



**OFFICE OF THE COMMISSIONER
FOR HUMAN RIGHTS**

**BUREAU DU COMMISSAIRE
AUX DROITS DE L'HOMME**



COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Strasbourg, 17 octobre 2003

CommDH(2003)13
Original : anglais

**AVIS
DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME,
M. ALVARO GIL-ROBLES**

**sur certains aspects
du projet de loi sur les étrangers du Gouvernement finlandais**

Introduction

1. Le 24 septembre 2003, une rencontre informelle s'est tenue à Strasbourg entre la Commission du droit constitutionnel du Parlement finlandais et le Commissaire. Les débats se sont focalisés sur une proposition du Gouvernement finlandais tendant à l'adoption d'une nouvelle Loi sur les étrangers¹. Donnant suite à cette entrevue, le Commissaire souhaite présenter quelques observations concernant cette proposition qui pourraient se révéler utiles ultérieurement, lors de l'examen du projet de loi. Le présent avis du Commissaire est présenté conformément aux articles 3 (e), 5 (1) et 8 (1) de la Résolution n° (99) 50 du Comité des ministres relative au Commissaire aux droits de l'homme².
2. Le rapport publié par le Commissaire aux droits de l'homme à la suite de sa visite de 2001 en Finlande³ traitait déjà de certains aspects de la Loi finlandaise sur les étrangers, et notamment des dispositions concernant la procédure accélérée applicable à l'examen de certaines demandes de protection internationale.
3. Si le Commissaire entend limiter ses observations à certaines dispositions du projet de loi, quelques remarques générales s'imposent.
4. Les visées globales de ce projet, à savoir, la promotion d'une saine gestion des affaires publiques et le renforcement de la protection juridique des étrangers, sont louables.
5. Aussi, l'intention de clarifier la législation et d'inclure dans la loi des points qui relèvent actuellement de la pratique administrative est très importante pour renforcer la certitude légale.
6. Le Commissaire se réjouit en outre de ce que le processus de rédaction ait été guidé par des dispositions issues des instruments du droit international humanitaire telles que la Convention européenne des droits de l'homme et d'autres traités adoptés sous les auspices du Conseil de l'Europe, ainsi que par la jurisprudence issue de la Cour européenne des droits de l'homme.
7. Le fait que la Commission du droit constitutionnel du Parlement finlandais ait pris l'initiative d'approcher la Cour européenne des droits de l'homme, le Haut commissaire des Nations Unies aux réfugiés et le Commissaire pour discuter ce projet de loi prouve également l'importance attachée par la Finlande aux normes internationales dans ce domaine.

¹ Projet de loi gouvernemental du 13 juin 2003 visant à la promulgation d'une nouvelle loi sur les étrangers (disponible en finnois et en suédois).

² L'article 3(e) enjoint au Commissaire d'« identifier les lacunes éventuelles dans les lois et la pratique des États membres en ce qui concerne le respect des droits de l'homme, tels que définis dans les instruments du Conseil de l'Europe. » Il est déclaré à l'article 5 (1) que le « Commissaire peut intervenir sur la base de toute information recueillie dans le cadre de ses fonctions », et notamment « sur la base d'informations adressées au Commissaire par les gouvernements, les parlements nationaux, les médiateurs nationaux ou d'autres instances assimilées oeuvrant dans le domaine des droits de l'homme, des personnes physiques ou des organisations ». Conformément à l'article 8 (1), « le Commissaire peut émettre des recommandations, des avis et produire des rapports ».

³ Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux droits de l'homme, concernant sa visite en Finlande du 4 au 7 juin 2001, adressé au Comité des ministres et à l'Assemblée parlementaire, 19 septembre 2001 (CommDH (2001) 7).

8. Dans le présent avis, le Commissaire souhaite faire certaines propositions visant à garantir que les procédures envisagées pour le traitement des demandes de protection internationale ne dévient pas des obligations issues de la Convention européenne des droits de l'homme.

