



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 05.12.2001
COM(2001) 743 final

DOCUMENT DE TRAVAIL DE LA COMMISSION

**Rapport entre la sauvegarde de la sécurité intérieure
et le respect des obligations et des instruments internationaux en matière de protection**

Le présent document de travail est la réponse de la Commission à la vingt-neuvième conclusion de la session extraordinaire du Conseil "Justice et affaires intérieures" du 20 septembre 2001, qui se lit comme suit: "Le Conseil invite la Commission à examiner d'urgence le rapport entre la sauvegarde de la sécurité intérieure et le respect des obligations et des instruments internationaux en matière de protection".

SOMMAIRE

Introduction

Chapitre 1: Mécanismes visant à exclure du statut de réfugié et d'autres formes de protection internationales les personnes qui ne méritent pas une telle protection

1.1. Application des clauses d'exclusion

1.1.1 Terrorisme examiné sous l'angle des trois causes d'exclusion mentionnées dans la convention relative au statut des réfugiés

1.1.2 Définition du terrorisme

1.1.3 Appartenance à un groupe terroriste

1.2 Cessation du statut conventionnel de réfugié

1.2.1 Réexamen du statut de réfugié après son octroi

1.3. Infractions commises sur le territoire du pays d'accueil

1.4 Procédure d'asile

1.4.1 Accès aux procédures d'asile

1.4.2. Traitement des demandes d'asile dans les cas d'extradition

1.4.2.1 Suspension de l'examen d'une demande d'asile

1.4.2.2 Demandes d'asile irrecevables

1.4.3 Traitement dans le cadre de la procédure d'asile

1.4.3.1 Appréciation de la demande d'asile dans le cadre d'une procédure d'asile normale

1.4.3.2 Appréciation de la demande d'asile dans le cadre d'une procédure d'asile accélérée

1.4.4 Qualité de la preuve

1.4.5 Droit de faire appel de la décision d'exclusion

1.5 Traitement administratif des cas susceptibles de relever de l'article 1er, section F

1.5.1 Unités spéciales du système d'asile chargées de traiter des cas d'exclusion

1.5.2 Orientations relatives à l'utilisation des clauses d'exclusion

1.5.3 Mécanismes d'échange d'informations

1.6 Traitement des cas présentant un risque pour la sécurité

1.7 Exclusion d'autres formes de protection internationale

Chapitre 2: Conséquences juridiques de l'exclusion des personnes du régime conventionnel de protection des réfugiés ou d'autres formes de protection internationale

2.1 Poursuites ou extradition

2.2 Action publique

2.2.1 Compétence universelle

2.2.2 La future cour pénale internationale

2.3 L'extradition

2.3.1 Les obstacles juridiques à l'extradition ou à l'expulsion

2.3.2 Les garanties juridiques en cas d'extradition

2.4 La situation juridique des personnes exclues des régimes de protection mais ne pouvant être expulsées

2.4.1 L'harmonisation des droits élémentaires accordés aux personnes exclues des régimes de protection mais non expulsables

2.4.2 La détention et ses alternatives pour les personnes exclues des régimes de protection mais non expulsables

Chapitre 3: Le rapprochement des législations et des pratiques administratives concernées dans le cadre du régime d'asile européen commun

3.1 Le cadre général

3.2 L'harmonisation législative, les mesures d'accompagnement, la coopération administrative et la méthode ouverte de coordination

Chapitre 4: Analyse des dispositions liées à la "sécurité intérieure" contenues dans la législation communautaire en vigueur et dans les (futurs) propositions de textes législatifs de la Commission en matière d'asile et d'immigration

4.1 Analyse générale

4.2 Législation communautaire en matière d'asile

4.2.1 Protection temporaire

4.2.2 Eurodac

4.3 Propositions de textes législatifs communautaires en matière d'asile

4.3.1 Procédures d'asile

4.3.2 Conditions d'accueil

4.3.3 Détermination de l'État responsable

4.3.4 Conditions à remplir pour bénéficier de la protection internationale

4.4 Propositions de textes législatifs communautaires en matière d'immigration

4.4.1 Migration économique

4.4.2 Regroupement familial

4.4.3 Statut de résidents de longue durée

4.5 Propositions futures de textes législatifs communautaires en matière d'immigration

4.5.1 Étudiants et autres ressortissants de pays tiers

4.5.2 Victimes de la traite

INTRODUCTION

La vingt-neuvième conclusion de la session extraordinaire du Conseil "Justice et affaires intérieures", qui s'est tenue le 20 septembre 2001 à la suite des événements tragiques survenus aux États-Unis le 11 septembre, invitait *“la Commission à examiner d'urgence le rapport entre la sauvegarde de la sécurité intérieure et le respect des obligations et des instruments internationaux en matière de protection”*. Cette question a toujours été et restera une préoccupation permanente de la Commission et des propositions de (modifications de) textes législatifs pourraient être présentées à moyen ou long terme. En répondant à l'invitation rappelée ci-dessus, le présent document de travail entend permettre à la fois une réaction rapide et un examen global de la question.

Suite et en réponse aux événements du 11 septembre, le Conseil européen a décidé de concevoir un *“plan d'action relatif à la lutte contre le terrorisme”*. Ce plan couvre plusieurs domaines politiques, tels que la politique extérieure, la politique économique et financière, la politique des transports et la politique en matière de justice et d'affaires intérieures. Pour ce qui est de ce dernier aspect, un plan d'action distinct a été élaboré, qui est consacré plus particulièrement aux questions suivantes: la coopération judiciaire, la coopération entre autorités policières et services de renseignement, le financement du terrorisme, les mesures aux frontières et les autres mesures à envisager. Le chapitre des conclusions de la session extraordinaire du Conseil JAI du 20 septembre 2001 intitulé *“Mesures aux frontières”*, dont fait partie la vingt-neuvième conclusion, contient aussi d'autres conclusions portant sur le contrôle aux frontières, la délivrance de documents d'identité, de titres de séjour et de visas, ainsi que le fonctionnement du système d'information Schengen (SIS).

Ces conclusions sont très utiles dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et, plus généralement, fournissent des outils aux États afin de renforcer la sécurité nationale. En particulier, un filtrage préalable à l'entrée, prévoyant l'application d'une politique stricte en matière de visas et l'utilisation éventuelle de données biométriques, ainsi que des mesures destinées à améliorer la coopération entre les polices des frontières, les services de renseignement et les autorités compétentes en matière d'immigration et d'asile de l'État concerné, permettraient d'identifier rapidement les personnes suspectées de participation à des activités terroristes. Europol, Eurodac et le SIS peuvent aussi sensiblement contribuer à l'identification de telles personnes. Ces conclusions font toutefois l'objet d'actions distinctes et d'un suivi à l'échelon européen et au niveau des États membres et ne relèvent donc pas du champ d'application du présent document. Dans ce document, la Commission se concentre sur le mandat qui lui est conféré à la vingt-neuvième conclusion.

Le présent document suit quatre angles d'attaque. Premièrement, il analyse les mécanismes juridiques qui permettent actuellement d'exclure de la protection internationale les personnes qui ne la méritent pas, en s'intéressant en particulier aux personnes suspectées d'activités terroristes. Deuxièmement, il examine les mesures juridiques que peuvent prendre les autorités lorsqu'elles ont affaire à une personne exclue des régimes de protection internationale. Troisièmement, il explore de façon plus détaillée les actions susceptibles d'être initiées et adoptées à l'échelle de l'UE dans ce domaine, que ce soit à court, moyen ou long terme. Quatrièmement, il évalue l'efficacité des dispositions relatives à la sécurité intérieure contenues dans la législation communautaire en vigueur et les (futurs) propositions de directives de la Commission en matière d'asile et d'immigration.

