

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE
DES DROITS DE L'HOMME

Avis
concernant le rapprochement des politiques d'asile en Europe

(Adopté par l'assemblée plénière le 17 juin 1999)

Vu la Déclaration universelle des droits de l'homme, et notamment son article 14 : "Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays".

Vu la Convention de Genève de 1951 et Protocole additionnel de 1967 relatifs au statut des réfugiés.

Vu la Constitution française.

- Soulignant que les travaux européens doivent demeurer dans le strict cadre normatif de la Convention de Genève et de son Protocole ;

- Considérant les mesures relatives à l'asile que le Conseil doit arrêter dans les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam (article 63 TCE), les précisions et le calendrier fournis par le "Plan d'action concernant les modalités optimales de mise en œuvre des dispositions du Traité d'Amsterdam relatives à l'établissement d'un espace de liberté, de sécurité et de justice" (JOCE 23/1/99-2.B.1) et l'importance particulière du Sommet extraordinaire prévu à Tampere en Finlande sur ces questions le 15 octobre 1999 ;

- Rappelant que, par son précédent avis du 10 septembre 1998, la Commission nationale consultative des droits de l'homme avait demandé que la France s'engage formellement à sauvegarder le principe de l'examen individuel d'une demande d'asile, sans discrimination liée à l'origine du demandeur ;

- Rappelant les conclusions du Comité exécutif du HCR n°8 sur "Détermination du statut de réfugié", n°15 sur "Réfugiés sans pays d'asile", n°30 sur "Le problème des demandes manifestement infondées", n°58 sur "Problème des réfugiés et des demandeurs d'asile quittant de façon irrégulière un pays où la protection leur a déjà été accordée", n° 22 sur "Protection des personnes en quête d'asile en cas d'arrivées massives", et n° 44 sur la "Détention des réfugiés et des personnes en quête d'asile" ;

- Considérant que le Plan d'action pour la mise en œuvre du Traité d'Amsterdam précise que "les mesures élaborées doivent prendre en compte le fait que les domaines de l'asile et de l'immigration sont distincts et appellent des approches et des solutions distinctes" (§33) et que les mesures d'accompagnement dans le domaine des contrôles aux frontières extérieures doivent respecter les principes contenus aux articles 6 du Traité de l'Union européenne

(principes fondateurs de l'Union européenne) et 12 et 13 du traité de la Communauté européenne (principe de non-discrimination) ;

- Considérant les propositions du Document de stratégie sur la politique de l'Union européenne en matière de migrations et d'asile en matière de contrôle des flux migratoires à tous les niveaux, du pays d'origine au territoire commun en passant par les Etats tiers ;

- Considérant l'importance particulière des travaux relatifs aux procédures d'asile et la nécessité exprimée par la Commission européenne* "de revoir certains principes et notions contenus dans [les actes non contraignants existants**] et de proposer la suppression de certaines exceptions et dérogations affaiblissant ces instruments" ;

- Considérant par ailleurs les tendances souvent restrictives adoptées par l'Union européenne en matière de protection des réfugiés et le risque que le rapprochement des politiques et législations des Etats membres se fasse sur la base du plus petit dénominateur commun ;

La Commission nationale consultative des droits de l'homme :

1. Recommande que la discussion sur les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile (article 63-1.a) ne se limite pas à la volonté d'"améliorer la mise en œuvre" de la Convention de Dublin, comme le prévoit le Plan d'action (§36.b), mais permette de dresser un réel bilan de son application depuis son entrée en vigueur,

et que cet exercice ne soit pas effectué indépendamment d'une harmonisation dans tous les Etats membres des conditions de traitement des demandes d'asile ;

Recommande que des efforts soient consentis pour rendre systématiques les mesures de rapprochement des membres d'une même famille dont les demandes devraient être examinées dans divers Etats membres et que la notion de membre de famille soit élargie ;

Recommande que les mesures dérogatoires soient assouplies pour permettre une application plus juste et équitable des critères actuels de la Convention de Dublin en particulier que des éléments culturels, tels que la connaissance de la langue d'un Etat membre, ou l'existence d'une communauté dans ce pays puissent permettre à des personnes de faire examiner leur demande par cet Etat ;

2. Recommande que les normes minimales régissant l'accueil (article 63-1.b) permettent aux demandeurs d'asile et aux réfugiés de bénéficier d'un statut social en rapport avec les conditions de vie des sociétés d'accueil ;

