



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Strasbourg, 24 juin 2010

CommDH/PositionPaper(2010)4  
Or. anglais

**COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME**

**DOCUMENT DE SYNTHÈSE SUR LE DROIT  
DE DEMANDER L'ASILE ET D'EN BÉNÉFICIER**

*Ce document présente la position du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur le droit de demander l'asile et d'en bénéficier. Il résume brièvement les constats du Commissaire qui figurent dans les rapports de ses visites de pays, dans ses documents thématiques et dans ses recommandations, avis et points de vue. En rassemblant ces constats issus de ses différentes activités, le Commissaire propose une synthèse de ses conclusions et recommandations concernant le droit de demander l'asile et d'en bénéficier. Le présent document sera régulièrement mis à jour, en fonction des nouveaux éléments réunis par le Commissaire.*

## ***Le droit de demander l'asile et d'en bénéficier est un droit fondamental***

Les demandeurs d'asile fuient les persécutions ou les conflits armés. De nombreux autres migrants veulent échapper à la famine, à la grande pauvreté ou à d'autres formes de grave insécurité. Beaucoup sont à la recherche d'opportunités économiques et rêvent d'une vie meilleure pour eux-mêmes et pour leur famille.

Ces personnes ne sont pas des criminels. Rappelons que le droit de demander l'asile dans un autre Etat est un droit fondamental reconnu par les traités internationaux. Ainsi, l'une des dispositions clés de la Déclaration universelle des droits de l'homme, adoptée en 1948 par l'Assemblée générale des Nations unies, précise que « devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays ».

Certaines des personnes qui cherchent à entrer en Europe craignent, avec raison, la persécution, telle qu'elle est définie par la Convention de l'ONU relative au statut des réfugiés et par son Protocole. Ces personnes sont menacées en raison de leur origine ethnique, de leur religion, de leur nationalité, de leurs opinions politiques ou de leur appartenance à un groupe social donné. Parfois déjà victimes de graves sévices dans leur pays d'origine, elles ont été *contraintes* d'émigrer, ce qui distingue les réfugiés des autres migrants. Il est donc nécessaire que le droit international et les législations nationales prévoient une protection spéciale pour les réfugiés.

### ***Garantir un accès effectif aux procédures d'asile***

Les Etats devraient faire en sorte que tous les ressortissants étrangers demandant l'asile sur leur sol aient effectivement accès aux procédures d'asile et que leurs demandes soient examinées au cas par cas, de manière sérieuse et équitable. Il importe que ces garanties s'appliquent notamment aux personnes arrêtées à leur arrivée sur le territoire par voie aérienne, terrestre ou maritime, aux personnes interceptées en mer, découvertes entassées sur des embarcations, ou encore aux personnes appréhendées à leur descente d'avion. De plus, les contrôles extraterritoriaux ne doivent pas être effectués au mépris des droits garantis par la Convention de l'ONU relative au statut des réfugiés.

A son arrivée, toute personne dont le droit d'entrer sur le territoire est contesté doit être entendue, afin de pouvoir, s'il y a lieu, déposer une demande d'asile ; si la présence d'un interprète s'avère nécessaire, les frais seront pris en charge par le pays d'arrivée. La personne concernée doit aussi avoir le droit de faire ouvrir un dossier, après avoir été dûment informée, dans une langue qu'elle comprend, de la procédure à suivre. La pratique du refoulement « à la descente de l'avion » est inacceptable.<sup>1</sup>

En outre, des éléments comme l'entrée irrégulière dans le pays ou l'absence de papiers d'identité ne devraient en aucun cas influencer sur la possibilité de demander l'asile ou sur l'évaluation de la demande. De même, le non-respect des conditions de forme (qui imposent, par exemple, de rédiger la demande dans la langue du pays) n'est pas une raison valable de refuser d'examiner en détail une demande d'asile.

