



COMMISSION NATIONALE
CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

DÉCLARATION

Déclaration sur la situation des personnes afghanes

*adoptée à l'unanimité
lors de l'assemblée plénière le 30 septembre 2021*

1. Certaines mesures imposées par le régime des talibans depuis leur prise de pouvoir à Kaboul démontrent déjà, et laissent craindre pour l'avenir, des pratiques attentatoires aux droits fondamentaux ainsi que des violences et des persécutions à l'égard d'une partie importante de la population en Afghanistan. En conséquence, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) estime nécessaire et urgent d'interpeler les autorités françaises. Au regard de l'engagement passé de la France dans ce pays, elle se doit de mettre en œuvre des politiques efficaces de protection et d'accueil des personnes afghanes cherchant à rejoindre le territoire national ou déjà présentes sur celui-ci. De plus, elle doit prendre des initiatives aux niveaux européen et onusien pour répondre aux enjeux de protection des droits de l'homme ainsi qu'aux enjeux humanitaires.

2. Le 16 août dernier, le Président de la République s'est exprimé sur la situation en Afghanistan, annonçant sa priorité de mettre en sécurité tous les Afghans ayant travaillé pour la France et rappelant que « l'honneur de la France » est d'aider les « nombreux afghans, défenseurs des droits, artistes, journalistes, militants (...) menacés en raison de leur engagement »¹. Si la CNCDH salue l'engagement du Président de la République « de faire son devoir pour protéger celles et ceux qui sont les plus menacés », elle déplore le lien établi avec la notion de « flux migratoires irréguliers importants », totalement distincte du droit d'asile garanti par le droit international², européen³ et constitutionnel⁴. Elle insiste sur l'impérieuse nécessité d'éviter toute confusion entre droit d'asile et immigration irrégulière⁵. La CNCDH

rappelle que l'exigence constitutionnelle d'effectivité du droit fondamental d'asile ne permet pas d'en réduire la portée⁶. Selon la CNCDH, cette exigence implique aussi un devoir d'éducation et de sensibilisation des citoyens, tout particulièrement dans le climat de défiance, voire de rejet, entretenu par certains.

1. La protection des personnes exilées afghanes

3. La CNCDH partage les vives préoccupations du Haut-Commissariat aux réfugiés des Nations Unies (HCR) sur les risques d'atteintes aux droits fondamentaux « en particulier les femmes et les jeunes filles ainsi que les citoyens afghans considérés par les Talibans comme ayant ou ayant eu des liens avec le Gouvernement afghan, les forces internationales en Afghanistan ou les organisations internationales dans le pays »⁷.

4. Dans le contexte nouveau créé par la prise du pouvoir par les talibans, la CNCDH appelle les autorités publiques françaises à mettre en œuvre une politique de protection renforcée et efficace. Au début du mois d'août 2021, 41 000 personnes afghanes bénéficiaient de la protection internationale accordée par l'OFPRA et la CNDA (statut de réfugié ou protection subsidiaire) en France. On estime actuellement à 20 000 le nombre des demandes d'asile afghanes en instance, dont 10 000 personnes faisant l'objet d'une procédure prévue par le règlement Dublin qui ne leur permet pas de saisir les organes français de détermination de l'asile.

5. Le changement drastique des conditions d'accès aux droits et libertés fondamentaux en Afghanistan doit conduire les pouvoirs publics à reconnaître les besoins de protection pour celles et ceux qui la sollicitent et à mettre fin aux expulsions vers l'Afghanistan en vertu du principe de non-refoulement. Selon les différentes situations dans

1 Présidence de la République, Allocution relative à la situation en Afghanistan, 16 août 2021, disponible sur : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/08/16/allocution-relative-a-la-situation-en-afghanistan> ; 2600 Personnes ont été évacuées par la France entre le 15 août et le 13 septembre. Voir. France diplomatie, Accueil en France des personnes évacuées d'Afghanistan - Vol d'évacuation du 13 septembre 2021, disponible sur : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/afghanistan/evenements/article/accueil-en-france-des-personnes-evacuees-d-afghanistan-vol-d-evacuation-du-13>

2 Convention de Genève sur les réfugiés, 28 juillet 1951.

3 Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, 7 décembre 2000, article 18.