Les procédures accélérées et la Convention européenne des droits de l'homme

Contexte

9. Dans le projet de loi gouvernemental, les dispositions relatives à la protection internationale demeurent largement inchangées, principalement parce qu'une réforme de ces dispositions est intervenue récemment, en 2000. Cette réforme a introduit la notion de procédure accélérée et les concepts de pays d'origine sûr, de pays d'asile sûr et de demandes manifestement injustifiées.
10. Il est prévu, au chapitre 6 du nouveau projet de loi, qu'une personne demandant une protection internationale puisse bénéficier de l'asile ou d'un permis de séjour accordé pour d'autres motifs : un permis de séjour peut être accordé à un étranger qui ne remplit pas les conditions requises pour bénéficier de l'asile mais qui, dans son pays d'origine, est passible de la peine de mort, risque d'être soumis à la torture ou à d'autres formes de traitements inhumains ou dégradants, ou ne peut retourner dans son pays d'origine, frappé par un conflit armé ou une catastrophe écologique (article 88). En outre, un permis de séjour peut être accordé aux personnes qui ont besoin d'une protection temporaire.
11. Dans ce projet de loi, il est envisagé d'appliquer une procédure accélérée dans quatre cas :
- 1) lorsque le demandeur vient d'un pays d'origine ou d'asile dit sûr ;
 - 2) lorsque la demande est manifestement injustifiée ;
 - 3) lorsque la demande est soumise à la procédure établie par la Convention de Dublin ;
 - et 4) lorsqu'il s'agit de réexaminer le statut de l'intéressé.
12. Il est indiqué dans le projet gouvernemental adressé au Parlement que l'objet des amendements introduits en 2000 était d'accélérer les procédures liées à l'asile en réduisant le nombre des demandes sans fondements⁴. Il est également à noter qu'avant l'introduction de ces amendements, la Finlande recevait des demandes d'asile émanant de pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne comme la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie, et que les amendements législatifs avaient eu l'effet voulu, puisqu'ils avaient permis de réduire significativement le nombre de demandes en provenance de ces pays. Il apparaît donc qu'outre l'objectif consistant à raccourcir la durée de la procédure, les rédacteurs se fondaient sur l'hypothèse que toutes les demandes émanant de certains pays étaient injustifiées – hypothèse qui pourrait ne pas toujours être exacte.
13. De l'avis du Commissaire, réduire la durée de la procédure d'examen des demandes d'asile constitue clairement un objectif légitime et un résultat souhaitable, également du point de vue du demandeur. Toutefois, en supposant trop systématiquement que les demandes d'asile sont abusives, on risque de compromettre l'objectivité et l'adéquation du processus de prise de décision. De surcroît, une telle supposition risque de stigmatiser les demandeurs d'asile en général et de renforcer les stéréotypes dévalorisants à leur égard circulant dans le public.

⁴ Projet gouvernemental, op. cit note 2, p. 99

CommDH(2003)13

14. Même dans les pays démocratiques généralement sûrs, on peut rencontrer des situations dans lesquelles tous les individus ou tous les groupes ne sont pas en sûreté. Ainsi, un État peut ne pas être en mesure de protéger efficacement tous ses citoyens contre les agissements de personnes privées, comme dans le cas des « dettes de sang », qui sont des assassinats généralement commis par des proches de la victime, ou contre les crimes à motivation raciste. Dans ces cas particuliers, il ne suffit pas simplement d'évaluer le degré de volonté du pays de protéger les individus contre de tels actes, il faut se demander quelle est sa capacité effective d'assurer une telle protection. De plus, des cas de discrimination grave à l'encontre d'un groupe peuvent atteindre des proportions qui justifient l'octroi d'une protection internationale, même si la majorité de la population jouit effectivement de la protection des droits de l'homme.
15. Le Commissaire souhaite donc souligner qu'aucune décision de retour ne peut être prise en se fondant simplement, ou surtout, sur la situation générale prévalant dans un pays.

Nécessité de garantir l'exercice effectif du droit de ne pas être soumis à la torture ou à un traitement inhumain ou dégradant

