre la torture, ainsi que des lois sur les droits de la personne et du droit humanitaire en général. Nous abordons plus particulièrement les thèmes suivants : la non-admissibilité en raison de la voie d'accès (règle du « tiers pays sûr »); le recours à des procédures accélérées pour les « demandes manifestement sans fondement »; les pratiques relatives à la détention et à l'expulsion des demandeurs d'asile; l'interprétation juridique de la définition du terme « réfugié », y compris l'exclusion fondée sur l'alinéa 1F de la Convention de Genève; les droits d'appels; et les motifs secondaires de protection.

Nous analysons ensuite les systèmes d'asile des États-Unis et du Canada, de même que la possibilité de les harmoniser, l'accent étant mis sur la très récente Entente sur les tiers pays sûrs. Nous abordons de nouveau des questions analysées dans le contexte européen pour suggérer les leçons que l'Amérique du Nord peut en tirer. Enfin, nous examinons les perceptions qui sous-tendent la politique d'asile et nous traitons d'une question que bon nombre de personnes ont soulevée, à savoir que l'harmonisation risque d'avoir des effets néfastes sur la protection des réfugiés.

LE CONTEXTE JURIDIQUE INTERNATIONAL

Le système international de protection des réfugiés se compose d'instruments juridiques, de normes internationales et d'institutions qui incarnent la tradition antique et universelle qui veut que l'on offre un sanctuaire à ceux qui sont en péril⁽³⁾. Les origines de notre système contemporain remontent à la fin des années 1940, à l'époque où, dans l'ombre de l'Holocauste, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté la Déclaration universelle des droits de l'homme⁽⁴⁾, dont l'article 14 dispose ce qui suit :

Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays.

(3) Volker Türk et Frances Nicholson, « Refugee protection in international law: an overall perspective », dans Erika Feller, Volker Türk et Frances Nicholson, *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 3.

(4) *Déclaration universelle des droits de l'homme*, résolution 217(A)(III)(1948) de l'Assemblée générale.

La Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés (1951) (ci-après la Convention de Genève ou la Convention relative aux réfugiés) et son Protocole de 1967 sont les principaux instruments qui créent des obligations exécutoires pour les États qui y sont parties. Ils énoncent les principaux éléments constitutifs du système de protection des réfugiés.

Aux termes de la Convention et du Protocole, un réfugié est une personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner⁽⁵⁾.

Pour la protection de ceux qui remplissent ces conditions, la disposition la plus importante de la Convention – l'interdiction du refoulement – est formulée à l'article 33 :

Aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

Une lecture simple de l'article 33 révèle également sans ambiguïté que le refoulement indirect, c'est-à-dire l'expulsion d'un réfugié dans un autre État que l'État d'origine qui serait susceptible de persécuter le réfugié ou de le renvoyer dans l'État d'origine, est interdit⁽⁶⁾. Le rapport du comité d'experts chargés de rédiger le texte confirme effectivement que l'article 33 fait allusion non seulement au pays d'origine, mais aussi aux autres pays où la vie et la liberté du réfugié seraient menacées⁽⁷⁾. Le fait que les signataires ne soient pas autorisés à formuler de réserves à l'égard de l'article 33 en dit long sur son importance primordiale⁽⁸⁾.

(5) Alinéa 1(A)(2) de la Convention et par. 1(2) du Protocole.

(6) Gretchen Borchelt, « The Safe Third Country Practice in the European Union: A Misguided Approach to Asylum Law and a Violation of International Human Rights Standards », *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 33, 2002, p. 478.

(7) *Report of the Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons*, U.N. #scor, 2^e session, p. 61, Doc. N.U. E/1618/E/AC.32/5, 1950, cité dans Borchelt, 2002, p. 478.

(8) Paragraphe 42(1), *Convention relative au statut des réfugiés*, 189 R.T.N.U. 150, entrée en vigueur le 22 avril 1954.

Les autres dispositions de la Convention portent principalement sur les droits que les États sont tenus de respecter à l'égard des réfugiés reconnus comme tels. La Convention n'impose pas d'obligations à l'égard des demandeurs d'asile ni de mécanismes de reconnaissance du statut. En fait, elle ne contraint pas les signataires à donner asile ou à accorder la résidence permanente : ceux-ci conviennent seulement de ne pas renvoyer de réfugié dans un pays où il risque d'être persécuté⁽⁹⁾. Par ailleurs, et contrairement au système international de protection des droits de la personne, il n'existe, dans le droit international relatif aux réfugiés, aucun mécanisme officiel permettant de recevoir des plaintes personnelles ou inter-États⁽¹⁰⁾.

Le droit relatif aux réfugiés est cependant dynamique, et d'autres instruments, par exemple la Convention contre la torture⁽¹¹⁾, instaurent également des obligations juridiques, tout comme le font les principes plus généraux des lois sur les droits de la personne et du droit public international. Par exemple, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) prévoit une norme de protection. Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a publié une Observation concernant les droits des étrangers aux termes du PIDCP, qui se lit en partie comme suit :

Les étrangers ont un droit inhérent à la vie, qui est protégé par le droit, et ils ne peuvent être arbitrairement privés de la vie. Ils ne doivent pas être assujettis à la torture ou à des traitements ou des châtiments cruels, inhumains ou dégradants. Ils ne doivent pas non plus être asservis ou réduits en esclavage. Ils ont intégralement droit à la liberté et à la sécurité de leur personne. S'ils sont légitimement privés de liberté, ils doivent être traités avec l'humanité et le respect dus à la dignité inhérente de leur personne [...] Ils ont droit à la liberté de mouvement et peuvent librement choisir leur lieu de résidence. Ils sont également libres de quitter le pays.

-
- (9) Maryellen Fullerton, « Failing the Test: Germany Leads Europe in Dismantling Refugee Protection », *Texas International Law Journal*, vol. 36, 2001, p. 238.
- (10) Brian Gorlick, « Human rights and refugees: enhancing protection through international human rights law », document de travail du HCNUR n° 30, 2000, p. 8 (www.unhcr.ch). Gorlick fait également remarquer que l'art. 35 de la Convention, qui dispose que les États parties sont tenus de fournir au HCNUR de l'information et des données statistiques, n'est même pas entré en vigueur.
- (11) *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, Recueil des traités du Canada, 1987, n° 36, dont le par. 3(1) dispose ce qui suit : « Aucun État partie n'expulsera, ne refoulera, ni n'extradera une personne vers un autre État où il y a des motifs sérieux de croire qu'elle risque d'être soumise à la torture. »

[...]

Les étrangers ont droit à la même protection de la loi. Il ne doit pas y avoir de discrimination entre étrangers et nationaux dans le respect de ces droits.⁽¹²⁾

Le principe de non-discrimination énoncé à l'article 26 du PIDCP est un élément essentiel de la protection effective des réfugiés dans le pays d'asile⁽¹³⁾. La disposition se lit comme suit :

Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. À cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation.

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁽¹⁴⁾ prévoit également, à l'article 3, une interdiction contre la torture, que la Cour européenne des droits de l'homme a interprétée comme s'appliquant aux mesures d'État pouvant donner lieu au renvoi de personnes à des situations qui menacent leur vie et leur sécurité⁽¹⁵⁾. La Convention émane du Conseil de l'Europe et non des institutions de l'UE, mais elle a été

(12) Comité des droits de l'homme, Observation générale n° 15, *The Position of Aliens Under the Covenant*, 27^e session, 1986, document des N.U. HRI/GEN/1/Rev.1, p. 18, 1994 [traduction].

(13) Morten Kjaerum, « Refugee Protection Between State Interests and Human Rights: Where is Europe Heading? », *Human Rights Quarterly*, vol. 24, 2002, p. 514 [traduction].

(14) Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales modifiée par le Protocole n° 11 accompagnée des Protocoles n°s 1, 4, 6, 7, 12 et 13, Conseil de l'Europe, Registre de la Cour européenne des droits de l'homme, février 2003 (Convention européenne des droits de l'homme).

(15) Voir les cas suivants, cités dans Fullerton (2001) (note 47) : *Sarialtun v. Germany*, App. n° 37534/97 (2000) (concernant l'expulsion en Turquie d'un demandeur d'asile kurde, alors qu'il risquait d'y faire l'objet d'actes de violence – infraction à l'art. 3); *Chahal v. United Kingdom*, App. n° 2241/93, 23 Eur. H.R. Rep. 413 (1997) (concernant l'expulsion d'un militant sikh en Inde – infraction à l'art. 3); *Ahmed v. Austria*, App. n° 25964/94, 24 Eur. H.R. Rep. 278 (1997) (concernant l'expulsion en Somalie d'un Somalien ayant perdu son statut de réfugié, alors qu'il risquait d'y faire l'objet de très mauvais traitements – infraction à l'art. 3); *Altun v. Federal Republic of Germany*, App. n° 10308/83, 36 Eur. Comm'n H.R. Dec. & Rep. 209 (1984) (concernant l'expulsion en Turquie d'un militant des droits des étudiants sur le point de demander asile, alors qu'il risquait d'y faire l'objet d'actes de torture – infraction à l'art. 3); *Amekrane v. United Kingdom*, 1973 Y.B. Eur. Conv. on H.R. 356, 370-72, 376-78, 382-88 (Eur. Comm'n on H.R.) (concernant l'expulsion de Gibraltar au Maroc d'un demandeur d'asile accusé d'avoir participé à un coup d'État manqué au Maroc – infraction à l'article 3).

intégrée au droit européen par le truchement du Traité de Maastricht⁽¹⁶⁾ et par le corps judiciaire de l'UE, à savoir la Cour européenne des droits de l'homme, dont nous parlerons plus en détail plus loin.

Certains estiment que l'interdiction de renvoyer un réfugié à une situation où il risquerait la torture ou de le refouler est désormais si bien établie et presque universellement acceptée qu'elle est devenue partie du droit coutumier. Borchelt, par exemple, évoque la jurisprudence de la Cour internationale de justice, qui énonce les principaux critères dont il y a lieu de tenir compte pour déterminer si tel ou tel traité a obtenu ce statut et devient donc exécutoire pour les non-parties : le nombre d'États ayant officiellement accepté le traité, la présence ou l'absence d'États « pertinents » parmi les parties au traité, et l'existence de réserves⁽¹⁷⁾. Puisque la Convention relative aux réfugiés et/ou le Protocole ont été signés par 140 parties, dont de nombreux États dits « pertinents »⁽¹⁸⁾, et puisque le principe du non-refoulement ne peut faire l'objet de réserves selon le paragraphe 42(1), tout indique effectivement que ce principe est devenu un élément du droit coutumier international.

L'UNION EUROPÉENNE

A. Élaboration du cadre de référence

Le 9 mai 1950, Robert Schuman, ministre français des Affaires étrangères, inspiré par Jean Monnet, ancien sous-secrétaire général de la Société des Nations, proposait une première démarche en vue de l'intégration européenne. Pour empêcher que ne se reproduisent jamais plus les destructions et les souffrances causées par la Deuxième Guerre mondiale, il proposait la mise en commun des ressources en charbon et en acier. À la surprise de beaucoup, six gouvernements européens – la Belgique, l'Allemagne de l'Ouest, le Luxembourg, la France, l'Italie et les Pays-Bas – ont accepté de déléguer une partie de leur souveraineté à une autorité supranationale, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Malgré certaines

(16) L'al. 6(2)(F.2) du Traité de l'UE contraint l'UE à respecter les droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des droits de l'homme.

(17) *North Sea Continental Shelf (F.R.G. v. Den.; F.R.G. v. Neth.)*, 1969 I.C.J. 3.

(18) Voici quelques-uns des États qui ont ratifié la Convention de Genève ou y ont accédé : l'Allemagne, l'Australie, la Belgique, le Canada, la Chine, la France et le Royaume-Uni. Les cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies, entre autres, ont accédé au Protocole de 1967, à savoir le Royaume-Uni, les États-Unis, la Chine, la Russie et la France.

difficultés initiales, l'étape suivante, qui devait permettre la création d'un marché commun, s'est concrétisée en 1957 par le Traité de Rome⁽¹⁹⁾, dans lequel est énoncé l'objectif global de « libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux ». Le Traité a instauré deux nouvelles communautés : la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM) et la Communauté économique européenne (CEE). Dix ans plus tard, les institutions des trois communautés ont été regroupées, et une seule Commission, un seul Conseil des ministres et un seul Parlement ont entamé leurs activités.

Historiquement, l'intégration européenne s'est effectuée sur le plan de la cohésion et du développement économiques. La notion de protection des réfugiés était surtout un problème technique dans le contexte de la libre circulation entre les États membres⁽²⁰⁾. Jusque dans les années 1980, la question de l'asile était un enjeu politique limité faisant l'objet de mesures variables selon les pays⁽²¹⁾. La définition adoptée par l'Allemagne, par exemple, était plus généreuse que celle de l'Angleterre ou de la France⁽²²⁾. Toutefois, tandis que les frontières intérieures disparaissaient progressivement et que l'on enregistrait une augmentation très sensible du nombre des demandes d'asile, la volonté politique est née de créer un cadre de référence uniforme. C'est ce qui a donné lieu à une série de conventions exécutoires et d'ententes intergouvernementales non exécutoires qui constitue aujourd'hui le cadre de référence, toujours en évolution, du système d'asile européen.

1. L'Accord de Schengen (1985) et la Convention d'application (1990)

Malgré les grands principes formulés dans le Traité de Rome, ce n'est qu'en 1985 que la France, l'Allemagne et les pays du Bénélux ont signé, en dehors du cadre de la Communauté européenne, l'Accord de Schengen, qui prévoyait l'abolition progressive des inspections à leurs frontières communes. L'article 17 de l'Accord dispose que les parties doivent « [s'efforcer] d'harmoniser [...] les dispositions législatives et réglementaires relatives aux interdictions et restrictions qui fondent les contrôles et de prendre des mesures complémentaires

(19) *Traité instituant l'Union européenne*, 298 R.T.N.U. 3, 1957, signé à Rome.

(20) Gregor Noll et Jens Vested-Hansen, « Non-Communitarians: Refugee and Asylum Policies », dans Philip Alston (dir. de la publ.), *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999, p. 362 et 363.

(21) Randall Hansen, « Asylum Policy in the European Union », *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 14, 2000, p. 779.

(22) *Ibid.*

pour la sauvegarde de la sécurité et pour faire obstacle à l'immigration illégale de ressortissants d'États non membres des Communautés européennes ». Pour régler ces problèmes de sécurité, de 1985 à 1990, les États parties ont négocié la Convention de Schengen, dont certaines dispositions ont trait à la circulation des ressortissants non européens et, notamment, des demandeurs d'asile⁽²³⁾. La Convention de Schengen renvoie à la Convention de Genève, limite le droit des États parties à expulser des étrangers (art. 23) et prévoit que les parties s'engagent à assurer le traitement de toute demande d'asile déposée par un étranger sur le territoire de l'une d'elle » (par. 29(1)), mais elle dispose également que les parties « conserve[nt] le droit de refouler ou d'éloigner, sur la base de [leurs] dispositions nationales et en conformité avec [leurs] engagements internationaux, un demandeur d'asile vers un État tiers » (par. 29(2)). Elle prévoit également l'instauration de politiques de visa communes et des sanctions communes contre les sociétés de transport (« sanctions à l'encontre des transporteurs ») pour endiguer le flot de demandeurs d'asile.

2. La Convention de Dublin (1990)

En réponse aux préoccupations associées à la recherche du pays d'asile « le plus intéressant » et aux demandes multiples, la Convention de Dublin a instauré un mécanisme de détermination de l'État responsable de l'examen des demandes d'asile adressées à l'UE. Quoique signée en juin 1990, elle n'est entrée en vigueur qu'en septembre 1997, en raison, surtout, de difficultés à l'échelle des parlements nationaux⁽²⁴⁾. Tout comme le chapitre de l'Accord de Schengen relatif à l'asile, la Convention de Dublin énonce les critères permettant de désigner l'État membre qui sera chargé de régler une demande d'asile et de veiller à ce qu'un seul État entende la demande.

(23) Titre II, chap. 7, de la *Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des États de l'Union économique Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes*, 19 juin 1990.

(24) Hansen (2000), p. 781.

Les critères de Dublin sont, en ordre de priorité, les suivants :

1. Si le demandeur d'asile a un membre de sa famille qui s'est vu reconnaître la qualité de réfugié et qui réside légalement dans un État membre, cet État est responsable de l'examen de la demande, à la condition que les intéressés le souhaitent (art. 4).
2. Si le demandeur d'asile est titulaire d'un titre de séjour en cours de validité, l'État membre qui a délivré ce titre est responsable de l'examen de la demande d'asile (par. 5(1)).
3. Si le demandeur d'asile est titulaire d'un visa, même expiré, l'État membre qui a délivré ce visa est responsable de l'examen de la demande d'asile (par. 5(2) à 5(4)).
4. Si le demandeur d'asile a franchi irrégulièrement, en provenance d'un État non membre, la frontière d'un État membre, ce dernier État est responsable de l'examen de la demande d'asile (art. 6).
5. La responsabilité de l'examen d'une demande d'asile incombe à l'État membre responsable du contrôle de l'entrée de l'étranger sur le territoire des États membres, sauf si le demandeur d'asile est dispensé de visa dans le premier pays membre *et* dans celui où il se trouve actuellement (art. 7).
6. Si aucun des critères ci-dessus n'est applicable, le premier État membre auprès duquel la demande d'asile a été présentée est responsable de l'examen (art. 8).

Rappelons que les États membres conservent le droit, aux termes de la Convention de Dublin, de traiter les demandes d'asile présentées sur leur territoire, même s'ils n'en sont pas responsables aux termes de la Convention⁽²⁵⁾.

3. Le Traité de Maastricht (1992)

Le Traité sur l'Union européenne a été signé à Maastricht (Pays-Bas) en 1992 et est entré en vigueur en novembre 1993 : il a créé l'Union européenne et ce que l'on a appelé sa structure à trois piliers. Les communautés européennes, à savoir la CECA, EURATOM et la CEE, désormais appelée Communauté européenne constituent le premier pilier. La politique étrangère et la politique de sécurité constituent le deuxième pilier. La coopération en matière de justice et d'affaires intérieures (questions d'asile comprises) constitue le troisième pilier.

Dans le cadre du troisième pilier, le processus décisionnel est intergouvernemental et l'unanimité des États membres est nécessaire. Les institutions européennes jouent un rôle plus important dans le cadre du premier pilier. Par exemple, la

(25) Paragraphe 3(4).

Commission européenne est seule habilitée à proposer des lois, et le Conseil des ministres⁽²⁶⁾ prend les décisions par vote à la majorité qualifiée. Ainsi, à titre de troisième pilier, la procédure d'élaboration d'une politique d'asile commune devait être déterminée par des comités intergouvernementaux plutôt qu'au sein du cadre administratif de l'UE.

4. Les Résolutions de Londres (1992) et les appels à résister à la vague

Une fois les ministres de la Justice et de l'Intérieur habilités à élaborer un cadre de référence pour la politique d'asile européenne, une réunion a rapidement été organisée dans la capitale britannique. Les Résolutions de Londres, adoptées en 1992, ont traité un certain nombre de problèmes importants en matière d'asile et elles ont instauré une série de dispositions exécutoires concernant les demandes d'asile manifestement sans fondement, les tiers pays sûrs par lesquels transitent les demandeurs d'asile et les pays où le risque de persécution est réputé faible⁽²⁷⁾.

Le fait que la réunion ait porté sur la limitation de l'accès est révélateur de ce qui, à l'époque, était en train de devenir la tendance dominante de la politique d'asile européenne : c'est ce qu'Amnesty International a appelé le développement d'un « système d'irresponsabilité organisée »⁽²⁸⁾. Compte tenu de l'explosion du nombre de demandes d'asile au début des années 1990, attribuable en partie à l'effondrement de l'Union soviétique et à la guerre dans les Balkans, la question de l'immigration non européenne a tenu les manchettes, et les appels à « résister à la vague » se sont faits bruyants et nombreux.

