

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

Avis
sur la protection des réfugiés en France

(Adopté par l'Assemblée plénière du 19 septembre 1991)

La Commission nationale consultative des Droits de l'homme, à la suite de son avis sur le droit d'asile du 30 juin 1988 et de la position qu'elle a publiquement prise dans l'affaire Abelmoumen Diouri, le 8 juillet 1991, estime qu'il y a matière à un nouvel avis au Gouvernement portant sur la protection des réfugiés en France.

La Commission nationale consultative des Droits de l'homme rappelle que le réfugié est défini par la Convention de Genève du 28 juillet 1951 comme :

« toute personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays ».

Ne pouvant ou ne voulant se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité, le réfugié a besoin d'une protection de substitution que doit lui accorder le pays d'accueil et que garantit le Haut commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés (HCR).

Pour être effective, cette protection doit garantir au réfugié qu'il ne sera pas restitué, ni directement, ni indirectement, aux autorités de son pays d'origine et qu'il ne pourra être mis fin à son séjour dans le pays d'accueil que pour des motifs sérieux et dans des conditions déterminées, afin de ne pas le placer dans une situation de précarité.

C'est pourquoi la Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 contient des dispositions particulières relatives à l'expulsion des réfugiés, figurant dans ses articles 32 et 33.

I - PROCEDURE ET MOTIFS D'EXPULSION

1) Sur la procédure normale d'expulsion (art. 23-24 de l'ordonnance du 2 novembre 1945).

- a) La Commission nationale consultative des Droits de l'homme considère que les définitions de l'article 32-1 et 32-2 de la Convention de Genève sont, dans l'ensemble, compatibles avec les articles 23 et 24 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France qui définissent les cas dans lesquels l'expulsion d'un étranger peut être prononcée et la procédure applicable en la matière.

- Selon l'article 23, l'expulsion peut être prononcée quand la présence de l'intéressé sur le territoire français constitue "une menace grave pour l'ordre public". Il s'agit donc bien d'une raison d'ordre public telle que prévue par l'article 32-1 de la Convention de Genève.
 - L'article 24 oblige l'autorité administrative à informer l'intéressé qu'une procédure d'expulsion est engagée contre lui et à le faire comparaître, assisté d'un Conseil et d'un interprète s'il le demande, devant une Commission, composée de magistrats de l'ordre judiciaire et de l'ordre administratif, auprès de laquelle il "peut faire valoir toutes les raisons qui militent contre son expulsion". L'avis de la Commission lie le Ministre de l'Intérieur s'il est défavorable à l'expulsion ; le Ministre est libre de sa décision en cas contraire.
- b) La Commission considère cependant qu'il existe un problème concernant le caractère suspensif ou non des recours que peut exercer le réfugié expulsé.

L'arrêté d'expulsion est susceptible de recours devant le Tribunal administratif, mais ce recours n'a pas de caractère suspensif et l'expulsion peut être exécutée même si le Tribunal administratif est saisi.

Par ailleurs, l'article 5 de la loi du 25 juillet 1952 portant création de l'OFPRA prévoit que le réfugié qui fait l'objet d'un arrêté d'expulsion peut demander à la Commission des Recours des réfugiés, dans le délai d'une semaine, de formuler un avis quant au maintien ou à l'annulation de cette mesure. Ce recours est, quant à lui, suspensif, mais l'avis de la Commission ne s'impose pas au Ministre et le délai de saisine de la Commission n'est pas lui-même suspensif, si bien que l'arrêté peut être exécuté dès sa notification.

On peut dès lors se demander si le caractère non suspensif du délai de recours et du recours lui-même devant le Tribunal administratif n'est pas contraire à l'esprit, sinon à la lettre, de l'article 31-2 de la Convention de Genève, qui prévoit que l'intéressé doit être admis à présenter un recours, ce qui ne constitue une garantie effective que si cette faculté paralyse l'exécution de l'expulsion.

La Commission nationale consultative des Droits de l'homme estime qu'il conviendrait donc de prévoir que, quand l'étranger qui fait l'objet d'un arrêté d'expulsion a la qualité de réfugié, l'expulsion ne peut être exécutée pendant le délai de recours devant le Tribunal administratif et, si celui-ci est saisi, jusqu'à ce qu'il statue ainsi que cela est pratiqué en matière d'extradition.