4 Constitution de 1946, Préambule, 4ème alinéa.

5 Présidence de la République, Allocution relative à la situation en Afghanistan, 16 août 2021, disponible sur : <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/08/16/allocution-relative-a-la-situation-en-afghanistan> ; 2600 Personnes ont été évacuées par la France entre le 15 août et le 13 septembre. Voir. France diplomatie, Accueil en France des personnes évacuées

d'Afghanistan - Vol d'évacuation du 13 septembre 2021, disponible sur : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/afghanistan/evenements/article/accueil-en-france-des-personnes-evacuees-d-afghanistan-vol-d-evacuation-du-13>

6 Cons. const., 13 août 1993, n° 93-325 DC ; Cons. const., 22 avril 1997, n° 97-389 DC ; §81 : « s'agissant d'un droit fondamental dont la reconnaissance détermine l'exercice par les personnes concernées des libertés et droits reconnus de façon générale aux étrangers résidant sur le territoire par la Constitution, la loi ne peut en réglementer les conditions qu'en vue de le rendre plus effectif ».

7 UNHCR, Août 2021, Position du HCR sur les retours en Afghanistan.

lesquelles se retrouvent les personnes sur leur chemin d'exil, les réponses à apporter sont diverses, mais toutes revêtent un caractère d'urgence.

6. En premier lieu, pour celles et ceux actuellement présents sur le territoire français, après bien souvent des parcours d'errance et d'attente, la CNCNDH demande, à l'instar de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe⁸, de permettre un réexamen de leur situation en raison du « changement de circonstances » : ouverture de procédures de réexamen des demandes d'asile pour celles et ceux qui ont été déboutés par l'OFPRA et la CNDA, suspension des arrêtés de transfert vers d'autres pays européens en application de la procédure prévue par le règlement Dublin III⁹. La CNCNDH appelle enfin au rétablissement systématique des conditions matérielles d'accueil pour toute personne afghane « dublinée ». La CNCNDH insiste, à l'instar du HCR¹⁰, sur la cessation des renvois vers l'Afghanistan que ce soit directement ou indirectement par le transfert vers des États européens pratiquant des renvois vers l'Afghanistan.

7. En deuxième lieu, la CNCNDH rappelle que la protection de la Convention de Genève est prioritaire par rapport à la protection subsidiaire et demande ainsi aux autorités françaises de l'interpréter d'une manière conforme à l'évolution de la situation en Afghanistan.

8. En troisième lieu, pour les personnes afghanes qui veulent ou doivent fuir leur pays où leur vie est en danger, la priorité doit être de faciliter leur évacuation en urgence, la délivrance de visas (y compris de manière dématérialisée et en augmentant les postes consulaires concernés et les services centraux) et leur accueil digne sur le territoire français. La CNCNDH demande l'extension de la compétence des consulats de France dans les pays limitrophes de l'Afghanistan afin qu'ils puissent, à l'instar des services consulaires français à Téhéran et à New Delhi, délivrer des visas aux ressortissants afghans. Dans ce but, ces services devraient être renforcés par des effectifs supplémentaires permettant à un plus grand nombre de dossiers d'être instruits avec une simplification des justificatifs d'état civil à produire¹¹. Par ailleurs, la CNCNDH rappelle l'intérêt de la protection temporaire prévue par la directive 2001/55/CE¹².

