

077-044

PARLEMENT EUROPEEN



documents de séance

EDITION EN LANGUE FRANÇAISE

5 novembre 1992

A3-0337/92/PARTIE B

R A P P O R T

de la commission des libertés publiques et des affaires
intérieures

sur l'harmonisation du droit d'asile et des politiques
y afférentes dans les Communautés européennes

Rapporteur : M. Patrick COONEY

PARTIE B : EXPOSE DES MOTIFS

DOC_FR\RR\216\216437-.hd

PE 201.540/B/déf.
Or. EN

* Consultation nécessitant une seule lecture
** Procédure de coopération (première lecture)

**|| Procédure de coopération (dernière lecture) qui nécessite la majorité des membres effectifs
*** Avis conforme qui nécessite la majorité des membres effectifs

B.

EXPOSE DES MOTIFS

INTRODUCTION

On assiste, depuis le milieu des années 80, à un afflux sans précédent de demandeurs d'asile dans les Etats membres.

L'afflux récent et considérable de réfugiés dans la Communauté a eu pour effet de placer sur le devant de la scène les législations et les procédures des Etats membres en matière d'asile et a souligné l'urgence d'une harmonisation. Cette nécessité d'harmoniser les obligations découlant de la Convention de Genève a été reconnue politiquement par le Conseil de Luxembourg de 1991¹ et réaffirmée par la Déclaration relative à l'asile annexée au traité de Maastricht, qui prévoit que les Etats membres devront avoir harmonisé leurs politiques d'ici le début de 1993. Même si l'afflux sans précédent de réfugiés auquel nous assistons actuellement ne s'était pas produit, l'avènement du marché intérieur et la suppression des frontières intérieures, qui donneront naissance à une importante frontière extérieure commune, appellent une harmonisation des législations et procédures des Etats membres dans ce domaine. Pour faire avancer les choses, le Conseil réuni en juin 1991 à Luxembourg avait invité la Commission à adresser une communication au Conseil et au Parlement européen sur les problèmes d'asile et d'immigration. Sur le plan institutionnel, c'était là une évolution importante puisque la Commission s'impliquait dans ce domaine et reconnaissait que le Parlement européen devait faire entendre sa voix et jouer son rôle dans un domaine qui, juridiquement, relève des relations intergouvernementales. Bien entendu, le Parlement européen avait antérieurement abordé en termes généraux, dans un certain nombre de rapports², les problèmes liés au droit d'asile et aux réfugiés. La conséquence logique est que le Parlement doit désormais étudier le problème de l'harmonisation, en raison de son caractère d'actualité, et aussi parce que le Parlement est la voix des citoyens de la Communauté. Dans ce rôle démocratique, le Parlement doit apparaître comme le défenseur du demandeur d'asile en tant qu'individu, dont le besoin de protection doit toujours l'emporter sur les impératifs de la politique des Etats. En fait, cela ne devrait pas donner matière à conflit car les Etats membres, prospères, bien organisés, dépositaires actuels des valeurs de la civilisation européenne, désireront certainement accueillir, protéger et assimiler les demandeurs d'asile afin de remplir leurs obligations, tant humanitaires que juridiques.

Ce mémorandum explicatif aborde les principaux aspects de l'harmonisation dont il question dans la proposition de résolution présentée au Parlement.

LA BASE JURIDIQUE

La Convention de Genève de 1951 et son protocole additionnel de 1967 constituent la base juridique des législations et procédures en vigueur dans les Etats membres. Tous les Etats de la Communauté ont ratifié cette Convention et en ont donc accepté les obligations. Ces dernières sont spécifiques et humanitaires et ne doivent pas être perdues de vue même si, comme c'est le cas actuellement, elles tendent à être occultées par les difficultés logistiques dues à un afflux

¹ Conclusions générales du Conseil des 28 et 29 juin 1991 - 14/S/91.