2) Sur la procédure d'expulsion en urgence absolue (art. 26 de l'ordonnance de 45).

La compatibilité de la procédure d'expulsion en urgence absolue, définie à l'article 26 de l'ordonnance de 1945, avec la Convention de Genève peut paraître plus délicate.

- a) Selon l'article 26 de l'ordonnance de 1945, l'expulsion d'un étranger peut être prononcée, sans le respect des garanties des articles 24 et 25 quand deux conditions sont réunies :
- l'urgence absolue,
 - la nécessité impérieuse pour la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat.

La seconde condition est presque la même que celle prévue par l'article 32-3 de la Convention de Genève qui dispense de la procédure contradictoire préalable "si des raisons impérieuses de sécurité nationale s'y opposent". La combinaison de ces deux textes permet donc que soit prononcée l'expulsion d'un réfugié en urgence absolue quand des raisons impérieuses de sécurité nationale peuvent être invoquées.

C'est l'interprétation retenue par le Conseil d'Etat dans un arrêt du 7 janvier 1957, *Ministre de l'Intérieur c/ Ibarguren Aguirre* :

"Les dispositions de l'art. 32 par. 3 de la Convention de Genève selon lesquelles, sauf si des raisons impérieuses de sécurité nationale s'y opposent, un réfugié ne peut être expulsé sans avoir été à même de se disculper par l'exercice d'un recours devant une autorité compétente, ne pourraient trouver application au cas d'espèce, dès lors que des raisons impérieuses de sécurité publique s'y opposaient".

Le Conseil d'Etat a donc considéré que les conditions fixées par l'article 26 de l'ordonnance de 1945 et l'exception prévue à l'article 32-2 de la Convention de Genève étaient assimilables et que la législation française était conforme aux obligations souscrites par la signature de la Convention de Genève.

- b) Mais l'article 32-3 de la Convention ajoute, sans faire ici de différence entre les procédures mises en oeuvre que "les Etats contractants accordent à un tel réfugié un délai raisonnable pour lui permettre de chercher à se faire admettre régulièrement dans un autre pays, les Etats contractants pourront appliquer, pendant ce délai, telle mesure d'ordre interne qu'ils jugeront opportune".

La Commission nationale consultative des Droits de l'homme estime que se pose, de façon encore plus aiguë qu'à propos de la procédure normale, le problème des conditions d'exécution de l'arrêté d'expulsion. Car si cet arrêté est exécuté immédiatement, non seulement le réfugié est éloigné du territoire français sans avoir pu faire valoir ses observations sur le bien-fondé de la mesure dont il est l'objet, mais il risque en outre d'être envoyé vers un pays où sa sécurité ne serait plus assurée.

C'est précisément ce que l'article 32-3 de la Convention de Genève est destiné à éviter.

La Commission estime donc nécessaire de recommander les mesures ci-après, relatives à l'exécution de l'expulsion, y compris en cas de procédure d'urgence absolue.

3) Sur les motifs d'expulsion.

- a) Quelle que soit la procédure appliquée, les motifs invoqués doivent être dès l'abord clairement précisés par l'autorité responsable, tant à l'égard de l'intéressé pour les nécessités de sa défense qu'à l'égard de l'opinion publique qui doit être suffisamment éclairée sur la nécessité des mesures publiquement annoncées. En ce sens, les informations diffusées dans un premier temps par divers représentants de l'Etat lors de l'affaire Diouri ont manifestement manqué de la précision nécessaire aux yeux de l'opinion.
- b) En revanche, l'exposé de ces motifs ne saurait donner lieu, comme cela a été le cas dans l'affaire Diouri notamment, à des commentaires extérieurs aux motifs eux-mêmes et mettant en cause l'honorabilité ou la vie privée de l'intéressé.

- c) Enfin, et de toute évidence, les motifs invoqués doivent être justifiés par la production d'éléments de preuve suffisants, qui puissent être soumis à l'appréciation de la juridiction saisie sur recours.