9. En quatrième lieu, pour les familles afghanes protégées par la France (41 000 réfugiés actuellement), le

droit à la réunification familiale doit être rendu pleinement effectif comme l'exige la législation nationale¹³. Or, quelques 3 500 demandes de visas de réunification familiale sont en attente d'enregistrement ou d'instruction depuis plusieurs années. Des centaines d'autres viennent d'être déposées auprès du centre de crise du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères sans qu'aucun suivi ne soit pour l'instant assuré. Dans un contexte où ces familles sont menacées par les talibans en raison de leurs liens avec des personnes exilées, la CNCNDH exhorte les pouvoirs publics à rattraper d'urgence leur retard dans l'enregistrement et le traitement des demandes de visa présentées au titre de la réunification familiale, retard accentué par la fermeture des postes consulaires à Kaboul puis à Islamabad¹⁴. Concernant les familles disposant d'ores et déjà de leurs visas de réunification familiale, la CNCNDH recommande aux autorités de prendre toutes les mesures possibles afin qu'elles aient la possibilité de rejoindre la France sans délai. Concernant les familles dont la demande de réunification familiale est en cours d'instruction, la CNCNDH demande aux autorités la simplification des exigences en matière de documents requis, en particulier concernant l'état civil et la délivrance urgente de visas. Enfin, s'agissant des familles qui n'ont pas encore déposé de demande, une procédure d'urgence élargissant les critères habituels devrait être mise en place en raison de leurs vulnérabilités et de leur dépendance à l'égard des personnes réfugiées qu'elles rejoignent pour permettre leur identification, leur protection et leur évacuation dans les plus brefs délais devrait être mise en place.

10. En dernier lieu, la CNCNDH recommande que l'accès au dispositif national d'accueil, notamment l'hébergement, soit effectivement assuré. Ce dispositif étant structurellement sous-dimensionné, elle appelle à la création de places d'hébergement supplémentaires.

11. Elle demande également au gouvernement français d'augmenter son programme de réinstallation depuis les États voisins où vivent déjà des milliers de réfugiés afghans, lesquels ne pourront faire seuls l'effort d'accueillir les Afghanes et Afghans recherchant une protection.

12. Enfin, les défenseurs des droits de l'homme, ainsi que l'ensemble des personnes afghanes exposées à des risques de persécution par le régime taliban et qui souhaitent solliciter l'asile en France, doivent pouvoir bénéficier d'une protection. Elle souligne la situation extrêmement préoccupante des syndicalistes¹⁵. Elle demande qu'une l'attention particulière à apporter aux membres de la Commission afghane indépendante des droits de l'homme¹⁶, expressément pris pour cible par les talibans du fait de

8 Commissaire aux droits de l'homme, 30 août 2021, Déclaration : Face à l'arrivée d'Afghans en quête de sécurité, les États membres du Conseil de l'Europe ne doivent pas négliger la protection des droits de l'homme, disponible sur https://www.coe.int/fr/web/commissioner/-in-their-response-to-afghans-seeking-safety-council-of-europe-member-states-should-not-undermine-human-rights-protections#105536730_888376_True.

9 Règlement de l'Union européenne n°604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, dit règlement Dublin III, fixe le principe selon lequel un seul État est responsable de l'examen d'une demande d'asile si le demandeur circule ou se déplace d'un État vers un autre. Pour ce faire, la CNCNDH réclame l'activation de la clause discrétionnaire du règlement Dublin III permettant à la France de traiter les demandes d'asile de personnes passées par d'autres pays européens, compte tenu du changement de circonstances en Afghanistan.

10 UNHCR, Août 2021, Position du HCR sur les retours en Afghanistan.

11 La CNCNDH signale l'intérêt de la note, mise à jour en continu, publiée par le GISTI : « Information à l'intention des Afghanes et Afghans en quête de protection en France », disponible sur : <https://www.gisti.org/spip.php?article6645>.

12 Dont l'objectif est « d'instaurer des normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées en provenance de pays tiers qui ne peuvent rentrer dans leur pays d'origine, et de contribuer à un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de l'accueil ».

13 Articles L561-2 et suivants, articles R411-1 et suivants du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

14 Conseil d'État, ordonnance du 8 septembre 2021, n°455751, § 7 : « Il résulte de l'instruction et des échanges à l'audience que la cessation de l'activité des postes consulaires à Kaboul puis à Islamabad pour des raisons sécuritaires, combinée avec les perturbations liées à la crise sanitaire, ont conduit à prendre un retard considérable, qui concernerait plus de 3500 dossiers, dans l'enregistrement et l'instruction des demandes de visa présentées, pour certaines depuis plusieurs années, par les membres de familles de ressortissants afghans pouvant bénéficier de la réunification familiale ».