² (1) Rapport Vetter - A2-227/86 et (2) rapport Malangré - A3-0199/91.

important de réfugiés. En conséquence, il est important que les Etats membres, par la voix du Conseil européen d'Edimbourg, réaffirment publiquement et officiellement les obligations découlant de leur adhésion à la Convention, témoignant ainsi du visage humain de la Communauté. Il importe également que le rôle central de l'UNHCR dans toutes les questions d'asile soit publiquement reconnu et honoré en droit international³. Même s'il n'existe aucune obligation juridique en ce sens, il serait de l'intérêt des Etats membres d'associer le plus largement possible l'UNHCR à leurs efforts, en raison de l'expérience accumulée depuis plusieurs décennies par cet organisme qui a toujours suivi de près les questions relatives aux réfugiés. Fort de cet acquis et de cette expérience, l'UNHCR est un atout précieux pour les efforts d'harmonisation des Etats membres et, par la suite, pour la mise en oeuvre de procédures harmonisées. "Une présence forte de l'UNHCR dans les pays européens sera, par conséquent, toujours nécessaire et souhaitable"⁴.

Devant l'immense afflux de réfugiés, il est nécessaire de définir clairement les personnes ayant droit au statut de réfugié au sens de la Convention de Genève et par là même, à l'acquisition de droits supplémentaires. Aux termes de l'article premier de la Convention de Genève, le statut de réfugié s'applique à 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 pays".

L'interprétation de cet article a suscité des difficultés, car les formules "avec raison" et "persécutée" ne sont pas univoques. Il importe par ailleurs que l'interprétation de ces formules soit aussi concordante que possible dans les Etats membres, la cohérence en ce domaine étant essentielle pour tout le processus d'harmonisation. Comment harmoniser, faute d'une interprétation concordante des situations ouvrant le droit au statut de réfugié ? Pour parvenir à une telle concordance, il est recommandé aux Etats membres de consulter le manuel de l'UNHCR sur les procédures et les critères, qui traite de façon globale cette question très complexe. Bien sûr, des situations nouvelles se présenteront, que ne prévoient pas les définitions existantes. Afin d'y pallier cas par cas, la Communauté devrait instituer un organisme composé de membres du Conseil, de la Commission, de l'UNHCR, épaulés, le cas échéant, par des juristes (désignés par la Cour de justice de la CEE ?). Cet organe se réunirait sur une base ad hoc afin d'examiner les situations n'entrant pas dans le cadre des règles reconnues, ses décisions pouvant être ultérieurement incorporées dans une sorte de jurisprudence qui serait utilisée conjointement avec le manuel de l'UNHCR. Cet organisme serait également chargé de statuer sur des points litigieux dans la gestion ou l'interprétation des règles et procédures afférentes à l'harmonisation et pourrait même se voir décerner un statut parajudiciaire en attendant que le droit d'asile soit consacré par le traité et que la Cour de justice des Communautés européennes se voit dotée d'attributions juridictionnelles en la matière.

³ Convention de Genève, 1951, article 35.

⁴ Déclaration de Caritas Europe sur l'harmonisation du droit d'asile en Europe (1992).

LES REFUGIES DE FAIT

Le droit d'asile prévu par la Convention de Genève est plutôt limité. Il n'englobe pas beaucoup et, peut-être la majorité, de ceux qui, aujourd'hui, sollicitent l'asile. Ces personnes fuient les troubles, voire les guerres civiles et ont, de ce fait, un droit humanitaire au statut de réfugié. Dans la perspective d'une harmonisation des législations communautaires relatives à l'asile, deux questions se posent à propos de ces réfugiés de fait, une question juridique et une question pratique.

Les réfugiés de facto ne détiennent aucun droit en vertu de la Convention de Genève et si l'on voulait leur appliquer cette Convention, il faudrait alors la modifier. On hésite, pour des raisons compréhensibles, à altérer un instrument juridique international en raison des complexités administratives, de la proximité de l'opération et également par peur de devoir modifier d'autres instruments en vigueur, qui pourraient s'avérer litigieux ou non concordants. Cet aspect du problème prive le réfugié de fait de tout garde-fou juridique évident et spécifique, mais on peut faire observer que, sur le plan du droit international, les réfugiés de facto, ayant droit au respect des droits de l'homme, ont donc légalement le droit d'être accueillis comme réfugiés dans un Etat membre, tous les Etats membres ayant adhéré à la Convention européenne des droits de l'homme⁵. Aucun Etat membre niera qu'il a des obligations humanitaires à cet égard. En cas de doute quant au statut des personnes réfugiées de fait, un simple critère existe : les personnes en question intéressent-elles l'UNHCR ? Dans l'affirmative, elles sont censées entrer dans la catégorie des réfugiés de fait. Le problème est trop immédiat, trop urgent pour que l'on puisse rechercher de nouveaux critères. Etablir une base juridique pour les réfugiés de fait serait une procédure prolixo et complexe. Il convient néanmoins d'envisager l'élaboration d'une convention sur les réfugiés afin de couvrir la situation des personnes ayant besoin de protection mais n'entrant pas dans le cadre mis en place par la Convention de Genève.