La situation de l'Allemagne à l'époque, considérée comme le phare de la politique et du droit en matière d'asile en Europe, est particulièrement révélatrice à cet égard. Le pays a été très touché durant cette période : il a reçu 50 p. 100 de toutes les demandes d'asile adressées en Europe⁽²⁹⁾. Le gouvernement allemand a réagi en limitant considérablement l'accès à son système d'asile et en n'accordant la possibilité d'être reconnus comme réfugiés qu'à ceux qui pouvaient obtenir une audience⁽³⁰⁾. La Constitution allemande d'après guerre était très

(26) Également appelé le Conseil de l'UE, cet organisme est composé de représentants des États membres, et sa principale tâche est de proposer des lois et de les mettre en œuvre.

(27) Communautés européennes, *Conclusions of the Meeting of the Ministers responsible for Immigration*, Londres, 30 nov.-1^{er} déc. 1992, doc.10579/92 IMMIG.

(28) Stefan Telöken, « It's a long way to ... harmonization », *Refugees Magazine*, 1^{er} janvier 1999 (www.unhcr.ch).

(29) Fullerton (2001), p. 232.

(30) *Ibid.*, p. 232 et 233.

claire : « Les personnes persécutées en raison de leurs opinions politiques ont accès au système d'asile. »⁽³¹⁾ Comme le reste de l'Europe n'apportait pas d'aide importante à une Allemagne submergée de réfugiés, le gouvernement est intervenu en reformulant complètement la Loi fondamentale en 1993⁽³²⁾. L'instauration d'un marché unique et d'un front uni à l'échelle du continent européen était un objectif ambitieux qui exigeait l'adoption de politiques communes non seulement à l'égard de l'immigration sur le territoire de l'UE, mais aussi à l'extérieur. Les nouvelles restrictions allemandes, que nous analyserons plus loin, sont devenues un modèle pour toute l'Europe.

D'autres instruments non exécutoires (« acquis doux ») ont été adoptés dans le cadre du troisième pilier au cours des années 1990, notamment la résolution sur les normes minimales pour les procédures d'asile⁽³³⁾ et la Position commune sur l'application harmonisée de la définition du terme « réfugié » dans l'article premier⁽³⁴⁾. Les instruments exécutoires, comme la Convention de Dublin, ont été mis en œuvre pour limiter l'accès au système, mais la protection des réfugiés selon le droit international a été laissée à ces résolutions « douces » et à l'énoncé de la norme acceptable la moins élevée.

5. Le Traité d'Amsterdam (1997)

Les modifications apportées au Traité sur l'Union européenne par le Traité d'Amsterdam prévoyaient que les politiques d'immigration et d'asile seraient déplacées du troisième au premier pilier à partir de mai 2004. L'article 63 du Traité d'Amsterdam prévoyait la création d'un système d'asile commun et énonçait une ambitieuse série de tâches à exécuter dans un délai de cinq ans⁽³⁵⁾. Rappelons que l'article 63 parle de normes « minimales » et non

(31) Paragraphe 16(2) du Grundgesetz (droit fondamental) de la République fédérale allemande [traduction].

(32) Fullerton (2001), p. 232 à 234.

(33) Résolution du Conseil du 20 juin 1995 sur les garanties minimales pour les procédures d'asile, Journal officiel C 274, 19 septembre 1996.

(34) Prise de position commune définie par le Conseil sur la base de l'art. 3 du Traité de l'Union européenne sur l'application harmonisée de la définition du terme « réfugié » dans l'article premier de la Convention de Genève sur le statut des réfugiés, 1996, J.O. (L 63) 2.

(35) Article 63 (ex article 73k)

Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 67, arrête, dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam :

(1) des mesures relatives à l'asile, conformes à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au Protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés ainsi qu'aux autres traités pertinents, dans les domaines suivants :

pas d'harmoniser ce qui pourrait constituer les normes de protection les « plus élevées » de certains États membres. La possibilité d'améliorer la politique d'asile européenne et de la rendre moins restrictive passe par le Conseil, mais, au cours de la période quinquennale de transition, l'adoption de mesures stratégiques exigeait l'unanimité des membres, et le renversement de la tendance n'a pas été considéré réalisable à ce moment-là.

(suite)

- a) critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers;
 - b) normes minimales régissant l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres;
 - c) normes minimales concernant les conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers pour pouvoir prétendre au statut de réfugié;
 - d) normes minimales concernant la procédure d'octroi ou de retrait du statut de réfugié dans les États membres;
- 2) des mesures relatives aux réfugiés et aux personnes déplacées, dans les domaines suivants :
- a) normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine et aux personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale;
 - b) mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir des réfugiés et des personnes déplacées et supporter les conséquences de cet accueil;
- 3) des mesures relatives à la politique d'immigration, dans les domaines suivants :
- a) conditions d'entrée et de séjour, ainsi que normes concernant les procédures de délivrance par les États membres de visas et de titres de séjour de longue durée, y compris aux fins du regroupement familial;
 - b) immigration clandestine et séjour irrégulier, y compris le rapatriement des personnes en séjour irrégulier;
- 4) des mesures définissant les droits des ressortissants des pays tiers en situation régulière de séjour dans un État membre de séjourner dans les autres États membres et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire.

Les mesures adoptées par le Conseil en vertu des points 3) et 4) n'empêchent pas un État membre de maintenir ou d'introduire, dans les domaines concernés, des dispositions nationales compatibles avec le présent traité et avec les accords internationaux.

Les mesures arrêtées en vertu du point 2), sous b), du point 3), sous a), et du point 4) ne sont pas soumises à la période de cinq ans visée ci-dessus.

6. Le Règlement du Conseil n° 343 (2003)

À la réunion du Conseil européen qui s'est tenue à Tampere en 1999, l'UE a déclaré son intention de créer un système d'asile commun fondé sur l'application intégrale et inclusive de la Convention de Genève. Dans le cadre de cette procédure, le Règlement du Conseil n° 343/2003 a remplacé la Convention de Dublin en février 2003. Ce règlement est parfois appelé « Règlement de Dublin ». L'objectif déclaré du Règlement est de déterminer l'État membre qui sera chargé de régler la demande d'asile et de veiller à ce qu'un seul État entende la demande. Le Règlement reproduit une grande partie de la Convention de Dublin et est considéré comme une étape de plus vers l'harmonisation.

7. La Charte des droits de l'Union européenne

Par ailleurs, les pays de l'UE se sont entendus sur une Charte des droits fondamentaux, dont le droit d'asile, à la réunion du Conseil de l'Europe qui s'est tenue à Nice en décembre 2000. L'article 18 de la Charte se lit comme suit : « Le droit d'asile est garanti dans le respect des règles de la convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité instituant la Communauté européenne. » Toutefois, pour l'instant, la Charte ne fait toujours pas partie du Traité sur l'Union européenne et elle n'est donc pas exécutoire sur le plan juridique.

8. L'*acquis* en matière d'asile dans l'Union européenne

Toutes les lois des Communautés européennes et de l'Union, dont une grande partie a trait à la justice et aux affaires intérieures, forment ce que l'on appelle l'*acquis communautaire*. L'appartenance à l'UE suppose que les États membres acceptent l'*acquis* et y adhèrent. L'*acquis* de l'UE ayant trait à l'asile que les nouveaux membres doivent accepter fournit un résumé utile de la situation actuelle et comprend ce qui suit⁽³⁶⁾ :

- La Convention de Genève et son Protocole.
- Le Règlement de Dublin II.
- Le Règlement de la Commission (CE) n° 1560/2003, daté du 2 septembre 2003, qui énonce les règles d'application détaillées du Règlement du Conseil (CE) n° 343/2003 (Règlement de Dublin II).

(36) ACQUIS EN MATIÈRE D'ASILE JAI 2003 Justice et Affaires intérieures, version consolidée (http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/acquis/wai/doc_asylum_acquis_fr.htm).

- La Position commune, datée du 4 mars 1996, concernant l'application harmonisée de la définition du terme « réfugié » selon l'article premier de la Convention de Genève.
- La Décision du Conseil, datée du 28 septembre 2000, créant le Fonds européen pour les réfugiés.
- Le Règlement du Conseil (CE) n° 2725/2000, daté du 11 décembre 2000, concernant la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales afin d'appliquer efficacement la Convention de Dublin.
- La Directive du Conseil 2001/55/EC, datée du 20 juillet 2001, sur les normes minimales de protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et sur les mesures de promotion d'un équilibre des efforts entre les États membres concernant l'accueil de ces personnes et les conséquences à assumer à cet égard.
- La Directive du Conseil 2003/9/EC, datée du 27 janvier 2003, qui énonce les normes minimales applicables à l'accueil des demandeurs d'asile.

La Convention européenne des droits de l'homme a un statut semblable : l'entrée dans l'UE suppose que l'État intéressé y accède. Elle ne fait cependant pas partie de la liste de l'*acquis* en matière d'asile, relevant plutôt de la catégorie plus générale des droits de l'homme⁽³⁷⁾.

On peut dire que l'*acquis communautaire* a plutôt tendance à fixer le statu quo et qu'il oppose un obstacle à ceux qui souhaiteraient rapatrier certains aspects de la politique à l'échelle nationale ou qui voudraient simplement réorienter la politique au sein de l'Union. Les procédures de l'UE sont fastidieuses et difficiles et elles supposent l'unanimité dans certains cas et la pondération des votes dans d'autres. C'est ainsi que la politique européenne d'asile qui a été élaborée au moyen de négociations intergouvernementales, sans la supervision du Parlement européen ou de la Cour européenne de justice, est devenue la stratégie par défaut de l'Union en la matière. Une perspective moins restrictive se heurterait à d'importants obstacles procéduraux, et c'est pourquoi il ne nous reste que le cadre de référence négocié au sein du troisième pilier.

B. Les tribunaux européens

Il y a peu de dispositions sur les droits de la personne dans les traités de l'UE, mais la Cour européenne de justice (CEJ) a élaboré une solide jurisprudence dans ce domaine⁽³⁸⁾.

(37) Noll and Vedsted-Hansen (1999), p. 375.

(38) Gerald Quinn, « The European Union and the Council of Europe on the Issue of Human Rights: Twins Separated at Birth? », *McGill Law Journal*, vol. 46, 2001, p. 861.

S'appuyant sur la doctrine de la suprématie du droit communautaire sur le droit des États membres, la CEJ a déclaré que « le respect des droits fondamentaux fait partie intégrante des principes juridiques généraux protégés par la Cour de justice. La protection de ces droits, inspirée des traditions constitutionnelles communes aux États membres, doit être garantie dans le cadre de la structure et des objectifs de la Communauté. »⁽³⁹⁾

La Convention européenne des droits de l'homme, quoique distincte du cadre de référence de l'UE, doit, bien entendu, être considérée comme faisant partie de la tradition commune. C'est ce que clarifie le paragraphe 6(2) du Traité d'Amsterdam (1997), qui précise que les États membres doivent respecter les droits fondamentaux garantis par la Convention européenne :

L'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950, et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.

S'agissant de l'asile, l'article 3 de la Convention européenne prend une importance particulière :

Nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants.

La CEJ n'a pas toujours entériné les précédents de la Cour européenne des droits de l'homme, mais elle s'appuie sur les jugements de celle-ci pour prendre ses décisions. Et c'est la Cour européenne des droits de l'homme qui est invitée à réviser les décisions prises par les États membres de l'UE en matière d'asile. En 1991, par exemple, c'est la Cour européenne des droits de l'homme qui a consolidé le principe du non-refoulement, confirmant que les demandeurs d'asile ne doivent pas être renvoyés dans un pays où ils risqueraient d'être torturés ou de subir un traitement inhumain⁽⁴⁰⁾.

(39) *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (Reference for a preliminary ruling by the *Verwaltungsgericht Frankfurt*), C-11/70, [1970] E.C.R. 1125, p. 1134 [traduction].

(40) *Cruz Varas v. Sweden*, 20 mars 1991, *Cour européenne des droits de l'homme*, série A, n° 201; *Vilvarajah v. United Kingdom*, 30 octobre 1991, série A, n° 215, cité dans Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Les réfugiés dans le monde 2000 : Cinquante ans d'action humanitaire*, Paris, Autrement, 2000 (p. 171 et note 23 de la version anglaise).

Comme nous l'avons dit, le projet de Charte des droits fondamentaux comporte le droit de demander asile. La Charte a été annoncée au Conseil européen à Nice, le 7 décembre 2000, par les présidents du Conseil, du Parlement européen et de la Commission. Elle n'a cependant pas été intégrée au système d'asile de l'UE et n'a donc pas force de loi. Le Conseil a demandé que l'on examine le statut de la Charte de façon plus approfondie, et le Conseil européen s'est réuni à cette fin à Laeken (Belgique) en 2001. Une déclaration précisant le rôle de la Convention a été publiée, mais la question de savoir si la Charte des droits fondamentaux devrait faire partie du traité de base a été laissée ouverte.

C. Les problèmes d'harmonisation

1. Non-admissibilité et voie d'accès (« premier hôte » et/ou « tiers pays sûr »)

Comme nous l'avons vu dans la section qui précède, la genèse de la régionalisation de la politique d'asile en Europe découle des initiatives intergouvernementales de contrôle de l'immigration devant l'augmentation du nombre de demandes d'asile. Les premières mesures d'harmonisation étaient destinées à lever deux soupçons souvent formulés : premièrement, que les réfugiés entrant dans l'UE demandent asile dans différents pays en même temps ou consécutivement; deuxièmement, que les demandeurs d'asile transitent par certains pays membres de l'UE pour se rendre dans d'autres où ils ont l'impression qu'ils auront plus de chances d'obtenir une protection ou de jouir d'avantages sociaux. Ces deux préoccupations s'appuient sur des éléments empiriques, mais la décision de l'UE d'adopter un système de tiers pays sûr a été sans équivoque axée sur une perspective de d'application des normes, et beaucoup estiment que cela a eu des répercussions très négatives sur le système international de protection des réfugiés.

La prémisse du Règlement de la Commission n° 343/2003 et de la Convention de Dublin est que les États membres de l'UE où les demandeurs d'asile ont déjà transité sont des pays sûrs où ils peuvent être renvoyés. Cette disposition de réadmission multilatérale est censée garantir non seulement que l'intéressé sera effectivement accueilli dans le pays de transit, mais aussi que ce pays entendra sa demande d'asile. Cependant, beaucoup d'États membres ne limitent pas le principe du tiers pays sûr aux pays de l'UE. La liste de l'Allemagne, par exemple, englobe tous les pays voisins, dont la Norvège, la Pologne, la Suisse et la République tchèque⁽⁴¹⁾.

(41) La Pologne et la République tchèque sont devenues membres de l'UE le 1^{er} mai 2004.

La Finlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont des listes semblables⁽⁴²⁾. Pour faire la distinction entre les tiers pays sûrs de l'UE et de l'extérieur, les États membres de l'Union sont parfois désignés du nom de « premiers pays hôtes », tandis que les autres sont des « tiers pays sûrs ». Mais, comme on le verra, cette distinction n'a guère d'importance, puisque les renvois dans les deux catégories de pays ont donné lieu à des cas de violation du principe de non-refoulement.

Le paragraphe 3(5) de la Convention de Dublin prévoit expressément que « [t]out État membre conserve la possibilité, en application de son droit national, d'envoyer un demandeur d'asile vers un État tiers dans le respect des dispositions de la convention de Genève [...] ». Ce principe a été réitéré dans le Règlement du Conseil n° 343/2003⁽⁴³⁾. Les ministres réunis à la Conférence de Londres en 1992 se sont penchés sur cette question et ont formulé les « exigences fondamentales » qu'il fallait remplir avant de renvoyer un demandeur d'asile dans un tiers pays. Ils ont décidé qu'il faut s'appuyer sur les critères suivants pour évaluer la situation⁽⁴⁴⁾ :

- La vie ou la liberté du demandeur d'asile ne doivent pas être menacées au sens de la disposition de non-refoulement énoncée à l'article 33 de la Convention de Genève.
- Le demandeur d'asile ne doit pas être exposé au risque d'être torturé ou de subir un traitement inhumain ou dégradant dans le pays tiers.
- Le demandeur d'asile doit avoir obtenu la protection du pays tiers ou y avoir eu la possibilité d'y adresser une demande de protection aux autorités.
- Le demandeur d'asile doit pouvoir obtenir, dans le pays tiers, une protection contre le refoulement.

Malheureusement, en dépit de cette profession de foi, le renvoi de demandeurs d'asile dans un premier pays hôte ou un tiers pays sûr s'est souvent révélé problématique. Trois questions se posent concernant la procédure adoptée par l'UE : premièrement, beaucoup de pays réputés sûrs ne le sont pas, et la Convention de Dublin est à l'origine de ce qu'on appelle le « refoulement en chaîne »; deuxièmement, la notion de premier pays d'asile n'est pas conforme à la Convention de Genève; et, troisièmement, la procédure est inefficace dans la pratique. Nous

(42) S. Weidlich, « First Instance Asylum Proceedings in Europe: Do Bona Fide Refugees Find Protection? », *Georgetown Immigration Law Review*, vol. 14, 2000, p. 652.

(43) Paragraphe 3(3).

(44) Communautés européennes, *Conclusions of the Meeting of the Ministers responsible for Immigration*, 1992.

abordons ces questions ici avant de passer au problème d'harmonisation qui en résulte : que les pays membres de l'UE ont des systèmes de protection extrêmement différents et que, selon beaucoup d'observateurs, cela compromet les efforts communautaires de partage du fardeau.

a. Le refoulement en chaîne

Depuis quelques années, les faits attestent de l'existence de ce qu'on appelle le « refoulement en chaîne », c'est-à-dire qu'un État membre de l'UE renvoie un demandeur d'asile à un tiers pays sûr, lequel le renvoie à un autre pays de transit, et ainsi de suite, jusqu'au moment où le demandeur d'asile est renvoyé dans le pays où il risque d'être persécuté ou torturé. Cette procédure est une infraction manifeste à l'article 33 de la Convention de Genève et à l'article 3 de la Convention contre la torture.

Abell donne l'exemple de demandeurs d'asile afghans et pakistanais qui arrivent en Grèce par la Turquie⁽⁴⁵⁾. Selon la Convention de Dublin et l'Accord de Schengen, la Grèce serait le premier pays de transit, de sorte qu'une demande adressée dans un autre pays membre de l'UE supposerait que les demandeurs soient renvoyés en Grèce. Toutefois, le droit grec prévoit que la Turquie est un tiers pays sûr où les demandeurs d'asile peuvent être renvoyés, en dépit du fait que la Turquie, enfreignant le principe du non-refoulement, renvoie systématiquement des réfugiés dans leur pays d'origine. D'autres refoulements en chaîne ont été signalés. L'Allemagne, par exemple, considère la Pologne comme un tiers pays sûr, bien que celle-ci ait conclu des accords de réadmission avec divers pays, dont l'Ukraine et la Moldavie, où l'Allemagne ne serait pas disposée à renvoyer directement des demandeurs d'asile⁽⁴⁶⁾.

Le fait que certains pays membres de l'UE renvoient des réfugiés dans certains tiers pays sûrs qui, en fait, ne le sont pas et dont certains ne sont même pas signataires de la Convention de Genève⁽⁴⁷⁾, était manifeste dans le système d'asile britannique, du moins avant les modifications juridiques apportées en 1996. Selon le Conseil européen sur les réfugiés et les exilés, près de 40 p. 100 des déclarations de tiers pays sûrs ayant trait aux conditions en vigueur

(45) N.A. Abell, « Safe country provisions in Canada and in the European Union: A critical assessment », *The International Migration Review*, vol. 31, n° 3, p. 569.

(46) Wanda Sendzimir, « Refugee Status Determination in the European Union and its Accordance with the 1951 Refugee Convention », *Forced Migration, Asylum and Refugees*, vol. 1, 2002 (http://www.csu.edu.au/student/forcedmigration/refugee/Vol1/Vol1_a3.htm).