15 Ainsi, la principale organisation syndicale afghane l'Union nationale des travailleurs d'Afghanistan (NUAWE) compte 160 000 membres dont 23 000 femmes. Créé en 1967, elle a été interdite entre 1996 et 2001 lorsque les talibans ont été au pouvoir dans le pays.

16 CNCNDH, Communiqué de presse du 17 août 2021, disponible ici : <https://www.cncndh.fr/fr/publications/la-cncndh-se-mobilise-pour-la-commission-afghane-des-droits-de-lhomme>.

leur engagement¹⁷. Le gouvernement français avait assuré courant août qu'un « effort exceptionnel » était en cours pour accueillir ces personnes sur le territoire¹⁸. La CNCDH appelle à ce que cet effort se poursuive.

2. La réponse française diplomatique et humanitaire

13. Au niveau européen, la CNCDH recommande que, lors de sa présidence tournante du Conseil de l'Union européenne, la France prenne des initiatives visant d'une part à encourager les États de l'Union à partager les responsabilités de l'accueil et de la protection des Afghanes et Afghans arrivant sur le sol européen et, d'autre part, à parvenir à un engagement des États à suspendre les renvois de personnes afghanes dans leur pays où elles risquent désormais leur vie, des actes de torture ainsi que des traitements cruels, inhumains ou dégradants, et ce en application des obligations internationales des ces États¹⁹.

14. De plus, la CNCDH réclame que tout soit fait pour mettre en œuvre la proposition de règlement du Parlement européen portant création d'un visa humanitaire européen²⁰, et assurer la mise en place de couloirs humanitaires permettant aux Afghanes et Afghans désireux de demander l'asile de parvenir en toute sécurité sur le territoire européen.

15. Au niveau onusien, le Conseil de Sécurité²¹, le Secrétaire général²², la Haut-Commissaire aux droits de l'homme²³ ou encore plusieurs procédures spéciales²⁴ ont fermement condamné les atteintes portées aux droits de l'homme en Afghanistan. Le Conseil des droits de l'homme, réuni en urgence le 24 août 2021, a adopté une résolution par laquelle il s'est déclaré préoccupé par les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire²⁵ et a demandé à toutes les parties de respecter le droit international, y compris « le droit à la liberté de circulation et la liberté de quitter le pays »²⁶.

17 Amnesty International, Afghanistan : comment les talibans s'attaquent aux droits humains, 22 septembre 2021, disponible sur : <https://www.amnesty.fr/liberte-d-expression/actualites/afghanistan-comment-les-talibans-attaquent-droits-humains>.

18 Mediapart, Afghanistan: la France promet « un effort exceptionnel » pour accueillir des défenseurs des droits humains, 13 août 2021, disponible sur : <https://www.mediapart.fr/journal/fil-dactualites/130821/afghanistan-la-france-promet-un-effort-exceptionnel-pour-accueillir-des-defenseurs-des-droits-hum?onglet=full>.

19 Voir notamment *Convention de Genève de 1951*, article 33 ; *Convention des Nations Unies contre la torture*, article 3.

20 Union Européenne, Résolution du Parlement contenant des recommandations à la Commission sur les visas humanitaires, 2018/2273, 11 décembre 2018.

21 Résolution 2593(2021) adoptée le 30 août 2021, S/RES/2593(2021), La situation en Afghanistan, § 5.

22 V. ONU Info, « Afghanistan : António Guterres exhorte les Talibans à cesser immédiatement leur offensive », 13 août 2021, disponible sur : <https://news.un.org/fr/story/2021/08/1101712>.

23 V. ONU Info, « Afghanistan : 'une ligne rouge fondamentale sera le traitement des femmes et des filles par les Talibans' - Michelle Bachelet », 24 août 2021, disponible sur : <https://news.un.org/fr/story/2021/08/1102312>.