16. Au vu de ce qui précède, le fait de se fonder sur les concepts de pays sûr ou de présomption d'abus fait clairement courir le risque de refuser à d'authentiques demandeurs le droit de demander et d'obtenir l'asile (droit fondamental déjà garanti par la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948), et de commettre une violation du principe interdisant l'expulsion énoncé dans la Convention relative au statut des réfugiés de 1951. Sous l'angle de la Convention européenne des droits de l'homme, cela peut compromettre la jouissance effective du droit de ne pas être soumis à la torture ou à un traitement inhumain ou dégradant garanti à l'article 3 de la Convention. La Cour européenne des droits de l'homme a déclaré dans plusieurs arrêts que l'article 3 impliquait l'interdiction d'expulser une personne vers un pays dans lequel elle risque d'être soumise à la torture ou à un traitement inhumain ou dégradant⁵. Le Commissaire croit savoir que ce fait est clairement reconnu par la constitution finlandaise, puisqu'elle dispose qu' « aucun étranger ne pourra être expulsé, extradé ou renvoyé si, de ce fait, il risque la peine de mort ou d'être soumis à la torture ou à d'autres traitements dégradants. » En conséquence, le projet de loi stipule qu' « un permis de séjour peut être accordé à un étranger qui, dans son pays d'origine, est menacé de torture ou d'autres traitements inhumains ou dégradants. »⁶
17. L'article 3 de la Convention européenne est une disposition ne souffrant aucune dérogation et aucune exception, quelles que soient les circonstances. Comme la Cour l'a fait observer, cet article consacre l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques constituant le Conseil de l'Europe⁷. Partant, il convient de s'assurer que toutes les précautions possibles sont prises pour éviter les éventuelles violations de ce droit fondamental, notamment en s'assurant que les procédures relatives à l'entrée et au séjour dans un pays ne compromettent pas l'exercice effectif de ce droit.

⁵ Voir, par exemple l'affaire Conka v. Belgium, demande n° 51564/99, arrêt du 5 février 2002, paragraphes 56 à 63 ; Chahal v. United Kingdom, arrêt du 15 novembre 1996, demande n° 22414/93.

⁶ Article 88 du projet de loi, traduction non officielle.

⁷ Soering v. United Kingdom, paragraphe 88.

La notion de torture et de traitements inhumains ou dégradants

18. Il convient de rappeler que l'interdiction de la torture et des traitements inhumains ou dégradants visée à l'article 3 de la Convention européenne ne concerne pas uniquement les souffrances et les tourments infligés délibérément. Ce concept couvre un champ nettement plus étendu, et ce fait devrait être reconnu par les représentants officiels qui traitent les demandes de protection internationale.
19. Nous trouvons des indications concernant l'interprétation de l'article 3 dans la jurisprudence issue de la Cour européenne et de la Commission européenne des droits de l'homme, qui ont examiné des allégations de torture et de traitements inhumains ou dégradants dans différents contextes. En termes généraux, la Cour a indiqué :
- « La notion de traitement inhumain s'applique, au minimum, à des traitements qui infligent délibérément de grandes souffrances morales ou physiques et qui, dans un contexte donné, sont injustifiables. Le terme de torture est souvent employé pour décrire les traitements inhumains infligés dans un but précis, comme celui d'obtenir des renseignements, des aveux, ou d'infliger un châtement ; il s'agit généralement d'une forme aggravée de traitement inhumain. Un traitement ou une sanction doivent être considérés comme dégradants s'ils humilient grossièrement la personne qui les subit en public, ou s'ils la conduisent à agir contre sa volonté ou sa conscience. »⁸
20. Une forme persistante ou grave de discrimination motivée par l'appartenance raciale ou ethnique peut constituer un traitement dégradant au sens de l'article 3, parce qu'elle est grossièrement humiliante. Dans l'affaire *East African Asians*, la Commission européenne des droits de l'homme a conclu que la discrimination raciale constituait un traitement dégradant contrevenant à l'article 3 car elle « portait atteinte à la dignité humaine [du demandeur] »⁹. La Commission a notamment fait observer :
- « Une mesure qui ne fait pas intervenir de mauvais traitements physiques mais qui rabaisse le statut, le rang social, la réputation ou la renommée d'une personne peut constituer un traitement dégradant si un certain niveau de gravité est atteint »¹⁰.
21. L'observation de la situation de certaines minorités européennes, en particulier celle des Roms, et de la manière dont ces minorités sont traitées, a conduit le Commissaire à conclure que, de toute évidence, même dans les pays réputés sûrs, des cas de discrimination suffisamment graves pour constituer des traitements dégradants au sens de l'article 3 peuvent se produire¹¹. Il est très important que de telles considérations soient prises en compte au moment de décider si une personne doit bénéficier d'un permis de séjour pour assurer sa protection.