(47) Weidlich (2000), p. 657.

dans d'autres pays membres de l'UE ont été renvoyées au secrétaire de l'Intérieur par des juges d'appel de l'immigration. Il a fallu examiner ces demandes sur le fond en raison des problèmes associés au refoulement indirect⁽⁴⁸⁾. Heureusement pour certains demandeurs d'asile, la non-admissibilité en raison de la voie d'accès pouvait être contestée dans le système britannique, tandis que, en Allemagne et aux Pays-Bas, la présomption de sécurité n'est pas réfutable.

b. Renvoi dans un tiers pays sûr et droit international

Certains estiment que l'idée même d'un « premier pays d'asile » est contraire à la Convention de Genève, aux termes de laquelle tous les signataires ont l'obligation de régler eux-mêmes les demandes d'asile⁽⁴⁹⁾. On peut également considérer qu'elle est discriminatoire et contraire à l'article 26 du PIDCP⁽⁵⁰⁾ cité plus haut. Par ailleurs, le statut juridique de la notion de « tiers pays sûr » est litigieuse sur le plan du droit international. Le HCNUR estime qu'il ne s'agit pas d'une doctrine établie, mais la Commission européenne la considère comme un principe juridique, et la Haute Cour d'Irlande est allée jusqu'à en faire un élément du droit coutumier international⁽⁵¹⁾.

Le comité exécutif du HCNUR a déclaré ce qui suit dans sa conclusion n° 15 en 1979 :

Il y a lieu de tenir compte autant que possible des intérêts du demandeur d'asile concernant le pays où il souhaite faire sa demande. Il faut considérer le principe selon lequel l'asile ne doit pas être refusé au seul motif qu'il pourrait être demandé dans un autre État. Si, cependant, il appert qu'une personne, avant de demander asile, a déjà un lien ou des relations étroites avec un autre État, celle-ci, si cela semble juste et raisonnable, peut être invitée à demander asile dans cet État. [Traduction]

(48) Conseil européen sur les réfugiés et les exilés, « Safe Third Country – Myths and Realities », 1995, mentionné dans Rosemary Byrne, « Redesigning Fortress Europe: European Asylum Policy », *Oxford International Review*, vol. 7, 1996, note 14.

(49) Gabriela I. Coman, « European Union Policy on Asylum and its Inherent Human Rights Violations », *Brooklyn Law Review*, vol. 64, 1998, p. 1235.

(50) *Ibid.*, p. 1239.

(51) Rosemary Byrne, Gregor Noll et Jens Vedsted-Hansen, « Western European Asylum Policies for Export: The Transfer of Protection and Deflection Formulas to Central Europe and the Baltics », dans Rosemary Byrne, Gregor Noll et Jens Vedsted-Hansen (dir. de la publ.), *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union*, La Haye, Kluwer Law International, 2002, p. 17, note 29. La cause tranchée par la Haute Cour d'Irlande dont parlent les auteurs est *Anisimova v. Dept. of Justice* (sans compte rendu) (Haute Cour, 18 février 1997).

On peut donc dire que si le lien avec ce pays tiers tient simplement au fait d'avoir transité sur son territoire, cela ne doit pas empêcher un demandeur d'asile d'être entendu dans le pays de destination. Cela dit, il n'existe pas de consensus juridique concernant l'idée que l'actuel système international de protection des réfugiés entraîne l'obligation juridique d'entendre toutes les demandes d'asile et, de fait, la pratique européenne contredit cette idée. Il est clair que le refoulement indirect qui a eu cours et qui peut se perpétuer en raison de la procédure de renvoi dans un tiers pays sûr est une violation des obligations juridiques internationales créées par la Convention relative aux réfugiés. Et, dans les cas où y a des raisons solides de penser qu'une personne risquerait la torture, cette procédure enfreint également la Convention contre la torture et les instruments européens relatifs aux droits de la personne. La Convention relative aux réfugiés ne prévoit pas qu'une demande d'asile doit être faite dans le premier pays où arrive le réfugié, pas plus qu'elle ne prévoit explicitement le droit de choisir le pays d'accueil. Ainsi, bien que le renvoi dans un tiers pays sûr puisse donner lieu à des infractions au droit international, la procédure elle-même n'est pas nécessairement contraire aux obligations juridiques « dures » du système international de protection des réfugiés. Cela dit, ce n'est pas parce que la notion elle-même n'est pas illégale qu'elle ne donne pas lieu à des violations du principe du non-refoulement, et cela ne veut certainement pas dire que c'est un moyen efficace de régler le problème de l'afflux de réfugiés.

c. Le renvoi dans un tiers pays sûr est-il une méthode efficace?

Dans l'UE, une partie seulement de ceux qui sont réputés inaptes à faire entendre leur demande parce qu'ils ont transité par un tiers pays sûr sont effectivement renvoyés dans le pays dont il a été déterminé qu'il est responsable du traitement de la demande : de 50 à 75 p. 100 de ceux qui pourraient être ainsi renvoyés disparaissent pour devenir des « irréguliers »⁽⁵²⁾. En fait, les critères de Dublin, tels qu'ils ont été intégralement appliqués depuis 1998-1999, n'ont donné lieu qu'au renvoi de 1,7 p. 100 de tous les demandeurs d'asile entre les pays membres⁽⁵³⁾ : cela donne à penser que les avantages sont plus superficiels et politiques que concrets.

(52) Joanne van Selm, « Access to Procedures: “Safe Third Countries,” “Safe Countries of Origin” and “Time Limits” », recherche commandée par le HCNUR et la Carnegie Endowment for International Peace, 2001, p. 25.

(53) *Ibid.*, p. 28.

Il faut également tenir compte de l'administration du système. Au lieu de consacrer des ressources à la détermination des besoins de protection, il faut d'abord s'interroger sur la voie de transit des demandes internes. Il faut consacrer temps et argent à la question de savoir si le demandeur d'asile est probablement passé par un autre État de l'UE et, dans ce cas, si l'une des exceptions de Dublin s'y applique. En fin de parcours, l'effet le plus remarquable de la procédure de renvoi dans un tiers pays sûr est probablement l'augmentation des cas de passages clandestins des frontières, qui profite aux passeurs et aux trafiquants et constitue une grave menace pour la vie et la sécurité des clandestins.

d. Un défi de taille : les différentes normes de protection

Dans la cause *T.I. v. United Kingdom*⁽⁵⁴⁾, la Cour européenne des droits de l'homme a été invitée à intervenir dans l'affaire d'un demandeur d'asile sri-lankais qui avait été déclaré non admissible à demander asile en Angleterre parce que sa demande avait été antérieurement rejetée en Allemagne, en raison, principalement, du fait qu'il avait été la cible d'agents non étatiques. La Cour a conclu que la Convention européenne des droits de l'homme n'interdisait pas son renvoi en Allemagne parce qu'il n'avait pas fait la preuve qu'il existait un risque réel que l'Allemagne le renvoie au Sri-Lanka en violation de l'article 3. La Cour a estimé qu'il avait peu de chance d'obtenir gain de cause en Allemagne, mais que « cette lacune dans le système de protection allemand attribuable à la perspective allemande concernant les risques associés à des agents non étatiques » [traduction] était compensée par une disposition du droit allemand permettant de protéger temporairement les personnes dont la vie et la sécurité sont menacées par des agents non étatiques⁽⁵⁵⁾. En fait, le gouvernement allemand, dans les observations qu'il a adressées à la Cour, a fourni l'assurance que le demandeur serait autorisé à demeurer en Allemagne⁽⁵⁶⁾.

Cette affaire illustre clairement le fait que l'issue d'une demande d'asile dans l'UE pourrait bien dépendre de l'endroit où elle est réglée. Beaucoup de commentateurs estiment qu'il s'agit d'une grave lacune du système de Dublin, car on présume que les pays qui concluent des ententes de renvoi appliqueront des critères analogues dans l'évaluation des demandes. Comme l'explique Guy Goodwin-Gill, le système « s'appuie sur l'hypothèse d'une

(54) Demande n° 43844/98, Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), séance du 7 mars 2000.

(55) *Ibid.*, p. 17.

(56) Catherine Phuong, « Persecution by Third Parties and European Harmonization of Asylum Policies », *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 16, 2001, p. 88 et 89.

équivalence morale de tous les pays de l'UE (en termes de principes et de politiques), qui en fait est parfaitement inexistante »⁽⁵⁷⁾. Et, comme l'a fait précisément remarquer la Cour européenne des droits de la personne dans l'affaire *T.I. v. United Kingdom*, « l'efficacité de la Convention de Dublin risque d'être compromise dans la pratique par les différentes perspectives adoptées par les États parties concernant la portée de la protection accordée » [traduction].

Au lieu de réévaluer l'idée de renvoi dans un tiers pays sûr, les États membres de l'UE se sont montrés déterminés à harmoniser leurs politiques d'asile. Nous examinons, dans les sections qui suivent, certains domaines où les différences de normes sont patentes. Il semble, malheureusement, que l'harmonisation de ces secteurs ait donné lieu à une réduction de la protection des réfugiés et des garanties associées aux droits de la personne.

2. Les demandes manifestement sans fondement

Parallèlement à la procédure de Dublin, une politique a été élaborée pour limiter le nombre de demandes d'asile : il s'agissait de mesures permettant de traiter rapidement les demandes « manifestement sans fondement » et de renvoyer sans délai les demandeurs. Le sentiment que certains demandeurs d'asile abusent du système en déposant des demandes futiles est de plus en plus répandu. La réaction de beaucoup d'États a été d'accélérer le traitement des demandes jugées telles. Ce qu'on appelle la « voie expresse » ou la « procédure accélérée » a suscité une grande controverse⁽⁵⁸⁾.

Le processus décisionnel relatif aux demandes d'asile est complexe. Pour commencer, la définition du terme « réfugié » selon la Convention est prospective. Elle tente de répondre à la question suivante : le demandeur risque-t-il d'être persécuté pour l'un des motifs énumérés s'il est renvoyé dans son pays? La question de la preuve est, elle aussi, particulièrement difficile. Beaucoup de réfugiés arrivent sans pièces d'identité ou munis de faux documents. Il est fréquent qu'aucune documentation n'existe sur le risque de persécution, et lorsqu'il y en a, les décideurs ont du mal à en évaluer l'authenticité. La Position commune du Conseil européen publiée en 1996⁽⁵⁹⁾ au sujet de la définition du terme « réfugié » reflète clairement le caractère unique des exigences procédurales du système d'asile. L'article 3 de la Position commune dispose entre autres ce qui suit :

(57) Guy Goodwin-Gill, remarques formulées à la Conférence sur les politiques et les pratiques d'asile en Europe et aux États-Unis, Christ Church, Oxford, juillet 1999, cité dans Hansen (2000), p. 797 [traduction].

(58) Hansen (2000), p. 782.

(59) Voir la note 34, supra.

La question de savoir si cette crainte d'être persécuté est fondée doit être déterminée à la lumière des circonstances de chaque cas. Il appartient au demandeur de présenter les éléments nécessaires à l'appréciation de la réalité des faits et des circonstances invoqués. Il faut comprendre que, une fois que la crédibilité des déclarations du demandeur aura été suffisamment établie, il ne sera pas nécessaire de chercher la confirmation détaillée des faits invoqués et il faudrait accorder au demandeur le bénéfice du doute, à moins que de bonnes raisons ne s'y opposent.

Le fait que l'intéressé a déjà subi des persécutions ou qu'il a été directement menacé de persécution constitue une indication sérieuse de risque de persécution sauf si, depuis lors, il s'est produit un changement radical dans son pays d'origine ou dans ses relations avec son pays d'origine.

Comme il faut évaluer la situation dans chaque cas, il est possible, sinon probable, que le traitement accéléré des demandes jugées manifestement sans fondement se fera inévitablement au prix d'un certain nombre de cas de réfugiés authentiques laissés sans protection⁽⁶⁰⁾. Beaucoup s'offusquent du fait que des décisions pouvant donner lieu à la mort ou à la torture puissent être traitées autrement qu'avec le sérieux que l'on accorde aux demandes de permis d'alcool, notamment lorsqu'on sait les erreurs qui ont été commises dans d'autres contextes (voir plus loin)⁽⁶¹⁾.

Le Comité exécutif du HCNUR a accepté d'accélérer le traitement des demandes « manifestement sans fondement », mais il ne l'a fait qu'au regard de critères très précisément définis⁽⁶²⁾. Pour qu'une demande fasse l'objet d'un traitement abrégé, il faut qu'elle soit manifestement frauduleuse ou sans lien avec les critères d'octroi du statut de réfugié⁽⁶³⁾. En fait, la pratique en usage dans l'UE va plus loin. La résolution de Londres sur les demandes manifestement sans fondement, par exemple, propose d'élargir l'éventail des motifs pour inclure les cas où il existe effectivement une possibilité de refuge intérieur et ceux où la demande manque manifestement de crédibilité, que le témoignage soit incohérent, contradictoire ou

(60) Weidlich (2002), p. 672.

(61) Voir ci-dessous les sections intitulées « Non-admissibilité et voie d'accès » et « Les droits d'appel ».

(62) Rosemary Byrne, « Future Perspectives: Accession and Asylum in an Expanded European Union », dans Byrne, Noll et Vedsted-Hansen (2002), p. 404.

(63) Comité exécutif du HCNUR, Conclusion n° 30 de 1983
(http://www.unhcr.bg/other/refugee_studies_book_2_en.pdf).

essentiellement impossible⁽⁶⁴⁾. Selon Byrne, 14 des 15 pays membres actuels de l'UE ont adopté, pour le traitement des demandes manifestement sans fondement, des politiques qui vont bien au-delà des catégories énoncées par le comité exécutif du HCNUR⁽⁶⁵⁾.

Signalons également le paragraphe 11 de la Résolution de Londres, qui dispose ce qui suit :

La présente résolution ne compromet pas les dispositions nationales des pays membres leur permettant d'appliquer des procédures d'examen accéléré, lorsque de telles procédures existent, à d'autres cas exigeant le règlement urgent d'une demande, lorsqu'il est prouvé que le demandeur a commis une infraction grave sur le territoire des États membres, lorsque le cas entre visiblement dans le champ d'application de l'article 1F de la Convention de Genève ou lorsqu'il existe de sérieux motifs en matière de sécurité publique, même si ces cas ne sont pas manifestement sans fondement. [Traduction]

Nous analysons plus loin les préoccupations relatives à l'exclusion en vertu de l'article 1F. Cependant, au sujet des procédures accélérées, il faut reconnaître la position des ministres de l'UE voulant que l'exclusion justifiée par des antécédents criminels graves ou la perpétration d'actes contraires aux principes des Nations Unies puisse *avoir préséance* sur la détermination du statut de réfugié. Selon le Guide du HCNUR, la question se pose en principe au cours d'une audition visant à déterminer si le demandeur craint avec raison d'être persécuté pour l'un des motifs énumérés dans la Convention⁽⁶⁶⁾. En fait, la Commission européenne a fait en 2000 une proposition analogue, selon laquelle, lorsqu'il y a lieu d'envisager l'application de l'article 1F, les États membres ne devraient pas estimer qu'il s'agit de « motifs de rejet d'une demande d'asile comme manifestement infondée »⁽⁶⁷⁾. Cette proposition n'a cependant pas le poids d'une loi, et les États membres continuent d'invoquer l'article 1F à titre préemptif.

(64) *London Resolution on Manifestly Unfounded Applications for Asylum*, par. 6 à 8 (Résolutions de Londres). Voir la note 31, supra.

(65) Byrne (2002), p. 405.

(66) Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*, Genève, 1979 (réédité en 1992), par. 141.

(67) Commission européenne, *Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres*, COM (2000) 578 final, 20 septembre 2000, par. 28(2).

3. La détention et le renvoi des demandeurs d'asile

En 1986, le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a publié une l'Observation générale n° 15 concernant la situation des étrangers aux termes du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Concernant la détention, on y affirme ce qui suit :

Les étrangers ont intégralement droit à la liberté et à la sécurité de leur personne. S'ils sont légitimement privés de liberté, ils doivent être traités avec l'humanité et le respect dus à la dignité inhérente de leur personne. Ils ne peuvent pas être emprisonnés pour n'avoir pas rempli une obligation contractuelle. Ils ont droit à la liberté de mouvement et peuvent librement choisir leur lieu de résidence. Ils sont également libres de quitter le pays. [Traduction]

Human Rights Watch signale que les demandeurs d'asile de l'UE sont parfois assujettis à des modes de contrainte cruels et dangereux durant leur expulsion exécutée par la force⁽⁶⁸⁾. L'organisme cite, par exemple, un cas d'intervention urgente de l'Organisation mondiale contre la torture concernant un ressortissant nigérien qui avait été torturé à l'électricité au cours d'une expulsion exécutée par la force ayant échoué en Grèce.

En avril 2002, la Commission européenne a publié un Livre vert sur la politique de renvoi des demandeurs d'asile⁽⁶⁹⁾. Au sujet de la détention, on y lit qu'on *pourrait* instaurer des normes minimales et que les demandeurs renvoyés qui sont détenus dans des prisons ordinaires *pourraient* être séparés des détenus ordinaires⁽⁷⁰⁾. Il n'y est pas question de l'alinéa 10(2)a) du PIDCP, qui dispose ce qui suit : « Les prévenus sont, sauf dans des circonstances exceptionnelles, séparés des condamnés et sont soumis à un régime distinct, approprié à leur condition de personnes non condamnées. » Le Livre vert est manifestement un document de travail, mais sa méthodologie semble typique de ce que beaucoup appellent la perspective du plus petit dénominateur commun en matière d'harmonisation des politiques d'asile. Il est fidèle au mouvement restrictionniste qui traite l'immigration comme une menace

(68) Human Rights Watch, « Treating “Illegals” Legally: Commentary regarding the European Commission Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents », août 2002.

(69) Commission européenne, « Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier », Bruxelles, 2002
(http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/gpr/2002/com2002_0175fr01.pdf).

(70) *Ibid.*, p. 14.

pour la sécurité et la stabilité et qui a incité certains États (l'Allemagne, par exemple) à déclarer que leurs aéroports sont juridiquement à l'extérieur du territoire du pays, dans le but de faciliter l'expulsion dans des conditions de garanties minimales par rapport au principe de l'application régulière de la loi⁽⁷¹⁾.

4. L'interprétation juridique de la définition de réfugié au sens de la Convention

La définition de la notion de réfugié comporte divers éléments que les États de l'UE interprètent différemment. L'absence de définitions harmonisées pour les demandes d'asile est un problème lorsque des États membres élaborent une jurisprudence souvent contradictoire concernant la définition de la notion de réfugié⁽⁷²⁾. La question de la jurisprudence contradictoire des pays européens dépasse le champ de notre étude, mais les questions que nous abordons ci-après devraient suffire à illustrer la difficulté que représente l'harmonisation des règles d'asile. Il est manifeste que les normes du droit des réfugiés ne sont harmonisées ni sur le fond ni sur le plan de la procédure, et c'est une question qui n'est visiblement pas envisagée dans la Convention de Schengen ou la Convention de Dublin : il semble malheureusement plus facile de s'entendre sur des normes inférieures que d'insister pour que d'autres élargissent la protection accordée aux demandeurs d'asile. En fait, la Position commune publiée en mars 1996 sur l'application harmonisée de la définition du terme « réfugié » fait appel à cette perspective du plus petit dénominateur commun.

a. L'exclusion fondée sur l'article 1F de la Convention

L'article 1F de la Convention de Genève précise quels demandeurs d'asile sont exclus de la définition :

Les dispositions de cette Convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser :

- a) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;
- b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés;

(71) Hansen (2000), p. 783.

(72) Jacqueline Bhabha, « European Harmonization of Asylum Policy: A Flawed Process », *Virginia Journal of International Law*, vol. 35, 1994, p. 108.

c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

Créé dans le but de prévenir l'abus du système d'asile, l'article 1F n'en est pas moins la limitation d'une disposition humanitaire et doit donc être interprété de façon restrictive⁽⁷³⁾. On constate cependant en Europe, et dans une certaine mesure en Amérique du Nord, un intérêt croissant pour les interdictions prévues à l'article 1F, et l'élargissement de son application peut être considéré comme l'un des signes d'une tendance générale au traitement plus restrictif des demandes d'asile⁽⁷⁴⁾.

