

ACCUEIL DES DEMANDEURS D'ASILE, Y COMPRIS LES NORMES DE TRAITEMENT
DANS LE CONTEXTE DES DIFFERENTS SYSTEMES D'ASILE

I. INTRODUCTION

1. Les demandeurs d'asile sont des personnes qui ont demandé l'asile et peuvent être des réfugiés. Le fait qu'ils aient éventuellement le statut de réfugié signifie que dans de très nombreux Etats, jusqu'à ce que leur statut soit définitivement arrêté, les personnes concernées ont bénéficié de conditions d'accueil quelque peu différentes de celles qui sont réservées à d'autres étrangers [...]. Les conditions varient généralement d'un pays à l'autre, influencées par tout un éventail de facteurs qui incluent le nombre d'arrivées, les facteurs socio-économiques dans le pays hôte, les problèmes démographiques et de sécurité aux niveaux national et régional, le degré de sophistication des systèmes d'asile prévalents et, même, le mode d'arrivée.

2. L'objet de cette note est d'étudier la possibilité d'identifier un cadre commun pour l'accueil des demandeurs d'asile dans le contexte des différents systèmes d'asile.¹ Les normes établies doivent être applicables au niveau universel, même compte tenu du caractère inéluctable des approches distinctes face aux demandeurs d'asile entre les pays et même entre les régions. On espère que la discussion permettra également au HCR de mettre la dernière main à un ensemble de principes directeurs sur les normes fondamentales en matière d'accueil qui sera alors proposé aux Etats aux fins de travail ou d'adaptation à leurs circonstances particulières, d'une manière toutefois qui respecte les principes internationaux des droits humains et les impératifs en matière de protection des réfugiés. Un recueil des normes internationales pertinentes et des meilleures pratiques des Etats est attaché à cette note comme base de ces principes directeurs.

II. LE CADRE JURIDIQUE INTERNATIONAL

3. La Convention de 1951 relative au statut des réfugiés² ne contient pas de disposition spécifique concernant le traitement des demandeurs d'asile. Elle reste néanmoins un point de départ important pour l'examen des normes de traitement concernant l'accueil des demandeurs d'asile, essentiellement du fait que les demandeurs d'asile peuvent ne pas être des réfugiés.³ Des éléments importants de la Convention, notamment la disposition de l'article 33 sur le non-refoulement et l'interdiction de sanctions pour entrée illégale figurant dans l'article 31, sont applicables aux réfugiés avant une reconnaissance officielle de leur statut. En outre, les différences de traitement autorisées par la Convention dépendent de notions telles que le séjour légal ou simplement la présence sur le territoire, notions qui servent elles-mêmes d'étalons de mesure utiles dans le contexte de la définition des normes d'accueil pour les demandeurs d'asile. Au minimum,

¹ Voir la conclusion No. 22 (XXXII) de 1981 concernant les normes de traitement pour les personnes arrivant dans le contexte d'afflux massifs. Voir également la *protection des réfugiés lors d'afflux massifs : cadre général de la protection* (EC/GC/01/4), discuté lors de la première réunion des consultations mondiales en mars 2001.

² Les références à la Convention de 1951 contenues dans ce document englobent le texte de la Convention et de son Protocole de 1967.

³ Voir le *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*, HCR, 1992, par. 28.

les dispositions de la Convention de 1951 qui ne sont pas liées à un séjour ou à une résidence légale s'appliqueraient aux demandeurs d'asile dans la mesure où elles ont trait au traitement humain et au respect des droits fondamentaux de l'homme.⁴

4. Le droit international relatif aux droits de l'homme est également pertinent dans le contexte de la définition de normes d'accueil adéquates pour les demandeurs d'asile.⁵ L'essence même des droits humains s'applique à toute personne et, ce, dans toutes les situations. La Déclaration universelle des droits de l'homme et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels reconnaissent le droit de chaque individu à des conditions de vies décentes incluant la fourniture de vivres, de vêtements et de logements aux demandeurs d'asile qui ne sont pas en mesure de se les procurer.⁶ Les droits consacrés dans le Pacte ont pour vocation d'être reconnus graduellement compte tenu des ressources disponibles.

5. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques établit des normes pour l'exercice des droits civils, y compris la protection contre la détention arbitraire et la torture, ainsi que le droit à être reconnu partout comme une personne devant les tribunaux et les cours de justice.⁷ Tant le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, interdisent la discrimination sur la base, notamment, de l'origine nationale.⁸ En outre, tout traitement établissant une différence entre les demandeurs d'asile pour ce qui est des droits fondamentaux prévus dans le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels n'est acceptable que lorsqu'il se fonde sur des motifs raisonnables. La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes s'applique à la discrimination contre les femmes et favorise l'égalité entre les sexes dans le contexte de l'accueil des demandeurs d'asile. Concernant les enfants, la Convention relative aux droits de l'enfant, en particulier le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant, fournit une orientation importante pour l'élaboration et la mise en oeuvre de politiques d'accueil dans ce domaine.

6. Les droits humains des demandeurs d'asile peuvent également être préservés par les instruments régionaux des droits de l'homme qui s'appliquent à toutes les personnes résidant dans les pays contractants respectifs, indépendamment de leur statut juridique dans les pays d'asile. Les instruments régionaux en vigueur en Europe⁹, Afrique¹⁰ et Amérique latine¹¹ fournissent donc des normes importantes de traitement applicables aux demandeurs d'asile.

III. QUESTIONS ET DEFIS POUR L'ETAT ET POUR LE DEMANDEUR D'ASILE

A. Défis auxquels les Etats sont confrontés

7. Les différents coûts liés à l'accueil des demandeurs d'asile, souvent très nombreux, constituent clairement l'un des défis les plus importants pour tout Etat, quel qu'il soit. Ils couvrent : le fardeau économique de la fourniture de l'asile, particulièrement au regard des priorités nationales concurrentielles pour des ressources limitées ; les préoccupations en matière de sécurité ; les tensions inter-étatiques ; la migration irrégulière ; les troubles sociaux et politiques ; et la dégradation de l'environnement. Dans certains Etats, le problème peut aller jusqu'à la prévention d'une politisation de la question de l'asile et

⁴ Voir articles 3 (non-discrimination), 4 (religion), 5 (droits accordés indépendamment de cette Convention), 7 (dispense de réciprocité), 8 (Dispense de mesures exceptionnelles), 12 (statut personnel), 16 (droit d'ester en justice), 20 (rationnement), 22 (éducation publique), 31 (réfugiés en situation irrégulière dans le pays d'accueil) et 33 (défense d'expulsion et de refoulement).

⁵ Voir également la conclusion No. 82 (XLVIII) du Comité exécutif sur la sauvegarde de l'asile, 1997.

⁶ Voir le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 11 1).

⁷ Voir le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, articles 7, 9, 10 et 14.

⁸ Voir le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 2 2) et le Pacte relatif aux droits civils et politiques, article 2 1).

⁹ Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950) et ses Protocoles 1, 2, 3, 4 et 5 ainsi que la Charte sociale européenne (1996).

¹⁰ Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (1981) et Charte africaine relative aux droits et à la protection de l'enfant (1990).

¹¹ Convention américaine relative aux droits de l'homme ("Pacte de San José de Costa Rica") (1969), Convention sur l'asile territorial (1954) et Convention sur l'asile diplomatique (1954).

jusqu'à l'alimentation d'un ressentiment contre les réfugiés qui a souvent conduit à des actes de racisme et de xénophobie à l'encontre des demandeurs d'asile.¹²

8. Il est par ailleurs problématique d'établir un équilibre entre l'accueil de personnes de façon sûre et digne et la dissuasion de l'abus des possibilités d'accueil de la part de ceux qui n'ont pas besoin de protection internationale et qui cherchent à passer outre les restrictions en matière de migration. Dans ce contexte, certains pays s'efforcent de ne pas alimenter le phénomène des mouvements irréguliers de demandeurs d'asile ou de réfugiés depuis les pays où ils ont trouvé une forme de protection vers les pays de destination qu'ils préfèrent.¹³ L'abus des systèmes et la poursuite des mouvements irréguliers trouvent une illustration dans la traite et le trafic illicite de personnes, que les Etats ont intérêt à juguler de toute urgence.

