



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Ref: CommHR/JAK/sf 155-2010

CommDH(2010)38
Français uniquement

Monsieur Eric BESSON

Ministre de l'Immigration, de l'Intégration,
de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire

Strasbourg, le 3 août 2010

Monsieur le Ministre,

Suite à notre rencontre du 20 mai et à nos échanges de courrier, je tiens à renouveler mes remerciements pour la disponibilité et la transparence des autorités françaises au cours de ma visite des 19 et 20 mai à Calais et ses environs ainsi qu'à Paris. Par cette lettre, je souhaite poursuivre notre dialogue sur certaines questions relatives aux politiques d'asile et de migration en Europe et en France.

Règlement (CE) n°343/2003 (« Dublin II »)

Comme indiqué lors de notre entretien, je considère qu'il est nécessaire de mieux répartir la responsabilité du traitement des demandes d'asile entre les Etats membres de l'Union européenne. Mes visites en France ainsi que dans d'autres Etats européens m'ont permis de constater que le Règlement « Dublin II » impose une charge disproportionnée aux Etats frontaliers.

Dans ce contexte, je me félicite de l'accueil par la France en 2009 et 2010 des personnes ayant obtenu le statut de réfugiés à Malte. La surcharge ou les dysfonctionnements temporaires, voire structurels, des systèmes d'asile de certains Etats européens ne font que renforcer la nécessité de revoir ces procédures afin de garantir une pleine protection internationale des demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire européen.

Sur la situation spécifique qui prévaut actuellement en Grèce en matière d'asile, j'ai pris note de la décision du 20 mai 2010 du Conseil d'Etat français de suspendre le retour d'une famille de demandeurs d'asile vers ce pays. J'espère que la ligne directrice de cette décision sera suivie par l'ensemble des juridictions administratives.

Pendant mes visites en Grèce en 2008 et 2010, j'ai constaté avec une grande inquiétude que les demandeurs d'asile rencontrent encore d'énormes difficultés pour accéder à la procédure d'asile et ne bénéficient pas toujours de garanties fondamentales comme les services d'interprétation et d'aide juridique (voir ma tierce intervention du 10 mars 2010 devant la Cour européenne des droits de l'homme, CommDH(2010)9). Lorsqu'un système national d'asile n'est structurellement pas capable d'apporter une protection suffisante aux demandeurs d'asile, la suspension des retours me semble être la solution la plus appropriée.

Accueil des demandeurs d'asile

Je note que la France continue de recevoir un nombre élevé de demandeurs d'asile et salue votre intention de faire perdurer la tradition française d'accueil. Comme vous l'avez souligné, un investissement substantiel a été réalisé au cours des dix dernières années pour quadrupler le nombre de places disponibles dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA). Votre circulaire de

décembre 2009 faisant suite à des décisions des juridictions administratives reconnaît le droit à un hébergement pour les demandeurs d'asile en procédure prioritaire ou les cas sujets au régime de « Dublin II ».

Cette évolution positive semble néanmoins difficile à mettre en œuvre en raison de l'insuffisance persistante des places disponibles dans les CADA et les structures d'urgence. De plus, il apparaît que l'allocation temporaire d'attente, versée aux demandeurs d'asile non hébergés, est insuffisante pour couvrir l'ensemble des besoins élémentaires en matière de logement et de nourriture notamment dans les grandes villes. Il convient de poursuivre les efforts déjà entrepris afin d'offrir à l'ensemble des demandeurs d'asile, y compris ceux en procédure prioritaire ou « Dublin II », des conditions de logement et d'accueil qui respectent pleinement la dignité humaine.

Procédures d'asile prioritaires

Concernant le recours à la procédure d'asile dite prioritaire, il convient de souligner la diminution de son usage en 2009 par rapport à l'année précédente. Cependant, il apparaît également que, pour la première fois, le nombre de procédures prioritaires en premières demandes est supérieur à celui des réexamens. Si la volonté de traiter les demandes d'asile dans un délai raisonnable est louable, cette accélération ne doit pas se faire au détriment des droits des demandeurs. Le délai de 15 jours pour traiter une « demande d'asile prioritaire » réduit les possibilités d'une étude approfondie du dossier par l'OFPRA, voire d'un second entretien. De plus, les statistiques de l'OFPRA montrent qu'un nombre conséquent de ces demandes proviennent de pays potentiellement à risque. Ces pays incluent le Sri Lanka, la Géorgie ou le Kosovo*. Ainsi en 2009, 28 % des premières demandes d'asile d'Afghans ont été placées en procédure prioritaire.