⁸ *The First Greek Case*, procès-verbal du 5 novembre 1969, Annuaire n° 12, p. 186.

⁹ Commission européenne des droits de l'homme, Décisions et procès-verbaux, 78-A, page 62 (pages 1 à 70).

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Voir également le Deuxième rapport sur la Finlande du Comité européen contre le racisme et l'intolérance, dans lequel il est déclaré : « l'ECRI souligne la nécessité d'éviter d'introduire dans le système des procédures qui pourraient porter atteinte au principe suivant lequel toute demande d'asile doit être examinée individuellement et non en référence à des présomptions concernant la situation des différents groupes de population dans un pays donné. Ceci est particulièrement vrai à l'égard des Roms/Tziganes, vu les cas largement avérés de racisme et la violence dont sont victimes les membres de cette communauté dans un certain nombre de pays européens. » Doc. CRI (2002) 20, adopté le 14 décembre 2001 et rendu public le 23 juillet 2002.

CommDH(2003)13

22. En outre, l'état de santé du demandeur est également pertinent lors de l'examen de la conformité d'un ordre d'expulsion avec les dispositions de l'article 3. La Cour a noté que si une personne est malade, son extradition ou son expulsion peuvent causer des souffrances assimilables à un traitement inhumain¹². De plus, le manque d'accès à des soins médicaux appropriés dans le pays d'origine peut être assimilé à un traitement inhumain. Dans l'affaire *Tanko v. Finland*¹³, la Commission européenne des droits de l'homme a déclaré qu'elle « n'excluait pas la possibilité que l'absence de soins appropriés puisse, lorsque la personne souffre d'une maladie grave, et dans certaines circonstances, être assimilée à un traitement contraire à l'article 3 ».
23. Ces exemples, pour ne citer qu'eux, illustrent la diversité des circonstances qui peuvent constituer un traitement inhumain ou dégradant et qui sont autant de motifs d'interdire l'expulsion.
24. La Cour a noté que les mauvais traitements doivent atteindre un certain degré de gravité pour entrer dans le champ d'application de l'article 3. Dans l'affaire *Ireland v. UK*, elle a déclaré que « l'évaluation de ce degré, est, par nature, relative : elle dépend de toutes les circonstances de l'affaire, par exemple de la durée du traitement, de son impact physique et moral, mais aussi, dans certains cas, du sexe, de l'âge et de l'état de santé de la victime »¹⁴.
25. Il s'ensuit que toute évaluation de la possibilité d'appliquer l'article 3 doit reposer sur les circonstances propres à une affaire. C'est pourquoi le concept de pays sûr, s'il est mis en œuvre sans garanties judiciaires et procédurales strictes, cadre si mal avec les obligations découlant de l'article 3. Ce concept repose avant tout sur une évaluation générale de la situation dans un pays donné, et il ne tient pas suffisamment compte du fait que, même dans des pays généralement sûrs, il se peut que des personnes ou des groupes de population risquent d'être soumis à la torture ou à des traitements inhumains ou dégradants à leur retour. Les demandeurs faisant l'objet d'une procédure accélérée parce qu'ils viennent de pays présumés sûrs pourraient trouver difficile, voire impossible, de réunir les preuves à l'appui de leur demande d'asile. Les procédures accélérées font souvent intervenir des interrogatoires rapides qui ont tendance à être insuffisamment approfondis pour évaluer correctement tous les faits pertinents afférents à la situation du demandeur.

Interdiction des expulsions collectives

26. Lorsque plusieurs personnes en provenance du même pays d'origine demandent une protection internationale, le fait de supposer que les demandeurs viennent d'un pays sûr peut facilement conduire à procéder à une expulsion collective, pratique interdite par le quatrième protocole de la Convention européenne des droits de l'homme. Dans l'affaire *Conka v. Belgium*, la Cour européenne a conclu que la Belgique avait violé la convention en expulsant un groupe de 74 Roms slovaques demandeurs d'asile. La Cour a fait observer que toute mesure obligeant un groupe d'étrangers à quitter le pays doit être considérée comme une mesure d'expulsion collective, sauf si cette mesure est prise à l'issue d'un examen raisonnable et objectif du cas

¹² Voir *Bulus v. Sweden*, n° 9330/81, 35 DR 57 (1984) ; 39 DR 75 (1984) F Sett (démence).