9. Les Etats doivent également clarifier le lien qui peut exister entre les conditions d'accueil, l'abus des systèmes et la traite, et structurer les modalités d'accueil de telle façon qu'elles respectent les droits et les responsabilités essentiels sans compliquer les dilemmes en matière de migration. Un certain nombre d'Etats ont estimé que la réduction de la durée des procédures d'asile peut représenter le moyen le plus efficace de répondre à ce souci¹⁴.

10. De nombreux Etats, particulièrement ceux qui accueillent un grand nombre de demandeurs d'asile alors qu'ils sont mal équipés ou qu'ils n'ont pas les ressources suffisantes pour les absorber même pendant de courtes périodes, se trouvent devant un problème clef celui de mobiliser la solidarité nécessaire et le partage de la charge au sein de la communauté internationale¹⁵. Par exemple, lorsque les demandeurs d'asile comptent sur la solidarité des communautés locales par le biais du système de l'accueil dans les familles, il convient de veiller à ce qu'un appui financier international soit également accordé à la population hôte. L'absence d'un tel appui aura inévitablement des retombées néfastes sur la capacité des Etats à offrir, dans ces circonstances, des conditions d'accueil décentes.

B. Défis rencontrés par les demandeurs d'asile et meilleures pratiques de l'Etat

i) Assistance et questions connexes

11. Que les demandeurs d'asile déposent leurs demandes au moment de leur arrivée ou une fois entrés dans le pays, ils rencontrent souvent des difficultés aux tout premiers stades du processus d'asile. Il peut leur manquer l'information de base sur la procédure d'asile et peuvent ne pas être en mesure d'établir leurs demandes de façon officielle ou intelligible, sans recevoir les conseils adéquats sur les modalités pratiques d'accueil qui leur sont proposées, la procédure d'asile et tout autre information utile.

12. Dans de nombreux cas, les demandeurs d'asile sont sans ressources quand ils arrivent. Bon nombre dépendent de la solidarité d'amis chez qui ils peuvent être temporairement hébergés. Il arrive souvent que les demandeurs d'asile soient logés dans des centres d'accueil subventionnés par l'Etat ou le HCR, ou bien qu'ils dépendent de la communauté des ONG, bénéficiant souvent de l'appui du HCR. Les meilleures pratiques de l'Etat ont pour but de répondre à ce souci en fournissant aux demandeurs d'asile un hébergement adéquat - soit dans les centres d'accueil, soit dans les familles d'accueil - jusqu'à la fin de la procédure, ainsi qu'une assistance financière si leur accès à l'emploi est très difficile. Cette assistance financière peut se baser sur l'indemnité minimale d'insertion sociale accordée aux nationaux afin de couvrir leurs dépenses de base y compris les vivres et l'habillement¹⁶.

13. Non seulement le besoin d'assistance sera moins important si le demandeur d'asile a la permission d'exercer un emploi mais sa dignité et son estime de soi en sortiront renforcées. Certains

¹² Voir également l'article 20 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

¹³ Voir la conclusion No. 58 (XL) du Comité exécutif sur le problème des réfugiés et des demandeurs d'asile se déplaçant de façon irrégulière d'un pays où ils ont déjà trouvé une protection, 1989.

¹⁴ Voir également *Processus d'asile : procédures d'asile justes et efficaces* (EC/GC/01/12) discuté lors de la deuxième réunion des consultations mondiales en juin 2001.

¹⁵ Voir également *Mécanismes de coopération internationale afin de partager les responsabilités et le fardeau lors d'afflux massifs* (EC/GC/01/07), discuté lors de la première réunion des consultations mondiales en mars 2001.

¹⁶ Voir le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 11 1).

Etats craignent que l'autorisation accordée aux demandeurs d'asile d'avoir accès au marché du travail n'hypothèque la possibilité d'un retour précoce. Toutefois, il est de plus en plus reconnu que cet accès, pendant une période raisonnable, peut réellement faciliter la réintégration dans le pays d'origine en rendant possible pour le demandeur d'asile de rentrer chez lui avec un degré d'indépendance financière acceptable et même quelques qualifications professionnelles supplémentaires. Les mesures qui peuvent être considérées comme les meilleures pratiques de l'Etat sont celles qui permettent aux demandeurs d'asile résidant pendant quelques temps dans le pays d'obtenir un permis de travail temporaire.

