

Harmonisation de la politique d'asile en Europe

Les préoccupations d'Amnesty International

Au cours des années 80, de nombreux gouvernements, en Europe, mais aussi ailleurs, ont adopté des politiques et des pratiques de plus en plus restrictives envers les demandeurs d'asile. Parallèlement les gouvernements en particulier européens ont entamé une coopération au sein de diverses enceintes en vue d'harmoniser leurs réglementations et leurs pratiques en matière d'asile. Cette coopération, au niveau européen, se déroule essentiellement à deux niveaux:

- Au niveau des pays de *Schengen*, regroupant les pays du Benelux, la France et l'Allemagne, auquel s'est jointe l'Italie, a été signé le 14 juin 1985 un Accord relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes. Cet Accord vise à éliminer les contrôles frontaliers à l'intérieur des Etats Parties à l'Accord et à les remplacer par des contrôles communs aux frontières extérieures. Cet Accord a été complété par une Convention d'application du 19 juin 1990 qui institue un régime commun en matière de traitement des demandes d'asile. Les éléments essentiels de ce régime sont les suivants:

- * Un seul Etat sera responsable pour l'examen de la demande d'asile. La détermination de l'Etat responsable se fait selon des critères différents dont le plus important est le fait que l'Etat a délivré au demandeur d'asile un titre de voyage permettant l'accès sur son territoire.

- * La décision prise par l'Etat responsable engagera les autres Etats.

- * Le traitement de la demande d'asile s'effectuera conformément au droit national de l'Etat responsable.

- * Les Etats contractants s'engagent à harmoniser leurs politiques en matière de visas et à instituer un visa uniforme valable pour tous les territoires.

- * Des sanctions seront imposées au transporteur qui aura amené sur le territoire d'un Etat un étranger qui

n'est pas titulaire des titres de voyage requis, cela sous réserve des engagements découlant pour les Etats de leur adhésion à la Convention de Genève de 1951 et du protocole de New York de 1967 sur le statut des réfugiés.

- * Les Etats contractants se réservent expressément le droit de pouvoir refouler ou d'éloigner l'étranger, demandeur d'asile, vers un Etat tiers.

- * La Convention prévoit en outre l'échange d'informations sur les demandeurs d'asile.

- Au niveau des *Etats membres de la Communauté européenne* a été conclue une Convention spéciale sur la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile, signée par tous les gouvernements des douze, sauf le Danemark, le 15 juin 1990. Cette Convention comprend, en gros, les critères déjà fixés dans la Convention d'application de Schengen, en ce qui concerne la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile. Cette Convention de Dublin sera complétée par une Convention sur le franchissement des frontières extérieures qui devrait également prévoir une coopération en matière de politique des visas, ainsi que l'institution de sanctions contre des transporteurs amenant dans le territoire de la Communauté un passager qui n'est pas titulaire d'un visa.

Des pays non membres du groupe de Schengen ou de la Communauté telle la Suisse, l'Autriche ou les pays scandinaves ont déclaré leur intérêt à rejoindre les mécanismes établis par ces instruments internationaux.

Avant de présenter les préoccupations d'Amnesty International sur ces développements récents dans le domaine de la politique d'asile, il est utile de rappeler la position de l'organisation dans cette matière.

La position d'Amnesty International dans la problématique des réfugiés repose sur le droit international tel que fixé par la Convention de Genève de 1951

relative au statut de réfugiés et le protocole de New-York de 1967. Cette Convention pose le principe fondamental du non refoulement en précisant à l'article 33 "qu'aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières d'un territoire où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques".

Par référence à son champ d'activité traditionnel Amnesty International s'oppose, en ce qui concerne les demandeurs d'asile, au renvoi forcé de toute personne dans un pays où il y a de bonnes raisons de craindre que cette personne sera détenue comme prisonnier d'opinion, qu'elle sera torturée, exécutée ou qu'elle disparaisse.

Il y a le grand risque que cette harmonisation se fasse au plus petit commun dénominateur et n'inclue pas les garanties essentielles de la protection des demandeurs d'asile.

1. Procédures aux frontières et procédures de détermination du statut de réfugiés

Tant la Convention d'application de Schengen que les Conventions conclues au niveau des douze partent de la prémisse que les procédures aux frontières et celle de détermination du statut de réfugié relèvent de la compétence des Etats concernés. A ce titre, Amnesty International voudrait voir défini, au niveau de tous les Etats Parties à la Convention d'application de Schengen ou membres de la Communauté, un certain nombre de garanties spécifiques.

- Procédures à la frontière:

Amnesty International insiste, à cet égard, sur la nécessité que le demandeur d'asile se trouve en face d'un fonctionnaire correctement formé, informé du droit international qui puisse recevoir les demandes d'asile ou diriger les demandeurs vers l'instance nationale compétente. Il est essentiel que ce fonctionnaire respecte le principe du non-refoulement et ne renvoie pas directement les demandeurs d'asile dans les pays d'origine sans examen convenable de leur demande.

- Procédures de détermination du statut:

A ce niveau Amnesty International oeuvre également pour que tous les Etats européens adoptent un système comportant certaines garanties minimales: l'examen de la demande d'asile devrait être du ressort d'un service bien déterminé spécialement compétent en la matière. Le demandeur d'asile devrait bénéficier de toutes les garanties nécessaires: information sur ses droits, assistance d'un

interprète, assistance juridique, le cas échéant, rapports avec un représentant du Haut Commissaire pour les Réfugiés, entretien personnel avec des fonctionnaires compétents, etc. La décision de rejet de la demande devrait être suffisamment motivée pour permettre à l'intéressée de connaître les raisons du refus. Des voies de recours devant des instances indépendantes impartiales et compétentes devraient, dans tous les Etats, être ouvertes contre les décisions de refus. En cas de recours, le demandeur d'asile ne devrait pas être éloigné du territoire national en attendant la décision définitive de l'instance de recours.

2. Détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande

Amnesty International accueille avec satisfaction l'intention des Etats européens de chercher à déterminer l'Etat responsable de l'examen d'une demande et d'éviter ainsi que certains demandeurs d'asile ne deviennent des réfugiés en orbite, successivement renvoyés d'un Etat à un autre. Le problème réside dans le fait que les garanties aux frontières et au cours de la procédure de détermination du statut ne sont pas uniformes dans tous les Etats. Par le fait qu'un Etat donné est déclaré responsable du traitement de la demande, le demandeur d'asile est privé du choix de l'Etat dans lequel il voudra solliciter le statut de réfugié et risquera, le cas échéant, de relever d'un Etat dont les garanties à la frontière ou la procédure de détermination du statut ne présentent pas certaines garanties essentielles. De même l'examen de la pratique a mis en évidence que les Etats adoptent les positions très différentes dans la manière de traiter les demandes d'asile, selon l'interprétation qu'ils donnent des textes de la Convention de 1951, selon les liens historiques qu'ils ont avec tel ou tel Etat dont sont originaires les demandeurs d'asile, ou selon des considérations d'ordre politique, etc. Une solution à ces problèmes ne pourra être trouvée que dans une harmonisation des politiques des Etats, d'ailleurs entamée au niveau des douze. Il reste cependant un grand risque que cette harmonisation se fasse au plus petit commun dénominateur et n'inclue pas les ga-



La Convention d'application de Schengen prévoit que les Parties contractantes instaurent des sanctions à l'encontre du franchissement non autorisé des frontières. Une disposition similaire figure apparemment dans le projet de Convention sur le franchissement des frontières extérieures actuellement en discussion au niveau des douze de la Communauté. Or, la Convention de 1951 sur les réfugiés prévoit expressément à l'article 31, point 1 que "les Etats contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers aux réfugiés, qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée..., entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières". Amnesty International critique que la Convention d'application de Schengen ne contient pas une réserve expresse en ce qui concerne les sanctions imposées aux demandeurs d'asile en cas de franchissement non autorisé des frontières.

De même, Amnesty International s'interroge sur la compatibilité avec le droit international des exigences de visas qui sont imposées aux demandeurs d'asile voulant rejoindre le territoire de l'Etat où ils veulent déposer leur demande. Cette exigence risque de limiter l'entrée du demandeur d'asile dans un pays d'accueil et est de nature à gêner la fuite vers un asile sûr de personnes qui ont besoin de protection.

L'imposition de visas est renforcée par le mécanisme de sanctions à l'égard de transporteurs qui acheminent vers le territoire d'un Etat européen des étrangers qui ne sont pas en possession de documents de voyage. Certes, la Convention d'application de Schengen prévoit que la législation nationale en la

matière doit être conforme aux engagements résultant de la Convention sur les réfugiés de 1951, mais Amnesty a la crainte que l'effet combiné de l'exigence de visas et de sanctions ne soit de nature à empêcher les personnes d'accéder à la procédure de détermination du statut de réfugiés.

En effet, dans bien des cas les demandeurs d'asile doivent quitter leur pays d'origine de toute urgence et ne peuvent pas attendre la délivrance d'un visa; dans d'autres situations, ils sont dans l'incapacité d'obtenir un visa parce qu'ils n'ont pas accès à l'ambassade du pays d'accueil potentiel ou risquent d'être exposés à des mesures de répression immédiate s'ils demandent un visa. Par ailleurs, selon la Convention d'application de l'Accord de Schengen, un visa ne peut être délivré qu'à des personnes qui sont en possession d'un passeport ou d'un document de voyage ce qui met ces personnes à la merci des autorités de leur propre pays. Dans ces conditions, Amnesty International s'oppose à ces mesures restrictives à moins que les gouvernements ne soient en mesure de démontrer de façon satisfaisante qu'ils ont pris toutes les mesures utiles pour garantir que les restrictions mises en place n'empêchent pas les demandeurs d'asile d'avoir accès à la procédure de détermination du statut de réfugiés dans le pays en cause.

4. Envoi de demandeurs d'asile dans un pays tiers

Tant la Convention d'application de Schengen, que la Convention d'asile de Dublin permettent aux Etats membres d'envoyer les demandeurs d'asile dans des pays tiers sans examen préalable de leur demande d'asile. Le danger existe que ce pays tiers renvoie le demandeur d'asile dans son pays d'origine. Dans ces conditions Amnesty International s'oppose au renvoi du demandeur d'asile dans un pays tiers dans la mesure où le gouvernement qui le renvoie dans ce pays ne s'est pas assuré que cet Etat va accorder au demandeur d'asile une protection efficace et durable contre un refoulement éventuel vers le pays d'origine.

5. Echange d'informations sur

les demandeurs d'asile

La Convention d'application de Schengen et la Convention d'asile de Dublin contiennent des dispositions relatives à l'échange d'informations sur les demandeurs d'asile, en particulier, sur l'identité des requérants, sur leurs documents d'identité, sur les itinéraires.

Cette exigence de visas risque de limiter l'entrée du demandeur d'asile dans un pays d'accueil et de gêner la fuite vers un asile sûr de personnes ayant besoin de protection.



dossier

raires de leur voyage, sur l'état de la procédure de demande d'asile et sur les motifs évoquées. Outre les problèmes liés à la protection des données individuelles Amnesty International souligne le danger que des informations confidentielles sur un demandeur

d'asile ne parviennent aux autorités du pays d'origine et mettent en danger tant le demandeur d'asile lui-même, dans l'hypothèse où sa demande est refusée, que sa famille ou ses amis.

Georges Wivenes