Le document s'appuie sur les deux grands principes suivants: d'une part, les réfugiés et les demandeurs d'asile qui sont de bonne foi ne doivent pas faire les frais des événements récents et, d'autre part, les individus qui soutiennent ou commettent des actes terroristes ne doivent pas pouvoir facilement accéder au territoire des États membres de l'Union européenne. Il est donc légitime et pleinement compréhensible que les États membres cherchent maintenant à renforcer les dispositifs de sécurité afin d'empêcher que les terroristes ne réussissent à se faire admettre sur leur territoire par un canal ou un autre. L'asile est potentiellement l'un de ces canaux, même s'il est peu probable dans les faits que des “terroristes” y aient recours, alors qu'il existe d'autres filières illégales plus discrètes et mieux adaptées à leurs activités criminelles. Tout dispositif de sécurité doit donc trouver le juste équilibre avec les principes de protection des réfugiés en jeu. Dans ce contexte, la Commission adhère totalement à la position défendue par le HCR selon laquelle mieux vaut appliquer scrupuleusement les exceptions au

statut de réfugié prévues dans la législation en vigueur que modifier en profondeur le régime de protection dont bénéficient les réfugiés.

Chapitre 1: Mécanismes visant à exclure du statut de réfugié et d'autres formes de protection internationale les personnes qui ne méritent pas une telle protection

1.1 Application des clauses d'exclusion

Après les événements du 11 septembre, le HCR a invité publiquement les États à appliquer "scrupuleusement et rigoureusement" les clauses d'exclusion de l'article 1er, section F, de la Convention relative au statut des réfugiés, au motif que cet instrument n'avait jamais eu pour objectif de donner refuge aux délinquants, ni de les protéger contre d'éventuelles poursuites pénales, bien au contraire: il s'agissait de protéger les victimes de persécutions et non leurs auteurs.

L'article 1er, section F, de la Convention relative au statut des réfugiés précise que le statut de réfugié ne peut être accordé 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;

(c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations unies"

Il serait hors de propos d'analyser en détail, dans le présent document, les trois causes d'exclusion énumérées à l'article 1er, section F, de la convention relative au statut des réfugiés. Au-delà des lignes directrices formulées par les États membres, le HCR a arrêté des principes directeurs particuliers concernant l'application de cet article. La Commission se réfère également volontiers à d'autres textes pertinents publiés par le HCR, notamment des documents et des notes d'information élaborés par le HCR à l'attention de son Comité permanent ou dans le cadre du processus de consultation qu'il a engagé à l'échelle mondiale.

1.1.1 Le terrorisme examiné sous l'angle des trois causes d'exclusion mentionnées dans la convention relative au statut des réfugiés

Conformément aux résolutions de l'Assemblée générale et du Conseil de sécurité des Nations unies - notamment la toute récente résolution 1373 du 28 septembre 2001 - ainsi qu'à l'interprétation jurisprudentielle du droit international relatif aux réfugiés, l'exclusion de toute personne ayant participé à des actes terroristes du statut de réfugié peut être fondée sur l'un des trois motifs d'exclusion énumérés à l'article 1er, section F, en tenant compte des circonstances particulières à chaque affaire.

- Art 1F (a): dès lors qu'il est reconnu que les actes terroristes peuvent constituer des "crimes de guerre" s'ils sont perpétrés en temps de guerre
- Art.1F (b): dans la mesure où certains actes cruels peuvent être qualifiés de crimes graves de droit commun, même si leur mobile est prétendument politique, et relever par conséquent des infractions susceptibles de donner lieu à extradition.
- Art. 1F (c) conformément aux résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies concernant les "mesures visant à éliminer le terrorisme international", qui disposent que "*les*

actes, méthodes et pratiques terroristes sont contraires aux buts et principes des Nations unies" et que "sont également contraires aux buts et principes des Nations unies, pour les personnes qui s'y livrent sciemment, le financement et la planification d'actes de terrorisme et l'incitation à de tels actes".

1.1.2 Définition du terrorisme

Plutôt que de tenter d'adopter une définition générale du terrorisme, les États préfèrent, encore aujourd'hui, qualifier certains actes d'infractions terroristes. Plusieurs infractions sont ainsi répertoriées dans cette catégorie: par exemple, celles commises dans le contexte de détournements d'avions, de prises d'otages et d'attentats à la bombe. Bien que les travaux engagés au sein des Nations unies en vue de l'élaboration d'un instrument international relatif au terrorisme s'accélèrent, il n'existe pour l'heure aucune définition commune du terrorisme au niveau international.

À cet égard, l'adoption récente par la Commission européenne de la proposition de *décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le terrorisme*¹ (qui porte également sur l'établissement de règles minimales concernant les éléments constitutifs d'une infraction), ainsi que de la *proposition de décision-cadre du Conseil relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre États membres*², revêt un intérêt tout particulier. Une définition européenne commune de l'infraction terroriste pourrait notamment, si elle est incorporée aux traités européens d'extradition, permettre de se fonder sur l'article 1er, section F. Les normes communautaires permettront aussi d'éclairer les normes de l'ONU relatives, par exemple, aux "actes terroristes" et contribuer à l'interprétation des conditions d'application de l'article 1er, section F, points a) ou c).

1.1.3 Appartenance à un groupe terroriste

Le seul fait d'appartenir, de son plein gré, à un groupe terroriste peut, dans certains cas, équivaloir à une participation personnelle éclairée ou à un consentement équivalant à une complicité dans les infractions en question, et entraîner par conséquent l'exclusion du statut de réfugié. Pour apprécier l'appartenance à un groupe terroriste, il convient de tenir compte des objectifs du groupe en question, de la position - notamment hiérarchique - de la personne concernée et de facteurs tels que la contrainte et la résistance aux ordres de la hiérarchie, ou encore la possibilité d'opérer un choix moral. S'il est établi que l'intéressé est toujours membre actuel, actif et volontaire du groupe, sa simple appartenance à ce groupe peut être difficilement dissociable de la commission d'infractions terroristes.

1.2 Cessation du statut conventionnel de réfugié

Il peut y avoir retrait du statut, par exemple si l'on découvre que l'intéressé est l'auteur d'infractions graves, y compris d'actes terroristes, antérieurs à la reconnaissance de son statut de réfugié. En pareil cas, la décision par laquelle le statut de réfugié lui a été reconnu peut être annulée, conformément au Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié élaboré par le HCR.

1.2.1 Réexamen du statut de réfugié après son octroi

Les États membres pourraient envisager le réexamen attentif des dossiers "déjà clos" des personnes qui se sont vu accorder le statut de réfugié. La réouverture de ces dossiers ne pourra cependant avoir lieu que si elle repose sur un motif sérieux: il pourrait s'agir par exemple d'informations obtenues des services de renseignements concernant certaines menaces à l'égard de la sécurité. En revanche, un réexamen fondé uniquement sur la nationalité, la religion ou l'opinion politique de l'intéressé n'est pas approprié. Si ce réexamen permet d'aboutir à la conclusion que l'intéressé a effectivement commis des infractions tombant sous le coup des clauses d'exclusion, il pourra être mis fin à son statut de réfugié.

¹ Bruxelles, le 19.9.2001 - COM (2001) 521 final.

² Bruxelles, le 19.9.2001 - COM (2001) 522 final.