II - L'EXECUTION DE LA MESURE D'EXPULSION

- I) La Commission nationale consultative des droits de l'homme rappelle que, quelle que soit la procédure utilisée pour prononcer l'expulsion d'un réfugié, celui-ci doit, selon l'article 32-3, disposer d'un "délai raisonnable pour lui permettre de chercher à se faire admettre régulièrement dans un autre pays". Et l'article 33 ajoute qu'en aucun cas l'expulsion ne peut avoir lieu vers un pays où la vie ou la liberté de l'intéressé serait menacées en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

Ce principe, dit du "non refoulement" a été considéré par le Conseil d'Etat (arrêt Bereciartura du 1^{er} avril 1988) comme un principe général du droit applicable aux réfugiés, ce qui implique qu'il ne peut en aucun cas y être dérogé sous réserve de l'exception prévue à l'article 33-2, c'est-à-dire quand "il y aura de raisons sérieuses de considérer (le réfugié) comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou (si), ayant fait l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou un délit particulièrement grave, (il) constitue une menace pour la communauté du dit pays", ce qui ne peut être que tout à fait exceptionnel et n'a jamais été invoqué encore par les autorités françaises.

L'article 32-3 et l'article 33-1 sont complémentaires et doivent donner au réfugié la garantie que, à l'occasion d'une expulsion, il ne sera pas restitué aux autorités du pays qu'il a fui.

Ils impliquent :

- qu'un réfugié contre lequel un arrêté d'expulsion a été pris doit être mis en mesure de choisir le pays vers lequel il sera envoyé, ce pays ne devant donc pas lui être imposé d'emblée par les autorités publiques ;
- que si le réfugié n'a pas indiqué son choix dans un délai raisonnable, le pays de destination peut lui être imposé, à condition toutefois que sa vie ou sa liberté n'y soit pas menacées.

Il appartient, dans cette dernière hypothèse, aux autorités publiques de s'assurer au préalable que le pays envisagé acceptera d'accueillir le réfugié et de garantir sa sécurité. A cet effet, elles pourront notamment prendre attache avec le Haut commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés.

- 2) Si le bénéfice de cette garantie laisse craindre que, pendant le délai nécessaire à l'exécution de l'arrêté d'expulsion, le réfugié porte atteinte à l'ordre public, les autorités de police peuvent, en vertu de l'article 32-3 de la Convention de Genève, prendre à son égard "telle mesure d'ordre interne qu'(elles) jugeront opportunes". Cette mesure peut, conformément à l'article 28 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, consister en une assignation à résidence.
- 3) La Commission rappelle les dispositions contenues dans la circulaire du Ministre de l'Intérieur en date du 14 mars 1986 relatives à la détermination du pays d'accueil.

- a) L'intéressé devra être mis à même de prendre position sur la détermination d'un pays d'accueil dès son placement dans un centre de rétention administrative opéré sur le fondement de l'article 35 bis de l'ordonnance du 2 novembre 1945.
- b) L'acceptation par un étranger de se rendre dans son pays d'origine ou dans un pays tiers où il est susceptible d'être accueilli, est transcrite dans un procès-verbal qu'il sera invité à signer.
- c) Si l'intéressé se refuse à donner son accord à son renvoi sur le pays dont il a la nationalité ou sur un pays tiers susceptible de l'accueillir, il y a lieu de l'inviter à consigner par écrit les raisons de son refus ou à dresser procès-verbal de ses déclarations.

Les documents ainsi établis me sont transmis sans délai ainsi que tous les éléments d'appréciation en votre possession.

La détermination du pays d'accueil se fera alors par les soins de la Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques qui consultera à cet effet, par le canal de mon Cabinet, le Ministère des Relations Extérieures.

- d) Si aucun pays d'accueil n'a pu être déterminé pendant le délai de la rétention administrative, vous pourrez solliciter de l'administration centrale l'intervention d'un arrêté d'assignation à résidence ainsi que toutes directives complémentaires.
- e) Dans tous les cas où, en dépit des précautions prises pour déterminer un pays de renvoi, un étranger refuserait d'embarquer à destination de ce pays, les services de police ou de gendarmerie qui procèdent à son escorte déféreront l'intéressé au Parquet, qui appréciera s'il convient d'engager des poursuites devant le tribunal correctionnel, pour infraction à un arrêté d'expulsion."