A l'heure actuelle, le problème des réfugiés de fait est au centre des préoccupations des Etats membres. Pratiquement, il convient de pratiquer la coopération et la solidarité entre Etats membres afin que la charge de l'accueil des réfugiés ne soit pas injustement supportée par un seul Etat membre, mais soit partagée. Ce partage doit être financier mais également comporter la volonté de répartir les flux de réfugiés. Une telle obligation résulte de la solidarité, qui est le corollaire de l'appartenance à la Communauté européenne.

L'ultime solution au problème des réfugiés de fait réside dans le rétablissement de la stabilité politique dans les zones qui produisent ces réfugiés, faute de quoi l'Europe devra affronter ce que le Haut Commissaire aux réfugiés a appelé "un programme d'aide à durée indéterminée et un problème permanent d'afflux massifs de réfugiés"⁶. Certes, il est facile de prêcher une fois l'événement passé, mais l'éclatement des Balkans aurait dû avoir été prévu. C'est en tout cas une bonne raison, dramatique s'il en fût, pour agir à bref délai afin d'éviter qu'une situation semblable n'apparaisse ailleurs.

⁵ ICJ Review, juin 1992, n° 48.

⁶ Discours de Mme OGATA, Haut Commissaire des Nations unies pour les réfugiés, le 29 juillet 1992 à Genève.

LES LEGISLATIONS ET LES PROCEDURES

Les études comparatives établies sur les systèmes juridiques des Etats membres font apparaître une profonde disparité de fond, aussi bien dans les règles de droit que dans les procédures. Dans plusieurs Etats membres, il n'existe aucune disposition constitutionnelle ou statutaire consacrant les obligations de la Convention de Genève, et l'accès à la procédure d'asile est informelle. Le sort du demandeur d'asile est confié, la plupart du temps, à des fonctionnaires qui échappent à tout contrôle public. L'harmonisation suppose que chaque Etat membre applique des procédures à peu près semblables, procédures fondées au premier chef sur des instruments juridiques positifs dans l'Etat établissant le droit d'asile en vertu de la Convention de Genève, c'est-à-dire : accès garanti à la procédure d'admission, examen exhaustif et humain de la demande par des fonctionnaires appliquant des normes communes et voies de recours administratives et, si nécessaire, juridictionnelles. Bien entendu, il doit également exister dans chaque Etat membre, si nécessaire, des services auxiliaires : aide judiciaire, services d'interprétation. Ce système doit également prévoir, tout naturellement, la sollicitation des services de l'UNHCR, soit par le pays d'accueil soit par le demandeur d'asile. Le droit d'asile est séculaire ("J'étais un étranger et tu m'as accueilli", St Mathieu 25,35) mais fragile. Il doit par conséquent être systématisé pour être protégé.

LES SANCTIONS DU TRANSPORTEUR

C'est un truisme d'affirmer qu'un demandeur d'asile doit pouvoir présenter une demande en ce sens et que ce droit doit pouvoir être librement exercé. Si un Etat membre, quel qu'il soit, empêche un demandeur d'asile d'accéder à ce système, cet Etat membre enfreint, ipso facto, les obligations découlant de la Convention de Genève. Or, les sanctions infligées au transporteur peuvent entraver l'accès au système. Leur légalité au regard de la Convention de Chicago sur l'Aviation civile internationale est, pour le moins, douteuse.

Ainsi, les sociétés de transport, en général des compagnies aériennes, peuvent se voir interdire, sous peine de sanctions sévères, de transporter et de débarquer des personnes qui ne sont pas en possession de documents valables d'admission. Le personnel d'une société de transport au lieu d'embarquement est responsable devant son employeur et craindra pour son emploi ; dans ces conditions, on comprend qu'il refusera l'embarquement de personnes qui ne seront pas en règle au lieu de débarquement. Au regard de la définition prévue dans la Convention de Genève, les demandeurs d'asile sont, très vraisemblablement, des personnes incapables de produire les documents requis, soit en raison de l'hostilité de leur propre gouvernement, soit parce qu'elles ont dû fuir leur pays précipitamment. La peur des sanctions aidant, ces personnes seront refoulées. On voit que les sanctions frappant le transporteur empêchent directement ces personnes de jouir des droits prévus par la Convention de Genève. Le fait est là : un Etat membre décrétant des sanctions à l'égard du transporteur enfreint ses obligations. Les Etats membres se trouvant dans cette situation ne peuvent arguer que l'absence de

⁷ Le droit d'asile dans les Etats membres de la Communauté au 1er octobre 1991 - PE 200.603/Ann.