1.3. Infractions commises sur le territoire du pays d'accueil

Lorsqu'un réfugié commet une infraction grave, y compris un acte terroriste, sur le territoire du pays d'accueil, le bénéfice de la protection contre l'expulsion peut lui être retiré, conformément aux articles 32, paragraphe 1, "*Les États contractants n'expulseront un réfugié se trouvant régulièrement sur leur territoire que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.*" et 33, paragraphe 2, sur la défense d'expulsion ou de refoulement de la convention relative au statut des réfugiés. L'objet de ce dernier article est de protéger le pays d'accueil contre les personnes qui constituent une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale et il dispose que: "*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.*"

L'article 33, paragraphe 2, prévoit donc une exception au principe de *non-refoulement*, inscrit à l'article 33, paragraphe 1. Cela signifie essentiellement qu'un réfugié peut être exceptionnellement refoulé lorsqu'il représente un danger pour la sécurité du pays d'accueil et que, compte tenu de ses activités criminelles avérées et de son casier judiciaire, il constitue une menace pour la communauté dudit pays. Les divers éléments de ces circonstances extrêmes et exceptionnelles doivent cependant être interprétés de manière restrictive et exigent un niveau de preuve élevé. Toutefois, toute personne **remplissant** les conditions de l'article 33, paragraphe 2, peut être légalement refoulée même si la seule destination possible est le pays où elle craint d'être persécutée, sans qu'il soit porté atteinte aux obligations juridiques qui incomberaient par ailleurs aux États en vertu du droit international, et notamment à l'article 3 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

1.4 Procédure d'asile

1.4.1 Accès aux procédures d'asile

Afin d'appliquer de bonne foi, intégralement et globalement la convention de 1951 sur les réfugiés, il est indispensable de déterminer qui en satisfait les conditions. Par conséquent, toute personne qui sollicite l'asile dans l'État membre responsable de l'examen de sa demande devrait pouvoir avoir accès à une procédure permettant ledit examen. *Le refus automatique* d'accorder l'accès à une procédure d'asile, même lorsqu'il s'agit de personnes suspectées d'activités criminelles, par exemple sous la forme d'un rejet à la frontière, pourrait constituer un refoulement. En outre, un tel procédé ne serait pas conforme à l'article 4 de la *proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres*³.

Pour des raisons pratiques de sécurité, il est également nécessaire de traiter tous les demandeurs d'asile dans le cadre d'une procédure d'asile en vue de leur accorder ou de leur refuser le statut de réfugié. C'est en effet l'occasion de déceler d'éventuelles personnes ayant commis des infractions. La procédure permet de connaître et d'identifier les demandeurs d'asile ainsi que d'examiner avec soin leur situation lors d'un ou de plusieurs entretiens à la lumière de toutes les informations disponibles sur les pays, les groupes et les faits survenus. Il est en outre facile de savoir où se trouvent les demandeurs pendant la procédure, même s'ils n'ont pas été placés en rétention.

³ Bruxelles, le 20.9.2000 - COM(2000) 578 final.

1.4.2 Traitement des demandes d'asile dans les cas d'extradition

1.4.2.1 Suspension de l'examen d'une demande d'asile

Une fois l'accès à la procédure d'asile accordé, il pourrait toutefois être envisagé d'en autoriser la suspension immédiate et de permettre le “gel” de l'examen de la demande d'asile à proprement parler dans les deux situations suivantes. Premièrement, lorsqu'une juridiction pénale internationale a inculpé la personne ayant demandé asile. Dans de tels cas, la bonne réponse consisterait à remettre l'intéressé à ladite juridiction à des fins de poursuite. Deuxièmement, lorsqu'une demande d'extradition relative à une infraction grave et provenant d'un pays autre que le pays d'origine du demandeur d'asile est pendante. Dans ces deux cas de figure, la procédure pénale aurait la primauté sur la poursuite de la procédure d'asile proprement dite. À l'issue de la procédure pénale, et après exécution d'une peine éventuelle, l'ancienne situation du demandeur d'asile serait “décongelée”. En pratique, le demandeur d'asile serait renvoyé dans le pays où sa demande d'asile est pendante. Si cette approche était retenue, la *proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres*⁴ devrait être modifiée en conséquence.

1.4.2.2 Demandes d'asile irrecevables

Une autre approche législative pour le traitement des demandes d'asile dans les cas de demande d'extradition ou d'inculpation par une juridiction pénale internationale consisterait à rejeter lesdites demandes au motif qu'elles sont “irrecevables”. Retenir cette option obligerait à prévoir à l'article 18 de la *proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres*⁵, qui porte sur l'irrecevabilité de certaines demandes d'asile, deux nouveaux motifs d'irrecevabilité, à savoir la présentation d'une demande d'extradition par un pays autre que le pays d'origine du demandeur d'asile ou l'inculpation par une juridiction pénale internationale. Dans le cas d'une demande d'extradition, et si à l'issue de la procédure pénale le demandeur d'asile souhaite déposer une nouvelle demande, l'article 18 révisé devrait contenir une règle prévoyant que cette nouvelle demande est appréciée par l'État membre dans lequel la personne a été extradée.

Ces deux approches ont pour avantage d'éviter que la simple présentation d'une demande d'asile empêche que les personnes suspectées d'avoir commis des infractions fassent l'objet de poursuites pénales. Elles apportent aussi une réponse satisfaisante aux différentes résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies sur les “*mesures visant à éliminer le terrorisme international*”, selon lesquelles les États, avant de considérer s'il y a lieu d'octroyer le statut de réfugié, doivent prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que le demandeur d'asile n'a pas participé à des actes de terrorisme, en tenant dûment compte de toutes les informations pertinentes quant à la circonstance que le demandeur en question fasse l'objet d'une enquête, soit inculpé ou ait été condamné pour des infractions liées au terrorisme.

1.4.3 Traitement dans le cadre de la procédure d'asile

La procédure suivie pour apprécier la demande du statut de réfugié, fondée sur la convention sur les réfugiés, oblige aussi à examiner si les clauses d'exclusion contenues à l'article 1er, section F, de ladite convention s'appliquent. Ces dispositions partent du principe que certains actes sont graves au point que leurs auteurs ne méritent pas d'être protégés en tant que réfugiés. Toutefois, comme l'exclusion d'une personne du statut de réfugié peut potentiellement mettre sa vie en danger, de telles décisions devraient être prises *dans le cadre* de la procédure d'asile par une autorité dotée de l'expertise et de la formation nécessaires en ce qui concerne la législation sur les réfugiés et la détermination du statut, dans le contexte d'un examen complet de la demande.

⁴ Voir note 3.

⁵ Voir note 3.

1.4.3.1 **Appréciation de la demande d'asile dans le cadre d'une procédure d'asile normale**

Un traitement des demandes d'asile qui soit à la fois complet, systémique et général devrait être la règle de base.

Cela signifie un examen global de tous les faits pertinents sous-tendant la demande d'asile. Toutefois, la procédure normale ne devrait pas consister à examiner dans tous les cas l'applicabilité des clauses d'exclusion. Un tel examen ne devrait se faire que lorsqu'il y a des raisons spécifiques de penser que l'intéressé pourrait relever du champ d'application de l'une desdites clauses. Les faits propres à justifier cet examen émergeront en effet normalement lors de la "phase d'inclusion" du processus de détermination du statut de réfugié - lorsqu'on vérifie les raisons de reconnaître ce statut à une personne - et il pourrait donc en être fait référence au cours de la "phase d'exclusion".