Les pays de l'Union européenne ont établi des listes de pays d'origine considérés comme sûrs. Les demandes formulées par les personnes venant de ces pays font l'objet d'une procédure accélérée, simplifiée, quand elles ne sont pas directement rejetées. Cependant, même dans les pays considérés comme globalement sûrs, il y a parfois des personnes ou des groupes de personnes qui ne sont pas en sécurité. Les cas de discrimination peuvent être d'une gravité telle qu'ils constituent des traitements inhumains ou dégradants au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), notamment lorsque la discrimination est dirigée contre les membres de groupes

---

<sup>1</sup> Voir la Recommandation relative aux droits des étrangers souhaitant entrer sur le territoire des Etats membres du Conseil de l'Europe et à l'exécution des décisions d'expulsion, CommDH(2001)19, Strasbourg, 19 septembre 2001.

minoritaires ou des communautés lesbiennes, gays, bisexuelles ou transgenres. D'où la nécessité absolue d'étudier les demandes au cas par cas, en prenant en compte les particularités de chaque candidat.<sup>2</sup>

### ***Une législation relative à l'asile en accord avec les normes internationales***

Les Etats devraient se doter d'une législation en matière d'asile qui soit conforme aux exigences de la Convention de l'ONU relative au statut des réfugiés et de la CEDH. La définition légale du terme « persécution » devrait englober les persécutions imputables à des agents non étatiques, dans les cas où l'Etat est incapable de protéger la personne en danger. De plus, les Etats devraient tendre à élargir la définition légale de la persécution motivée par l'appartenance à un certain groupe social, pour qu'elle inclue les persécutions fondées sur le genre ou l'orientation sexuelle.

### ***Protection humanitaire***

Les Etats européens ont instauré une protection humanitaire temporaire destinée aux personnes ne remplissant pas les conditions requises pour bénéficier du statut de réfugié en vertu de la Convention de l'ONU relative au statut des réfugiés, mais pour qui le retour forcé est néanmoins impossible, car elles seraient exposées avec certitude à de graves dangers dans leur pays d'origine. Cette protection peut, par exemple, s'appliquer aux personnes qui ont fui leur pays pour cause de guerre civile. Cette disposition est louable, mais elle ne devrait pas se substituer au statut durable prévu par la Convention de l'ONU ni à d'autres formes de protection internationale.

### ***Equité des procédures : toutes les procédures d'asile doivent respecter les normes internationales d'équité***

Les demandeurs d'asile doivent disposer de suffisamment de temps pour formuler leur demande, réunir les documents et préparer un exposé cohérent des raisons les poussant à demander l'asile. S'il importe que la procédure soit rapide, les délais doivent toutefois rester raisonnables, afin de ne pas compromettre le droit effectif des ressortissants étrangers à demander l'asile ou tout autre droit essentiel, conformément au principe de non-refoulement.

Il faut aussi que tous les demandeurs d'asile aient systématiquement accès à une assistance juridique, et ce dès le début de la procédure. En plus de renforcer la protection juridique des demandeurs d'asile, de telles dispositions pourraient dans certains cas réduire le nombre de recours auprès des juridictions, car elles permettraient aux candidats de mieux préparer les premiers entretiens et, ultérieurement, de mieux motiver leurs demandes. Tous les demandeurs d'asile devraient pouvoir bénéficier de cette assistance, qu'ils soient privés de liberté ou non. Par ailleurs, les avocats s'occupant des questions d'asile et d'immigration devraient posséder des qualifications adéquates dans ces domaines et, si nécessaire, recevoir une formation spécialisée.

Il est indispensable que les demandeurs d'asile bénéficient des services d'interprètes aussi souvent que nécessaire, notamment pour :

- comprendre les documents ou les informations qui leur sont fournis ;
- soumettre les formulaires dans la langue du pays ;
- participer aux entretiens et aux auditions.