Le paragraphe 33(2) de la Convention est associé à l'article 1F : il autorise les signataires à refuser de protéger un réfugié dont la présence menace les intérêts fondamentaux de l'État⁽⁷⁵⁾. L'application de l'article 1F interdit la reconnaissance du statut à un réfugié, tandis que le paragraphe 33(2) permet le refoulement d'un réfugié reconnu comme tel lorsque celui-ci a des antécédents criminels ou qu'il menace la sécurité nationale. Hathaway et Harvey estiment que les gouvernements invoquent de plus en plus l'article 1F pour des raisons de sécurité qui sont censées ne concerner que le refoulement en vertu du paragraphe 33(2). Ce faisant, ils contreviennent au droit international⁽⁷⁶⁾. Le rejet sommaire d'une demande d'asile aux termes de la Convention n'est autorisé que lorsque le demandeur remplit les critères externes relatifs à la criminalité internationale ou aux infractions passibles d'extradition. La possibilité de refuser la protection à un réfugié en raison de préoccupations gouvernementales internes en matière de sécurité doit s'appuyer sur le respect des exigences procédures plus strictes du paragraphe 33(2). Dans la version anglaise, l'article 1F parle de « serious reasons » (raisons sérieuses), tandis que le paragraphe 33(2) fait appel à la norme supérieure des « reasonable grounds » (motifs valables)⁽⁷⁷⁾.

(73) Geoff Gilbert, « Current issues in the application of exclusion clauses », dans Feller, Türk et Nicholson (2003), p. 428.

(74) *Ibid.*, p. 429.

(75) Paragraphe 33(2) : « Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays. »

(76) James C. Hathaway et Colin J. Harvey, « Framing Refugee Protection in the New World Order », *Cornell International Law Journal*, vol. 34, 2001, p. 260.

(77) *Ibid.*

La Position commune du Conseil de l'Europe publiée en 1996, de fait, formule une mise en garde : « Étant donné les conséquences graves d'une telle décision pour le demandeur d'asile, l'article 1F doit être utilisé avec circonspection et après un examen approfondi, et selon les modalités prévues par le droit national. » On peut donc penser que le recours à ce critère de non-admissibilité ne serait pas valable dans le contexte du traitement accéléré des demandes dont il a été question plus haut.

b. L'agent de persécution

L'un des facteurs qui peuvent considérablement limiter le nombre de ceux qui seront reconnus comme réfugiés dans certains pays de l'UE et qui, par conséquent, risquent de compromettre sérieusement toute notion d'équivalence, est la reconnaissance des agents de persécution dans le cadre de la définition de réfugié. La Position commune de 1996, qui vise à clarifier l'application de la définition de « persécution », laisse délibérément cette question ouverte à l'interprétation des pays membres. On peut penser que cela risque de donner lieu à des interprétations plus restrictives⁽⁷⁸⁾, notamment eu égard à des dispositions comme celles de l'alinéa 5.1.1b) :

Des mesures visant une ou des catégories déterminées peuvent être légitimes dans une société, y compris lorsqu'elles imposent des sujétions particulières ou des restrictions à certaines libertés.

La Position commune de 1996 dit bien que les persécutions perpétrées par des parties tierces seront considérées comme relevant du champ d'application de la Convention, mais ces persécutions doivent être encouragées ou autorisées par les autorités. Si l'État se contente simplement de ne pas intervenir, il est prévu (au par. 5.2) que « ces persécutions doivent donner lieu à un examen particulier de chaque demande du statut de réfugié, conforme aux jurisprudences nationales, au regard notamment du caractère volontaire ou non de l'inaction constatée ». Cette définition est plus étroite que celle qu'appliquent certains pays ou que préconisent des universitaires comme Hathaway⁽⁷⁹⁾. Le Guide du HCNUR indique que des agents non étatiques peuvent être responsables de persécutions au sens de la Convention si leurs actes « sont sciemment tolérés par les autorités ou si les autorités refusent ou sont incapables

(78) Voir, par exemple, Sendzimir (2002).

(79) James C. Hathaway, *The Law of Refugee Status*, Toronto, Butterworths, 1991.

d'offrir une protection efficace »⁽⁸⁰⁾. Au Canada, la protection peut être accordée dans les cas où l'État concède qu'il n'est pas en mesure de protéger le demandeur d'asile⁽⁸¹⁾ ou lorsque l'appareil d'État est en panne totale⁽⁸²⁾. D'autres instruments, par exemple la Convention contre la torture et la Convention européenne des droits de l'homme, ne font pas de distinction entre l'État et les autres agents responsables d'actes de torture ou d'autres traitements semblables. En fait, la Cour européenne des droits de l'homme a abordé la question des agents de persécution dans l'affaire *Osman*⁽⁸³⁾. Le gouvernement britannique n'avait enfreint aucune règle, mais la Cour s'est appuyée sur le « droit à la vie » énoncé à l'article 2 de la CEDH⁽⁸⁴⁾ pour conclure qu'il existe une obligation positive de protéger la vie humaine contre les attaques de personnes privées.

Le fait d'abandonner la question à la pratique judiciaire nationale permet aux États membres d'interpréter la définition de la notion de réfugié aussi étroitement qu'ils le désirent, et le fait que la Position commune met l'accent sur l'intervention de l'État pour encourager ou faciliter les persécutions risque de promouvoir un point de vue plus restrictif. L'examen des mesures prises par le gouvernement allemand dans la crise des Balkans atteste la façon dont le principe de la protection des réfugiés peut être érodé dans ce genre de contexte. Le paragraphe 16(2) de la Constitution allemande (le Droit fondamental) disposait autrefois que « les personnes persécutées pour des raisons politiques jouiront d'un droit d'asile » [traduction]. Toutefois, les modifications constitutionnelles apportées en 1993 excluent précisément de la définition de réfugié les personnes persécutées par des agents non étatiques, et une décision que la Cour fédérale du pays a rendue en 2000 a confirmé que les persécutions politiques ne pouvaient avoir lieu dans un pays sans gouvernement effectif. Cela exclut non seulement les situations d'anarchie, mais aussi celles où l'État est disposé à intervenir, mais n'est pas en mesure de fournir de protection.

Les différents points de vue nationaux sur la question des persécutions perpétrées par des agents non étatiques ont, bien entendu, joué un rôle dans l'application de la règle du tiers

(80) Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 1979 (réédité en 1992), par. 65.

(81) Cela s'est vérifié dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689, 103 D.L.R. (4^e) 1, 20 Imm. L.R. (2d) 85.

(82) *Zalzali c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1991] 3 C.F. 605 (C.A.).

(83) *Osman v. United Kingdom*, [1998] 29 Eur. H.R. Rep. 245.

(84) L'article 2 dispose ce qui suit : « Le droit de toute personne à la vie est protégé par la loi. La mort ne peut être infligée à quiconque intentionnellement, sauf en exécution d'une sentence capitale prononcée par un tribunal au cas où le délit est puni de cette peine par la loi. »

pays sûr. En décembre 2000, la Chambre des lords britannique a confirmé que le secrétaire d'État ne pouvait pas renvoyer deux demandeurs d'asile en France et en Allemagne parce que leurs tribunaux ne reconnaissaient pas les persécutions par des agents non étatiques dans le cadre de la définition de la notion de réfugié⁽⁸⁵⁾. En France, l'affaire centrale a permis d'établir que les persécutions perpétrées par des agents non étatiques peuvent fonder une revendication du statut de réfugié à condition que ces persécutions soient tolérées ou encouragées par les autorités publiques⁽⁸⁶⁾. C'est ainsi que la plupart des demandeurs d'asile en provenance de la Somalie, du Libéria et de l'Algérie ne peuvent pas obtenir le statut de réfugié en France⁽⁸⁷⁾.

c. La notion de groupe social

Le Guide du HCNUR fait une analyse brève et générale de la notion de groupe social, témoignant du caractère sous-développé de ce motif à l'époque de sa publication⁽⁸⁸⁾. Il se lit comme suit :

Appartenance à un certain groupe social

77. Par « un certain groupe social », on entend normalement des personnes appartenant à un groupe ayant la même origine et le même mode de vie ou le même statut social. La crainte d'être persécuté du fait de cette appartenance se confondra souvent en partie avec une crainte d'être persécuté pour d'autres motifs, tels que la race, la religion ou la nationalité.

78. L'appartenance à un certain groupe social peut être à l'origine de persécutions parce que les prises de position politique, les antécédents ou l'activité économique de ses membres, voire l'existence même du groupe social en tant que tel, sont considérés comme un obstacle à la mise en œuvre des politiques gouvernementales.

79. Normalement, la simple appartenance à un certain groupe social ne suffira pas à établir le bien-fondé d'une demande de reconnaissance du statut de réfugié. Il peut cependant y avoir des circonstances

(85) *Ex parte Adan and Aitseguer*, 1 All E.R. 593 (H.L. 2001), confirmant 4 All E.R. 774 (C.A., 1999).

(86) *Esshak Dankha*, Conseil d'État n° 42.074 (27 mai 1983).

(87) *Phuong* (2001), p. 83.

(88) Alexander Aleinikoff, « Protected characteristics and social perceptions: an analysis of the meaning of membership of a particular social group », dans Feller, Türk et Nicholson (2003), p. 266.

particulières où cette simple appartenance suffit pour craindre des persécutions.⁽⁸⁹⁾

La Position commune du Conseil européen publiée en 1996 prévoit également des instructions limitées, déclarant simplement ce qui suit (par. 7.5) :

Un groupe social particulier est normalement composé de personnes qui sont du même milieu, qui ont les mêmes habitudes ou le même statut social, etc.

La crainte de persécution invoquée à ce titre peut souvent recouper la crainte de persécution invoquée à d'autres titres, par exemple la race, la religion ou la nationalité.

L'appartenance à tel groupe social peut être simplement prêtée à la personne ou au groupe qui est victime de persécutions par ceux qui en sont les auteurs. Dans certains cas, le groupe social n'est pas préexistant mais peut être déterminé par les caractéristiques communes des personnes persécutées parce que l'auteur des persécutions les considère comme un obstacle à la mise en oeuvre de ses objectifs.

Comme on pouvait s'y attendre, il n'y a pas consensus sur la question de savoir si certains demandeurs d'asile remplissent les critères de la définition de réfugié, deux groupes suscitant des discussions importantes : les femmes et les homosexuels.

L'inclusion du « sexe » comme groupe social n'est pas accepté par tous les États membres de l'UE. Beaucoup des torts invoqués dans les demandes d'asile sont plus couramment applicables aux femmes, qu'il s'agisse, par exemple, d'exploitation sexuelle, de mutilation génitale, de mariage forcé, de violence familiale, de stérilisation forcée ou d'avortement forcé⁽⁹⁰⁾. Le Canada a été le premier pays à produire une série complète de lignes directrices à cet égard en 1993, et son exemple a été suivi par le Royaume-Uni. La plupart des pays ont cependant préféré ne pas leur emboîter le pas, décidant plutôt que de publier des règlements non exécutoires sur la

(89) Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, 1979 (réédité en 1992).

(90) Conseil européen sur les réfugiés et les exilés, « Position on Asylum Seeking and Refugee Women », décembre 1997, par. 8.

façon dont les fonctionnaires peuvent évaluer les déclarations relatives à des persécutions en raison du sexe⁽⁹¹⁾.

De la même façon, les personnes exposées à des persécutions en raison de leur orientation sexuelle ne jouissent pas de la même protection dans toute l'UE. Au Royaume-Uni, le Tribunal d'appel de l'immigration a statué que les homosexuels constituent un « groupe social » et qu'ils peuvent demander protection à cet égard⁽⁹²⁾; cette conclusion a été confirmée par la Chambre des lords dans un autre contexte⁽⁹³⁾. En France également, les homosexuels sont reconnus comme réfugiés depuis la décision *Ourbih* rendue par le Conseil d'État concernant un transsexuel algérien⁽⁹⁴⁾. En Allemagne, par contre, le fait que les persécutions politiques doivent être prouvées rend les revendications fondées sur l'orientation sexuelle difficiles à faire admettre⁽⁹⁵⁾. Les résultats d'une enquête publiés par le Conseil de l'Europe en 2001 au sujet des demandeurs d'asile gays et lesbiennes révèlent qu'aucune cour supérieure de l'Allemagne n'a jamais, à ce qu'on sache, reconnu les persécutions perpétrées contre les homosexuels en raison de leur appartenance à un certain groupe social, quoique certaines causes donnent à penser que les mesures dirigées contre ceux dont l'orientation homosexuelle est irréversible, par opposition à ceux pour qui il s'agit d'une simple tendance, pourraient être considérées comme de la persécution politique⁽⁹⁶⁾.

(91) Nahla Valji et Lee Anne De La Hunt, *Gender Guidelines for Asylum Determination*, Rosebank (Afrique du Sud), Centre d'aide juridique de l'Université du Cap et Fondation de l'Union européenne pour les droits de l'homme, 1999, p. 5 et 6.

(92) *Vraciu v. Secretary of State for Home Department*, appel n° HX/70517/94 (11559) (Immigration Appeal Tribunal) (12 novembre 1994).

(93) Dans *Islam (A.P.) v. Secretary of State for the Home Department, Regina v. Immigration Appeal Tribunal and Another Ex Parte Shah (A.P.)* (appels conjoints) (Chambre des lords) (25 mars 1999), les lords se sont interrogés sur le sens de l'expression « appartenance à un certain groupe social » relativement à la situation de deux femmes qui risquaient d'être faussement accusées d'adultère au Pakistan. S'agissant de l'identité sexuelle comme motif de demande d'asile, quatre des cinq lords ont précisément fait état du groupe social constitué par les homosexuels.

(94) *Ourbih*, Conseil d'État, SSR, décision n° 171858, 23 juin 1997, dans laquelle la Cour a déclaré qu'il y avait appartenance à un certain groupe social « en raison des caractéristiques communes qui les définissent aux yeux des autorités de la société ».

(95) Aleinikoff (2003), p. 283.

(96) Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial des réfugiés et des apatrides (CAHAR), *Réponses au questionnaire sur les demandeurs d'asile gays et lesbiennes*, Strasbourg, 19 septembre 2001.

d. Le bien-fondé de la crainte de persécution

Autre exemple de jurisprudence contradictoire dans l'UE : la détermination de ce qui fonde objectivement une crainte justifiée de persécution. Les décideurs peuvent avoir des points de vue différents sur tel ou tel fait ou telle ou telle situation, et il n'est donc pas surprenant que les États membres de l'UE aient une jurisprudence contradictoire à cet égard. Bhabha propose un exemple dans lequel des femmes disaient craindre avec raison d'être persécutées en Érythrée en raison de leurs activités d'opposition au gouvernement⁽⁹⁷⁾. Dans un cas, un militaire éthiopien avait agressé sexuellement l'une des requérantes qui avaient distribué des dépliants pour le compte d'une organisation de libération érythréenne et dont le mari était combattant dans l'organisation en question. Dans un autre cas, la requérante avait pris soin de combattants de la résistance érythréenne et avait cuisiné pour eux. Le gouvernement hollandais a refusé l'asile à la première, estimant que ses actes n'étaient pas suffisants pour faire d'elle une opposante au régime, tandis que le gouvernement allemand a accordé le statut de réfugié à part entière à la seconde⁽⁹⁸⁾.

e. Les droits d'appel

Compte tenu de la nature de la procédure de détermination du statut de réfugié (les difficultés liées à la preuve, les obstacles linguistiques et culturels, le fait que la détermination est prospective), les droits d'appel sont indispensables à la protection de l'intégrité de ladite procédure. Les données du gouvernement britannique attestent que le ministère de l'Intérieur se trompe dans environ 20 p. 100 des cas : près de 14 000 appels ont été accueillis par les tribunaux en 2003⁽⁹⁹⁾. Ce taux d'erreur augmente à plus 33 p. 100 lorsqu'il s'agit de requérants soudanais et érythréens et à près de 40 p. 100 lorsqu'il s'agit de requérants somaliens⁽¹⁰⁰⁾. Et pourtant, les plans annoncés en 2003 par David Blunkett, secrétaire de

(97) Bhabha (1994), p. 108.

(98) Anne Leiss et Ruby Doesjes, *Female Asylum Seekers: A comparative study concerning policy and jurisprudence in the Netherlands, Germany, France, the United Kingdom, also dealing summarily with Belgium and Canada*, Conseil néerlandais pour les réfugiés, Amsterdam, 1994, cas 3.14 et 4.17.

(99) Amnesty International, « UK: Asylum – new report exposes home office failures causing nearly 14,000 wrong asylum decisions in one year », communiqué, 9 février 2004.

(100) *Ibid.*

l'Intérieur, vont réduire les droits d'appel en instaurant un organisme d'appel à trois paliers dont les décisions ne pourront pas faire l'objet d'un contrôle judiciaire⁽¹⁰¹⁾.

Un autre aspect en cours d'harmonisation dans l'UE est le degré de transparence qui caractérise les décisions de renvoyer des demandeurs d'asile dans des tiers pays sûrs⁽¹⁰²⁾. En Allemagne, par exemple, ce sont les garde-frontières qui prennent cette décision cruciale : le demandeur d'asile est immédiatement renvoyé, et il n'a aucun recours judiciaire ou administratif⁽¹⁰³⁾. Et, comme nous l'avons vu, des préoccupations profondes concernent les droits d'appel limités ou inexistants associés aux revendications « manifestement sans fondement ». Comme le fait remarquer Fullerton, en Allemagne, même lorsqu'il y a possibilité de faire appel, les modifications constitutionnelles de 1993 prévoient que l'expulsion ne sera généralement pas suspendue en attendant une décision dans les cas de procédure accélérée⁽¹⁰⁴⁾.

5. Autres motifs de protection

La Convention relative aux réfugiés n'aborde pas toutes les situations dans lesquelles peuvent se trouver des demandeurs d'asile. On peut soutenir qu'elle ne saisit qu'une minorité des migrants qui fuient leur terre natale pour des raisons que beaucoup de gens considéreraient comme totalement compréhensibles et légitimes, par exemple la famine généralisée, la guerre civile ou les catastrophes naturelles. À cet égard, la plupart des pays offrent une certaine forme de protection au-delà du champ d'application de la Convention. Toutefois, il existe des différences profondes entre les États membres de l'UE dans la façon dont ils offrent des formes subsidiaires et complémentaires de protection. Certains pays ont déterminé des catégories de bénéficiaires, tandis que d'autres ont une seule et même forme de protection applicable à ceux qui ne peuvent pas être renvoyés en raison du risque associé aux droits de la personne ou à des violations similaires⁽¹⁰⁵⁾. Quelques États offrent une protection à ceux qui

(101) Dans le rapport du Home Office intitulé *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain* (février 2002), la « simplification » de la procédure d'appel passerait par la transformation du Tribunal d'appel de l'immigration en Cour supérieure d'archives, afin que ses décisions ne puissent faire l'objet d'un contrôle judiciaire (par. 4.66).

(102) Fullerton (2001), p. 245.

(103) *Ibid.*, p. 246.

(104) *Ibid.*, p. 253.

(105) Conseil européen sur les réfugiés et les exilés, « Formes de protections complémentaires/subsidiaires dans les pays de l'Union européenne » (mise à jour en décembre 2003), p. 4.

fuients des catastrophes naturelles et à ceux qui ne peuvent tout simplement pas être renvoyés pour des raisons pratiques⁽¹⁰⁶⁾.

Compte tenu de l'évidente relation entre les motifs secondaires de protection et les procédures d'asile aux termes de la Convention, l'UE a entrepris de procéder à une harmonisation à cet égard également. En fait, le Traité d'Amsterdam prévoit (à l'art. 63) que le Conseil des ministres de l'UE doit adopter des normes minimales applicables à l'octroi d'une protection temporaire aux personnes déplacées provenant de pays tiers qui ne peuvent retourner dans leur pays d'origine et aux personnes qui par ailleurs ont besoin de la protection internationale. En septembre 2001, la Commission a publié une proposition de directive prévoyant une protection complétant la Convention⁽¹⁰⁷⁾.

Les motifs secondaires consolident bien entendu la protection accordée aux migrants forcés qui ne remplissent pas les critères du statut de réfugié au sens de la Convention, mais certains craignent que les mesures non officielles et discrétionnaires, dont beaucoup sont temporaires et ne prévoient pas de statut à long terme, évincent la protection des réfugiés du domaine des droits exécutoires⁽¹⁰⁸⁾. Fondamentalement, la formalisation d'un système régional de protection complémentaire temporaire pourrait faire passer la protection des réfugiés du domaine du droit, où les normes issues de traités sont exécutoires pour les tribunaux nationaux, à celui, incertain, de la négociation politique et de l'aide⁽¹⁰⁹⁾. Par ailleurs, la régionalisation des mesures de protection temporaires pourrait réduire l'influence du HCNUR⁽¹¹⁰⁾. Certains estiment que c'est un autre exemple d'harmonisation devenue l'instrument du règlement des préoccupations des États membres à l'égard du nombre grandissant de demandeurs d'asile au lieu d'être un moyen d'améliorer ou d'élargir le degré de protection consentie.

