

Groupe d'appui à la capacité d'asile

Note de discussion

Problématique

1. De nombreux États ont d'ores et déjà mis sur place des régimes nationaux d'asile et de détermination du statut de réfugié (DSR) afin d'identifier les personnes sollicitant une protection internationale sur leur territoire. En dépit des résultats obtenus, certains régimes d'asile nationaux se heurtent à des difficultés, notamment pour faire face au nombre grandissant d'arrivées, pour dûment mettre en œuvre les approches collectives, pour s'adapter aux mouvements mixtes ou encore pour tirer le meilleur parti des effectifs et des autres ressources. Certains États n'ont en revanche pas encore mis en place de régime national d'asile et de DSR et pour d'autres, la mise sur pied d'un tel régime ne fait que commencer et nécessite un appui propre à en renforcer l'efficacité conformément aux normes internationales.
2. Les défis rencontrés en ce qui concerne les régimes d'asile nationaux sont le plus souvent dues à l'insuffisance des capacités, et ceci à bien des égards, que ce soit au niveau individuel (les connaissances, les compétences et l'efficacité des effectifs, par exemple), organisationnel (les réglementations, l'encadrement, les dispositifs), ou encore en raison du contexte (politique et juridique, notamment). S'ils ne sont pas efficacement résolus par le biais de projets et d'initiatives ciblés de renforcement des capacités, ces défis risquent de donner lieu à une augmentation des coûts, à la mise en instance de nombreux dossiers ainsi qu'à une protection insuffisante des demandeurs d'asile.

Vocation du Groupe d'appui à la capacité d'asile

3. Le HCR plaide depuis de nombreuses années en faveur de la mise en place de régimes d'asile nationaux et d'initiatives régionales permettant d'assurer une certaine cohérence dans ce domaine, ainsi que pour leur renforcement. Cette démarche découle du rôle de supervision assuré par le Haut-Commissariat dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et repose sur l'idée selon laquelle les États ont un rôle primordial à jouer en matière de protection des personnes sollicitant une protection internationale sur leur territoire, ce qui rend nécessaire la mise en place d'un régime de DSR.
4. La section intitulée « Identifier les besoins de protection internationale » du Pacte mondial sur les réfugiés prévoit au paragraphe 62 la mise en place d'un Groupe d'appui à la capacité d'asile (ACSG) destiné à aider les États, dans le cadre de leur action globale en faveur des réfugiés, à mettre en place **des régimes d'asile nationaux équitables, efficaces, adaptables et opérant avec intégrité**, dans le cadre de leur action globale pour les réfugiés¹. Ce groupe d'appui sera **mis en place par le HCR** en vue de renforcer ou de compléter l'aide déjà fournie en matière de capacité d'asile et tâchera par ailleurs d'assurer une meilleure coordination des accords bilatéraux ou multilatéraux en vigueur. Il permettra au HCR de s'acquitter de son rôle de coordination et d'apporter ainsi un soutien plus efficace et mieux ciblé aux diverses parties prenantes des régimes nationaux d'asile et de DSR. Il tiendra dûment compte des **diversités**

¹ Voir également HCR, *Non-paper on the Asylum Capacity Support Group*, 4 juin 2018, à l'adresse suivante : <https://www.unhcr.org/publications/legal/5b1558104/non-paper-asylum-capacity-support-group-4-june-2018.html>.

régionales et s'appuiera sur les engagements souscrits dans le cadre du Forum mondial sur les réfugiés (GRF).

