



Ref: CommHR/NM/sf 005-2018

Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale François de Rugy
Madame la Députée Yaël Braun-Pivet,
Présidente de la Commission des lois
Mesdames et Messieurs les Députés
membres de la Commission des lois

Strasbourg, le 8 mars 2018

Monsieur le Président de l'Assemblée Nationale,
Madame la Présidente de la Commission des lois,
Mesdames et Messieurs les membres de la Commission des lois,

Parmi les priorités de mon mandat en tant que Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe figure le respect des droits de l'homme des migrants, y compris des demandeurs d'asile. Une part importante de mes travaux y a été consacrée lors de la visite officielle que j'ai effectuée en France en septembre 2014. Depuis la publication en février 2015 du rapport faisant suite à cette visite, j'ai eu l'occasion de dialoguer à plusieurs reprises avec les autorités françaises à ce sujet, notamment lors des débats relatifs aux lois adoptées dans ce domaine en juillet 2015 et mars 2016.

Dans ce contexte, le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif n° 714, dont votre commission est saisie, retient toute mon attention. J'observe avec satisfaction que ce texte contient un certain nombre de mesures visant à sécuriser le séjour des bénéficiaires de protection internationale. Je salue la délivrance d'un titre de séjour de quatre ans aux bénéficiaires de protection subsidiaire et aux apatrides dès la reconnaissance de la protection, ainsi que les garanties apportées en matière d'accès au séjour des parents d'enfants mineurs reconnus réfugiés. L'extension du bénéfice de la réunification familiale non plus seulement aux parents mais aussi aux frères et sœurs mineurs des enfants mineurs reconnus réfugiés ou admis au bénéfice de la protection subsidiaire constitue également une avancée, qui fait écho à la recommandation n° 6 de mon document thématique relatif à la réalisation du droit au regroupement familial des réfugiés en Europe publié en juin 2017.

Toutefois, ce texte pose un certain nombre de questions relatives au respect des droits de l'homme des demandeurs d'asile. Si la volonté de raccourcir la durée globale de la procédure d'asile est un objectif louable, ceci ne doit pas se faire au prix d'une atteinte à l'effectivité de cette procédure. Je m'inquiète ainsi de la réduction de cent-vingt à quatre-vingt-dix jours du délai de dépôt des demandes d'asile courant à compter de l'entrée sur le territoire et au-delà duquel une demande est examinée selon une procédure accélérée, dans le contexte de laquelle les garanties procédurales sont moindres et les conditions matérielles d'accueil rarement accordées. Les obstacles linguistiques et matériels auxquels se heurtent les demandeurs d'asile à leur arrivée sur le territoire, la nécessité de bénéficier d'un accompagnement juridique et social pour rédiger leur demande et les difficultés rencontrées par un certain nombre d'entre eux pour accéder aux plateformes d'accueil des demandeurs d'asile ou aux centres d'accueil et d'examen de situation, rendent ce délai difficilement tenable, surtout pour les plus vulnérables. J'attire, à cet égard, votre attention sur les lignes directrices sur la protection des droits de l'homme dans le contexte des procédures d'asile accélérées, adoptées en 2009 par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, qui précisent notamment que la vulnérabilité des demandeurs d'asile et la complexité des affaires devraient être dûment prises en compte lorsqu'il est décidé d'appliquer ou non les procédures d'asile accélérées. J'estime que l'automatisme du classement en procédure accélérée des demandes d'asile déposées plus de quatre-vingt-dix jours après l'entrée sur le territoire ne permettrait pas une telle prise en compte.

En outre, la réduction à quinze jours du délai de recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) pour l'ensemble des décisions de rejet de l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides (OFPRA) me paraît, compte-tenu de la technicité de la matière et de la complexité des parcours, questionner l'effectivité de ce recours, laquelle suppose sa disponibilité et son accessibilité, non seulement en droit, mais aussi en pratique. Cette effectivité risque d'être davantage mise à mal par la suppression du caractère automatiquement suspensif des recours déposés par les demandeurs ressortissants de « pays d'origine sûrs », par ceux dont la demande de réexamen aura été rejetée et par ceux présentant une menace grave pour l'ordre public. J'observe que le caractère non suspensif du recours devant la CNDA contre les décisions rendues dans le cadre de la procédure qualifiée à l'époque de « prioritaire » avait donné lieu à une condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'homme, le 2 février 2012, dans l'affaire *I.M. c. France*. Je note, certes, que le projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif prévoit la possibilité de saisir le juge administratif afin d'obtenir la suspension de la mesure d'éloignement consécutive à la décision de rejet de l'OFPRA jusqu'à l'expiration du délai de recours devant la CNDA. Toutefois cette procédure ne me semble pas de nature à écarter tout risque de nouvelle violation.

Je suis, par ailleurs, fortement préoccupé par l'augmentation de la durée maximale de rétention à quatre-vingt-dix jours, pouvant être portée à cent-trente-cinq jours dans certains cas. En effet, la rétention est une atteinte considérable au droit des migrants à la liberté et une telle durée tendrait à modifier la nature et la fonction de la mesure et à les assimiler à des délinquants. Des experts ont confirmé ses effets néfastes sur leur santé mentale, et tout particulièrement celle des enfants qui vivent souvent la détention comme une expérience choquante, voire traumatisante. La rétention des mineurs a d'ailleurs conduit à six condamnations successives de la France par la Cour européenne des droits de l'homme en 2012 puis en 2016. Je considère, quant à moi, qu'il n'existe aucune circonstance dans laquelle la privation de liberté d'un enfant du fait de son statut de migrant, qu'il soit isolé ou accompagné de sa famille, pourrait être décidée dans son intérêt supérieur.

Je vous exhorte donc, non seulement à rejeter cette augmentation de la durée maximale de rétention administrative, mais aussi à mettre fin à la rétention des mineurs. J'attire votre attention sur le fait que, dans leur Observation générale conjointe de novembre 2017 sur les obligations des États en matière de droits de l'homme des enfants dans le contexte des migrations internationales dans les pays d'origine, de transit, de destination et de retour, le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies ont affirmé le droit de tout enfant « de ne pas être placé en détention pour des motifs d'immigration » et recommandé que « tout type de détention d'enfants liée à l'immigration [soit] interdit dans la loi ». Je vous invite également à développer des alternatives à la rétention des majeurs, telles que la surveillance, l'obligation de se signaler régulièrement auprès des autorités, la liberté sous caution ou d'autres moyens de contrôle, conformément aux Vingt principes directeurs sur le retour forcé adoptés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en 2005.

Enfin, j'ai observé avec inquiétude au cours de ces deux dernières années que de nombreuses poursuites pénales, notamment à l'encontre de militants associatifs, ont été engagées sur le fondement des dispositions de l'article L. 622-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) pénalisant l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers. Je vous invite à saisir l'occasion de la discussion du projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif pour réformer ces dispositions du CESEDA afin que la nécessaire solidarité à l'égard des migrants ne soit plus ni dissuadée, ni entravée.

Désireux de continuer un dialogue constructif avec vous, je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Députés, l'expression de ma haute considération.



Nils Muižnieks