(106) *Ibid.*, p. 4 et 5.

(107) Commission européenne, *Proposition de directive du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers et les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou de personne qui, pour d'autres raisons, a besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts* (2002/C 51 E/17) (proposée par la Commission le 30 octobre 2001).

(108) Joan Fitzpatrick, « Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime », *American Journal of International Law*, vol. 94, 2000, p. 280.

(109) *Ibid.*, p. 305.

(110) *Ibid.*, p. 280.

D. Résumé

L'UE a déployé d'importants efforts pour régler la circulation des demandeurs d'asile, mais la question de la protection est généralement laissée à la discrétion de chaque pays. On peut soutenir que l'harmonisation expérimentée en Europe n'a donné lieu qu'à l'adoption fragmentée de mesures restrictives issues du plus petit dénominateur commun⁽¹¹¹⁾, car depuis 20 ans, les politiques européennes en matière d'asile se sont transformées : auparavant principalement fondées sur des considérations humanitaires, elles sont aujourd'hui de plus en plus axées sur les intérêts des États⁽¹¹²⁾. Certains estiment que, sous prétexte d'harmonisation, les gouvernements européens sont, en fait, en voie de renoncer à leur engagement de créer un système d'asile interrégional⁽¹¹³⁾. C'est devenu une procédure de transfert et non de partage de responsabilités, selon l'avis d'un délégué russe à une réunion du comité exécutif du HCNUR⁽¹¹⁴⁾, et l'article 63 du Traité d'Amsterdam ne fait que perpétuer l'approche réductrice en exigeant seulement l'adoption de « normes minimales concernant les conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers pour pouvoir prétendre au statut de réfugié »⁽¹¹⁵⁾.

Même le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, qui appuyait le principe de l'harmonisation et les politiques relatives aux tiers pays sûrs, met désormais en garde contre le fait que les récentes initiatives de l'UE risquent de susciter une détérioration des normes applicables à la protection des réfugiés. Le haut commissaire actuel a souligné trois problèmes précis – les pays sûrs, les procédures aux frontières et le droit de rester sur le territoire en attendant l'audition d'un appel – et il a laissé entendre que les directives de l'UE s'écartent peut-être du droit international en vigueur⁽¹¹⁶⁾.

On peut tirer deux leçons de l'analyse qui précède concernant l'instauration d'un système d'asile régional. Premièrement, les ententes conclues avec des tiers pays sûrs doivent s'appuyer sur des normes de protection communes. S'agissant des demandes manifestement

(111) Bhabha (1994), p. 101.

(112) Kjaerum (2002), p. 513 et 514.

(113) James C. Hathaway, « Harmonizing for Whom? The Devaluation of Refugee Protection in the Era of European Economic Integration », *Cornell International Law Journal*, vol. 26, 1993, p. 719.

(114) Conseil européen sur les réfugiés et les exilés, compte rendu et documents de conférence de la deuxième assemblée générale biennale, n° 13, 1994, cités dans Bhabha (1994), p. 107.

(115) Noll et Vedsted-Hansen (1999), p. 377 [traduction].

(116) HCNUR, *Lubbers Warns EU Asylum Law May Erode International Standards*, communiqué, Genève, 24 novembre 2003.

sans fondement, des pratiques de détention, de l'interprétation de la notion de réfugié et de l'existence d'autres motifs de protection, la perspective de l'UE est loin d'être unifiée. Il s'ensuit non seulement que la Convention de Dublin est compromise, mais encore que tout le système d'asile l'est aussi, et les violations de la prémisse fondamentale du non-refoulement deviennent presque inévitables. Deuxièmement, comme le laissent entendre de nombreux commentateurs, la reconnaissance de ce problème ne doit pas passer par la formulation de normes minimales, qui ont donné lieu à une « course vers le bas », mais par une consolidation de la protection, qui ne peut se faire que par un retour aux préoccupations humanitaires au lieu des intérêts associés au contrôle des frontières.

En mai 2004, la politique d'asile de l'UE est devenue véritablement commune. La procédure législative de codécision⁽¹¹⁷⁾ est entrée en vigueur, et la CEJ a été dotée de la compétence nécessaire. Il est possible que cela donne lieu à une perspective plus humanitaire de l'asile, mais il est également possible que le cadre de référence plus restrictif soit déjà en place. Hathaway estime que l'érosion de la protection des réfugiés en Europe est attribuable au contournement des organismes supranationaux que sont le Parlement européen et le Conseil de l'Europe – tous, selon lui, attachés à une vision généralement humanitaire du droit des réfugiés – au profit des mécanismes intergouvernementaux non officiels qui ont donné naissance à la Convention de Dublin⁽¹¹⁸⁾. En recourant à des mécanismes intergouvernementaux au lieu de s'en remettre à l'UE, les États membres attachés à la dissuasion ont pu coordonner la politique d'immigration sans céder leur compétence intérieure ni s'assujettir à un examen sur le fond⁽¹¹⁹⁾. Il est manifeste que le début des années 1990 a été marqué par un durcissement de la politique d'asile, et le système d'asile commun de l'UE évoqué à Tampere en 1999 semble destiné à maintenir cette orientation. En 1993, Hathaway estimait que la tendance avait pris une telle ampleur qu'elle ne pouvait être redirigée, malgré les efforts tardifs des institutions européennes pour se remettre en selle⁽¹²⁰⁾. Le Règlement de Dublin II, qui est une résolution du Conseil européen traduisant simplement les premiers efforts intergouvernementaux, lui a peut-être donné

(117) Cette décision commune renvoie à l'idée que le Parlement européen a le même pouvoir décisionnel que le Conseil des ministres. Le projet de Constitution élargirait considérablement ce pouvoir décisionnel commun.

(118) Hathaway (1993), p. 729 et 730.

(119) *Ibid.*, p. 733.

(120) *Ibid.*, p. 734.

raison. En fait, l'activité institutionnelle de l'UE depuis que les questions associées à l'asile sont passées au premier pilier n'a pas eu beaucoup d'effet sur les systèmes d'asile des États. Cependant, une directive du Conseil⁽¹²¹⁾ sur les normes minimales applicables à la procédure de détermination du statut de réfugié a été convenue, mais il est trop tôt pour mesurer ses effets.

Si l'harmonisation avait pour but de lutter contre l'immigration illégale, d'éviter les longues listes d'attente et de prévenir les sauts de puce d'un pays à l'autre, c'est un échec. La Convention de Dublin et le Règlement du Conseil n° 343/2003 supposent tous deux que les demandeurs d'asile se présentent avec des documents et qu'il est possible de déterminer leurs voies d'accès et leurs pays de transit. Ce n'est pas le cas. Généralement, le système d'asile est compromis par un climat de mensonge et de méfiance et l'approche axée sur l'application a incité les migrants et les demandeurs d'asile à faire appel à des passeurs et des trafiquants. Cela complique les problèmes des gouvernements et, bien entendu, des demandeurs d'asile eux-mêmes.

Le fait de considérer l'asile comme un problème de sécurité a créé un cadre dans lequel des propositions plus radicales encore sont avancées. Dans un document proposant une stratégie d'immigration publié en 1998 sous la présidence autrichienne de l'UE, on allait jusqu'à demander la modification, voire le remplacement, de la Convention de 1951 et on proposait que le droit d'asile soit remplacé par des « offres politiques » de protection limitée par des États membres⁽¹²²⁾. Le document a été largement critiqué après une fuite d'information, après quoi il a été retiré. En 2003, en Grande-Bretagne, un autre document confidentiel a fait l'objet d'une fuite : le gouvernement y exposait sa « nouvelle vision des réfugiés », qui prévoyait un « réseau de havres sûrs », autrement dit la création de camps de détention où pourraient être envoyés les demandeurs d'asile qui auraient réussi à atteindre l'UE en attendant le règlement de leur demande. L'Albanie a été mentionnée dans la presse comme l'un des sites de détention possibles⁽¹²³⁾.

(121) Les directives sont, pour l'essentiel, des instructions aux États membres dans le but de modifier ou de créer des lois nationales. Contrairement aux règlements, qui s'appliquent directement aux États membres et ont préséance sur toutes les lois nationales, les directives doivent être « adaptées » pour prendre la forme de lois nationales dans un certain délai.

(122) Document stratégique sur la politique d'immigration et d'asile adressé par la présidence du conseil autrichien au comité K4, 1.7.98, 9809/98 CK4 27, ASIM 170, Limite; deuxième version, 29 septembre, 9809/1/98, Rev 1 Limite, CK4 27, ASIM 170.

(123) Colin Brown et Francis Elliott, « Blunkett plans to send asylum seekers to Albania », *The Weekly Telegraph*, 9 février 2003.

L'HARMONISATION ENTRE LE CANADA ET LES ÉTATS-UNIS

Bien avant les attentats du 11 septembre 2001, le Canada et les États-Unis étaient activement engagés dans l'élaboration d'une « approche régionale stratégique qui fait appel au processus de la *Vision relative à la frontière* »⁽¹²⁴⁾. Dans une Amérique du Nord de plus en plus soucieuse de sécurité, l'harmonisation des politiques d'immigration et d'asile est considérée par beaucoup comme le corollaire nécessaire d'un « périmètre de sécurité nord-américain ». Certains parlent de « communauté juridique nord-américaine », qui serait dotée d'une frontière commune et de critères communs applicables à l'entrée et à la circulation⁽¹²⁵⁾. D'autres affirment qu'un périmètre *de facto* existe déjà et qu'un espace commun a été décidé il y a des années de cela en matière d'économie et de sécurité, fondé sur des accords comme l'OTAN, NORAD, l'Accord sur l'industrie automobile et l'ALENA⁽¹²⁶⁾. D'autres encore vont jusqu'à laisser entendre que l'union politique intégrale avec les États-Unis est inévitable⁽¹²⁷⁾.

Le maintien de l'indépendance politique du Canada à l'égard des États-Unis est un souci qui date d'avant la Confédération. De nos jours, beaucoup s'inquiètent du fait qu'une collaboration plus étroite avec son voisin du Sud risque de faire perdre sa souveraineté au Canada. En fait, certains craignent que les traités économiques actuels du Canada avec les États-Unis soient si « politiquement imprégnés » qu'ils constituent déjà une Constitution externe secondaire⁽¹²⁸⁾. Inversement, quelques-uns soutiennent que le système d'asile du Canada compromet toutes les mesures de sécurité prises au Canada et aux États-Unis pour construire un système de défense efficace de l'Amérique du Nord contre le terrorisme⁽¹²⁹⁾. Certains vont

(124) Ministère des Affaires étrangères, *Canada-États-Unis : un partenariat solide* (<http://www.dfait-maeci.gc.ca/can-am/menu-fr.asp>).

(125) Allan Gotlieb, ancien ambassadeur du Canada aux États-Unis, a formulé cet argument dans un discours prononcé à l'occasion de la Borderlines Conference au Woodrow Wilson International Center for Scholars le 27 février 2003 (www.borderlines.ca/washington/speech_alangotlieb.phtml).

(126) Michael Hart et William Dymond, *Common Borders, Shared Destinies: Canada, the United States and Deepening Integration*, Ottawa, Centre des politiques commerciales et des lois, 2001, p. 24.

(127) Anthony Westell, « Why union with the U.S. is inevitable », dans *Canadian Speeches, Issues of the Day*, vol. 18, n° 3, p. 17 et 18.

(128) Stephen Clarkson, « Canada's secret constitution: The implications of North America's grand bargain », *Inroads Journal*, vol. 13, 2003, p. 30.

(129) James Bissett, « Canada's Asylum System: A Threat to American Security », Washington (D.C.), Center for Immigration Studies, mai 2002.

même jusqu'à affirmer que le Canada devrait se retirer de la Convention relative aux réfugiés pour garantir la sécurité régionale⁽¹³⁰⁾.

Dans la présente partie, nous commençons par décrire rapidement les systèmes d'asile du Canada et des États-Unis, puis, nous référant à l'UE, nous examinons certains des enjeux probables en cas d'harmonisation. Beaucoup de ces questions ont déjà été abordées dans le cadre de débats portant sur l'Accord sur les pays tiers, et l'examen des préoccupations qui se sont révélées dans ce contexte peut être instructif.

A. Les deux systèmes

Le Canada et les États-Unis accueillent de nombreux demandeurs d'asile fuyant la persécution. Cependant, les procédures employées par les deux pays pour déterminer si un demandeur mérite protection sont différentes à bien des égards. Comme dans l'UE, les protections juridiques accordées aux demandeurs d'asile seront menacées dans le cadre d'un système de tiers pays sûrs, où les parties ont des perspectives différentes pour ce qui est de la détention, des droits d'appel et des motifs secondaires de protection et de certains aspects de la définition de la notion de réfugié proprement dite.

1. Le Canada

Toute personne qui, au Canada ou se présentant à un bureau d'entrée, désire revendiquer le statut de réfugié doit d'abord en informer l'agent d'immigration. On décide ensuite si la demande peut être entendue par la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (CISR). La détermination de l'admissibilité est régie par les critères énumérés à l'article 101 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* (LIPR)⁽¹³¹⁾. Si le demandeur d'asile est admissible, il a 28 jours pour déposer auprès de

(130) Diane Francis, *Immigration: The Economic Case*, Toronto, Key Porter Books, 2002, p. 180.

(131) Le par. 101(1) de la LIPR se lit comme suit :

La demande est irrecevable dans les cas suivants :

- a) l'asile a été conféré au demandeur au titre de la présente loi;
- b) rejet antérieur de la demande d'asile par la Commission;
- c) décision prononçant l'irrecevabilité, le désistement ou le retrait d'une demande antérieure;

la CISR un « formulaire de renseignements personnels » fournissant des détails sur sa demande et sur sa propre personne. Si le demandeur d'asile n'a pas de statut valide, l'agent d'immigration prend une mesure d'interdiction de séjour conditionnelle, qui entre en vigueur dans le cas où la CISR détermine que le demandeur n'est pas un réfugié au sens de la Convention ou une personne ayant besoin de protection. Par ailleurs, on prend la photo et les empreintes digitales du demandeur pour commencer la demande d'asile. Dans certains cas, le demandeur d'asile peut être détenu pour certaines raisons précises, par exemple lorsque son identité ne peut être déterminée à la satisfaction de l'agent d'immigration ou s'il y a des raisons de soupçonner qu'il n'est pas admissible en raison du danger qu'il représenterait pour la sécurité du Canada ou encore parce qu'il est peu susceptible de se présenter aux procédures ultérieures⁽¹³²⁾. La détention tend cependant à être l'exception plutôt que la règle.

Les demandeurs d'asile sont invités à une audition devant la Section de la protection des réfugiés de la CISR, où ils sont souvent représentés par un avocat rémunéré par des organismes d'aide juridique provinciaux. Les motifs de protection sont regroupés et incluent désormais non seulement les motifs énumérés dans la Convention relative aux réfugiés, mais aussi les critères de protection de la Convention contre la torture, d'autres risques d'atteinte à la vie et le risque de subir un traitement ou une peine cruels ou inhumains⁽¹³³⁾. En attendant la

(suite)

d) reconnaissance de la qualité de réfugié par un pays vers lequel il peut être renvoyé;

e) arrivée, directement ou indirectement, d'un pays désigné par règlement autre que celui dont il a la nationalité ou dans lequel il avait sa résidence habituelle;

f) prononcé d'interdiction de territoire pour raison de sécurité ou pour atteinte aux droits humains ou internationaux [...], grande criminalité ou criminalité organisée.

(132) L'art. 244 du *Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés* énumère les facteurs dont il y a lieu de tenir compte relativement à la détention : il s'agit entre autres d'évaluer *a)* le risque que l'intéressé se soustraie vraisemblablement au contrôle, à l'enquête, au renvoi ou à une procédure pouvant mener à la prise, par le ministre, d'une mesure de renvoi en vertu du paragraphe 44(2) de la *Loi*; *b)* le danger que constitue l'intéressé pour la sécurité publique; *c)* la question de savoir si l'intéressé est un étranger dont l'identité n'a pas été prouvée. Les critères d'évaluation de ce qui précède sont indiqués dans le *Règlement* (art. 245 : risque de fuite; art. 246 : danger pour la sécurité publique; art. 247 : identité non établie).

(133) L'art. 97 de la LIPR dispose ce qui suit :

(1) A qualité de personne à protéger la personne qui se trouve au Canada et serait personnellement, par son renvoi vers tout pays dont elle a la nationalité ou, si elle n'a pas de nationalité, dans lequel elle avait sa résidence habituelle, exposée :

décision, le demandeur d'asile peut obtenir le droit de travailler ou d'étudier et avoir accès à la protection médicale et à certains avantages sociaux. Compte tenu de l'arriéré des cas à traiter, le règlement d'une demande peut prendre entre six mois et deux ans. Le contrôle judiciaire d'une décision négative exige l'autorisation de la Cour fédérale et ne constitue pas une nouvelle décision concernant le bien-fondé de la demande, mais simplement un examen de la légalité de la décision de la CISR. Il existe d'autres motifs d'accorder une protection, par exemple des raisons humanitaires, ainsi que la procédure d'examen préalable au renvoi⁽¹³⁴⁾ pour les personnes faisant l'objet d'une mesure de renvoi.

2. Les États-Unis

Il existe deux types de procédures de demande d'asile aux États-Unis. L'étranger qui ne passe pas par la procédure d'immigration peut faire une demande « affirmative ». Si l'agent d'asile rejette la demande et que la personne a un statut licite aux États-Unis, celle-ci peut refaire une demande ultérieurement si elle se trouve dans une situation de renvoi. Les personnes n'ayant pas de statut licite qui n'obtiennent pas l'asile sont renvoyées à un juge de l'immigration, devant qui la demande peut être de nouveau formulée.

Une demande « défensive » est une demande présentée au cours d'une procédure de renvoi. La *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* (IIRIRA), adoptée en 1996, a substantiellement modifié cette procédure pour la plupart des demandeurs d'asile qui se présentent à la frontière. Lorsqu'un étranger se présente à un point d'entrée, l'agent d'immigration peut, selon l'IIRIRA, ordonner son renvoi sans autre audition ou examen s'il

(suite)

a) soit au risque, s'il y a des motifs sérieux de le croire, d'être soumise à la torture au sens de l'article premier de la Convention contre la torture;

b) soit à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités dans le cas suivant :

- (i) elle ne peut ou, de ce fait, ne veut se réclamer de la protection de ce pays,
- (ii) elle y est exposée en tout lieu de ce pays alors que d'autres personnes originaires de ce pays ou qui s'y trouvent ne le sont généralement pas,
- (iii) la menace ou le risque ne résulte pas de sanctions légitimes – sauf celles infligées au mépris des normes internationales – et inhérents à celles-ci ou occasionnés par elles,
- (iv) la menace ou le risque ne résulte pas de l'incapacité du pays de fournir des soins médicaux ou de santé adéquats.

(134) Articles 112 à 115 de la LIPR.

estime que cette personne est arrivée sans les documents de voyage exigibles. Si l'étranger sans documents exigibles fait une demande d'asile au point d'entrée ou si la demande d'asile a été présentée lorsque l'étranger était entré aux États-Unis sans être inspecté au point d'entrée, il peut tout de même être renvoyé si un agent d'immigration estime qu'il n'a pas de raisons valables de craindre d'être persécuté. Le demandeur d'asile doit être détenu jusqu'à ce qu'une décision soit prise. L'IIRIRA autorise le juge d'immigration à examiner une décision négative prise par un agent d'asile si le demandeur d'asile le demande. Le juge doit rendre sa décision dans un délai de sept jours. La détention du demandeur d'asile en attendant la décision du juge d'immigration est discrétionnaire.

Il faut également savoir que l'accès au système d'asile américain est assujéti à une limite d'un an. Il y a exception pour les demandeurs qui peuvent faire la preuve que la situation a changé, par exemple qu'un coup d'État survenu dans leur pays d'origine les met en danger ou que des circonstances extraordinaires motivant le retard du dépôt se sont produites, par exemple une grave maladie du demandeur ou l'inefficacité de l'avocat. Par contre, la plupart des demandeurs d'asile présents dans le pays depuis plus d'un an n'auront pas la possibilité de présenter une demande.