24 V. par exemple OHCHR Media centre, « Afghanistan: UN experts urge swift global action to protect human rights and prevent 'civilian slaughter' », 16 août 2021, disponible sur : <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27384&LangID=E>

25 Résolution S-31/1 du Conseil adoptée le 24 août 2021, A/HRC/RES/S-31/1, Renforcement de la promotion et de la protection des droits de l'homme en Afghanistan, § 1.

26 Résolution S-31/1 du Conseil adoptée le 24 août 2021, A/HRC/RES/S-31/1, Renforcement de la promotion et de la protection des droits de l'homme en Afghanistan, § 3.

16. La CNCDH estime que cette résolution est très en deçà des attentes face à la gravité de la situation. Elle recommande donc à la France, en tant qu'État membre du Conseil des droits de l'homme, de mener les consultations requises en vue de la création urgente d'une commission indépendante chargée d'enquêter sur les violations des droits de l'homme et du droit international humanitaire et d'établir les responsabilités des crimes perpétrés.

17. Par ailleurs, la CNCDH demeure extrêmement préoccupée par les difficultés accrues de l'action humanitaire rencontrées notamment par les organisations non gouvernementales sur le territoire afghan et elle rappelle à ce titre plusieurs de ses recommandations. Au regard des effets que peuvent avoir sur l'action humanitaire les sanctions (tel le gel des avoirs) adoptées par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, elle réitère sa recommandation de mettre en œuvre fidèlement et de soutenir les clauses de sauvegarde du droit international humanitaire et d'« exemptions » humanitaires sectorielles dans tous les régimes internationaux de sanctions et de lutte contre le terrorisme²⁷.

18. La CNCDH rappelle que l'aide humanitaire est fondée sur les besoins, mais également sur les droits, et doit être apportée d'une manière neutre et impartiale, conformément aux principes humanitaires²⁸. Elle encourage ensuite la France, directement ou par sa participation aux instances internationales et multilatérales compétentes, à poursuivre un soutien financier continu de la communauté internationale à la population afghane au moyen de la réponse humanitaire²⁹.

19. La CNCDH appelle la France, via ses relations diplomatiques directes ou indirectes avec les nouvelles autorités afghanes et un certain nombre d'États, à tout mettre en œuvre pour faciliter l'accès aux biens et droits fondamentaux des personnes sur le sol afghan, en conformité avec le droit international humanitaire. De plus, les discussions en cours sur la conditionnalité de l'aide internationale en Afghanistan et dans les pays avoisinants doivent être menées en dehors de tout agenda politique afin que les décisions prises ne fassent pas obstacle l'accès des populations civiles aux services de base et au maintien de leurs droits économiques et sociaux. En aucun cas l'aide humanitaire ne saurait être instrumentalisée.

20. La CNCDH demeurera vigilante sur l'évolution des points soulevés au sein de cette déclaration.

27 CNCDH, *Avis sur le respect et la protection du personnel humanitaire* (A – 2020 – 17), Recommandation n°7, publié au JORF du 20 décembre 2020, texte n° 86 ; CNCDH, *Avis sur l'incidence de la législation relative à la lutte contre le terrorisme sur l'action humanitaire* du 2 octobre 2018, paru au JORF n°0238 du 14 octobre 2018, texte n° 97, pp. 18-20.

28 CNCDH, *Avis sur le respect et la protection du personnel humanitaire* (A – 2020 – 17), §5.

29 Nations Unies, Réunion Ministérielle sur le futur des femmes afghanes et leur accès à l'éducation, Intervention de Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères, New York, 31 septembre 2021, disponible sur : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/la-france-et-les-nations-unies/evenements-et-actualites-lies-aux-nations-unies/actualites/article/nations-unies-reunion-ministerielle-sur-le-futur-des-femmes-afghanes-et-leur>

Commission nationale consultative des droits de l'homme
20 Avenue Ségur - TSA 40720 - 75334 PARIS Cedex 07
Tel : 01.42.75.77.09 | Mail : cncdh@cncdh.fr | www.cncdh.fr

 @CNCDH

 @cncdh.france