La Commission nationale consultative des Droits de l'homme estime qu'il conviendrait donc, quand le Ministre de l'Intérieur prend un arrêté d'expulsion en urgence absolue à l'encontre d'un réfugié :

- **qu'au moment de la notification de cette mesure, l'intéressé soit invité à chercher un pays d'accueil et qu'un délai raisonnable (de l'ordre de quinze jours), lui soit accordé à cet effet ;**
- **qu'en même temps il soit avisé qu'il peut saisir la Commission des Recours des réfugiés dans le délai d'une semaine afin de solliciter son avis sur le maintien ou l'annulation de l'arrêté d'expulsion ;**
- **que l'expulsion ne soit pas exécutée avant l'accomplissement et l'aboutissement de ces formalités ; l'intéressé pouvant faire l'objet d'une assignation à résidence s'il existe des motifs de craindre que le réfugié porte, pendant ce délai, atteinte à l'ordre public ;**
- **qu'en tous les cas il soit fait application effective des dispositions contenues dans la circulaire du Ministre de l'Intérieur en date du 14 mars 1986, relative à la détermination du pays d'accueil et que le procès-verbal prévu, soumis à la signature de l'intéressé fasse apparaître clairement quels ont été les choix et les refus de l'intéressé concernant les pays d'accueil envisagés.**

III - L'OBLIGATION DE RESERVE

La Commission nationale consultative des Droits de l'homme constate qu'à de très nombreuses reprises (dont récemment en décembre 1987 à propos de réfugiés irakiens et turcs kurdes ; en juin 1991, à propos de Abdelmoumen Diouri), certaines autorités françaises ont fait mention d'une obligation de réserve à laquelle seraient tenus les réfugiés résidant en France et qui leur interdirait de mener des activités politiques.

Comme la Commission l'avait rappelé dans son avis du 30 juin 1988 : "Au regard du droit, aucun texte international ou national ne comporte pour les réfugiés une obligation de réserve ou de neutralité politique".

La liberté d'opinion et d'expression des réfugiés et les limites qu'elle peut comporter, sont définies par trois textes :

- les articles 10 et 11 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui ne fixent pour borne à la liberté d'expression de tout homme, que la nécessité de l'ordre public et les abus de ces libertés ;
- l'article 2 de la Convention de Genève de 1951 qui impose pour devoir au réfugié, à l'égard de son pays d'accueil "l'obligation de se conformer aux lois et règlements, ainsi qu'aux mesures prises pour le maintien de l'ordre public" ;
- les articles 10 et 16 de la Convention européenne des Droits de l'homme.

En l'absence de toute loi réglementant la liberté d'opinion et d'expression des réfugiés -et plus généralement des étrangers - en France, les seules limites qui peuvent leur être imposées sont donc celles qu'implique le maintien de l'ordre public.

C'est d'ailleurs la position adoptée par le Commission des Recours des réfugiés dans de nombreux avis qu'elle a rendus à l'occasion de recours formés par des réfugiés contre des arrêtés d'expulsion pris à leur encontre (avis n° 5058 du 14 février 1964, Avis n° 6384 du 4 avril 1968, Avis n° 7313 du 8 février 1973, Avis n° 7758 et 7783 du 20 février 1974).

La Commission a, dans chacun de ces cas, précisé qu'un réfugié ne manquerait à ses devoirs à l'égard de la France que si l'expression de ses opinions constituait une menace pour l'ordre public ou la sécurité nationale, conformément à ce qui est prévu à l'article 2 de la Convention de Genève.

Cette position est également celle du Conseil d'Etat qui, dans l'arrêt Perrégaux du 13 mai 1977, a jugé "qu'un comportement politique n'est pas à lui seul de nature à justifier l'expulsion d'un étranger dont la présence sur le territoire français ne constituerait pas une menace pour l'ordre public".

La Commission nationale consultative des Droits de l'homme estime nécessaire de rappeler que les réfugiés ne sont donc soumis à aucune obligation particulière de réserve ou de neutralité politique, leurs droits étant à cet égard les mêmes que ceux des ressortissants français. Aucune mesure restrictive de liberté ne peut donc être prise à leur encontre sur cette seule base et elle ne peut être justifiée que pour des motifs précis et établis d'ordre public.