1.4.3.2 **Appréciation de la demande d'asile dans le cadre d'une procédure d'asile accélérée**

Il peut cependant y avoir des cas où il a été établi **de prime abord** qu'une personne relevait du champ d'application des clauses d'exclusion. Dans de telles situations, les États devraient être autorisés à traiter les demandes en question dans le cadre d'une procédure accélérée, leur donnant le droit d'entamer l'examen de l'applicabilité des clauses d'exclusion - et de s'en contenter **en cas d'applicabilité reconnue** -, en guise de question préliminaire en début de procédure, sans avoir à se pencher sur les "clauses d'inclusion" de la convention sur les réfugiés. Sous l'angle juridique, on pourrait considérer que ces cas justifient le rejet des demandes d'asile comme "manifestement infondées", comme le prévoit la *proposition révisée 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*⁶. Si cette solution était retenue, la question de savoir si l'appel contre le rejet de la demande au motif qu'elle est manifestement infondée a automatiquement un effet suspensif devrait être étudiée plus avant.

1.4.4 **Qualité de la preuve**

Il faut reconnaître, pour déterminer le niveau de preuve applicable dans les procédures d'exclusion, que ces procédures diffèrent du procès au pénal à proprement parler. Le fait d'avoir des "*raisons sérieuses de penser*" qu'une personne doit être exclue du régime - selon les termes utilisés dans le chapeau de l'article 1er, section F - doit être interprété en ce sens que les règles relatives à la recevabilité des preuves et le haut niveau de preuve exigé au pénal n'ont pas besoin de s'appliquer à cet égard. Il n'est donc pas nécessaire de prouver que l'intéressé a commis l'acte susceptible de justifier son exclusion du statut de réfugié. Il suffit d'établir qu'il existe des raisons sérieuses de penser qu'il a commis les actes en question. Il convient d'étayer solidement la base d'une telle conclusion. Par conséquent, une enquête minutieuse devrait être menée afin de vérifier les liens éventuels du demandeur avec des actes violents ou sa participation à de tels actes. Pour envisager l'exclusion d'une personne du statut de réfugié en raison de sa responsabilité personnelle dans des actes terroristes, le degré de "participation personnelle" à ces actes doit être examiné avec soin. Toute personne qui contribue à la commission de ces infractions par ses ordres, des actes d'incitation ou l'apport d'une aide significative, peut être exclue du statut de réfugié.

⁶ Voir note 3.

1.4.5 Droit de faire appel de la décision d'exclusion

L'application de toute clause d'exclusion doit faire l'objet d'une appréciation au cas par cas. Les motifs d'exclusion doivent se fonder uniquement sur le comportement personnel et connu de l'intéressé ainsi que sur les éléments de preuve disponibles et être conformes aux principes juridiques d'équité et de justice. L'intéressé doit avoir le droit de faire appel dans l'État membre concerné, conformément aux dispositions contenues dans la *proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres*⁷.

1.5 Traitement administratif des cas susceptibles de relever de l'article 1er, section F

1.5.1 Unités spéciales du système d'asile chargées de traiter des cas d'exclusion

Sans préjudice du point 1.4.5 et du droit de faire appel d'un refus d'accorder le statut de réfugié devant une juridiction indépendante, les États membres de l'Union européenne ont des pratiques logistiques différentes pour le traitement des demandes provenant de personnes suspectées de crimes de guerre ou d'activités terroristes. Certains États membres ont créé des unités spéciales auxquelles sont transférés tous les cas présentant un risque pour la sécurité et ceux où l'on soupçonne que l'intéressé a participé à des actes violents graves ou à des violations des droits de l'homme. D'autres États membres prévoient d'instaurer des contrôles types de sécurité dès le début de la procédure, qui permettraient d'analyser toutes les demandes d'asile à la lumière des risques potentiels pour la sécurité, en introduisant les données personnelles dans les bases de données pertinentes existantes. De telles mesures logistiques sont pleinement compatibles avec les obligations juridiques internationales des États membres et pourraient potentiellement se révéler utiles.

Étant donné la complexité de la question, les États membres dont le système d'asile n'a pas d'«unité de refoulement et/ou sécurité» spécialisée pourraient en envisager la création. Une telle unité pourrait intervenir chaque fois qu'il y a un soupçon a priori de participation à des crimes de guerre ou à d'autres crimes graves, comme des actes terroristes (par exemple, lorsqu'un demandeur d'asile est soupçonné d'être membre d'un groupe extrémiste pratiquant la violence), ou que de tels soupçons apparaissent pendant l'appréciation faite au cours de la procédure d'asile normale. Bien qu'il ne s'agisse très vraisemblablement que d'un nombre relativement limité de cas, l'examen pourrait être poursuivi par l'unité d'exclusion spécialisée. Afin de fonctionner correctement et efficacement, une telle unité devrait disposer d'une bonne connaissance du droit des réfugiés et du droit pénal ainsi que des organisations terroristes. Tout aussi important, cette unité devrait avoir accès à toutes les informations régulièrement disponibles sur le pays d'origine, au besoin même celles classées secret défense, ainsi que nouer des liens de travail efficaces avec les services de renseignement et les autorités chargées de l'application de la loi et des poursuites pénales.

Une unité spécialisée serait en mesure de procéder au traitement rapide et prioritaire des cas susceptibles de relever d'une clause d'exclusion. Grâce à ses ressources et à son expertise, elle pourrait apprécier de façon plus minutieuse toute demande d'asile présentée par des personnes suspectées de participation à des actes terroristes. L'unité pourrait ensuite renvoyer ces cas au ministère public aux fins de la procédure au pénal de sorte que les personnes en question soient portées devant la justice. Sa grande expertise de spécialiste et ses ressources clairement ciblées permettraient une prise de décision rapide et de qualité.

⁷ Voir note 3.

1.5.2 Orientations relatives à l'utilisation des clauses d'exclusion

Certains États membres ont publié des orientations internes spéciales relatives à l'application des clauses d'exclusion contenues dans la convention sur les réfugiés. Ces orientations pourraient servir à repérer le plus rapidement possible au cours de la procédure les cas susceptibles de relever de telles clauses. Il pourrait être envisagé d'élaborer des orientations de ce genre à l'échelon européen, en s'inspirant des meilleures pratiques nationales.

1.5.3 Mécanismes d'échange d'informations

On pourrait réfléchir à la possibilité de créer des mécanismes d'échange d'informations pour aider les États membres dépourvus de ressources suffisantes à bénéficier de l'expertise déjà acquise en la matière par d'autres États membres, de sorte à leur apporter informations et soutien dès qu'ils auront affaire à un cas potentiel. Ces mécanismes pourraient prévoir l'élaboration de listes de contact et explorer l'intérêt de mettre au point des sites intranet.

Il pourrait aussi être utile que les États membres s'informent réciproquement sur les cas d'exclusion, afin d'éviter que les intéressés ne cherchent protection auprès d'un autre État membre. Dans ce contexte, l'établissement d'une liste européenne des "personnes exclues du bénéfice de la convention sur les réfugiés" pourrait également être étudié. Soulignons que ce partage d'informations devrait se faire dans le respect des règles habituelles en matière de confidentialité des données à caractère personnel, plus particulièrement en ce qui concerne les éventuelles communications entre un État membre et le pays d'origine de l'intéressé.