Etude comparative sur les services juridiques, à financement public, offerts aux demandeurs d'asile dans les Douze Etats membres par l'Association des juristes spécialistes des lois sur l'immigration.

⁸ "Les effets des sanctions contre les transporteurs sur le système d'asile", publié en septembre 1991 par le Conseil danois des réfugiés et l'ECRE.

sanctions contre le transporteur ouvrirait les portes à un afflux massif d'immigrants "économiques" se faisant passer pour des demandeurs d'asile, puisque ce problème peut être résolu par des procédures renforcées qui permettent de rejeter les demandes non fondées tout en retenant les demandes fondées. Certes, ces procédures seront plus complexes et, probablement, plus onéreuses pour l'Etat concerné, mais c'est là un prix à payer pour honorer les obligations découlant de l'adhésion à la Convention de Genève. De même, la création, par certains Etats membres, de "zones internationales"⁹ aux aéroports, où les demandeurs d'asile seraient regroupés avant d'être refoulés sans avoir pu accéder au système, sous prétexte qu'ils se trouveraient en "zone internationale" et n'ont jamais pénétré sur le territoire de du pays concerné, constitue un stratagème fallacieux : partout où cette pratique existe, il convient d'y mettre un terme.

LES DEMANDES MANIFESTEMENT NON FONDÉES

La tentation est grande, et bien compréhensible, pour des immigrés "économiques", de profiter de la procédure d'asile pour "mettre un pied dans la porte". Des demandes de ce genre peuvent bloquer le processus au détriment du demandeur d'asile authentique. Elles peuvent également entraîner l'hostilité de l'opinion publique, avec, sur le plan politique, des retours de manivelle qui ne feront pas la distinction entre la demande fondée et la demande non fondée.

"La distinction entre les demandes d'asile fondées et les demandes manifestement non fondées est très subtile, mais elle est nécessaire, pour que survive le droit d'asile"¹⁰.

Cependant, les demandes doivent être traitées, et rapidement. Afin de pallier cette difficulté, on a envisagé des procédures d'admission accélérées. Mais le danger d'une procédure accélérée est qu'un demandeur d'asile dont le cas est complexe ou tangent risque de ne pas être examiné à fond comme il le devrait et qu'en définitive, l'asile soit refusé.

Le problème serait sûrement résolu avec un surcroît de personnel. L'effectif requis, en fonction de l'afflux de réfugiés, risque d'être très élevé et il ne serait pas réaliste d'attendre de chaque Etat membre qu'il entretienne un corps aussi important de fonctionnaires en attendant des demandes qui, peut-être, ne seront pas matérialisées. Cependant, dans le cadre de l'harmonisation des législations et des procédures entre les Douze, il devrait être possible de répartir le personnel entre les Etats membres, selon les besoins. Les difficultés linguistiques seront moins graves qu'il n'apparaît au premier abord puisque de toute façon, des possibilités d'interprétation seront prévues. Des programmes-types de formation, mis au point avec le concours de l'UNHCR, pourraient garantir une approche commune du personnel affecté à ces tâches.

⁹ "Les effets des sanctions contre les transporteurs sur le système d'asile", ibidem.

¹⁰ Document élaboré par M. Van Arnim, Bureau de l'UNHCR, présenté à la commission - PE 200.615.

Les voies de recours ordinaires, si elles étaient ouvertes, poseraient, dans tous ces cas, de réelles difficultés : on peut en effet supposer que le droit d'appel serait largement utilisé, ne fût-ce que pour "garder un pied dans la porte". Si ce droit pouvait être utilisé librement, le système s'engorgerait rapidement et l'avantage d'une harmonisation rigoureuse au stade initial serait vidé de sa substance. Il convient donc, en cas de demandes manifestement illégitimes, de mettre au point une procédure spéciale et simplifiée, sous le contrôle de l'UNHCR.