¹³ N° 23634/94 (1994) (pas de procès-verbal).

¹⁴ *Ireland v. United Kingdom*, Arrêt du 18 janvier 1978, Séries A, n° 25, paragraphe 162

particulier de chacun des étrangers du groupe, pris individuellement. La Cour a noté qu'en l'espèce, la procédure n'offrait pas de garanties suffisantes pour établir que les circonstances personnelles de chacune des personnes concernées avaient été véritablement et individuellement prises en considération¹⁵.

Procédure envisagée dans le projet de loi sur les étrangers

27. L'article 98 du projet de loi sur les étrangers, qui inclut des dispositions générales relatives à la procédure de prise de décision concernant les demandes de protection internationale, exige que l'examen des circonstances soit effectué individuellement, en tenant compte de la description donnée par le demandeur des circonstances le concernant personnellement dans le pays en question. Conformément au projet de loi, ce principe important s'applique aussi bien aux procédures régulières qu'aux procédures accélérées ; cependant, de l'avis du Commissaire, certains ajustements seraient nécessaires pour garantir que l'application effective de ce principe ne soit pas compromise dans le second cas.
28. Dans les cas où le concept de « pays d'asile sûr » est appliqué, le projet de loi prévoit que la demande ne sera pas examinée sur le fond (article 103). Aussi, même si la personne doit être interrogée, de fait, aucune des circonstances particulières qui lui sont propres ne sera prise en considération au moment de décider de lui refuser l'entrée du territoire. Le Commissaire juge en outre que la définition de « pays d'asile sûr » est trop vague dans le projet de loi (article 101). Ainsi, il ne contient aucune obligation en matière d'obtention auprès du pays tiers de la garantie que la demande sera dûment traitée sur place, ou même que le pays autorisera la personne à entrer de nouveau. Ceci pourrait facilement conduire à des situations dans lesquelles les demandeurs seraient renvoyés d'un pays à un autre, sans qu'aucun ne prenne la responsabilité de traiter leurs demandes. De l'avis du Commissaire, une telle « mise en orbite » pourrait en elle-même, dans certains cas, constituer un traitement dégradant, par exemple si la personne concernée se retrouve successivement bloquée dans les centres de détention des aéroports de différents pays pendant un laps de temps relativement long.
29. Par définition, l'évaluation de ce qu'est un « pays d'origine sûr » dépend largement de la situation générale régnant dans le pays considéré : 1) une société démocratique stable ; 2) un pays doté d'un système judiciaire indépendant et impartial garantissant des procès équitables ; 3) un pays ayant adhéré aux principaux instruments internationaux de protection des droits de l'homme, respectant ses obligations conventionnelles et un pays dans lequel, ou non, des violations graves des droits de l'homme sont commises (article 100). Bien que cette disposition précise que le pays en question doit être sûr pour l'individu concerné, l'accent mis sur la situation générale, et le fait que la décision soit prise, au terme d'une procédure accélérée, en sept jours, risquent fort d'induire les décideurs en erreur. Les dangers inhérents aux procédures sommaires sont encore plus évidents lorsque des listes de « pays sûrs » sont adoptées. Comme nous l'avons déjà mentionné, il convient également de garder à l'esprit que les risques de mauvais traitements ne sont pas nécessairement attribuables à l'Etat ; c'est pourquoi il ne suffit pas d'examiner les actes de l'Etat pour déterminer si un pays est sûr. Les cas où des personnes

¹⁵ Affaire *Conka v. Belgium*, demande n° 51564/99, arrêt du 5 février 2002, paragraphes 56 à 63.

CommDH(2003)13

doivent être protégées internationalement contre des acteurs non-gouvernementaux parce que l'Etat n'est pas en mesure ou refuse d'offrir sa protection sont de plus en plus communs. Tel pourrait être le cas, par exemple, si la police ne pouvait protéger effectivement certains citoyens contre les agressions perpétrées par des skinheads ou des groupuscules néonazis¹⁶.

