Recommandation 1309 (1996)[1]

Formation du personnel accueillant des demandeurs d'asile aux postes frontières

Assemblée parlementaire

1. L'accès aux procédures nationales d'octroi du statut de réfugié est essentiel à la notion même de protection internationale de ceux qui craignent, avec raison, d'être persécutés, notion qui engage tous les Etats membres du Conseil de l'Europe signataires de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967. Ces textes les engagent également de respecter le principe fondamental de non-refoulement.

2. La décision d'adresser ou non les demandeurs d'asile aux autorités responsables de la détermination du statut de réfugié est généralement prise par un agent du service d'immigration ou de la police des frontières. Cependant, de telles décisions peuvent être très difficiles à prendre dans le cas de demandeurs d'asile qui ne sont pas en mesure de déposer une demande formelle ou intelligible, ou d'entrer légalement sur le territoire de l'Etat, en ce sens qu'il se peut qu'ils aient été persécutés par les autorités mêmes auxquelles ils doivent s'adresser pour obtenir des documents de voyage dans leur pays d'origine. Il peut donc arriver que les fonctionnaires en service aux frontières violent les droits des demandeurs d'asile, d'où un refus d'accès aux autorités compétentes entraînant des renvois injustifiés et des persécutions.

3. Il est donc essentiel que ces fonctionnaires qui entrent les premiers en contact avec les demandeurs d'asile soient non seulement pleinement informés des instruments et règlements juridiques nationaux et internationaux régissant l'accueil des demandeurs d'asile, mais également pleinement conscients de leur responsabilité qui est de traiter les demandeurs d'asile avec humanité, sensibilité et discernement, particulièrement à une époque où les gouvernements des Etats membres prennent des mesures destinées à réduire le nombre de demandeurs d'asile arrivant sur leur territoire.

4. Certains Etats membres du Conseil de l'Europe assurent une formation spéciale destinée aux fonctionnaires qui entrent les premiers en contact avec les demandeurs d'asile, d'autres ne le font pas, en dépit de la Recommandation no R (94) 5 du Comité des Ministres aux Etats membres qui leur enjoint de le faire. L'Assemblée considère qu'il est important que les fonctionnaires accueillant des demandeurs d'asile aux postes frontière soient correctement formés, de manière à ce qu'ils aient une connaissance adéquate des instruments et des règlements juridiques nationaux et internationaux applicables, qu'ils soient tenus informés de la situation en matière de droits de l'homme dans le pays d'origine des demandeurs d'asile et qu'ils acquièrent des compétences interculturelles et interpersonnelles leur permettant de faire preuve de compréhension dans leur traitement des demandeurs d'asile.

5. L'Assemblée rappelle que, conformément à la Recommandation no R (81) 16 du Comité des Ministres aux Etats membres, le rôle des fonctionnaires affectés aux frontières doit se limiter strictement à la compréhension et à l'enregistrement des demandes d'asile et ne devrait en aucun cas comprendre la responsabilité de se prononcer sur le bien-fondé de ces demandes, qui appartient à l'autorité centrale compétente pour la détermination du statut de réfugié.

---

1. Voir Doc. 7683, rapport de la commission des migrations, des réfugiés et de la démographie, rapporteur : M. Akselsen. Texte adopté par la Commission Permanente, agissant au nom de l'Assemblée, le 7 novembre 1996.

6. En outre, le personnel des transporteurs au point d'embarquement ne devrait pas se voir contraint, du fait de la législation sur la responsabilité des transporteurs, de remplir les fonctions des agents de la police des frontières ou du service d'immigration. Si, toutefois, il lui était demandé de le faire, il devrait recevoir une formation appropriée, conformément aux lignes directrices ci-dessous.

7. L'Assemblée recommande au Comité des Ministres :

7.1. d'organiser des échanges d'expériences et d'informations entre les Etats membres, avec la participation des organisations internationales gouvernementales ou non gouvernementales appropriées, sur la formation des fonctionnaires qui entrent les premiers en contact avec les demandeurs d'asile, ainsi que de ceux qui sont impliqués dans la détermination du statut de réfugié;

7.2. de charger le comité compétent d'élaborer, en concertation avec les organisations gouvernementales et non gouvernementales internationales concernées, des lignes directrices à adresser aux Etats membres en ce qui concerne la formation et l'orientation des fonctionnaires qui entrent les premiers en contact avec les demandeurs d'asile, afin de développer les connaissances et les compétences de ces fonctionnaires, en particulier dans les domaines suivants:

a. les bases du droit d'asile, notamment la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, qui énonce le principe de non-refoulement, son Protocole de 1967, et la Convention européenne des Droits de l'Homme, particulièrement en ce qui concerne l'application de l'article 3;

b. les limites du recours à la détention en vertu du droit national et international, et des directives du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR) à ce sujet;

c. les procédures d'asile dans l'Etat membre concerné _ en particulier les personnes auxquelles doivent être adressées les demandes d'asile et auxquelles le demandeur d'asile peut demander assistance;

d. les procédures destinées à assurer que, si les demandeurs d'asile sont renvoyés dans un «pays tiers sûr», cet Etat garantira qu'ils pourront effectivement y engager une procédure de demande d'asile équitable;

e. les éléments constitutifs d'une demande d'asile, par opposition à une demande d'entrée d'autres non-nationaux;

f. le type de pressions que subissent les réfugiés;

g. la situation en matière de droits de l'homme dans les pays qui produisent le plus grand nombre de demandeurs d'asile;

h. les bases de données appropriées contenant des informations sur les pays d'origine;

i. les besoins spéciaux, tels que ceux des femmes et des mineurs non accompagnés;

j. le bon choix d'interprètes et l'utilisation idoine de leurs services;

k. les techniques d'interview;

l. la sensibilité interculturelle;

m. les relations humaines;

7.3. de promouvoir la mise en œuvre de programmes nationaux pour la formation initiale et en cours d'emploi de ces fonctionnaires;

7.4. de contribuer à la formation des fonctionnaires qui les premiers entrent en contact avec les demandeurs d'asile et de ceux qui sont impliqués dans l'établissement du statut de réfugié, en leur transmettant les connaissances spécialisées et les documents relatifs à la protection des réfugiés, des demandeurs d'asile et des personnes déplacées telle qu'elle est du ressort de la Convention européenne des Droits de l'Homme;

7.5. d'attirer l'attention des gouvernements des Etats membres sur les conséquences négatives pour la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile de la législation sur la responsabilité des transporteurs ainsi que sur la nécessité de mettre en place une formation destinée au personnel des transporteurs, auquel il est demandé de remplir, au point d'embarquement, des fonctions normalement exercées par des agents de la police des frontières ou de l'immigration au port d'entrée.