Il faudrait sélectionner les interprètes de manière à supprimer tout risque de communication des témoignages des réfugiés aux autorités du pays d'origine. De plus, il importe que les interprètes connaissent non seulement la langue des pays concernés, mais aussi la situation de ces pays, pour traduire correctement les termes techniques, les acronymes et les expressions désignant une unité

---

<sup>2</sup> Voir aussi la partie II, paragraphe 2, des *Lignes directrices sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des procédures d'asile accélérées*, adoptées par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 1<sup>er</sup> juillet 2009.

militaire, par exemple, et pour bien localiser les sites géographiques. Ces précautions sont indispensables pour assurer la pleine compréhension des événements relatés par le demandeur d'asile.

Il est capital que le demandeur d'asile apporte lui-même son témoignage aux personnes chargées de se prononcer sur la recevabilité de sa demande, dans les cas complexes ou controversés, et à celles qui doivent en examiner le bien-fondé.

Les agents des services d'immigration, les interprètes et tous les autres professionnels amenés à s'entretenir avec des demandeurs d'asile devraient recevoir une formation spéciale les préparant à repérer les personnes particulièrement vulnérables et à les interroger. Cette formation devrait également aborder les aspects liés au genre, qui doivent notamment être pris en compte dans le cas de victimes d'abus sexuels. Les entretiens avec les enfants demandent aussi des compétences particulières. Il n'est pas rare que les enfants soient considérés comme dépendant entièrement de leurs parents et qu'ils ne soient même pas interrogés. Or, les enfants peuvent très bien avoir leurs propres raisons de demander l'asile. Il est donc indispensable que leur récit soit entendu séparément.

Si le demandeur d'asile est mineur, l'intérêt supérieur de l'enfant doit toujours orienter la procédure d'asile.

Lors de l'examen du bien-fondé d'une demande d'asile, il ne faut pas accorder trop d'importance aux contradictions qui pourraient apparaître dans les déclarations du demandeur. En effet, les personnes qui ont réellement été persécutées sont souvent fragiles psychologiquement et ont de grandes difficultés à faire confiance aux dépositaires de l'autorité publique. De plus, les procédures qui se déroulent de nos jours dans les aéroports, caractérisées par des arrestations à la descente de l'avion et des interrogatoires qui peuvent durer sept ou huit heures, voire plus, ne sont guère propices à la sérénité et à la confiance ; bien au contraire, ces pratiques déstabilisent les arrivants et génèrent tension et peur. Dans un tel climat, l'on ne s'étonnera pas qu'il soit parfois difficile de persuader les demandeurs d'asile de coopérer, surtout s'ils sont privés de l'assistance dont ils auraient besoin. En tout cas, il semble déraisonnable de s'attendre à ce que leurs déclarations soient limpides et complètement cohérentes.

Toute décision sur le bien-fondé d'une demande devrait être motivée et accompagnée d'une explication juridique. Vu l'importance de ces décisions pour la mise en œuvre de droits essentiels, et vu leurs conséquences potentiellement irréversibles, elles doivent pouvoir être contestées devant un organe compétent, composé de membres impartiaux offrant des garanties d'indépendance. Cette instance, judiciaire de préférence, devrait être habilitée, en tant qu'arbitre et garante du respect des droits de l'homme, à prendre en considération l'ensemble des aspects de chaque cas.

Il faudrait que les demandeurs d'asile disposent de suffisamment de temps pour préparer leur recours et bénéficient effectivement d'une assistance juridique et des services d'un avocat et d'un interprète. De plus, lorsque les demandeurs d'asile soutiennent, preuves à l'appui, qu'une décision d'éloignement entraînerait un risque réel de persécution, de condamnation à mort, de torture ou encore de peines ou traitements inhumains ou dégradants, la mesure contestée doit être suspendue.