30. Conformément à l'article 101 du projet de loi, une demande peut être refusée comme étant manifestement injustifiée pour un certain nombre de motifs, notamment lorsque « les allégations du demandeurs ne sont manifestement pas crédibles » (article 101, paragraphe 1). La question de la crédibilité est souvent difficile à trancher et son évaluation fait généralement intervenir un certain degré de subjectivité. De l'avis du Commissaire, le risque de prendre une décision erronée en se fondant sur la crédibilité des propos du demandeur est si élevé que l'absence de « crédibilité » ne devrait pas constituer un motif pour déclarer une demande « manifestement injustifiée ». De surcroît, le fait d'évaluer la crédibilité dans la hâte porte atteinte au principe bien établi qui consiste à accorder au demandeur le « bénéfice du doute ». La Loi sur les étrangers de 2000 actuellement en vigueur n'inclut pas la possibilité de rejeter une demande d'asile comme étant manifestement injustifiée faute de crédibilité, et l'introduction de cette disposition pourrait conduire à refuser une protection à d'authentiques réfugiés¹⁷.
31. Lorsqu'un demandeur arrive d'un pays d'asile ou d'origine sûrs, sa demande doit être traitée dans les sept jours suivant la rédaction définitive du procès-verbal d'interrogatoire et son enregistrement auprès de la Direction de l'immigration. Si la Direction ne peut traiter la demande dans les délais impartis, celle-ci doit être considérée comme manifestement injustifiée et traitée en conséquence. Le projet de loi ne prévoit pas de délais spécifiques pour la procédure accélérée lorsque la demande est jugée manifestement injustifiée. Selon des renseignements portés à la connaissance du Commissaire, il est arrivé qu'une personne attende deux ans qu'une décision intervienne.
32. Il est clair que l'évaluation de la nécessité d'accorder une protection internationale constitue une procédure complexe. Ainsi, le projet de loi gouvernemental mentionne la possibilité de se référer à la pratique des organismes internationaux de surveillance des droits de l'homme, et notamment à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant les risques de traitements inhumains. Il y est aussi indiqué que le processus d'évaluation doit également tenir compte de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Une procédure minutieuse nécessite souvent la

¹⁶ Dans ce contexte, le Commissaire voudrait rappeler la situation d'un groupe de personnes d'origine rom venu de Slovaquie orientale qui avait demandé asile à la Finlande en 1999. D'après le Bureau finlandais des réfugiés, nombre de demandeurs avaient fait état de mauvais traitements infligés par des skinheads. Cependant, en raison de la procédure accélérée, le temps avait manqué pour réunir les certificats médicaux à verser au dossier des éléments de preuve. De plus, il semblerait que des infirmières travaillant dans les centres de réception finlandais auraient indiqué à des chercheurs d'Amnesty International qu'elles avaient observé des taux de stérilisation anormalement élevés parmi les femmes de ce groupe. En dépit de quoi, les demandeurs d'asile avaient été renvoyés sans retard. Par la suite nous sont parvenues des allégations concernant la stérilisation forcée, ou sous la contrainte, de femmes roms en Slovaquie orientale, ce qui pourrait constituer un traitement inhumain ou dégradant. Voir par exemple, le rapport « *Body and Soul* » Centre for reproductive rights and Poradna organisation, 2003.

¹⁷ Rappelons que la Conclusion n° 30 du Comité exécutif du HCR de 1998 ne reconnaît pas ce motif de rejet.

consultation de différentes organisations, ce qui prend du temps. Le délai de sept jours accordé au processus de prise de décision paraît insuffisant pour analyser correctement un cas individuel à la lumière de toutes ces dispositions et de cette jurisprudence. Ceci est d'autant plus vrai que les ressources de la Direction de l'immigration sont limitées.