La proposition, faite dans le cadre du projet de loi relatif à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, d'élargir le champ d'application de la procédure prioritaire est préoccupante. Ce projet de loi prévoit l'ajout d'une possibilité de recourir à la procédure prioritaire si le demandeur a transmis des informations erronées concernant son identité ou les modalités de son entrée en France.

Je tiens à souligner que l'attribution d'une protection internationale ne doit pas être tributaire d'informations liées à l'identité des demandeurs d'asile – qu'ils craignent souvent de divulguer – ou des modalités d'entrée sur le territoire. J'appelle vos autorités à renforcer les garanties procédurales pour assurer que le traitement plus rapide des demandes d'asile ne se fasse pas au détriment de la nécessaire protection.

Dans le même sens, la décision du 23 juillet 2010 du Conseil d'Etat concernant le retrait de plusieurs pays de la liste des Etats considérés comme « sûrs » devrait entraîner une réflexion approfondie quant à la procédure d'établissement d'une telle liste. Cette procédure devrait être plus transparente et objective afin d'offrir une pleine protection des droits des personnes provenant de ces pays. De plus, tous les demandeurs d'asile doivent avoir la possibilité effective de réfuter la présomption de sûreté de leur pays d'origine (voir la ligne directrice V, *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 1er juillet 2009).

En l'état actuel du droit français, l'appel devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) contre une décision de l'OFPRA rendue dans le cadre d'une procédure prioritaire n'est pas suspensif. Or, la CNDA joue un rôle prédominant dans l'attribution d'une protection aux demandeurs d'asile. En 2008, près de 65 % des protections accordées l'ont été à la suite d'une décision de cette juridiction. La faiblesse du taux de protection accordée par l'OFPRA, ajoutée à la brièveté de la procédure, imposent qu'un réel contrôle soit exercé sur les décisions prises.

* Toute référence au Kosovo dans le présent document, qu'il s'agisse de son territoire, de ses institutions ou de sa population, doit être entendue dans le plein respect de la Résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies, sans préjuger du statut du Kosovo.

J'invite les autorités françaises à permettre le plein exercice du droit d'asile en ouvrant une voie de recours effective et suspensive à tous les stades de la procédure prioritaire si les demandeurs d'asile allèguent de façon défendable que l'exécution de la décision d'éloignement les expose à un risque réel de persécution ou de peine de mort, de torture ou à des peines ou traitements inhumains ou dégradants (voir la ligne directrice X des Lignes directrices précitées). Comme je l'indiquais dans mon mémorandum de novembre 2008, le recours contre les décisions de refus d'admission à la frontière devrait également être rendu pleinement accessible et effectif, notamment par un allongement du délai de recours.

Regroupement familial et retours forcés

Mon mémorandum de 2008 adressé au gouvernement français soulignait la durée excessive des procédures de regroupement et de rapprochement familial. Il semble que malheureusement ces constatations soient toujours valables, la durée moyenne approchant désormais les 24 mois d'attente. Une telle durée apparaît inacceptable en raison des conséquences qu'elle peut avoir sur la rupture du lien familial entre parents et enfants ou sur les risques encourus par les proches d'une personne reconnue comme réfugié. De surcroit, la complexité de la procédure, sa faible transparence et le silence récurrent des autorités consulaires concernant l'avancement des dossiers, plongent les familles déjà fragilisées par la séparation dans des situations de stress et de désarroi.

Votre engagement à revoir la procédure dite des « familles rejoignantes » de réfugiés doit dès lors être souligné. Accélérer et rendre plus lisible l'ensemble de ces procédures me paraît être une nécessité de première importance.

Concernant la détermination quantitative du nombre d'étrangers devant être reconduits au cours d'une année, je note avec regret que ce chiffre augmente chaque année. Cet objectif a été fixé à 28.000 pour l'année 2010. Dans le prolongement des récentes recommandations de l'ECRI, je ne peux que réitérer mes préoccupations concernant les conséquences négatives de cette détermination tant sur les risques d'abus que sur la dégradation des relations entre forces de l'ordre et personnes pouvant être considérées comme étrangères.