5. Le ACSG est un instrument destiné à renforcer les capacités des régimes d'asile nationaux de façon à ce que les États soient dotés des moyens leur permettant d'**identifier sans délai** les personnes ayant besoin d'une protection internationale. Il s'appuiera sur les initiatives bilatérales et multilatérales en cours, telles que les initiatives d'assurance qualité, et servira de cadre pour structurer les projets de renforcement des capacités des régimes d'asile dans différents pays, en s'efforçant d'apporter des améliorations au regard des quatre critères constitutifs d'un régime d'asile performant, à savoir : **l'équité, l'efficacité, l'adaptabilité et l'intégrité.**
6. Le groupe sera doté d'un cadre permettant **1) d'améliorer et d'harmoniser l'appui au renforcement des capacités des régimes d'asile nationaux tout en assurant une coordination efficace en la matière ; 2) d'en faire un mécanisme flexible et pratique permettant de rassembler les acteurs intéressés de façon à faire correspondre au mieux l'appui fourni aux besoins.** À ces fins, le groupe pourra au besoin tenir des réunions thématiques ou régionales. Le Pacte mondial sur les réfugiés prévoit un certain nombre d'arrangements en faveur de contributions plus équitables, plus soutenues et plus prévisibles entre les États et les autres parties intéressées, tout en encourageant la recherche de solutions, notamment par le biais d'une assistance aux pays d'origine, si nécessaire.

Domaines d'intervention

7. En tenant dûment compte des diversités géographiques, le HCR continuera au cours de l'année 2019 à appuyer les projets et les initiatives qui visent à combler les lacunes des régimes d'asile nationaux et à améliorer un ou plusieurs aspects liés à **l'équité, l'efficacité, l'adaptabilité ou l'intégrité**, qu'il s'agisse d'initiatives en cours ou récemment engagées. Les projets et les initiatives conformes aux critères définis dans le cadre des attributions dudit groupe seront susceptibles de bénéficier du concours de celui-ci.
8. Afin de mener à bien ce processus, le HCR aidera les États à procéder à l'examen de leurs régimes d'asile et de DSR au moyen du recensement des principales lacunes en matière de capacités ainsi que des solutions possibles en faveur du recours à des pratiques recommandables. Le Haut-Commissariat s'emploiera par ailleurs à désigner les États ou autres parties prenantes dotés de compétences dans des domaines permettant de combler ces lacunes en matière de capacités.
9. La tâche du HCR consistera par la suite à accorder les lacunes en matière de capacités avec les propositions d'appui au renforcement des capacités faites par d'autres parties prenantes, au niveau bilatéral ou multilatéral et de manière ciblée, notamment au moyen des mécanismes nationaux ou régionaux en vigueur, le cas échéant. Une fois sur pied, le ACSG s'efforcera d'obtenir encore davantage de soutien en faveur de ce type d'initiatives par le biais d'engagements souscrits dans le cadre du Forum mondial sur les réfugiés. Il est proposé dans les paragraphes qui suivent des exemples concrets de projets et d'initiatives susceptibles d'être soutenus par le groupe à la capacité d'asile et qui peuvent être mis en œuvre au titre de chaque rubrique thématique :

Équité

10. L'équité d'un régime d'asile est particulièrement facilitée lorsqu'il existe des autorités centralisées et distinctes clairement définies, établies par la loi et chargées d'examiner les

demandes d'asile en première et deuxième instance (en appel) et de se prononcer à ce sujet. L'équité est également renforcée lorsque les procédures d'asile prévoient de solides garanties procédurales et que les dispositions juridiques voulues sont appliquées par des professionnels et des spécialistes.

11. En 2019, dans le cadre de sa première initiative, le ACSG s'emploiera à inventorier les projets et les activités visant à établir des dispositions juridiques ou un cadre d'action en faveur de la mise en place d'un régime national d'asile en adéquation avec les normes internationales et assortis de précisions concernant les infrastructures, le personnel et les ressources. Pour ce qui est des États qui ne disposent pas encore d'une autorité d'appel en première instance indépendante, le groupe participera à sa création ou à sa mise en œuvre.
12. Il accordera par ailleurs la priorité aux projets menés en faveur de l'équité dans le cadre de la procédure de DSR en appuyant les institutions à professionnaliser leurs effectifs par le biais de la création de postes dédiés et permanents dans la fonction publique ou bien en modifiant les structures juridiques ou en les établissant de façon à ce que les décisions soient prises par des agents dédiés et spécialisés. Il pourrait également s'agir dans le cadre de ce type de projets d'élaborer des ressources communes pour la formation initiale du personnel ou d'autres activités de formation, en ce qui concerne par exemple les techniques d'entretien, la recherche de renseignements sur le pays d'origine, le problème de l'exclusion ou le travail avec les interprètes.
13. Par ailleurs, le ACSG recensera les projets permettant de renforcer les garanties d'une procédure régulière accordées aux demandeurs d'asile, notamment par le biais d'un accès facilité à l'aide et à la représentation juridiques au cours de la procédure d'asile.