L'exécution des décisions de rejet et la procédure d'appel

33. Conformément au projet de loi, la décision de refus d'entrée sur le territoire prise dans le cadre de la procédure accélérée peut être exécutée dans les huit jours suivant la date à laquelle le demandeur s'est vu notifier la décision. De l'avis du Commissaire, ce délai ne permet pas au demandeur de préparer correctement son appel, avec l'aide d'un avocat et d'un traducteur-interprète. Le demandeur peut aussi souhaiter rassembler des éléments de preuve supplémentaires à l'appui de sa demande, ce qui risque de se révéler impossible dans un laps de temps aussi court. De surcroît, même si le demandeur renonce à faire appel, un délai de huit jours pour arranger son départ semble extrêmement court, en particulier s'il a attendu longtemps (parfois plus d'un an) la décision le concernant, en dépit de l'application de la disposition relative aux demandes injustifiées¹⁸.
34. L'efficacité de la procédure d'appel pose également problème. Conformément au projet de loi, le demandeur dispose de 30 jours pour introduire un recours auprès de la Cour administrative d'appel d'Helsinki contre une décision de rejet. Bien qu'ayant formé un recours, le demandeur peut être expulsé de Finlande dans le délai susmentionné de huit jours, sauf si le tribunal administratif en décide autrement¹⁹. Ainsi, une personne peut être expulsée de Finlande avant même qu'elle ait pu interjeter appel, ou avant que son appel ait été examiné. Il est évident qu'une décision prise par la Cour d'appel à l'encontre de l'expulsion présente peu d'intérêt, voire aucun, lorsque le demandeur a déjà été expulsé. En conséquence, le droit de faire appel, tel qu'il est prévu dans le projet actuel, semble sans effet.
35. Le Commissaire a déjà fait part de ses préoccupations à ce sujet lors de sa visite en Finlande de 2001, peu après que des dispositions similaires ont été introduites dans la Loi sur les étrangers de 2000. Comme le nouveau projet n'envisage pas de modifications à cet égard, les observations faites par le Commissaire à ce moment-là demeurent valables. Il souhaite donc réitérer les commentaires suivants, présentés dans le compte rendu de sa visite en Finlande²⁰ :

« [...] Il convient de tenir compte de la nécessité de mettre à disposition un droit de recours légal effectif (et non une formalité prescrite par la loi) au sens de l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, lorsqu'il est allégué que les autorités compétentes ont méconnu ou risquent de méconnaître l'un des droits garantis par la CEDH. Ce droit à un recours effectif doit être accordé à tous ceux qui souhaitent contester une décision de refus d'entrée sur le territoire ou un ordre

¹⁸ Selon des renseignements obtenus auprès de l'organisation qui fournit l'aide judiciaire aux demandeurs d'asile, la durée moyenne du processus de prise de décision est toujours d'un an, et l'introduction de la procédure accélérée n'a pas modifié ces délais moyens.

¹⁹ En vertu de la loi qui demeurerait en vigueur au début de l'année 2000, tout ordre d'expulsion doit être approuvé par le tribunal administratif avant exécution.

²⁰ Rapport de M. Alvaro Gil-Robles, Commissaire aux Droits de l'Homme, concernant sa visite en Finlande du 4 au 7 juin 2001 à l'intention du Comité des ministres et de l'Assemblée parlementaire, 18 septembre 2001 (CommDH (2001) 7).

CommDH(2003)13

d'expulsion. Au moins dans le cas de violations alléguées des articles 2 et 3 de la CEDH, un tel recours doit avoir pour effet de suspendre l'exécution de l'ordre d'expulsion ou de renvoi. »

36. Le Commissaire souhaite en outre rappeler une recommandation du Comité des ministres concernant le droit des demandeurs d'asile déboutés à un recours effectif contre les décisions d'expulsion, dans laquelle il est notamment déclaré qu'un « recours porté devant une instance nationale sera considéré comme effectif si [...] l'exécution de l'ordre d'expulsion est suspendu dans l'attente d'une décision prise en vertu de l'article 2.2²¹ ».
37. A propos des autres obligations liées aux procédures d'expulsion, le Commissaire souhaite renvoyer le lecteur à sa Recommandation concernant les droits des étrangers qui entrent sur le territoire d'un État membre du Conseil de l'Europe et l'exécution des ordres d'expulsion²².

Recommandations du Commissaire

À propos des procédures accélérées

38. Dans chaque cas, il convient de donner pleinement effet au principe important de l'approche individualisée, requise par la Convention européenne des droits de l'homme. Même lorsqu'il arrive d'un « pays d'origine sûr » ou d'un « pays d'asile sûr », le demandeur d'asile doit se voir accorder la possibilité d'être entendu par un spécialiste et d'expliquer pourquoi, dans sa situation particulière, le pays en question ne peut être considéré comme « sûr », et il doit être pleinement tenu compte de ces considérations au moment de trancher. En particulier, le Commissaire souhaite faire les recommandations suivantes :