LA DETENTION

La détention des demandeurs d'asile a un caractère émotionnel et complexe¹¹. Emotionnelle, puisqu'elle va à l'encontre d'un droit humain fondamental, le droit à la liberté, qui est précisément ce que recherchait, à coup sûr, le demandeur d'asile. Quant à la complexité, elle tient à la question de savoir si la détention est nécessaire pour préserver le système d'asile lui-même contre les abus et, dans l'affirmative, dans quelle mesure.

A l'évidence, un demandeur est tenté, soit au stade de la demande initiale, soit lorsqu'il attend le résultat d'un appel, en cas de doute ou d'ignorance quant à la validité de son dossier, de "disparaître dans la nature" avec la possibilité, les frontières intérieures de la Communauté une fois supprimées, de voyager d'un pays communautaire à l'autre. Si cette pratique devait prendre des proportions, elle aurait inmanquablement des effets négatifs sur l'opinion publique et les réactions de celle-ci pourraient mettre à mal l'ensemble d'un système qui, pour être efficace, suppose non seulement son acceptation officielle par les pouvoirs publics, mais, surtout, la bonne volonté des populations. Pour pallier cette éventualité, la détention doit rester une option envisageable.

Toutefois, la détention doit être appliquée au compte-gouttes, être aussi brève que possible, avoir un caractère non pénal et être conforme, autant que faire se peut, aux principes des Nations unies pour la protection des personnes emprisonnées ou détenues. Enfin, il serait utile que les Etats membres établissent un rapport annuel sur la façon dont fonctionne la détention sur leur territoire.

La notion de "pays sûr", d'origine ou de premier asile

Ceux qui travaillent dans le domaine du droit d'asile ont des sentiments mitigés sur la notion de "pays sûr", que celui-ci soit le pays d'origine ou le pays de premier asile. Celui-ci est parfois appelé le pays "de première escale", c'est-à-dire le pays où le demandeur d'asile a cherché, ou aurait pu chercher refuge, avant d'arriver dans un autre pays et y déposer une nouvelle demande.

D'aucuns estiment que la notion de "pays sûr" n'est pas juridique et qu'introduire cette notion équivaudrait à restreindre géographiquement le champ d'application de la Convention de Genève¹².

Pour des raisons pratiques, les Etats membres adoptent une démarche pragmatique : ils n'ont d'autre choix que de constater, cas par cas, dans telle ou telle circonstance, que tel pays correspond à la définition de "pays sûr".

¹¹ Document de travail du bureau régional de l'UNHCR pour les institutions européennes - mars 1992.

¹² Document présenté par M. Philip Rudge (ECRE) à la commission - PE 201.532.

Le problème central est de déterminer dans quel cas cette notion peut être "sûrement appliquée". A cette fin, divers critères ont été fixés, dont l'objectif général est de garantir qu'aucune injustice ne sera infligée aux demandeurs d'asile, comme par exemple porter atteinte à leur droit d'asile ou mettre fin prématurément au droit d'asile lorsque celui-ci a été accordé.

Néanmoins, le débat continue et ce sujet est, par excellence, un domaine où les Etats membres doivent se laisser guider par l'UNHCR, seul capable d'une approche globale sur cette question sensible.

L'article K.9 du traité de Maastricht

Ayant décidé, comme indiqué dans la section introductive, d'harmoniser leurs législations et procédures d'asile au début de 1993, les Etats membres souhaitent, peut-on supposer, que le nouveau régime fonctionne le plus efficacement possible. Il faut qu'ils sachent que cet objectif ne sera pas facilement atteint dans une optique intergouvernementale, qui est la méthode envisagée. Ils l'ont d'ailleurs admis en adoptant la déclaration sur l'asile annexée au traité de Maastricht, laquelle prévoit que d'ici la fin de 1993, l'article K.9 pourra être invoqué pour appliquer l'article 100 C du traité aux problèmes d'asile. La base juridique, et les compétences prévues à l'article 100 C, sont le meilleur moyen de réaliser l'ambition commune d'un système d'asile effectif, efficace et humain.

Il faut espérer que le traité de Maastricht sera ratifié à bref délai et que des signes précoces attesteront que la Déclaration relative à l'asile a été suivie d'effet.