Efficacité

14. Un système efficace de DSR permet aux États d'identifier et d'aider sans délai les personnes qui ont besoin d'une protection internationale, tout en veillant à ce que les personnes non concernées soient également rapidement repérées et retirées du système de DSR. L'efficacité du régime d'asile est également cruciale en ce qui concerne la planification des mesures d'urgence ainsi que la prévention ou la limitation des dossiers en instance. De nombreux facteurs contribuent à l'efficacité, tant au niveau organisationnel (en veillant par exemple aux compétences des ressources humaines et à l'adéquation des procédures administratives) qu'institutionnel (en adoptant par exemple un modèle de prise de décision individuelle ou en décentralisant le pouvoir décisionnel par le biais d'une révision du cadre juridique ou réglementaire), ou encore au niveau du traitement des demandes (en choisissant de façon appropriée et en appliquant des méthodes différenciées en la matière, telles que les procédures collectives ou les **procédures simplifiées ou accélérées**).
15. En 2019, dans le cadre de sa première initiative, le groupe accordera la priorité aux projets et aux initiatives qui permettent d'améliorer l'efficacité des procédures administratives des régimes de DSR, notamment en matière de planification, de gestion des demandes et des dossiers et de caractérisation des cas. Les projets en question sont ceux qui visent à rendre ces procédures plus efficaces et à éviter les retards dans le traitement des demandes, mais aussi ceux qui encouragent les bonnes pratiques permettant de résorber les arriérés en les constatant et en les caractérisant, en préparant les dossiers au moyen de modalités appropriées de traitement des demandes et en élaborant des protocoles de planification efficaces. Il pourra s'agir dans certains cas d'assurer un soutien concernant les bases de

données électroniques, le suivi informatisé des demandes ou les moyens matériels requis pour les entretiens et l'archivage.

16. En matière d'efficacité, la priorité sera également accordée à l'appui à l'élaboration de méthodes appropriées de traitement des dossiers permettant de gagner du temps. Il s'agit notamment à cet égard **d'encourager le recours à la reconnaissance basée sur l'appartenance à un groupe pour les cas qui s'y prêtent ou la mise en place d'outils en faveur d'un traitement simplifié ou accéléré des dossiers.**

Adaptabilité

17. Il faut entendre par adaptabilité la capacité à s'acquitter de ses fonctions dans des conditions non encore advenues, ainsi qu'à s'adapter tout en innovant afin de satisfaire des besoins anticipés ou des besoins inattendus et imprévisibles. Les situations peuvent changer, et parfois brusquement, tant en ce qui concerne le nombre de nouveaux demandeurs d'asile que les caractéristiques d'un cas particulier. Il importe, par conséquent, que **le régime d'asile ou de DSR puisse être adapté de manière à réduire au mieux les risques d'accumulation de cas en instance, ce qui peut compromettre les chances des intéressés d'obtenir l'asile et de bénéficier des droits qui y sont associés.** De nombreux aspects peuvent être envisagés sous l'angle de l'adaptabilité : il peut s'agir d'une hiérarchisation clairement établie des changements d'orientation, de la polyvalence des effectifs ou de l'existence d'un cadre juridique permettant le recours à des méthodes de traitement des demandes collectives ou simplifiées.
18. Afin d'accroître l'adaptabilité des régimes d'asile, le ACSG apportera son soutien aux projets et aux initiatives qui visent à ce que des mécanismes efficaces et rapides soient mis en place afin de pouvoir modifier les méthodes de traitement des dossiers, tels que la reconnaissance basée sur l'appartenance à un groupe ou la DSR simplifiée pour les cas qui s'y prêtent.
19. Le groupe pourra également s'intéresser aux projets multilatéraux menés en faveur des effectifs mobilisés en situation de crise, lesquels peuvent consister à proposer des modules de formation type aux nouveaux recrutés et interprètes ou à faire appel à des candidats présélectionnés et spécialisés dans des domaines précis dans le cadre des interventions d'urgence.