Recommande, en particulier, que, d'une part, les demandeurs d'asile aient accès à un dispositif collectif d'hébergement ou à des aides sociales leur permettant de couvrir les frais encourus notamment en matière d'hébergement, et que, d'autre part, le droit au travail leur soit reconnu ;

3. Recommande que la révision des normes minimales concernant les conditions pour pouvoir prétendre au statut de réfugié (article 63-1.c) prenne en compte les recommandations faites notamment sur la notion d'agents de persécution d'une part par le HCR lors de l'adoption en mars 1996 de la position commune relative à l'application harmonisée de la définition du - terme réfugié au sens de la Convention de Genève, d'autre part par la Commission nationale

Consultative des Droits de l'Homme dans son avis du 1er octobre 1997 portant sur le projet de loi relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France et à l'asile ;

4. Recommande que la révision des normes minimales concernant les procédures d'octroi ou de retrait du statut de réfugié (article 63-1.d) permette un accès sans entrave à une procédure effective et équitable, qu'il s'agisse d'une éventuelle procédure d'admissibilité ou d'une procédure d'asile en tant que telle , et que la détention du fait de l'entrée ou du séjour irréguliers en vue d'obtenir l'asile soit évitée ;

Recommande à cet effet que les normes minimales comprennent en toute circonstance le droit à une assistance juridique, à un entretien individuel, l'accès à un interprète, la motivation de toute décision défavorable ainsi que la garantie d'un recours suspensif ;

5. Recommande que la définition de normes minimales relatives à l'octroi d'une protection temporaire (article 63-2.a) soit suffisamment claire et que cette protection exceptionnelle soit expressément limitée dans le temps (maximum de 3 mois) aux cas d'arrivée effective en grand nombre de personnes nécessitant une protection internationale ;

Recommande de plus que cette protection ne soit ni exclusive, ni dissuasive de la demande de reconnaissance du statut de réfugié aux termes de la Convention de Genève de 1951 et que cette demande soit enregistrée dans un délai n'excédant pas 3 mois ;

6. Recommande, si des formes de protection sont adoptées pour les personnes qui pour d'autres raisons ont besoin d'une protection internationale (article 63-2.a), qu'elles apparaissent clairement comme une solution complémentaire de la protection apportée par la Convention de Genève de 1951 et ne concernant que les personnes se trouvant dans des situations n'entrant pas dans son champ d'application et se trouvant néanmoins dans l'impossibilité de retourner dans leur pays ;

Recommande que soient prises en compte les conclusions du rapport du Parlement européen du 10 février 1999 sur l'harmonisation des formes de protection complémentaires au statut de réfugié, prévues en faveur des personnes " qui ont fui leur pays d'origine et/ou ne peuvent y retourner car leur vie, leur sécurité ou leur liberté sont menacées par des violences généralisées, des agressions étrangères, des conflits internes, de graves violations des droits de l'homme ou des circonstances qui ont sérieusement perturbé l'ordre public ; sont également concernées les personnes qui ont fui leur pays d'origine et/ou ne peuvent y retourner du fait de craintes fondées de tortures, de violences sexuelles ou de violences dues à leur orientation sexuelle, de traitements dégradants, de peines capitales ou de toute autre violation de leurs droits fondamentaux " ;

Recommande que les bénéficiaires des dispositions des §§ 5 et 6 aient accès aux mêmes dispositifs que ceux prévus au § 2.

7. Recommande que les travaux du Groupe de Travail à haut niveau créé en janvier 1999 pour évaluer la situation d'une part des pays d'où sont originaires le plus grand nombre de demandeurs d'asile, d'autre part de certains pays de transit (Plan d'action §36) n'aient pas pour conséquence essentielle le renforcement des mesures visant à entraver l'accès des réfugiés aux procédures d'asile des Etats membres de l'Union européenne ;

8. Demande enfin que des informations lui soient régulièrement transmises sur le contenu des travaux de rapprochement des politiques d'asile menés au sein de l'Union européenne et sur les positions défendues par la France, notamment en prévision du Conseil européen prévu le 15 octobre 1999 à Tampere.

* Document de travail de mars 1999 intitulé " Vers des normes communes en matière de procédures d'asile " ** Essentiellement la résolution de 1995 sur " les garanties minimales que doivent présenter les procédures en matière d'asile " ainsi que les trois résolutions de Londres de 1992 sur " les demandes d'asile manifestement infondées ", " l'approche harmonisée des questions relatives aux pays tiers d'accueil " et " les pays où en règle générale il n'existe pas de risque sérieux de persécution " .