### ***Non - refoulement***

En cas de rejet d'une demande d'asile, l'Etat doit néanmoins s'assurer qu'il ne viole ni le principe de non-refoulement, inscrit à l'article 33 de la Convention de l'ONU relative au statut des réfugiés, ni les garanties fondamentales énoncées à l'article 3 de la CEDH. Ces articles condamnent *en termes absolus* le retour forcé d'un ressortissant étranger risquant d'être soumis à la torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants. De nombreux exemples montrent que les assurances diplomatiques n'apportent pas une protection suffisante contre de tels sévices.

### ***Hébergement des demandeurs d'asile***

Les conditions d'accueil ne devraient pas conduire à une institutionnalisation ou à une marginalisation des demandeurs d'asile. Bien au contraire, ces personnes devraient être en mesure de garder un certain degré d'autonomie tout au long de la procédure. L'hébergement prolongé des demandeurs d'asile dans des dortoirs n'est pas propice à leur bien-être. Lorsqu'ils sont également privés de la liberté de choisir aliments et vêtements, leur droit au respect de la vie privée est sérieusement remis en question. Il faudrait réfléchir à d'autres solutions d'hébergement à proposer aux demandeurs d'asile, à l'issue de leur séjour initial dans un centre d'accueil. Les familles devraient pouvoir être logées dans des appartements. Il faudrait évidemment aussi garantir des conditions d'hébergement décentes. En ce qui concerne la nourriture et les vêtements, la meilleure solution reste les bons d'achat ou les allocations en espèces. Il est également indispensable de respecter pleinement la liberté d'aller et venir des demandeurs d'asile.

## RECOMMANDATIONS

Les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent remédier d'urgence aux violations du droit de demander l'asile et d'en bénéficier et empêcher que ces violations se répètent à l'avenir. C'est encore plus important si les violations sont liées à des mesures visant à limiter les flux migratoires ou à simplifier les procédures d'asile.

Toutes les personnes demandant l'asile dans des pays européens - quels que soient leur point d'entrée dans le pays et leurs conditions d'entrée ou de séjour - doivent avoir accès à des procédures d'asile de qualité et leurs demandes doivent être examinées au cas par cas, de manière minutieuse et équitable.

Il faut étudier les demandes d'asile au cas par cas, en prenant en compte les particularités de chaque candidat. Même dans les pays d'origine considérés comme globalement sûrs, il y a parfois des personnes ou des groupes de personnes qui ne sont pas en sécurité.

Les procédures d'asile doivent respecter scrupuleusement les normes internationales d'équité. Celles-ci imposent notamment les obligations suivantes : laisser suffisamment de temps aux demandeurs d'asile pour préparer un exposé cohérent des raisons les poussant à demander l'asile ; leur assurer un accès effectif à une assistance et à une représentation juridiques dès le début de la procédure ; leur proposer les services d'interprètes, aussi souvent que nécessaire au cours de la procédure ; leur permettre d'apporter eux-mêmes leur témoignage aux personnes devant se prononcer sur la recevabilité et le bien-fondé de leur demande ; les autoriser à déposer un recours auprès d'une instance indépendante et impartiale, judiciaire de préférence. Lorsque les demandeurs d'asile soutiennent, preuves à l'appui, qu'une décision d'éloignement entraînerait un risque réel de persécution, de condamnation à mort, de torture ou encore de peines ou traitements inhumains ou dégradants, la mesure contestée doit être suspendue.

Si le demandeur d'asile est mineur, l'intérêt supérieur de l'enfant doit toujours orienter la procédure d'asile.

Le principe de non-refoulement doit être effectivement respecté dans tous les cas ; les assurances diplomatiques n'apportent pas une garantie suffisante contre les mauvais traitements.

Les conditions d'accueil ne devraient pas conduire à une institutionnalisation ou à une marginalisation des demandeurs d'asile : il faudrait faire en sorte que les demandeurs d'asile soient hébergés dans des conditions décentes et gardent une certaine autonomie tout au long de la procédure.