L'IIRIRA avait manifestement pour objet d'éliminer les abus, et sa perspective est axée sur l'application de la loi. Le Canada, par contre, a décidé d'offrir plus de garanties en matière d'application régulière de la loi et il laisse plus de latitude concernant la détention des demandeurs d'asile. La nouvelle LIPR, tout en consolidant l'application, ne va pas aussi loin que la loi américaine à cet égard.

B. L'Accord sur les tiers pays sûrs

Aux termes de la LIPR, le ministre peut désigner un pays comme destination où le demandeur d'asile peut être renvoyé pour présenter sa demande de protection⁽¹³⁵⁾. La désignation d'un « tiers pays sûr » est une disposition qui existe dans le droit canadien depuis 1989, mais ce n'est que récemment qu'on s'est mis à l'appliquer. Il existe une disposition semblable dans la loi américaine sur l'immigration et la nationalité : elle interdit la présentation d'une demande d'asile lorsque « conformément à un accord bilatéral, l'étranger peut être renvoyé dans un pays où sa vie ou sa liberté ne seront pas menacées et où il aura accès à une procédure complète et juste de détermination du statut de réfugié »⁽¹³⁶⁾. En août 2002, le Canada

(135) Alinéa 101(1)e) et art. 102 de la LIPR.

(136) Sous-alinéa 208(a)(2)(A) [traduction].

et les États-Unis ont signé l'Accord sur les tiers pays sûrs, qui constitue la première étape de cette démarche de réciprocité. Le cadre de réglementation canadien relatif aux tiers pays sûrs a fait l'objet d'une prépublication en octobre 2002 et, en mars 2004, les Américains ont publié leur projet de réglementation pour qu'il soit commenté. L'Accord est entré en vigueur le 29 décembre 2004.

La circulation des demandeurs d'asile entre le Canada et les États-Unis est décidément inégale. Bien que des migrants sans statut puissent entrer aux États-Unis en passant par le Canada (leur nombre est difficile à déterminer compte tenu du caractère clandestin des activités des passeurs), le nombre de ceux qui transitent par le Canada pour présenter une demande officielle d'asile aux États-Unis semble faible⁽¹³⁷⁾. Dans un rapport paru en décembre 2002, le Comité permanent de la Chambre des communes sur la citoyenneté et l'immigration a fait les remarques suivantes concernant la circulation transfrontalière des réfugiés :

- De 1995 à 2001, environ un tiers des demandeurs d'asile qui se sont présentés au Canada (entre 31 et 37 p. 100 par an) étaient des personnes dont on savait qu'elles arrivaient des États-Unis ou y avaient transité.
- En 2001, 13 497 personnes dont on savait qu'elles arrivaient des États-Unis ou y avaient transité ont fait une demande d'asile, et 95 p. 100 de ces demandes ont été présentées à un poste frontalier.
- Personne ne peut fournir de renseignements concernant l'afflux de demandeurs d'asile du Canada aux États-Unis, mais il semble probable qu'ils ne devraient pas être plus de quelques centaines par an⁽¹³⁸⁾.

Pour le gouvernement du Canada, il pourrait y avoir de bonnes raisons d'enrayer le flot de demandeurs d'asile transitant par les États-Unis.

Le mode d'attribution de la responsabilité d'examiner les demandes d'asile au Canada et aux États-Unis a été délibérément emprunté à l'Europe⁽¹³⁹⁾. L'Accord est fondé sur le

(137) Les chiffres contradictoires pourraient inciter les lecteurs à douter du désir des Américains de signer l'Entente. Bien qu'aucune mesure de réciprocité n'ait été annoncée, rappelons qu'une entente supplémentaire a été signée en même temps, qui permettrait aux États-Unis de renvoyer au Canada jusqu'à 200 personnes par an pourvu qu'elles se trouvent « à l'extérieur des États-Unis et du Canada, au sens où l'entendent leurs lois respectives sur l'immigration, et dont le besoin de protection internationale a été établi par le gouvernement de l'un ou l'autre de ces deux pays ».

(138) *Rapport sur le règlement sur les tiers pays sûrs du Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration*, Chambre des communes, 2^e session, 37^e législature, décembre 2002.

(139) Abell (1997), p. 569.

principe d'un partage de responsabilités tout comme l'entente européenne, mais il en diffère à quelques égards. Bien entendu, il est clairement plus limité dans sa portée que la série d'instruments, de directives et de règlements européens visant à instaurer un système entièrement harmonisé. Mais avant tout, il est limité dans son application aux demandeurs d'asile se présentant à un poste frontalier.

Comme la Convention de Dublin, les règlements canadiens prévoient que l'Accord ne s'appliquera pas aux personnes nanties d'un visa canadien en bonne et due forme ou à celles qui n'ont pas besoin de visa pour entrer au Canada, mais qui en auraient besoin pour entrer aux États-Unis. L'Accord canado-américain est également semblable à la Convention de Dublin au sens où l'on fait exception pour certaines personnes qui, sinon, seraient assujetties à la règle du pays tiers, par exemple les mineurs non accompagnés et les requérants dont des membres de la famille ont déjà obtenu le statut de réfugié dans le pays de destination.

Il faut savoir également que l'article 6 de l'Accord prévoit que l'un ou l'autre pays peut, à sa discrétion, examiner *toute* demande d'asile s'il estime que c'est dans l'intérêt public de le faire. (Comme nous l'avons vu, il existe une disposition semblable dans le Règlement du Conseil de l'UE.) Aux termes de cet article, la réglementation canadienne prévoit que le demandeur d'asile ne sera pas renvoyé aux États-Unis s'il a été accusé ou reconnu coupable d'un délit qui le rend passible de la peine de mort.

C. Analyse des enjeux de l'harmonisation des systèmes canadien et américain

Le modèle de l'entente canado-américaine sur les tiers pays sûrs est visiblement moins restrictif que le Règlement de Dublin II. Certains estiment donc qu'il est préférable⁽¹⁴⁰⁾. Rappelons cependant que, depuis le 11 septembre 2001, le Canada et les États-Unis ont élargi leur collaboration en matière de renseignement et se sont orientés vers une harmonisation des exigences en matière de visa, ce qui n'est pas sans rappeler l'étape Schengen de l'harmonisation européenne. Qu'on le perçoive comme une étape vers une plus grande harmonisation ou une simple mesure ponctuelle de partage des responsabilités, il demeure que plusieurs des problèmes qu'a connus l'UE risquent de se poser dans le contexte nord-américain.

Il existe bien entendu des différences évidentes entre les dispositions de l'UE et celles du Canada et des États-Unis, la moindre n'étant pas le fait que les premières supposent une coordination entre de nombreux États à l'égard d'un large éventail de questions. La comparaison tient cependant, car c'est le même objectif qui est censé être poursuivi : la coopération régionale

(140) *Ibid.*

en vue du contrôle de la circulation des demandeurs d'asile, dans le respect des obligations juridiques énoncées dans la Convention relative aux réfugiés et dans d'autres instruments connexes. L'examen de certaines des principales incohérences des systèmes canadien et américain donne lieu à des conclusions semblables à l'analyse de la situation européenne et donne à penser que le modèle des pays tiers pourrait entraîner également une détérioration de la protection en Amérique du Nord.

Comme nous l'avons vu, l'un des principaux problèmes qui se sont posés en Europe est que la procédure du pays tiers peut donner lieu au refoulement en chaîne. L'Accord sur les tiers pays sûrs prévoit expressément (à l'art. 3) que la demande d'asile doit être entendue dans l'un des deux pays, mais certains estiment que la procédure accélérée de renvoi et le délai d'un an pour déposer une demande aux États-Unis peuvent entraîner le renvoi d'un demandeur d'asile sans qu'on ait pris une décision sur le fond à son sujet. Concernant le premier argument, le ministère de la sécurité intérieure (Homeland Security) réplique que pour qu'une personne fasse l'objet de la procédure accélérée de renvoi, il faut qu'elle réponde à la définition de « arriving alien » (étranger entrant)⁽¹⁴¹⁾, et la commission des appels de l'immigration a conclu qu'un étranger renvoyé aux États-Unis après s'être vu refuser l'entrée d'un autre pays ne peut présenter de demande⁽¹⁴²⁾. Mais, pour les mêmes raisons, tout renvoi du Canada aux États-Unis aux termes de l'Accord ne compterait pas comme arrivée pour déterminer si le demandeur a fait une demande d'asile dans un délai d'un après sa dernière arrivée, comme le prévoit le sous-alinéa 208(a)(2)(B) de la *Immigration and Nationality Act*⁽¹⁴³⁾. Cela pourrait devenir un problème réel pour des milliers de personnes ayant vécu clandestinement aux États-Unis depuis un certain temps, qui craignent désormais d'être expulsées dans des pays où elles seront persécutées ou torturées, puisque le ministère de la sécurité intérieure arrête de plus en plus de migrants sans statut⁽¹⁴⁴⁾.

Les différences d'interprétation de la Convention relative aux réfugiés suscitent également des inquiétudes. L'examen détaillé des différences entre les procédures canadienne et américaine de détermination du statut et de la jurisprudence relative à l'application de la définition de la notion de réfugié débordent le champ de notre étude. Pour l'essentiel, les deux pays adhèrent à la lettre de la Convention et de son Protocole, mais des auteurs comme

(141) *Registre fédéral*, vol. 69, n° 45, 8 mars 2004, p. 10624.

(142) *Matter of T.*, 6 I&N Dec.638 (1955).

(143) *Registre fédéral*, vol. 69, n° 45, 8 mars 2004, p. 10620.

(144) Le problème semble particulièrement prononcé pour les ressortissants pakistanais : voir Adrienne Tanner, « Record number of refugees come to Canada from U.S. », *CanWest News Service*, 10 mars 2004.

Mark von Sternberg ont circonscrit des perspectives très différentes à plusieurs égards. Celui-ci laisse entendre par exemple, dans son analyse, que le critère de la jurisprudence canadienne pour prouver la persécution raciale est plus « libéral »⁽¹⁴⁵⁾ comparativement à celui de la jurisprudence américaine, tout comme l'est l'interprétation de la persécution « en raison des opinions politiques »⁽¹⁴⁶⁾.

La façon de comprendre la notion de « certain groupe social » diverge également dans certains cas⁽¹⁴⁷⁾, et la question de la violence conjugale a été un sujet controversé au cours de la phase de mise en œuvre de l'Accord. En ce qui concerne la persécution en raison du sexe, le droit canadien accepte sans équivoque que la violence conjugale puisse être un motif de demande, alors que la jurisprudence américaine n'est pas claire à cet égard pour l'instant. Dans le *Résumé d'étude d'impact de la réglementation* accompagnant le règlement canadien, Citoyenneté et Immigration Canada concédait que les deux pays ont des points de vue différents à ce sujet. Les États-Unis reconnaissent généralement les demandes fondées sur le sexe, mais la question des demandes d'asile présentées en raison d'une situation de violence conjugale est considérée comme problématique depuis la décision rendue par la Commission d'appel de l'immigration en 1999 dans *Matter of R-A*-⁽¹⁴⁸⁾. En l'espèce, une interprétation restrictive de la notion de « certain groupe social » a donné lieu au rejet d'une demande présentée en raison d'une situation de violence familiale. L'ancienne procureure générale Janet Reno avait annulé la décision et fait connaître son désir de créer des lignes directrices reconnaissant le statut des victimes de violence familiale dans le système d'asile américain, mais, sous le régime de la nouvelle administration, aucune règle n'a encore été publiée à cet égard. Hope a récemment annoncé que des normes semblables à celles du Canada seraient bientôt publiées⁽¹⁴⁹⁾, mais la situation demeure confuse.

(145) Mark von Sternberg, *The Grounds of Refugee Protection in the Context of International Human Rights and Humanitarian Law: Canadian and United States Case Law Compared*, New York, Martinus Nijhoff Publishers, 2002, p. 24.

(146) *Ibid.*, p. 67.

(147) *Ibid.*, p. 195 à 221.

(148) *Matter of R-A*-, Interim Decision 3403, BIA, 1999. Le BIA a effectivement reconnu que les mauvais traitements subis par la requérante de la part de son époux ont élevé le degré de persécution, mais il a conclu, dans une décision avec dissension à 10 contre 5, qu'elle n'avait pas fait la preuve que ce tort était « en raison » de ses opinions politiques ou de son appartenance à un certain groupe social. Le groupe social identifié par le juge de l'immigration ayant accueilli la demande était défini comme étant celui des femmes guatémaltèques ayant des relations intimes avec des partenaires guatémaltèques estimant que les femmes doivent vivre sous la domination des hommes.

(149) Rachel Swarns, « Ashcroft Weighs Granting of Asylum to Abused Women », *New York Times*, 11 mars 2004.

Le fait que l'Accord sur les tiers pays sûrs ne s'applique qu'aux postes frontaliers est également très problématique. Le passage de clandestins est endémique dans l'UE, où la Convention de Dublin s'applique quel que soit l'endroit où la demande d'asile est enregistrée. La mise en œuvre de l'accord canado-américain est une invitation encore plus claire à la clandestinité, puisque les demandes présentées sur le territoire seront acceptées, quelle que soit la voie de transit. Non seulement le passage de clandestins risque d'augmenter, mais les procédures instaurées à la frontière, où les demandeurs prennent rendez-vous, arrivent avec des interprètes, se font photographier et prendre leurs empreintes et peuvent être détenus, seront évitées.

Le statut de ceux dont on estimera qu'ils ont besoin de protection est également un problème. Hathaway estime que la jurisprudence de la Cour suprême américaine est « remarquablement anormale »⁽¹⁵⁰⁾ par rapport au reste des pays développés, car elle ignore délibérément les obligations fondamentales instaurées par le droit international en matière de réfugiés. Selon lui, une personne reconnue comme réfugié au sens de la Convention aux États-Unis ne jouit pas d'office des droits garantis par la Convention de Genève. Un réfugié n'est même pas protégé contre le refoulement, qui est réservé à ceux que l'auteur appelle le « sous-ensemble des super-réfuégiés », c'est-à-dire ceux qui peuvent faire la preuve d'une « probabilité de persécution », par opposition au critère de la crainte justifiée énoncé dans la Convention⁽¹⁵¹⁾.

Depuis les événements du 11 septembre 2001, le système d'asile américain est compromis par la *Patriot Act*, qui permet de détenir indéfiniment certains ressortissants étrangers, dont des demandeurs d'asile⁽¹⁵²⁾. Cette loi modifie la *Immigration and Nationality Act*⁽¹⁵³⁾ en instaurant de nouvelles dispositions concernant la détention des « terroristes étrangers ». Le procureur général a toute latitude pour faire détenir qui il veut : il peut en décider ainsi s'il a des « motifs raisonnables de croire » que l'intéressé entre dans l'une des catégories

(150) James C. Hathaway et Anne K. Cusick, « Refugee Rights are Not Negotiable », *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 14, 2000, p. 484 [traduction].

(151) *Ibid.*, p. 485 et 486.

(152) Inna Nazarova, « Alienating “Human” from “Right”: U.S. and U.K. Non-Compliance with Asylum Obligations Under International Human Rights Law », *Fordham International Law Journal*, vol. 25, 2002, p. 1414.

(153) 8 U.S.C. 1101 et suivants.

d'une liste précise⁽¹⁵⁴⁾ ou, plus généralement, si l'intéressé « s'adonne à des activités qui portent atteinte à la sécurité nationale des États-Unis »⁽¹⁵⁵⁾. Compte tenu du peu d'information disponible sur les détenus en question, en dehors du fait qu'ils sont souvent gardés au secret et n'ont pas accès à un avocat, il est difficile de déterminer s'il y a conformité avec les normes juridiques internationales.

Le problème peut-être le plus grave que suscite l'élargissement des mesures de sécurité américaines est l'allégation selon laquelle la politique de la CIA bafouerait les principes les plus fondamentaux du droit international. Récemment, l'affaire Maher Arar a attiré l'attention du public sur la pratique américaine des « extraditions extraordinaires ». Trahissant de façon flagrante la Convention relative aux réfugiés et la Convention contre la torture, des fonctionnaires américains auraient reconnu avoir sciemment expulsé des gens dans des pays où ceux-ci seraient torturés⁽¹⁵⁶⁾. Ils seraient en effet accusés de torturer par procuration pour obtenir des renseignements secrets.

Le résumé qui accompagne les règles proposées par les États-Unis dans le Registre fédéral américain se lit comme suit⁽¹⁵⁷⁾ :

Au cours des négociations bilatérales ayant donné lieu à l'Accord sur les tiers pays sûrs, les délégations des deux pays ont reconnu que leurs systèmes d'asile comportaient certaines différences. Cependant, l'harmonisation des lois et procédures d'asile n'est pas un préalable au partage des responsabilités.

(154) Sont inclus dans la liste : les étrangers s'étant adonnés ou s'adonnant, à un moment ou un autre après leur admission, à des activités enfreignant une quelconque loi des États-Unis en matière d'espionnage ou de sabotage ou enfreignant ou contournant une quelconque loi interdisant l'exportation à l'étranger de biens, de technologies ou de renseignements confidentiels (div. 237(a)(4)(A)(i)); les étrangers qui se sont adonnés à des activités ayant pour but de s'opposer au gouvernement des États-Unis, de le contrôler ou de le renverser par la force, la violence ou tout autre moyen illégal (div. 237(a)(4)(A)(iii)); et les étrangers qui s'adonnent à des « activités terroristes » (sous-al. 237(a)(4)(B)), c'est-à-dire, selon la division 212(a)(3)(B)(iv), les membres d'une organisation terroriste étrangère, parmi celles qui sont désignées par le Secrétariat d'État, ou d'un groupe politique, social ou assimilé dont le Secrétariat d'État estime que l'appui public qu'ils accordent à des actes de terrorisme mine les efforts des États-Unis pour réduire ou éliminer les activités terroristes.

(155) Sous-alinéa 236A(a)(3)(B) [traduction].

(156) Deneen L. Brown et Dana Priest, « Deported Terror Suspect Details Torture in Syria: Canadian's Case Called Typical of CIA », *Washington Post*, 5 novembre 2003.

(157) *Registre fédéral*, vol. 69, n° 45, 8 mars 2004, p. 10620 [traduction].

Il est cependant clair que la violation des lois qui composent le système international de protection des réfugiés dans n'importe quel État partie à ce genre de « partage de responsabilités » ne saurait être acceptable. Comme cela s'est produit dans le contexte européen, cela donnera lieu à une détérioration de la protection des réfugiés. Si les allégations concernant la pratique américaine d'extradition extraordinaire sont exactes, le Canada deviendra complice d'une violation du droit international.

Un autre aspect du système d'asile américain est très différent de la procédure canadienne de détermination du statut de réfugié : l'absence d'aide juridique accordée aux demandeurs d'asile aux États-Unis, notamment à ceux qui sont détenus. Les statistiques indiquent que les demandeurs d'asile aux États-Unis sont quatre à six fois plus susceptibles d'obtenir gain de cause s'ils sont représentés par un avocat, mais plus d'un tiers d'entre eux ne sont pas représentés devant un tribunal d'immigration. Pire encore, ceux qui sont détenus sont deux fois plus susceptibles de n'être pas représentés⁽¹⁵⁸⁾. Ceux qui le sont dépendent souvent de la charité d'organisations non gouvernementales.

La politique américaine d'interdiction des demandeurs d'asile en mer traduit également une interprétation différente du droit d'asile dans le droit international. Le fait de contraindre des bateaux à retourner dans les eaux internationales n'est peut-être pas directement lié à la question de l'accord conclu avec les États-Unis sur les tiers pays sûrs, mais le fait que le refoulement des Haïtiens en contradiction avec le droit international est une politique du gouvernement américain devrait être un sujet de préoccupation pour toute partie à une entente de partage de responsabilités en matière d'asile.

La coordination entre deux pays, par opposition à 15, puis maintenant 25 pays, pourrait sembler une tâche simple, mais il n'existe actuellement aucun désir manifeste d'uniformiser la politique d'asile en Amérique du Nord. Comme l'indique le commentaire américain qui accompagne la réglementation d'application, l'Accord sur les tiers pays sûrs s'appuie sur le principe que le partage des responsabilités n'exige pas d'harmonisation de la politique et des procédures.