Les associations continuent de faire état d'arrestations en préfecture et autres établissements publiques tout en reconnaissant que les arrestations dans ou aux abords des écoles ne sont plus pratiquées. Les retours forcés, en mai dernier, d'une famille avec un enfant atteint de multiples handicaps vers le Kosovo et d'une famille sans l'un de ses enfants vers la Pologne sont des illustrations inquiétantes des limites de ces pratiques qui déshumanisent les procédures de rapatriement des migrants.

Rétention et retour des migrants

Je tiens à rappeler que la rétention des migrants doit être clairement prévue par la loi comme une mesure exceptionnelle applicable lorsqu'aucune autre alternative ne s'est avérée efficace. Dans ce contexte, j'appelle les autorités françaises à donner une suite favorable à la Résolution 1707 (2010) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe portant sur la *rétention administrative des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière en Europe*.

L'Assemblée parlementaire a invité les Etats membres à examiner, entre autres, les alternatives à la rétention et à s'assurer qu'il existe une présomption en faveur de la mise en liberté dans la législation nationale. Les autorités nationales doivent clarifier la mise en œuvre des alternatives à la rétention et intégrer à la législation et aux pratiques nationales un véritable cadre juridique et institutionnel applicable à ces alternatives. Elles doivent être envisagées immédiatement si la mise en liberté ou le placement provisoire en rétention ne sont pas accordés.

La situation dans les centres de rétention continue de susciter des réserves. La prochaine ouverture d'un centre de rétention au Mesnil-Amelot a particulièrement attiré mon attention. D'une capacité de 240 places, la taille de ce centre risque d'engendrer des difficultés similaires à celles rencontrées par le centre de Vincennes notamment en ce qui concerne les tensions.

Ce centre, comme d'autres centres en France, disposera de places pour accueillir des parents avec leurs enfants. Comme je l'ai souvent rappelé, la place d'un enfant n'est pas en rétention. Il appartient à l'Etat de trouver des solutions appropriées pour organiser le retour d'une famille d'étrangers sans recourir à la privation de liberté. Selon moi, l'argument de ne pas séparer les parents de leurs enfants n'est pas recevable.

Au cours de nos échanges, vous m'avez indiqué la possibilité pour les préfets d'assigner à résidence des familles tout en précisant que cette mesure ne pouvait être la règle en raison du risque d'échec. En Belgique, une solution similaire a été développée permettant de ne plus enfermer la quasi-totalité des familles. J'invite les autorités françaises à s'inspirer des bonnes pratiques développées en Europe afin de mettre en place une procédure de retour sans recourir à l'enfermement des enfants qui est non seulement traumatisant mais également contraire à la Convention relative aux droits de l'enfant des Nations Unies.

Concernant les demandes d'asile en rétention, il semble que la situation ne se soit pas améliorée depuis mes recommandations de novembre 2008. Le délai pour introduire une telle demande est toujours de cinq jours et les demandeurs d'asile en rétention continuent de rencontrer des difficultés parfois insurmontables pour formuler cette demande de façon correcte. La demande d'asile est traitée par l'OFPRA de manière extrêmement accélérée, en 96 heures, et l'appel contre cette décision n'est pas suspensif. Un tel délai d'examen d'une demande d'asile ne peut être considéré comme raisonnable. Il engendre un risque réel de refoulement pour le demandeur d'asile. La réforme actuelle du droit d'asile et d'immigration devrait servir à modifier ces dispositions afin de lever tout risque de violation de la Convention européenne des droits de l'homme. Le délai pour formuler la demande d'asile devrait être allongé à dix jours pour se conformer aux recommandations internationales notamment celles formulées par le Comité européen pour la prévention de la torture.