1.6 Traitement des cas présentant un risque pour la sécurité

Les États membres disposent d'une panoplie de mesures leur permettant de veiller à ce que les demandeurs d'asile sur leur territoire ne disparaissent au cours de la procédure, telles que le placement des demandeurs d'asile dans des centres d'accueil, les obligations de signalement, les règles en matière d'information des autorités concernant tout changement d'adresse ou encore la mise en rétention. Le choix de la mesure appropriée dépend des circonstances de l'espèce, même si les faits montrent que dans les cas où un demandeur d'asile donné a des affiliations criminelles susceptibles de présenter un risque pour l'ordre public ou la sécurité nationale, la rétention semble l'outil adapté. Force est toutefois de reconnaître que la plupart des systèmes prévoient des limites au placement en rétention des demandeurs d'asile; la légalité et la nécessité de la rétention font l'objet d'un contrôle juridictionnel.

1.7 Exclusion d'autres formes de protection internationale

Il y a lieu de considérer que les conclusions du présent chapitre 1 valent également dans les cas où une personne a demandé, ou s'est vu accorder, une autre forme de protection internationale, comme la protection subsidiaire.

Chapitre 2: Conséquences juridiques de l'exclusion des personnes du régime conventionnel de protection des réfugiés ou d'autres formes de protection internationale

2.1. Poursuites ou extradition

En cas de rejet du recours introduit à l'encontre de la décision visant à exclure une personne du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, et conformément au principe de droit international *aut dedere aut judicare*, l'État est tenu soit de remettre, soit de juger la personne exclue des régimes de protection. Ce principe résout la contradiction qui existe entre, d'une part, la nécessité pour l'État - ou mieux encore son obligation - de lutter contre la délinquance et notamment le terrorisme et, d'autre part, le droit de tout individu à une protection contre le refoulement. Ce principe est notamment formulé à l'article 7 de la convention européenne pour la répression du terrorisme.

2.2 Action publique

2.2.1 Compétence universelle

La mise en œuvre du principe décrit ci-dessus diffère d'un État membre à l'autre. Certains États membres tentent activement de traduire la personne en justice s'il existe un critère spécifique dont ils tirent leur compétence dans une affaire donnée ou si leur droit pénal national prévoit leur compétence universelle. Dans ce type de système juridique, l'État peut poursuivre activement et condamner les auteurs présumés d'infractions pour lesquelles il existe une compétence universelle, sans que le lieu de la commission de l'infraction ou la nationalité de l'auteur présumé entrent en ligne de compte. Toutefois, il faut reconnaître qu'il n'est souvent pas possible, dans les faits, de poursuivre l'auteur d'une infraction, compte tenu de la rigueur des règles régissant la recevabilité des preuves et du haut niveau de preuve exigé dans les systèmes pénaux des États membres de l'Union européenne. Ces normes sont bien plus strictes que celles qui s'appliquent aux procédures d'exclusion ou d'expulsion. Les États membres sont notamment confrontés, dans la pratique, à un obstacle de taille à l'engagement de poursuites contre les personnes exclues du régime conventionnel de protection des réfugiés - à savoir l'obtention de témoignages (fiables).

2.2.2 La future cour pénale internationale

La future cour pénale internationale (CPI) pourrait jouer un rôle important dans le cadre des poursuites à engager à l'encontre de personnes tombant sous le coup des clauses d'exclusion de la convention relative au statut des réfugiés. Le mandat actuel de la cour, inscrit dans son statut, ne couvre cependant pas le terrorisme en tant que tel, sauf s'il est associé aux autres crimes graves (qui touchent l'ensemble de la communauté internationale) pour lesquels la cour est compétente. La définition de ces crimes présente aussi un intérêt direct pour l'interprétation et l'application de l'article 1er, section F, de la convention de 1951. La future cour pourrait également contribuer à résoudre les problèmes que rencontrent les autorités nationales dans le cadre des procédures de détermination du statut de réfugié en ce qui concerne l'accès aux informations pertinentes des services de renseignements et/ou aux ressources et instruments dont dispose la magistrature assise ou debout pour enquêter sur ces crimes. Il est également envisagé d'instaurer une coopération entre la CPI et les agences de l'ONU telles que le HCR. Il pourrait donc être utile d'envisager la conclusion d'accords de coopération formels et confidentiels entre les États membres et la CPI dans la perspective d'éventuelles affaires relatives à l'article 1er, section F.

2.3 L'extradition

S'il n'est pas possible de traduire la personne en justice dans le pays d'accueil, ni de la faire mettre en accusation par la Cour pénale internationale, elle devra en principe être extradée. Encore faudra-t-il que cette extradition soit juridiquement et matériellement possible vers le pays d'origine, vers un autre État membre ou vers un autre pays tiers. Pour les demandes d'extradition concernant des personnes accusées de crimes terroristes, la Convention européenne de 1977 pour la répression du terrorisme et

la Convention internationale pour la répression du financement du terrorisme prévoient toutes les deux que les États parties ne sont pas tenus d'accéder à la demande s'ils ont des raisons sérieuses de penser qu'elle a été faite dans l'intention de poursuivre ou de punir la personne en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son origine ethnique ou de ses opinions politiques, ou que l'acceptation de la demande sera préjudiciable à la personne pour l'un de ces motifs.

2.3.1 Les obstacles juridiques à l'extradition ou à l'expulsion

Des obstacles juridiques peuvent toutefois rendre l'extradition impossible. La protection contre le refoulement résultant de l'interdiction de certains traitements et peines, prévue par les instruments traitant des droits de l'homme, tels que la Convention des Nations unies contre la torture, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), a un caractère absolu, c'est-à-dire qu'elle n'admet aucune exception. La Cour européenne des droits de l'homme a d'ailleurs constamment réaffirmé que, même dans les situations les plus difficiles, telles que la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée, la Convention européenne des droits de l'homme interdit, en termes absolus, la torture et les peines et traitements inhumains ou dégradants. La Cour a souligné que, contrairement à la plupart des dispositions de fond de cette convention spécifique, l'article 3 ne prévoit aucune exception et qu'il ne peut être admis de dérogation, même en cas de danger public menaçant la vie de la nation. À la suite des événements du 11 septembre, la Cour européenne des droits de l'homme pourrait à nouveau être appelée à se prononcer sur l'interprétation de l'article 3, point i, et plus particulièrement sur la question de savoir jusqu'à quel point les protections individuelles peuvent être opposées à la sécurité d'un État.

2.3.2 Les garanties juridiques en cas d'extradition

L'extradition doit être considérée comme légale dès lors que l'État qui jugera la personne est disposé à donner des garanties juridiques, face à la crainte d'éventuelles violations de la Convention européenne des droits de l'homme. Ces "garanties" accordées par les États tiers peuvent par exemple concerner la non-application de la peine capitale à la personne en question, alors que le droit en vigueur dans cet État autorise cette peine.

2.4 La situation juridique des personnes exclues des régimes de protection mais ne pouvant être expulsées

Une question demeure non résolue - et ne relève pas du champ d'application du droit de la protection internationale/des réfugiés: celle du statut devant être accordé aux personnes qui ne peuvent bénéficier du statut de réfugié ou d'autres formes de protection internationale, ne peuvent faire l'objet de poursuites pénales, mais ne peuvent pourtant pas être expulsées en raison du caractère absolu de l'interdiction de refoulement prévue par certaines conventions internationales et régionales relatives aux droits de l'homme. Il n'existe aucun texte juridique international régissant le statut et les droits des personnes exclues de tout régime de protection mais ne pouvant être expulsées du fait d'obstacles juridiques. Cependant, le Comité des droits de l'homme des Nations unies a précisé l'obligation des États parties à "garder" certains étrangers ayant des liens de longue date avec le pays, malgré leur activités criminelles.