- Il convient de s'assurer que les personnes qui conduisent les interrogatoires et prennent les décisions soient informées de ce qui peut constituer un acte de torture ou un traitement inhumain ou dégradant et de la manière dont les interrogatoires de victimes potentielles doivent être conduits ;
- Il convient d'harmoniser les motifs permettant de déclarer une demande « manifestement injustifiée » et la définition de ce qu'est un « pays d'asile sûr » avec les engagements pris par la Finlande au sein du Comité exécutif du Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Ceci signifie notamment que la crédibilité ne devrait pas constituer un motif permettant de déclarer une demande manifestement injustifiée, et que des critères supplémentaires doivent compléter l'évaluation du degré de « sûreté » d'un pays ;

²¹ Recommandation n° R (98) 13 du Comité des ministres adressée aux Etats membres concernant le droit des demandeurs d'asile déboutés à un recours effectif contre les ordres d'expulsion dans le cadre de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme, 18 septembre 1998.

²² Recommandation du 19 septembre 2001, CommDH/Rec(2001)1.

- Le délai dans lequel doit être tranchée la demande concernant un « pays sûr » (sept jours) devrait être prolongé afin d'accorder suffisamment de temps pour évaluer tous les faits se rapportant à la requête et d'en faire l'analyse à la lumière des obligations internationales relatives aux droits de l'homme et d'informations sur la situation économique du pays ;
- Le délai d'exécution de la décision de refus d'entrée sur le territoire (huit jours) devrait être prolongé afin d'accorder suffisamment de temps et de moyens au demandeur pour préparer son appel, notamment en lui accordant une aide judiciaire et linguistique appropriée ;
- Il convient de s'assurer que la décision de refus d'entrée sur le territoire n'est pas exécutée tant que le délai prévu pour interjeter appel n'est pas expiré ;
- Il convient de s'assurer que l'appel a un effet suspensif automatique sur l'exécution de la décision de refus d'entrée sur le territoire, à moins que le tribunal saisi de l'appel n'en décide autrement.

À propos des autres questions liées à la protection internationale

39. Les critères d'octroi de l'asile définis dans le projet d'article 87 sont identiques à la définition du réfugié contenue dans la Convention de l'ONU relative au statut des réfugiés (1951). Le Commissaire se réjouit de voir expliqué, dans le projet du Gouvernement, que les persécutions sexistes contre les femmes et les persécutions pour des questions de préférences sexuelles peuvent relever du concept « d'appartenance à un groupe social particulier ». Il est important que cette interprétation du concept « d'appartenance à un groupe social particulier » soit largement diffusée parmi ceux qui décident de l'issue des demandes d'asile, au moyen, par exemple, de circulaires administratives ou de manuels.
40. Le Commissaire se réjouit que la situation particulière des enfants soit reconnue à l'article 6 du projet de loi, qui exige la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, en incluant une disposition sur le droit des enfants à être entendus chaque fois qu'une décision les concernant directement doit être prise. Il y est également prévu que les décisions concernant les enfants soient prises promptement.
41. Il importe de donner pleinement effet à cette disposition générale dans les dispositions détaillées de la loi, en particulier lorsque des enfants séparés sont en cause. Dans ce contexte, le Commissaire recommande ce qui suit :
- les dispositions concernant la réunification familiale d'enfants séparés doivent accorder la priorité à la réunification familiale en Finlande, si l'intérêt supérieur de l'enfant le commande ;
 - les frères et sœurs âgés de moins de 18 ans d'un enfant séparé doivent être considérés comme des membres de la famille aux fins de réunification ;

CommDH(2003)13

- il convient de s'assurer que les enfants séparés ne soient pas soumis à des procédures accélérées.

42. D'après les renseignements dont dispose le Commissaire, le taux de reconnaissance du statut de réfugié au titre de la Convention de 1951 est très faible en Finlande, puisqu'il varie entre 0,2 et 1 %, alors que le nombre de demandeurs d'asile ayant obtenu un permis de séjour pour les protéger à d'autres titres est notablement plus important. Il convient de rappeler que les droits découlant de ces autres statuts de protection sont moins étendus que ceux accordés aux réfugiés reconnus. C'est pourquoi le Commissaire souligne l'importance de réexaminer les critères très stricts qui semblent être appliqués à l'octroi du statut de réfugié au titre de la Convention de 1951.