Intégrité

20. Le concept d'intégrité repose sur la transparence et la légitimité de l'instance, du processus, de la décision prise et de l'agent qui statue. Un régime d'asile intègre est exempt de fraude et de corruption, permet de fournir des renseignements clairs aux demandeurs d'asile et se caractérise par la cohérence et l'uniformité de ses procédures.
21. En 2019, dans le cadre de sa première initiative, le ACSG accordera la priorité aux projets qui permettent de s'assurer qu'il existe une séparation claire des tâches au sein du processus décisionnel en matière de DSR et qui sont dotés des structures de contrôle voulues pour prévenir les irrégularités.
22. Le groupe s'intéressera également en priorité aux projets qui mobilisent les nouvelles technologies ou tout autre moyen de communication permettant d'exposer la procédure d'asile aux intéressés ainsi qu'au grand public et de clarifier le processus décisionnel ou les modalités d'accès à l'aide juridique.

Termes de Référence :

23. Le bref exposé des **termes de références** qui figure en annexe donne un aperçu du fonctionnement du mécanisme de coordination de l'appui au renforcement des capacités dont est chargé le Groupe d'Appui à la capacité d'asile. Par le biais du processus d'engagement qui sera entrepris fin 2019 dans le cadre du premier Forum mondial sur les réfugiés, les États et autres entités seront invités à soutenir les activités du groupe en s'engageant à améliorer leur propre régime national d'asile ou à apporter leur concours à d'autres pays.
24. Le présent exposé sommaire des attributions du Groupe d'appui est appelé à être étoffé courant 2019 en fonction des activités menées sur le terrain et des échanges avec les parties intéressées.

Avril 2019

Groupe d'Appui à la Capacité d'Asile

Exposé sommaire de Termes de Référence

- Le Groupe d'appui à la capacité d'asile (ACSG) constituera un mécanisme d'entraide en faveur du renfort des capacités des régimes d'asile nationaux visant à veiller à ce que les États disposent de mesures efficaces permettant d'identifier sans délai les personnes ayant besoin d'une protection internationale.
- Placé sous la coordination du HCR, le ACSG est destiné à aider les États à avoir recours à des méthodes efficaces pour déterminer les capacités qui font défaut à leurs régimes nationaux de détermination du statut de réfugié (DSR) et qui nuisent à l'équité, à l'efficacité, à l'adaptabilité ou à l'intégrité de ces régimes. Dans le cadre de ce processus d'évaluation, les États seront invités à indiquer les mesures qu'ils comptent adopter pour combler ces lacunes ainsi que le type d'expertise technique ou toute autre forme d'aide qu'ils souhaitent obtenir de la part dudit groupe.
- Le Groupe d'appui à la capacité d'asile constituera le mécanisme par le biais duquel les demandes d'assistance seront coordonnées avec des propositions d'appui correspondantes de la part des États et autres parties prenantes disposant des compétences et des ressources nécessaires, ce qui permettra de renforcer, d'harmoniser et d'améliorer la coordination du soutien au renforcement des capacités des régimes nationaux d'asile. Les États dotés des compétences et des ressources nécessaires seront invités à répondre aux demandes d'appui en s'y engageant lors des Forums mondiaux sur les réfugiés et des réunions périodiques du groupe.
- Le ACSG n'a pas vocation à remplacer d'autres mécanismes d'aide bilatérale ou multilatérale en faveur des États pour le renfort des capacités des régimes nationaux d'asiles, tels que les initiatives d'assurance qualité ou les accords déjà en vigueur. Les initiatives de ce type qui consistent à apporter une aide aux États peuvent éventuellement s'inscrire dans le cadre des activités du Groupe d'appui ou bien être menées de façon complémentaire. Le groupe veillera toutefois à assurer la coordination des initiatives entreprises dans ce domaine en faveur d'une plus grande efficacité et d'une meilleure utilisation des ressources.
- Une fois mis sur pied, le ACSG tiendra des réunions périodiques consacrées aux situations ou aux questions thématiques relatives aux régimes nationaux d'asile ou de DSR, selon que de besoin.