Les États membres ne peuvent s'accommoder de la faible marge de manœuvre dont ils disposent actuellement pour régler comme il se doit la situation des personnes qui sont exclues des régimes de protection mais qui ne sont pas expulsables. La question doit donc être réexaminée de toute urgence et tranchée en fin de compte au niveau européen. À cet égard, il faut une fois encore souligner que, malgré les obstacles considérables mentionnés précédemment, confier à la communauté internationale, tant au niveau mondial que dans les États membres, les poursuites pénales à l'encontre des personnes coupables de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre ou d'attentats terroristes, et exclues des régimes de protection, est une bonne solution. Outre l'action publique, il pourrait également être nécessaire d'harmoniser les droits élémentaires accordés à cette catégorie des personnes exclues des régimes de protection mais non expulsables, et d'évaluer les différents moyens de traiter ces personnes si elles représentent un risque pour la sécurité.

2.4.1 L'harmonisation des droits élémentaires accordés aux personnes exclues des régimes de protection mais non expulsables

Les 15 États membres de l'Union européenne traitent inégalement les personnes exclues des régimes de protection mais non expulsables. Certains ne leur accordent aucun droit en dehors de celui de ne pas être refoulées. D'autres leur concèdent les droits de l'homme élémentaires, tels que les soins médicaux d'urgence et l'éducation des enfants. Dans d'autres États encore, ces personnes ont droit à davantage de droits et avantages sociaux et économiques. Cette différence de traitement pourrait nécessiter une approche harmonisée au niveau européen, afin de supprimer les éventuels "facteurs d'attraction" pour les personnes ne méritant pas de bénéficier de la protection internationale.

2.4.2 La détention et ses alternatives pour les personnes exclues des régimes de protection mais non expulsables

Les personnes qui sont exclues des régimes de protection mais qui ne peuvent être expulsées ne créent pas forcément un risque pour la sécurité nationale. Par exemple, de nombreux criminels de guerre exclus à juste titre des régimes de protection par les États membres ne sont pas systématiquement placés en détention par ces derniers. En effet, jusqu'à présent, aucun État membre n'applique de régime de détention administrative illimitée et il pourrait être opportun de continuer à explorer d'autres solutions que la détention pure et simple, comme la résidence surveillée.

Néanmoins, il existe des cas où le public a besoin d'être protégé contre des personnes exclues à juste titre des régimes de protection et représentant un risque pour la sécurité de l'État. À cet égard, il est utile de mentionner un projet de législation récemment soumis au niveau des États membres au sujet de la détention de citoyens étrangers dont on estime que la présence constitue un risque pour la sécurité nationale et qui sont soupçonnés d'être des terroristes internationaux. Ces textes ont été proposés pour régler les cas où l'article 3 de la CEDH interdit l'expulsion de ces personnes vers un lieu où elles risquent de subir des traitements prohibés par cet article. Si aucune autre destination n'est immédiatement envisageable, l'expulsion n'est pas possible dans les conditions actuelles, même si l'intention ultime demeure cette expulsion, dès que des arrangements satisfaisants auront été pris. Nonobstant cette intention persistante d'expulser une personne en détention, on ne peut pas dire que "la mesure est prise en vue d'une expulsion" au sens où la Cour européenne des droits de l'homme a interprété l'article 5, paragraphe 1, point f) de la CEDH. Donc, si la détention envisagée de ces personnes est susceptible d'être contraire aux obligations énoncées par l'article 5, paragraphe 1, de la CEDH, le droit de dérogation reconnu par l'article 15, paragraphe 1, de la CEDH pourra être invoqué, à condition que ses conditions strictes soient respectées et que les "mesures [envisagées] ne soient pas contraires à d'autres obligations (de l'État) imposées par le droit international".

Chapitre 3: Le rapprochement des législations et des pratiques administratives concernées dans le cadre du régime d'asile européen commun

3.1 Le cadre général

La poursuite des travaux sur ces sujets au niveau de l'Union peut se faire selon la méthode et avec les moyens exposés dans la communication de la Commission intitulée "*Vers une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile*"⁸ et suivie par la récente *Communication sur la politique commune d'asile, introduisant une méthode ouverte de coordination - Premier rapport de la Commission sur la mise en œuvre de la communication COM(2000)755 final du 22 novembre 2000*⁹.

La mise en place du régime d'asile européen commun se fera en deux phases. Le rapport entre, d'une part, la sauvegarde de la sécurité intérieure, d'autre part, le respect des obligations internationales en matière de protection doit être introduit dans ces deux étapes. En effet, il est indispensable de s'attacher à l'élaboration de procédures communes, plus efficaces et bien informées, à une interprétation et une application plus convergentes des cas d'exclusion et à l'amélioration des possibilités de répression et de détention, notamment aux alternatives à cette dernière. Il convient également de faire en sorte que, dans le cadre de la protection internationale, les terroristes soient soumis à un traitement comparable dans tous les États membres. Si un terroriste ne se voit pas accorder de protection internationale dans l'un d'eux ou si la protection est retirée/annulée, il/elle devra s'attendre à ce qu'il en soit de même dans tous les États membres.

3.2 L'harmonisation législative, les mesures d'accompagnement, la coopération administrative et la méthode ouverte de coordination

Il est capital d'avancer rapidement dans la négociation des diverses propositions de directive soumises par la Commission au Conseil, en réservant une attention particulière aux dispositions relatives à l'examen et à la prise de décisions, à l'exclusion, à l'annulation du statut et au retrait des avantages. Une transposition adaptée et rapide des textes européens sera également nécessaire. La Commission produira des rapports réguliers sur leur mise en œuvre. Grâce aux comités de contact créés pour suivre cette dernière, la consultation entre États membres et Commission sera facilitée, assurant ainsi l'interprétation cohérente des dispositions et la comparaison des règles et des pratiques nationales. Par ailleurs, l'analyse de la jurisprudence des cours, tribunaux et instances de recours nationaux et européens devra être poursuivie. Une réunion avec les représentants des autorités décisionnelles et des instances de recours pourrait être organisée en 2002 pour étudier les évolutions et la jurisprudence, et passer en revue les problèmes et les solutions communs.

Les outils d'analyse communs devront être améliorés en permanence. À cet effet, l'on pourrait désigner des points de contact nationaux chargés de développer la coopération et d'échanger les informations. Le nouveau programme ARGO, *programme d'action concernant la coopération administrative dans les domaines des frontières extérieures, des visas, de l'asile et de l'immigration*¹⁰, pourrait soutenir utilement cette coopération administrative.

La Commission a recommandé le recours à la méthode ouverte de coordination. Des exemples de cette méthode spécialement conçue pour la politique d'asile figurent dans sa *communication sur la politique commune d'asile, introduisant une méthode ouverte de coordination*¹¹. Une attention particulière doit être portée à la seconde orientation proposée par la Commission, à savoir le développement d'un système d'asile efficace et qui protège ceux qui en ont besoin, dans le respect d'une application intégrale et globale de la Convention de Genève, et notamment aux points G ("*identification de*

⁸ Bruxelles, le 22.11.2000 - COM (2000) 755 final.

⁹ Bruxelles, le 28.11.2001 - COM (2001) 710 final.

¹⁰ Bruxelles, le 16.10.2001 - COM (2001) 567 final.