(158) Eleanor Acer, « Living up to America's Values: Reforming the U.S. Detention System for Asylum Seekers », *Refuge*, vol. 20, n° 3, 2002, p. 50.

Y A-T-IL UNE CRISE?

Y a-t-il, en Europe ou en Amérique du Nord, une crise telle qu'il y aurait lieu de modifier considérablement le système international de protection des réfugiés? Statistiquement parlant, l'augmentation considérable du nombre de demandes d'asile en Europe au début des années 1990 semble se résorber. En 2003, le nombre total de demandeurs d'asile dans 36 pays industrialisés a diminué de 20 p. 100 pour passer à 463 000, dont une baisse manifeste de 22 p. 100 dans l'UE⁽¹⁵⁹⁾. Au Royaume-Uni, les demandes d'asile ont été nettement moins nombreuses en 2003 : elles ont diminué de 41 p. 100 pour passer à 49 370⁽¹⁶⁰⁾.

Au Canada, les statistiques de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié indiquent que l'afflux de demandeurs d'asile est relativement stable :

Année	Demandes adressées à la CISR
1993	35 702
1994	22 375
1995	26 407
1996	26 099
1997	22 720
1998	23 904
1999	29 450
2000	34 283
2001	43 891
2002	39 495
2003	31 937

Selon la section du ministère américain de la Sécurité intérieure (Homeland Security) qui succède à l'ancien service d'immigration et de naturalisation, les demandes d'asile aux États-Unis semblent avoir considérablement diminué depuis le début des années 1990. Cette réduction est particulièrement remarquable depuis l'adoption de l'IIRIRA (1996)⁽¹⁶¹⁾.

(159) UNHCR Population Data Unit, *Asylum Levels and Trends: Europe and Non-European Industrialized Countries, 2003*, Genève, 24 février 2004.

(160) Cathy Newman, « Applications for asylum decline by 41% », *Financial Times of London*, 25 février 2004.

(161) Department of Homeland Security, *2002 Yearbook of Immigration Statistics* (<http://uscis.gov/graphics/shared/aboutus/statistics/Asylees.htm>).

Année	Demandes d'asile
1993	142 680
1994	143 225
1995	147 430
1996	116 877
1997	76 620
1998	48 976
1999	38 013
2000	46 599
2001	63 166
2002	63 427

Ces statistiques n'étaient pas la notion que les systèmes d'asile sont sur le point de s'effondrer en raison d'une augmentation considérable de la demande. En fait, selon une étude récente de la Commission européenne, effectuée au moment où l'élargissement de la Communauté approchait (mai 2004), la crainte que les riches pays de l'Europe de l'Ouest soient submergés de migrants n'est pas fondée⁽¹⁶²⁾. Il se peut que les sanctions imposées aux transporteurs, par le biais de l'exigence de visas et de mesures coercitives à l'étranger, produisent les résultats escomptés. Comme le révèlent les chiffres cités plus haut au sujet des renvois de Dublin, il serait difficile de prétendre que la procédure américaine de renvoi dans des tiers pays sûrs est à l'origine de la baisse des statistiques. On ne peut pas non plus raisonnablement affirmer que les facteurs d'incitation qui existent dans les pays développés se sont améliorés au cours de cette période.

D'où la tendance restrictionniste vient-elle donc? Il n'est pas difficile de circonscrire l'un des motifs d'attaque du système international de protection des réfugiés. Les efforts de coordination internationale de la gestion de l'immigration remontent au début des années 1990, à l'époque où les pays occidentaux ont vu augmenter considérablement le nombre des demandeurs d'asile. Cette évolution a coïncidé avec une montée de la xénophobie⁽¹⁶³⁾, qui a été exacerbée par les événements du 11 septembre 2001. Ce sentiment a alimenté les stratégies

(162) Tobias Buck, « Migrant fears unfounded, says EU report », *Financial Times of London*, 27 février 2004.

(163) Catherine Halliday-Roberts, « Building a Common Frontier or Deconstructing National Identity?: An Analysis of the Effort to Centralize Control of Third Country Immigration in the European Union », *ILSA Journal of International & Comparative Law*, vol. 9, 2003, p. 502.

affirmant la notion de « protection ailleurs » dans toute la mesure du possible⁽¹⁶⁴⁾. Les progrès récents enregistrés par des partis politiques anti-immigrants en Autriche⁽¹⁶⁵⁾, en Grèce⁽¹⁶⁶⁾, au Danemark⁽¹⁶⁷⁾ et en Hollande⁽¹⁶⁸⁾ peuvent être considérés comme symptomatique de cette vague populiste, et certains fonctionnaires gouvernementaux ont effectivement commencé à décrier le système international de protection des réfugiés.



Tirez sur les demandeurs d'asile avant qu'ils ne débarquent, déclare le ministre italien des Extrêmes

Source : *The Daily Mail* [Londres],
11 juin 2003.

Les gens remarquent les grands titres qui affirment que les systèmes d'asile occidentaux sont assiégés, que nous sommes inondés d'étrangers sans documents aux intentions douteuses et que chaque demandeur d'asile est un resquilleur, un futur assisté social ou un Ahmed Ressam en puissance⁽¹⁶⁹⁾. Lorsque des spécialistes de la sécurité disent que nos

(164) Rosemary Byrne, Gregor Noll et Jens Vedsted-Hansen, « Western European Asylum Policies for Export: The Transfer of Protection and Deflection Formulas to Central Europe and the Baltics », dans Byrne, Noll et Vedsted-Hansen (2002), p. 10.

(165) George Jahn, « Haider's Freedom Party Wins Election », *The Guardian*, Manchester (R.-U.), 7 mars 2004.

(166) Helena Smith, « "Le Pen" of Athens alters the Greek political landscape », *The Observer*, Londres, 7 mars 2004.

(167) Andrew Osborn, « Danes justify harshest asylum laws in Europe », *The Guardian*, Manchester (R.-U.), 29 juin 2002.

(168) Ian Black, « Dutch pass law to expel failed asylum seekers », *The Guardian*, Manchester (R.-U.), 18 février 2004.

(169) Ahmed Ressam était un ressortissant algérien reconnu coupable d'avoir planifié une explosion à l'aéroport de Los Angeles. Le Canada lui avait refusé le statut de réfugié et avait ordonné son expulsion, mais il a réussi à obtenir un passeport canadien sous un faux nom. Il a été arrêté tandis qu'il tentait d'entrer aux États-Unis par la Colombie-Britannique à bord d'une voiture remplie d'explosifs.

politiques libérales en matière d'accueil des réfugiés offrent un havre aux terroristes⁽¹⁷⁰⁾ ou que des fonctionnaires laissent entendre que les demandeurs d'asile « inondent » nos services publics et drainent les ressources destinées à nos contribuables⁽¹⁷¹⁾, on peut penser qu'il y a distorsion de l'objet de la politique d'immigration. Au lieu d'affronter les questions d'intégration, complexes, mais gérables, on semble surtout vouloir sévir contre des gens suffisamment désespérés pour se déraciner avec leurs familles. Ce processus voue les immigrants aux gémonies. Beaucoup estiment qu'il y a effectivement une crise, mais que ce n'est pas celle des pays occidentaux submergés par des masses diverses, mais la crise du système international de protection des réfugiés suscitée par les politiques restrictionnistes de ces pays développés.

CONCLUSION

A. L'harmonisation risque de menacer le système de protection des réfugiés

Le point de vue de l'UE en matière de politique d'asile est une menace pour le système international de protection des réfugiés. Après avoir adopté des sanctions contre les transporteurs et harmonisé leurs exigences en matière de visa pour empêcher les migrants d'atteindre leur « forteresse », les pays membres de l'UE sont passés à l'examen des pays de transit pour restreindre plus encore l'accès à leurs territoires. Ils ont ensuite pris des mesures visant à réduire ou à éliminer les droits d'appel, à accélérer les renvois et à rétrécir la définition de la notion de réfugié. La plupart de ces mesures ont été prises par les États membres dans le cadre de relations intergouvernementales, en dehors de l'appareil de l'UE et sans la supervision des institutions ou de la Cour européenne. Appartenant le plus souvent aux ministères de l'Intérieur des pays membres, les fonctionnaires en question ont défendu des perspectives axées sur la question du passage des frontières et non sur les besoins humanitaires. C'est ainsi que

(170) Par exemple, David Harris, ancien chef de la planification stratégique au Service canadien du renseignement de sécurité, laisse entendre que les politiques du Canada à l'égard des réfugiés facilitent la tâche des terroristes. *Is Canada a Safe Haven for Terrorists?* (<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/trail/etc/canada.html>). Autre exemple (quoique beaucoup contestent l'expertise des auteurs en la matière) : LaVerle Berry *et al.*, *Nations Hospitable to Organized Crime and Terrorism: A Report Prepared by the Federal Research Division*, Washington (D.C.), Library of Congress, Federal Research Division, octobre 2003.

(171) Par exemple, David Blunkett, secrétaire de l'Intérieur britannique, a déclaré que les enfants des demandeurs d'asile inondent les écoles britanniques et a maintenu son affirmation par la suite : « Blunkett Stands by "Swamping" Remark », 25 avril 2002, BBC News (http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/1949863.stm).

l'enjeu a été aborbé dans la question plus large de l'immigration et associé à d'autres problèmes de contrôle des frontières, comme le terrorisme et le trafic de drogue⁽¹⁷²⁾.

Que l'on soit d'accord ou non avec l'argument selon lequel les réfugiés ont le droit, conformément au droit international, de choisir leur pays d'asile, ou les signataires de la Convention de Genève sont tenus d'évaluer une demande d'asile quelle que soit la voie d'accès empruntée par le demandeur, il est clair que les règles de Dublin concernant les tiers pays sûrs ont donné lieu à des incidents qui enfreignent le principe du non-refoulement, que les gouvernements européens affirment toujours respecter. Il est tout aussi évident que l'harmonisation, lorsqu'elle est axée sur les procédures de détermination du statut de réfugié et non sur les procédures destinées à les tenir à distance, n'a donné lieu qu'à la formulation de normes minimales. C'est ainsi que les États membres aux normes peu élevées n'ont aucune raison d'améliorer la protection qu'ils offrent, tandis que ceux qui ont des normes plus élevées risquent de se sentir pressés de les réduire pour devenir plus « compétitifs » dans la course à la réduction du nombre de demandeurs d'asile. Il est possible de soutenir qu'au lieu d'améliorer la protection des réfugiés, l'harmonisation de la politique européenne a eu l'effet inverse en légitimant une tendance restrictive parmi les États membres qui avaient jusque-là adopté des politiques d'asile plus généreuses⁽¹⁷³⁾.

Au cœur du débat, il y a le conflit entre ce que Noll et Vedsted-Hansen appellent l'« universalisme » et le « particularisme », le premier envisageant la concrétisation globale des droits de la personne, le second donnant la priorité à la population d'un État⁽¹⁷⁴⁾. Mais même ceux que l'on pourrait appeler les « particularistes » doivent se rendre compte qu'il existe une différence fondamentale entre ceux qui demandent asile en raison de persécutions et ceux qui cherchent simplement un meilleur avenir économique. La protection des réfugiés ne doit pas être considérée comme une question relevant du contrôle de l'immigration. Par définition, les réfugiés ont perdu la protection de leur État d'origine et sont donc conceptuellement différents des immigrants.

Il est vrai que certains demandeurs d'asile sont des « immigrants économiques » et non des réfugiés au sens de la Convention, mais, comme l'explique Randall Hansen, dans

(172) Sandra Lavenex, *The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2001, p. 139.

(173) Maarten Vink et Frits Meijerink, « Asylum Applications and Recognition Rates in EU Member States 1982-2001: A Quantitative Analysis », *Journal of Refugee Studies*, vol. 16, n° 3, 2003, p. 297.

(174) Noll et Vedsted-Hansen (1999), p. 360.

l'UE du moins, c'est un problème créé par les décideurs. La fin de l'immigration primaire dans la plupart des pays européens à la fin des années 1970, combinée à la difficulté d'obtenir un visa pour les immigrants venus de pays en développement, a fait de l'asile la seule voie d'accès légale à l'UE⁽¹⁷⁵⁾. Il y a plus pervers encore, à savoir la possibilité que ceux qui ont les meilleures chances d'accès sont des personnes riches, habiles et peu scrupuleuses, qui peuvent obtenir de faux documents et verser des milliers de dollars à des passeurs⁽¹⁷⁶⁾. La recherche effectuée par le ministère britannique de l'Intérieur illustre abondamment la façon dont le système d'asile de l'UE avantage ceux qui ont de l'argent en comparant les antécédents socioéconomiques des demandeurs d'asile et ceux des réfugiés aidés par les gouvernements ou « quotas ». L'effet manifeste des politiques restrictionnistes incite Morrison et Crosland à se demander si le trafic de réfugiés n'est pas l'objectif réel de la politique de l'UE⁽¹⁷⁷⁾.

Dans une analyse de 20 pays de l'OCDE qu'il a effectuée, Thielemann donne à penser que l'élaboration des politiques dans ce domaine semble exagérer le degré de choix et d'information dont disposent les demandeurs d'asile et il remet en question les préoccupations formulées à l'égard du « magasinage de l'asile »⁽¹⁷⁸⁾. Il fait la preuve, dans cette analyse empirique que les renseignements qui circulent parmi les réseaux de migrants, les possibilités d'emploi et le caractère « libéral » des pays hôtes sont les principales raisons pour lesquelles les demandeurs d'asile choisissent telle ou telle destination, lorsqu'un tel choix s'offre à eux. Comme il le fait remarquer, à court et moyen terme, ces facteurs échappent en partie aux décideurs. S'agissant de l'UE, Thielemann estime que la coopération sur le plan à des mesures restrictives, c'est-à-dire la réduction des facteurs d'incitation et la maximisation de la dissuasion, a peu de chances d'avoir un effet durable sur le problème de l'inégalité du partage des responsabilités en Europe⁽¹⁷⁹⁾. Il est probable que la réponse se trouve dans l'examen des facteurs d'incitation, c'est-à-dire de la question de savoir pourquoi les gens quittent leur foyer.

Il n'est pas possible que cette procédure soit due simplement à de la xénophobie et de la mesquinerie. D'où cette tendance vient-elle donc? Chimni pense que l'évolution des

(175) Hansen (2000), p. 789.

(176) *Ibid.*

(177) John Morrison et Beth Crosland, « The trafficking and smuggling of refugees: the end game in European asylum policy? », document de travail du HCNUR n° 39, 2001, p. 21 (www.unhcr.ch).

(178) Eiko R. Thielemann, « Does Policy Harmonization Work? The EU's Role in Regulating Migration Flows », communication destinée à la 8^e conférence internationale biennale de la European Union Studies Association, 27-29 mars 2003, Nashville (Tennessee) (<http://aei.pitt.edu/archive/00000424/01/EUSA-APS-Thielemann.html>).

(179) *Ibid.*, voir la « Conclusion ».

pratiques restrictionnistes de l'Ouest est directement associée à la fin de la Guerre froide⁽¹⁸⁰⁾. Il estime que la fin du conflit entre les superpuissances se conjugue avec le fait que « le réfugié n'a plus de valeur idéologique ou géographique »⁽¹⁸¹⁾. Gibney, de son côté, affirme que la « démocratisation » de la politique d'asile dans les pays occidentaux (associée également à la fin de la Guerre froide) a été un facteur plus important⁽¹⁸²⁾. Il estime que la fin de la lutte épique entre le capitalisme et le communisme a privé les dirigeants de leur principal argument pour limiter la tendance populaire restrictionniste. Il s'en est suivi que les attitudes populistes anti-immigrants alimentées par les médias et les partis d'opposition ont pris de l'ampleur : selon les termes de Gibney, on est passé de la grande politique à la politique de bas étage⁽¹⁸³⁾.



Mettons fin à cette marée de déchets humains.

Source : Steve Bell au sujet des médias et des demandeurs d'asile. Illustration accompagnant l'article intitulé « New asylum centres open by end of year: UK-bound refugees to be processed outside the EU », *The Guardian*, Manchester (R.-U.), 9 mai 2003.

(180) B.S. Chimni, « The Geopolitics of Refugee Studies: A View from the South », *Journal of Refugee Studies*, vol. 11, n° 4, 1998, p. 350.

(181) *Ibid.*, p. 351 [traduction].

(182) Matthew Gibney, « The state of asylum : democratization, judicialization and evolution of refugee policy in Europe », document de travail du HCNUR n° 50, 2001, p. 7 (www.unhcr.ch).

(183) *Ibid.*

La plupart des commentateurs universitaires estiment que l'évolution de la politique d'asile européenne depuis 20 ans a eu des effets surtout négatifs sur les obligations internationales en matière de protection des réfugiés et des droits de la personne. Il reste à voir si les institutions de l'Union, qui affirment respecter la Convention relative aux réfugiés, seront capables de modifier le cours des choses, à mesure que l'asile deviendra une question commune. Jusqu'ici, et malgré les déclarations de Tampere, les initiatives se sont limitées à la proposition de normes minimales pour les procédures d'asile et la définition de la notion de réfugié. Une harmonisation complète devrait probablement comporter une procédure d'asile universelle, une définition commune de la notion de réfugié et un mode de protection uniforme. À moins de créer un organisme unique chargé de recevoir les demandes d'asile, ce qui ne semble pas être envisagé pour l'instant, l'Europe est condamnée à continuer d'abaisser ses normes.

B. Mot de la fin

La fin de la Guerre froide et la montée du sentiment populiste anti-immigrants en Europe ont incité les pays développés à prendre des mesures de plus en plus restrictives à l'égard des réfugiés et des demandeurs d'asile. Alors que les capitaux, les marchandises et l'information circulent plus librement à travers les frontières, on ne peut pas en dire autant des personnes. Qu'ils fuient la pauvreté ou les persécutions, les immigrants trouvent les frontières des pays développés de plus en plus difficiles à franchir. On reconnaît généralement que les trois éléments essentiels de l'ordre public international dans le monde moderne sont les droits de la personne, le droit humanitaire international et le droit des réfugiés⁽¹⁸⁴⁾. Beaucoup estiment que l'harmonisation de l'UE a eu un effet néfaste sur le système d'asile global et la considèrent donc comme une menace pour l'ordre international et comme un modèle à éviter.

Comme le fait remarquer Kofi Annan, secrétaire général des Nations Unies, le véritable problème est que les gens migrent lorsqu'ils ne voient plus d'avenir pour eux et leurs familles dans leur pays d'origine⁽¹⁸⁵⁾. Qu'il s'agisse de réfugiés au sens de la Convention ou de gens qui fuient la guerre, la pauvreté ou la corruption, ils continueront de partir. Les restrictions mises en place dans le monde industrialisé a provoqué une situation de trafic humain et d'esclavage et des tragédies trop fréquentes associées au voyage clandestin. L'expérience

(184) Mark von Sternberg, *The Grounds of Refugee Protection in the Context of International Human Rights and Humanitarian Law: Canadian and United States Case Law Compared*, New York, Martinus Nijhoff Publishers, 2002, p. 313. Von Sternberg cite O. Hieronymi, « Human Rights, Refugee Protection and Humanitarian Action », *Refugee Survey Quarterly*, vol. 18, 1999, p. 1.

(185) Kofi Annan, secrétaire général, *Address to the European Parliament Accepting the Andrei Sakharov Prize for Freedom of Thought*, Bruxelles, Parlement européen, 29 janvier 2004.

européenne n'a pas pour l'instant fait la preuve de leur efficacité à long terme, et beaucoup estiment que les initiatives intergouvernementales dans le contexte nord-américain risquent de compromettre encore plus le système international de protection des réfugiés.