Le projet de loi actuellement en discussion prévoit la modification de la procédure de contrôle du placement en rétention par le juge des libertés et de la détention. Ce texte, tel que présenté par le Gouvernement français, retarde l'intervention du juge judiciaire au cinquième jour de privation de liberté. J'ai bien pris note de vos explications sur la nécessité de modifier ce délai afin d'assurer une plus grande cohérence avec l'intervention du juge administratif. Cependant, le projet de loi prévoit également de restreindre le contrôle du juge judiciaire aux seuls vices de procédure présentant un caractère substantiel. Une telle diminution du champ d'intervention des juges judiciaires apparaît comme injustifiée et inopportune au regard de la nécessaire protection de tout individu contre tous les risques de privation de liberté arbitraires. Une préoccupation similaire existe concernant la possibilité d'étendre les « zones d'attente ». Cette extension risque d'accroître la privation de liberté, y compris des mineurs, et de diminuer les droits des migrants notamment en matière d'asile.

Le projet soumis au Parlement comprend aussi des dispositions permettant à une autorité administrative d'interdire à un étranger reconduit de revenir dans « l'espace Schengen » pour une durée pouvant atteindre trois ans. Une telle mesure risque de gravement contrevenir à la protection que chaque Etat doit apporter aux victimes de persécutions en application de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme impose aussi aux Etats de s'assurer qu'une telle décision ne soit pas contraire au respect de la vie privée et familiale de l'individu concerné.

J'ai noté que dans son avis du 5 juillet 2010, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a recommandé aux autorités françaises la plus grande vigilance concernant les risques que pourraient engendrer la limitation des pouvoirs de contrôle des juges judiciaires dans les

procédures de rétention, l'extension des zones d'attente et l'interdiction de retour. J'appelle les autorités françaises à prendre en compte cet avis afin de ne pas adopter des dispositions contraires aux standards internationaux en matière de droits de l'homme.

La situation à Calais et le rôle de la société civile

Concernant la situation spécifique qui prévaut à Calais, j'ai pris note avec satisfaction de votre engagement à maintenir le bureau d'asile ouvert à la sous-préfecture afin de faciliter les demandes d'asile. En revanche, je regrette la volonté de poursuivre la politique de fermeté engagée vis-à-vis des migrants. Comme j'ai pu le constater lors de ma visite, l'intervention des forces de l'ordre a pour objectif d'empêcher l'installation des migrants. A cette pression s'ajoute la disparition sur Calais de l'ensemble des lieux où les migrants pouvaient trouver abri, notamment en cas d'intempérie. Ils se voient donc contraints d'errer, y compris la nuit, sans possibilité de trouver protection contre la pluie, la chaleur ou le froid. Au cours des interpellations réalisées par la police - ressenties par les migrants comme un harcèlement - il m'a été indiqué que les effets personnels des migrants étaient détruits. Tentes, sacs de couchage mais également documents permettant de demander l'asile ou photos de famille sont quasi-systématiquement confisqués ou jetés. J'invite les autorités françaises à garantir le respect de la dignité des migrants et à mettre un terme à cette pression policière.

Lors de ma visite à Calais, j'ai constaté les difficultés de la prise en charge des mineurs migrants non accompagnés ou séparés. Différentes mesures ont été adoptées par le passé pour améliorer leur accueil. Cependant, elles demeurent imparfaites tant à Calais que sur le reste du territoire français. La Recommandation (2007) 9 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur *les projets de vie en faveur des mineurs migrants non accompagnés* devrait servir de base aux autorités françaises pour améliorer leur prise en charge. Compte tenu de la vulnérabilité de ces enfants, il incombe à l'Etat de leur offrir, dans les plus brefs délais, un hébergement et un encadrement adaptés ainsi que la protection d'un administrateur *ad hoc*.

Enfin, mes contacts réguliers avec la société civile m'ont permis d'observer que les craintes liées au délit d'aide à l'entrée, à la circulation et au séjour d'un étranger en situation irrégulière n'étaient pas totalement dissipées. Le projet de loi actuellement devant le Parlement comprend une modification des dispositions du code pénal à ce sujet. Cette modification va dans le sens d'une plus grande clarté. Néanmoins, il conviendrait de faire de l'immunité le principe et de l'infraction l'exception, comme le préconise la CNCDH dans l'avis précité, afin de lever l'ensemble des craintes des bénévoles et activistes travaillant à la protection des droits des migrants.

Désireux de poursuivre le dialogue initié avec vous, je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma très haute considération.

Thomas Hammarberg