¹¹ Voir note 9

principes et techniques améliorant la détection des personnes ne méritant pas une protection internationale sur la base des clauses d'exclusion) et J ("évaluation de ... l'utilisation des clauses ... d'exclusion ..."). Afin de mettre cette orientation en œuvre, les États membres fixeront dans leurs programmes d'action nationaux des moyens et des objectifs permettant d'atteindre le but européen et d'étudier l'application des textes nationaux et européens. Cela sera du reste utile à la comparaison et à la détermination des meilleures pratiques, ainsi qu'à l'analyse de l'impact et des résultats réels des choix opérés. Enfin, la consultation en temps utile du HCR, des organisations internationales concernées et de pays tiers, et la coopération avec eux, seront elles aussi indispensables pour régler efficacement et globalement le problème qui fait l'objet du présent document de travail.

Tous les instruments évoqués précédemment aideront sans nul doute à déterminer les améliorations nécessaires, pour ensuite adopter des règles supplémentaires dans le cadre de la seconde phase de l'harmonisation des politiques d'asile dans l'Union européenne.

Chapitre 4: Analyse des dispositions liées à la “sécurité intérieure” contenues dans la législation communautaire en vigueur et dans les (futurs) propositions de textes législatifs de la Commission en matière d'asile et d'immigration

4.1 Analyse générale

Les textes législatifs communautaires en vigueur et les propositions de législation de la Commission en matière d'asile et d'immigration contiennent tous suffisamment de dispositions types permettant d'exclure tout ressortissant de pays tiers du droit de bénéficier de la protection internationale, d'obtenir un permis de séjour ou d'avoir accès à certaines prestations s'il est perçu comme une menace à la sécurité nationale et/ou publique. Cependant, dans le cadre des discussions et négociations actuelles et futures sur les différentes propositions, ces dispositions seront revues à la lumière des nouvelles circonstances, sans qu'il soit porté préjudice aux obligations internationales pertinentes qui sous-tendent lesdites propositions. Les dispositions concernées des différentes propositions sont brièvement analysées ci-après et des propositions visant à les clarifier ou à les améliorer sont au besoin présentées.

4.2 Législation communautaire en matière d'asile

4.2.1 Protection temporaire

L'article 28, paragraphe 1, point b), de la *directive du Conseil relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil*¹², qui a été formellement adoptée, permet aux États membres d'exclure du bénéfice de la protection temporaire notamment les personnes dont on aura des motifs raisonnables de penser qu'elles représentent un danger pour la sécurité nationale de l'État membre d'accueil ou, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime particulièrement grave, qu'elles constituent une menace pour la communauté de cet État membre d'accueil.

4.2.2 EURODAC

Le *règlement du Conseil concernant la création du système "Eurodac" pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la convention de Dublin*¹³, qui a été formellement adopté, permet aux États membres de relever sans tarder l'empreinte digitale de tous les doigts de chaque demandeur d'asile âgé d'au moins de 14 ans. Aux fins de l'application de la convention de Dublin, il est nécessaire d'établir l'identité des demandeurs d'asile et des personnes qui ont été appréhendées à l'occasion du franchissement irrégulier des frontières externes de la Communauté. Cela permettra parallèlement aux États membres de savoir qui entre sur leur territoire et, partant, renforcera leur sécurité nationale.

4.3 Propositions de textes législatifs communautaires en matière d'asile

4.3.1 Procédures d'asile

L'article 26 de la *proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres*¹⁴ permet l'“annulation du statut de réfugié” dès que des informations font apparaître que la personne n'aurait jamais dû obtenir ledit statut. L'article 33, paragraphe 2, point c), permet aussi aux États membres de déroger à la règle de l'effet suspensif pour les appels au titre de la sécurité nationale ou de l'ordre public.

¹² Directive 2001/55/CE du 20.7.2001.

¹³ Règlement 2725/2000/CE du 11.12.2000.

¹⁴ Voir note 3.

Comme indiqué au point 1.4.2.1, dans le cadre de la révision prochaine de cette proposition, il pourrait être envisagé d'inclure des règles permettant une **suspension** de la procédure d'asile lorsqu'un État autre que le pays d'origine a présenté une demande d'extradition pour crime grave à l'encontre d'un demandeur d'asile ou en cas d'inculpation par une juridiction pénale internationale. En guise d'alternative, comme il est expliqué au point 1.4.2.2, l'article 18 de la proposition, qui porte sur l'irrecevabilité de certaines demandes d'asile, pourrait être modifié afin de permettre dans les cas susmentionnés de rejeter une demande d'asile comme **irrecevable**.

Comme précisé au point 1.4.3.2, la Commission envisage aussi de supprimer l'article 28, paragraphe 2, point b), de la proposition, selon lequel il n'est pas permis de justifier le rejet d'une demande d'asile comme **manifestement infondée** lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que les motifs visés à l'article 1er F de la convention de Genève sur les réfugiés sont applicables. En cas de suppression, il conviendrait d'insérer un motif supplémentaire à l'article 28, paragraphe 1, pour permettre le rejet des demandes d'asile comme manifestement infondées dans les cas où il a été établi de prime abord que les clauses d'exclusion contenues dans la convention sur les réfugiés s'appliquaient.

4.3.2 Conditions d'accueil

L'article 22, paragraphe 1, point d), de la *proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres*¹⁵, autorise ces derniers à réduire ou à retirer le bénéfice des conditions d'accueil si le demandeur est considéré comme une menace pour la sécurité nationale ou s'il y a de sérieuses raisons de penser qu'il a commis un crime de guerre ou contre l'humanité ou si, au cours de l'examen de la demande d'asile, il a été considéré, pour des raisons sérieuses et manifestes, que les motifs visés à l'article 1er F de la convention de Genève pouvaient s'appliquer à son encontre.

Il pourrait être envisagé d'ajouter un nouveau paragraphe 4, point a), à l'article 22, portant sur la réduction ou la suppression du bénéfice des conditions d'accueil, qui se lirait comme suit: "*Si la participation du demandeur à des activités terroristes est établie, que cette participation ait été active ou qu'elle ait pris la forme d'une aide, d'un encouragement ou encore d'un soutien financier à des organisations terroristes telles que définies par l'Union européenne, avant ou après la présentation de la demande d'asile, les États membres sont tenus de retirer le bénéfice des conditions d'accueil normales à l'encontre du demandeur en question et d'appliquer les mesures de protection juridique prévues dans leur législation respective.*"

Il est également pertinent de noter dans le cadre du présent document que l'actuel libellé de l'article 7 de la proposition autorise les États membres à restreindre en cas de besoin la liberté de circulation des demandeurs d'asile à une partie limitée de leur territoire national.

4.3.3 Détermination de l'État responsable

Dans la *proposition de règlement du Conseil établissant les 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*¹⁶, aucune disposition spécifique n'a trait à la sécurité nationale. Cela n'est toutefois pas nécessaire, la proposition ne contenant aucune disposition relative à l'octroi de droits ou d'un statut ou au refus de les octroyer.

¹⁵ Bruxelles, le 3.4.2001 - COM (2001) 181 final.

¹⁶ Bruxelles, le 26.7.2001 - COM(2001) 447 final.

4.3.4 Conditions à remplir pour bénéficiaire de la protection internationale

Conformément à l'article 14 de la récente *proposition de directive du Conseil établissant des 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 ayant besoin d'une protection internationale et relatives au contenu de ces statuts*¹⁷, les États membres doivent veiller à ce que tout demandeur tombant sous le coup des clauses d'exclusion de la convention sur les réfugiés soit exclu du statut de réfugié. L'article 17 de cette même proposition oblige également les États membres à s'assurer qu'un demandeur tombant sous le coup de ces clauses d'exclusion soit aussi exclu du statut conféré par la protection subsidiaire.