BIBLIOGRAPHIE

A. Articles

- Abell, N.A. « Safe country provisions in Canada and in the European Union: A critical assessment », *The International Migration Review*, vol. 31, n° 3, 1997.
- Acer, Eleanor. « Living up to America's Values: Reforming the U.S. Detention System for Asylum Seekers », *Refuge*, vol. 20, n° 3, 2002.
- Baneke, Peer, secrétaire général du Conseil européen sur les réfugiés et les exilés. « The rights of asylum seekers in the new EU Area of Freedom, Justice and Security: What Progress since Tampere? », 2001 (http://www.ecre.org/policy/research_papers.shtml).
- Barnett, Laura. « Global governance and the evolution of the international refugee regime », document de travail du HCNUR n° 54, 2002 (www.unhcr.ch).
- Bhabha, Jacqueline. « European Harmonization of Asylum Policy: A Flawed Process », *Virginia Journal of International Law*, vol. 35, 1994.
- Bissett, James. « Canada's Asylum System: A Threat to American Security », Washington (D.C.), Center for Immigration Studies, mai 2002.
- Borchelt, Gretchen. « The Safe Third Country Practice in the European Union: A Misguided Approach to Asylum Law and a Violation of International Human Rights Standards », *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 33, 2002.
- Byrne, Rosemary. « Redesigning Fortress Europe: European Asylum Policy », *Oxford International Review*, vol. 7, 1996.
- Byrne, Rosemary. « Harmonization and Burden Redistribution in the Two Europes », *Journal of Refugee Studies*, vol. 16, n° 3, 2003.
- Carens, J. H. « Aliens and Citizens: The Case for Open Borders », *The Review of Politics*, vol. 49, 1987.
- Chimni, B. S. « The Geopolitics of Refugee Studies: A View from the South », *Journal of Refugee Studies*, vol. 11, n° 4, 1998.
- Chimni, B. S. « Globalisation, Humanitarianism and the Erosion of Refugee Protection », Document de travail n° 3, Refugee Studies Centre, University of Oxford, février 2000.

- Christian, Bryan Paul. « Workshop Report: Visa Policy, Inspection and Exit Controls: Transatlantic Perspectives on Migration Management », *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 14, 1999.
- Clarkson, Stephen. « Canada's secret constitution: The implications of North America's grand bargain », *Inroads Journal*, vol. 13, 2003.
- Coman, Gabriela I. « European Union Policy on Asylum and its Inherent Human Rights Violations », *Brooklyn Law Review*, vol. 64, 1998.
- Commission européenne. « Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier », Bruxelles, 2002 (http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/gpr/2002/com2002_0175fr01.pdf).
- Conseil européens sur les réfugiés et les exilés. « Position on Asylum Seeking and Refugee Women », décembre 1997 (<http://www.ecre.org/positions/women.pdf>).
- Conseil européen sur les réfugiés et les exilés. « Formes de protections complémentaires/subsidiaries dans les pays de l'Union européenne », mise à jour en décembre 2003 (http://www.ecre.org/policy/research_papers.shtml).
- Conseil européen sur les réfugiés et les exilés. « Analysis of the Treaty of Amsterdam in so far as it relates to asylum policy », 1997 (<http://www.ecre.org/research/analysis.pdf>).
- Crisp, Jeff. « A new asylum paradigm? Globalization, migration and the uncertain future of the international refugee regime », document de travail du HCNUR n° 100, 2003 (www.unhcr.ch).
- Defeis, Elizabeth F. « Human Rights and the European Union: Who Decides? Possible Conflicts Between the European Court of Justice and the European Court of Human Rights », *Dickinson Journal of International Law*, vol. 19, 2001.
- Druke, Luise. « Harmonization of International, National and Regional Asylum Law and Policy » (http://www.unhcr.bg/luise/harmonization_inralp.pdf).
- Evan, Andrew. « Third Country Nationals and the Treaty on European Union », *European Journal européen de droit international*, vol. 5, 1994.
- Favell, Adrian et Andrew Geddes. « European Integration, Immigration and the Nation State: Institutionalizing Transnational Political Action? », Document de travail du RSC n° 99/32, Institut universitaire européen, 1999.
- Fitzpatrick, Joan. « Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime », *American Journal of International Law*, vol. 94, 2000.

- Fitzpatrick, Joan, Jeffrey Brotman et Susan Brotman. « The External Effects of the European Union Refugee Regime: Impact on Asylum in the United States », 41^e Convention annuelle de l'Association des études internationales, 2000 (www.ciaonet.org/isa/fij01).
- Fullerton, Maryellen. « Failing the Test: Germany Leads Europe in Dismantling Refugee Protection », *Texas International Law Journal*, vol. 36, 2001.
- Geddes, Andrew. « Lobbying for Migrant Inclusion in the European Union » (<http://www.ulg.ac.be/cedem/downloads/AGWP.PDF>).
- Gibney, Matthew J. « The state of asylum: democratization, judicialization and evolution of refugee policy in Europe », Document de travail du HCNUR n° 50, 2001 (www.unhcr.ch).
- Gorlick, Brian. « Human rights and refugees: enhancing protection through international human rights law », Document de travail du HCNUR n° 30, 2000 (www.unhcr.ch).
- Guiraudon, Virginie. « Seeking New Venues: The Europeanization of Migration-Related Policies », *Revue suisse de science politique*, vol. 7, 2001.
- Haglund, David G. « North American Cooperation in an Era of Homeland Security », *Orbis*, vol. 47, 2003.
- Halliday-Roberts, Catherine E. « Building a Common Frontier or Deconstructing National Identity?: An Analysis of the Effort to Centralize Control of Third Country Immigration in the European Union », *ILSA Journal of International & Comparative Law*, vol. 9, 2003.
- Hanna, Juliet M. « Legislative Development: Implementing the Dublin Convention on Asylum », *Columbia Journal of European Law*, vol. 4, 1998.
- Hansen, Randall. « Asylum Policy in the European Union », *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 14, 2000.
- Hansen, Randall. « Report on the Workshop on Refugee and Asylum Policy in Practice in Europe and North America », *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 14, 2000.
- Hathaway, James C. « Harmonizing for Whom? The Devaluation of Refugee Protection in the Era of European Economic Integration », *Cornell International Law Journal*, vol. 26, 1993.
- Hathaway, James C. et Anne K. Cusick. « Refugee Rights are Not Negotiable », *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 14, 2000.
- Hathaway, James C. et Colin J. Harvey. « Framing Refugee Protection in the New World Order », *Cornell International Law Journal*, vol. 34, 2001.
- Hathaway, James C. et R. Alexander Neve. « Fundamental Justice and the Deflection of Refugees from Canada », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 34, 1996.

- Hoberg, George. « Canada and North American Integration », *Analyse de politiques*, vol. 26, 2000.
- Human Rights Watch. « Treating “Illegals” Legally: Commentary regarding the European Commission Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents », août 2002 (<http://www.hrw.org/campaigns/migrants/docs/ec-green-paper0802.pdf>).
- Hurwitz, Agnes. « The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment », *International Journal of Refugee Law*, vol. 11, 1999.
- « International Developments: EU Parliament Approves Common Asylum Policy », *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 16, 2002.
- Johnson, Kevin. « Regional Integration in North America and Europe: Lessons About Civil Rights and Equal Citizenship », *University of Miami International & Comparative Law Review*, vol. 9, 2001.
- Kerber, Karoline. « Temporary Protection in the European Union: A Chronology », *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 14, 1999.
- Kjaerum, Morten. « Refugee Protection Between State Interests and Human Rights: Where is Europe Heading? », *Human Rights Quarterly*, vol. 24, 2002.
- Langenkamp, Travis J. « Finding Fundamental Fairness: Protecting the Rights of Homosexuals Under European Union Accession Law », *San Diego International Law Journal*, vol. 4, 2003.
- Lavenex, Sandra. « The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies », *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, 2001.
- Levy, Carl. « Harmonization or Power Politics? EU Asylum and Refugee Policy Five Years After Amsterdam », Séances mixtes d'ateliers du CERS, Turin, 2002 (<http://www.essex.ac.uk/ecpr/jointsessions/turin/papers/ws23/Levy.pdf>).
- Martin, Susan, Andy Schoenholtz et Deborah Waller-Meyers. « Temporary Protection: Towards a New Regional and Domestic Framework », *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 12, 1998.
- McGhee, Derek. « Persecution and Social Group Status: Homosexual Refugees in the 1990s », *Journal of Refugee Studies*, vol. 14, 2001.
- Meyers, Eytan. « The causes of convergence in Western immigration control », *Review of International Studies*, vol. 28, 2002.
- Milner, James. « Sharing the Security Burden: Towards the Convergence of Refugee Protection and State Security », Document de travail n° 4, Refugee Studies Centre, University of Oxford (www.qeh.ox.ac.uk/rsc).

- Morrison, John et Beth Crosland. « The trafficking and smuggling of refugees: the end game in European asylum policy? », Document de travail du HCNUR n° 39, 2001 (www.unhcr.ch).
- Musalo, Karen. « Revisiting Social Group and Nexus in Gender Asylum Claims: A Unifying Rationale for Evolving Jurisprudence », *DePaul Law Review*, vol. 52, 2003.
- Nazarova, Inna. « Alienating “Human” from “Right”: U.S. and U.K. Non-Compliance with Asylum Obligations Under International Human Rights Law », *Fordham International Law Journal*, vol. 25, 2002.
- Niessen, Jan. « The Amsterdam Treaty and NGO Responses », *European Journal of Migration and Law*, vol. 2, 2000.
- Noll, Gregor et Jens Vested-Hansen. « Non-Communitarians: Refugee and Asylum Policies », dans Alston, Philip (dir. de la publ.), *L'Union européenne et les droits de l'homme* (voir les monographies).
- O'Brien, Robert. « North American Integration and International Relations Theory », *Revue canadienne de science politique*, vol. 28, 1995.
- Papademetriou, Demetrios. « A Canada-U.S. Border for the 21st Century », *Canada-United States Law Journal*, vol. 27, 2001.
- Peers, Steve. « The EC-Switzerland Agreement on Free Movement of Persons: Overview and Analysis », *European Journal of Migration and Law*, vol. 2, 2000.
- Phuong, Catherine. « Persecution by Third Parties and European Harmonization of Asylum Policies », *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 16, 2001.
- Pilcher, Maka. « U.K. Asylum System Discriminates Against Czech Roma », *Transnational Law & Contemporary Problems*, vol. 12, 2002.
- Pistone, Michele R. et Philip G. Schrag. « The New Asylum Rule: Improved but Still Unfair », *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 16, 2001.
- Quinn, Gerald. « The European Union and the Council of Europe on the Issue of Human Rights: Twins Separated at Birth? », *Revue de droit de McGill*, vol. 46, 2001.
- Rekai, Peter. « US and Canadian Immigration Policies: Marching Together to Different Tunes », Institut C.D. Howe, Commentaire n° 171, novembre 2002.
- Sally, Razeen. « What is Liberalism? », *Ama-Gi Journal*, vol. 1, n° 2, 2001. (http://www.lse.ac.uk/clubs/hayek/Ama-gi/Volume1/number2/what_is_liberalism.htm).
- Sendzimir, Wanda. « Refugee Status Determination in the European Union and its Accordance with the 1951 Refugee Convention », *Forced Migration, Asylum and Refugees*, vol. 1, 2002 (http://www.csu.edu.au/student/forcedmigration/refugee/Vol1/Vol1_a3.htm).

- Smith, T. Bradbrooke. « Looking Ahead: Common Institutions or Muddling Through? », *Canada-United States Law Journal*, vol. 26, 2000.
- Snethen, John D. « The Evolution of Sovereignty and Citizenship in Western Europe: Implications for Migration and Globalization », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 8, 2000.
- Sopf, Davor. « Temporary Protection in Europe After 1990: The 'Right to Remain' of Genuine Convention Refugees », *Washington University Journal of Law and Policy*, vol. 6, 2001.
- Stark, Barbara. « Domestic Violence and International Law: Good-Bye Earl (Hans, Pedro, Gen, Chou, Etc.) », *Loyola Law Review*, vol. 47, 2001.
- Steiner, Niklaus. « Arguing about asylum: the complexity of refugee debates in Europe », Document de travail du HCNUR n° 48, 2001 (www.unhcr.ch).
- Telöken, Stefan. « It's a long way to ... harmonization », *Refugees Magazine*, 1^{er} janvier 1999 (www.unhcr.ch).
- Thielemann, Eiko R. « Does Policy Harmonization Work? The EU's Role in Regulating Migration Flows », Communication destinée à la 8^e Conférence internationale biennale de la European Union Studies Association, 27-29 mars 2003, Nashville (Tennessee) (<http://aei.pitt.edu/archive/00000424/01/EUSA-APS-Thielemann.html>).
- Thouez, Colleen. « Towards a common European migration and asylum policy? », Document de travail du HCNUR n° 27, 2000 (www.unhcr.ch).
- Total, Michele. « Fortress Italy: Racial Politics and the New Immigration Amendments in Italy », *Fordham International Law Journal*, vol. 26, 2003.
- Van Selm, Joanne. « Access to Procedures: 'Safe Third Countries', 'Safe Countries of Origin' and 'Time Limits' », Étude commandée par le HCNUR et le Carnegie Endowment for International Peace, 2001 (www.unhcr.ch).
- Vedsted-Hansen, Jens. « Complementary or subsidiary protection? Offering an appropriate status without undermining refugee protection », Document de travail du HCNUR n° 52, 2002 (www.unhcr.ch).
- Vink, Maarten et Meijerink, Frits. « Asylum Applications and Recognition Rates in EU Member States 1982-2001: A Quantitative Analysis », *Journal of Refugee Studies*, vol. 16, n° 3, 2003.
- Weidlich, Sabine. « First Instance Asylum Proceedings in Europe: Do Bona Fide Refugees Find Protection? », *Georgetown Immigration Law Review*, vol. 14, 2000.

B. Monographies

- Alston, Philip (dir. de la publ.). *The EU and Human Rights*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Andreas, Peter et Timothy Snyder (dir. de la publ.). *The Wall Around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, Oxford, Rowman & Littlefield, 2000.
- Asylum Levels and Trends: Europe and Non-European Industrialized Countries, 2003*, Genève, HCNUR, Population Data Unit, 24 février 2004.
- Axworthy, Lloyd. *Liberals at the Border: We Stand on Guard for Whom?*, Toronto, University of Toronto Press, 2004.
- Berry, LaVerle *et al.* *Nations Hospitable to Organized Crime and Terrorism: A Report Prepared by the Federal Research Division*, Washington (D.C.), Library of Congress, Federal Research Division, octobre 2003.
- Boccardi, Ingrid. *Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy*, New York, Kluwer Law International, 2002.
- Byrne, Rosemary, Gregor Noll et Jens Vedsted-Hansen (dir. de la publ.). *New Asylum Countries? Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union*, La Haye, Kluwer Law International, 2002.
- Carment, David, Fen Osler Hampson et Norman Hillmer (dir. de la publ.). *Canada Among Nations 2003: Coping with the American Colossus*, Don Mills, Oxford University Press, 2003.
- Cole, Phillip. *Philosophies of Exclusion: Liberal Political Theory and Immigration*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2000.
- Conseil du Danemark pour les réfugiés. *The Dublin Convention: Study on Its Implementation in the 15 Member States of the European Union*, Copenhague, 2001.
- Feller, Erika, Volker Türk et Frances Nicholson. *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.
- Francis, Diane. *Immigration: The Economic Case*, Toronto, Key Porter Books, 2002.
- Geddes, Andrew. *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?*, Manchester, Manchester University Press, 2000.

- Guild, Elspeth et Carol Harlow (dir. de la publ.). *Implementing Amsterdam: Immigration and Asylum Rights in EC Law*, Portland, Hart Publishing, 2001.
- Hailbronner, Kay. *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, La Haye, Kluwer Law International, 2000.
- Hart, Michael et William Dymond. *Common Borders, Shared Destinies: Canada, the United States and Deepening Integration*, Ottawa, Centre des politiques commerciales et des lois, 2001.
- Hathaway, James C. *The Law of Refugee Status*, Toronto, Butterworths, 1991.
- Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*, Genève, 1979 (réédité en 1992).
- Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. *Les réfugiés dans le monde 2000 : Cinquante ans d'action humanitaire*, Paris, Autrement, 2000.
- Home Office of the United Kingdom. *Secure Borders, Safe Haven: Integration with Diversity in Modern Britain*, Discours prononcé devant le Parlement par le secrétaire d'État du ministère de l'Intérieur, février 2002.
- Kymlicka, Will. *Liberalism, Community and Culture*, Oxford, Clarendon Press, 1991.
- Lavenex, Sandra. *The Europeanisation of Refugee Policies: Between Human Rights and Internal Security*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2001.
- Laxer, James. *The Border: Canada, the U.S. and Dispatches from the 49th Parallel*, Toronto, Doubleday Canada, 2003.
- Leiss, Anne et Ruby Doesjes. *Female Asylum Seekers: A comparative study concerning policy and jurisprudence in the Netherlands, Germany, France, the United Kingdom, also dealing summarily with Belgium and Canada*, Amsterdam, Conseil néerlandais pour les réfugiés, 1994.
- Lynch, James P. et Rita J. Simon. *Immigration the World Over: Statutes, Policies and Practices*, Oxford, Rowman & Littlefield, 2003.
- Melis, Barbara. *Negotiating Europe's Immigration Frontiers*, La Haye, Kluwer Law International, 2001.
- Valji, Nahla et Lee Anne De La Hunt. *Gender Guidelines for Asylum Determination*, Rosebank (Afrique du Sud), Centre juridique de l'Université du Cap et Fondation de l'Union européenne pour les droits de l'homme, 1999.

Von Sternberg, Mark. *The Grounds of Refugee Protection in the Context of International Human Rights and Humanitarian Law: Canadian and United States Case Law Compared*, New York, Martinus Nijhoff Publishers, 2002.

C. Traités, accords, résolutions, lois et causes

Comité ad hoc d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial des réfugiés et des apatrides (CAHAR). *Réponses au questionnaire sur les demandeurs d'asile gays et lesbiennes*, Strasbourg, 19 septembre 2001 (http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs/).

Comité des droits de l'homme. Observation générale n° 15, *The Position of Aliens Under the Covenant*, 27^e session, 1986, document des N.U. HRI/GEN/1/Rev.1, 1994, p. 18.

Commission européenne. *Proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres*, COM (2000) 578 final, 20 septembre 2000, par. 28(2).

Commission européenne. *Proposition de Directive relative aux normes minimales pour la qualification et le statut de ressortissants de pays tiers et d'apatrides ou comme personne ayant besoin d'une autre forme de protection internationale* (2002/C 51 E/17), présentée par la Commission le 30 octobre 2001.

Communautés européennes. *Conclusions of the Meeting of the Ministers responsible for Immigration*, Londres, 30 nov.-1^{er} déc. 1992, Doc.10579/92 IMMIG.

Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, Recueil de traités du Canada, 1987, n° 36.

Convention d'application de l'accord de Schengen du 14 juin 1985 entre les Gouvernements des Etats de l'Union économique Bénélux, de la République fédérale d'Allemagne et de la République française relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, 19 juin 1990.

Convention déterminant l'Etat responsable de l'examen des demandes d'asile dans l'un des Etats membres de la Communauté – Convention de Dublin, Journal officiel, C 254, 19 août 1997, p. 0001 à 0012.

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales modifiée par le Protocole n° 11 accompagnée des Protocoles n°s 1, 4, 6, 7, 12 et 13, Conseil de l'Europe, Registre de la Cour européenne des droits de l'homme, février 2003.

Convention relative au statut des réfugiés, 189 R.T.N.U. 150, entrée en vigueur le 22 avril 1954, et le *Protocole*, 606 R.T.N.U. 267, entré en vigueur le 4 octobre 1967.

Convention de Vienne sur le droit des traités, 1155 R.T.N.U. 331, entrée en vigueur le 27 janvier 1980.

Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée par résolution de l'Assemblée générale 217(A)(III), 1948.

Pacte international relatif aux droits civils et politiques, R.T.N.U. n° 14668, vol. 999, 1976, p. 171.

Position commune définie par le Conseil sur la base de l'article 3 du Traité de l'Union européenne concernant l'application harmonisée de la définition du terme « réfugié » au sens de l'article premier de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, 1996, J.O. (L 63) 2.

Résolution du Conseil du 20 juin 1995 sur les garanties minimales pour les procédures d'asile, Journal officiel C 274, 19.09.1996.

T.I. v. United Kingdom, demande n° 43844/98, Cour européenne des droits de l'homme (troisième section), séance du 7 mars 2000.

Traité instituant la Communauté économique européenne, 298 R.T.N.U. 3, 1957, signé à Rome.

Traité de l'Union européenne, 31 I.L.M. 247 (1992), signé à Maastricht.