Dans le cadre des futures discussions relatives à cette proposition, il pourrait être envisagé d'ajouter un paragraphe 2 à l'article 19, portant sur la "protection contre le refoulement et l'expulsion". Ce nouveau paragraphe, conformément à l'article 33, paragraphe 2, de la convention sur les réfugiés, disposerait que le bénéfice de cette disposition (obligation de non-refoulement), "*ne pourrait pas être invoqué par des personnes relevant de la protection internationale qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité de l'État membre où elles se trouvent ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime particulièrement grave, constituent une menace pour la communauté dudit État membre*".

Les dispositions contenues aux articles 14 et 17 susmentionnés et le nouveau paragraphe susceptible d'être proposé pour compléter l'article 19 ne portent pas préjudice aux autres obligations internationales des États membres, notamment à celles qui découlent de l'article 3 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

4.4 Propositions de textes législatifs communautaires en matière d'immigration

Dans le domaine de l'immigration légale, les trois propositions de la Commission de directives du Conseil présentées à ce jour sur le droit au regroupement familial, le statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée et les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante contiennent toutes déjà des dispositions "d'ordre public". Ces dispositions permettent aux États membres de refuser l'admission de ressortissants de pays tiers pour des raisons d'ordre public ou de sécurité intérieure. Il semble que la meilleure façon de renforcer la sécurité consiste à appliquer ces dispositions avec rigueur plutôt qu'à modifier en profondeur les différentes propositions en question.

L'invocation de ces motifs doit s'appuyer exclusivement sur le comportement personnel du ressortissant de pays tiers concerné. Concrètement, le fait d'appartenir ou d'avoir appartenu à une organisation – terroriste – donnée peut être considéré comme relevant du "comportement personnel" d'un individu et, partant, justifier l'utilisation de cette clause "d'ordre public". Les directives excluent explicitement toute discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou l'appartenance à une minorité nationale. L'origine ethnique ou la nationalité d'une personne ne sauraient jamais à elles seules justifier l'invocation de la clause "d'ordre public", entre autres parce que cela serait contraire au principe de non-discrimination sanctionné à l'article 21 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

4.4.1 Migration économique

Selon l'article 27 de la *proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante*¹⁸: "Les États membres peuvent refuser d'accorder ou de renouveler les permis ou les retirer conformément à la présente directive pour des motifs d'ordre public, de sécurité publique ou de

¹⁷ Bruxelles, le 12.9.2001 - COM (2001) 510 final.

¹⁸ Bruxelles, le 11.7.2001 - COM (2001) 386 final.

santé publique. Les motifs d'ordre public ou de sécurité publique sont uniquement fondés sur le comportement personnel du ressortissant du pays tiers concerné.”

Cette disposition donne aux États membres un large pouvoir discrétionnaire. Le libellé actuel de l'article 27 de la proposition peut donc être considéré comme suffisant et il n'est pas jugé nécessaire de prévoir une modification.

4.4.2 Regroupement familial

L'article 8 de la *proposition de directive du Conseil relative au droit au regroupement familial*¹⁹ contient une disposition d'ordre public qui permet aux États membres de refuser “*l'entrée et le séjour des membres de la famille pour des raisons d'ordre public, de sécurité intérieure et de santé publique. Les raisons d'ordre public ou de sécurité intérieure doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel du membre de la famille concerné.*”

La même logique que celle exposée au point 4.4.1 s'applique également dans le cadre de cette proposition et il n'est donc pas jugé nécessaire d'en modifier le libellé.

4.4.3 Statut de résidents de longue durée

La *proposition de directive du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée*²⁰ contient plusieurs dispositions liées à la sécurité nationale. La Commission envisage de les modifier comme suit:

En vertu de l'article 7, qui porte sur *l'ordre public et la sécurité intérieure*, les États membres peuvent refuser *l'octroi du statut de résident de longue durée lorsque le comportement personnel de l'intéressé représente une menace actuelle pour l'ordre public ou la sécurité intérieure*. Il est envisagé de supprimer le mot "**actuelle**" au premier paragraphe. Il est également proposé de supprimer, au paragraphe 2 de l'article 7, la phrase suivante: “*La seule existence de condamnations pénales ne peut automatiquement motiver le refus visé au paragraphe 1*”. La même remarque vaut pour l'article 19 en ce qui concerne le droit de s'installer dans un autre État membre.

Pour ce qui est de l'article 13, qui porte sur la *protection contre l'éloignement*, la Commission envisage de supprimer le paragraphe 7, selon lequel les procédures d'expulsion d'urgence sont interdites à l'encontre des résidents de longue durée. Comme cette disposition s'applique une fois que le ressortissant d'un pays tiers a obtenu son statut de résident de longue durée, il est logique que celui-ci bénéficie d'un niveau de protection plus élevé. Des procédures d'expulsion d'urgence peuvent néanmoins se justifier en cas de menace terroriste.

Enfin, l'article 25 (retrait du titre de séjour) dispose ce qui suit: “*1. Pendant une période transitoire de cinq ans, le deuxième État membre peut prendre une décision d'éloignement à l'égard du résident de longue durée et/ou des membres de sa famille: pour des raisons d'ordre public et de sécurité intérieure, telles que définies à l'article 19; 2. Les décisions d'éloignement ne peuvent pas être assorties d'une interdiction de séjour permanente.*” Dans de tels cas, le deuxième État membre ne peut expulser le résident de longue durée **que** vers l'État membre qui lui a accordé le statut. En cas de menace grave, comme prévu à l'article 13, paragraphe 1, le deuxième État membre devrait expulser le résident de longue durée directement vers son pays d'origine ou vers tout autre pays hors de l'Union européenne. La Commission envisage d'ajouter l'article 2 bis suivant: “*En cas de menace actuelle et suffisamment grave, la procédure de l'article 13 peut s'appliquer*”.

¹⁹ Bruxelles, le 10.10.2000 - COM (2000) 624 final.

²⁰ Bruxelles, le 13.3.2001 - COM (2001) 127 final.

4.5 Propositions futures de textes législatifs communautaires en matière d'immigration

4.5.1 Étudiants et autres ressortissants de pays tiers

Les objectifs de la future proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins des études ou de l'exercice d'une activité économique indépendante devraient être d'autant mieux atteints que les États membres auront parallèlement la possibilité de tenir compte de leurs préoccupations en matière de sécurité intérieure. Aussi la proposition contiendra-t-elle une disposition permettant aux États membres de refuser l'admission d'un ressortissant de pays tiers ou le renouvellement de son permis de séjour ou encore de retirer ce dernier pour des motifs d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique fondés exclusivement sur le comportement personnel de l'intéressé. Ce libellé semble suffisamment large pour donner aux États membres la marge de manœuvre dont ils ont besoin pour refuser l'admission ou mettre fin au séjour d'un ressortissant de pays tiers lorsque cela est objectivement nécessaire. Des dispositions similaires seront incluses dans la proposition de directive relative aux conditions d'entrée et de séjour de ressortissants de pays tiers à d'autres fins.

4.5.2 Victimes de la traite

Les services de la Commission travaillent actuellement à une proposition de directive sur l'octroi d'un permis de séjour de courte durée aux victimes de la traite. La proposition ne prévoit pas de droit à bénéficier de ce permis de séjour à proprement parler, sa délivrance étant subordonnée au respect d'une série de conditions. Il faut notamment qu'*“aucune considération d'ordre public ou de sécurité nationale ne s'oppose à cette délivrance”*. Il en va de même pour le renouvellement et, partant, le retrait du permis. Ce libellé semble suffisamment large pour permettre aux États membres de protéger leur ordre public et leur sécurité nationale.