14. En raison des traumatismes liés à l'exil, les demandeurs d'asile, en particulier les enfants, peuvent être victimes de problèmes de santé ou de troubles émotionnels ou mentaux qui exigent un traitement professionnel rapide.¹⁷ Dans la plupart des cas, toutefois, les demandeurs d'asile ne peuvent avoir accès qu'aux soins de santé d'urgence, si toutefois ils sont disponibles. Le traitement médical et psychologique doit en principe être accordé à ceux qui en ont besoin, dès leur arrivée et tout au long de la procédure d'asile.¹⁸ Les soins de santé et les consultations médicales gratuites qui ont déjà cours dans un certain nombre de pays d'asile servent de modèles pour la meilleure pratique de l'Etat à cet égard.

15. Les demandeurs d'asile font face à une autre difficulté, la séparation de leur famille dont certains membres peuvent résider pendant de longues périodes dans des lieux ou même des pays différents en attendant l'aboutissement des procédures d'asile. La meilleure pratique de l'Etat assure une recherche prompte des membres de la famille afin d'opérer un regroupement familial. Lorsque les membres de la famille sont ensemble dans le même pays, les modalités d'hébergement doivent leur permettre de vivre ensemble. Les exigences qui prennent adéquatement en considération la nécessité de préserver l'intimité et l'unité de la famille sont généralement qualifiées de meilleures pratiques de l'Etat dans ce domaine.¹⁹

ii) Liberté de mouvement

16. Dans certains cas, les demandeurs d'asile sont détenus. Dans certains pays, les personnes arrivant aux frontières peuvent être placées en détention sans autre forme de procès, par exemple si elles n'ont pas les documents de voyage nécessaires. La détention automatique et prolongée, et/ou qui intervient dans des conditions inappropriées, comme c'est le cas quand le Centre de détention est une véritable prison et quand les demandeurs d'asile ne sont pas séparés des prisonniers de droit commun, n'est pas conforme aux normes internationales.

17. Conformément aux dispositions pertinentes du droit international des réfugiés et des normes relatives aux droits de l'homme, la détention des demandeurs d'asile doit normalement être évitée. Lorsqu'elle est exceptionnellement nécessaire dans un cas particulier, cette mesure doit être adaptée à l'objectif visé ou la plus courte possible et dans les conditions les plus décentes possibles loin des prisonniers de droit commun.²⁰ La meilleure pratique de l'Etat tient compte de ces restrictions et les respecte.

¹⁷ Voir les *Principes directeurs du HCR sur la prévention et la réponse à la violence sexuelle contre les réfugiés*, 1995.

¹⁸ Voir la Déclaration universelle des droits de l'homme, article 25, le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, article 12 1) et la Convention relative aux droits de l'enfant, article 24 1) qui reconnaissent un droit à la santé. Voir en particulier le commentaire général du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels No. 14 sur le droit au niveau de santé le plus élevé possible qui spécifie que les Etats ont l'obligation de respecter le droit à la santé en s'abstenant de refuser de limiter l'accès des demandeurs d'asile aux soins de santé préventifs, curatifs et palliatifs (HRI/GEN/1/Rev.5, par. 34).

¹⁹ Voir article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la Déclaration des droits de l'homme et la Convention relative aux droits de l'enfant; voir également l'article 23 du Pacte relatifs aux droits civils et politiques; voir également la conclusion No. 22 (XXXII) du Comité exécutif sur la protection des demandeurs d'asile en cas d'afflux massifs, 1981.

²⁰ Voir article 31 de la Convention de 1951, conclusion No.44 (XXXVII) (1986) sur la détention des réfugiés et des demandeurs d'asile et les *Principes directeurs du HCR sur les critères et normes applicables à la détention des demandeurs d'asile* (1999). Voir également les articles 2, 3, 9, 22 et 37 de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'article 9 1) du Pacte relatif aux droits civils et politiques et l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

iii) Enregistrement, délivrance de documents et de permis de séjour temporaire

18. En attendant l'aboutissement de la procédure d'asile, les demandeurs d'asile doivent obtenir une forme élémentaire de statut juridique au cours de leur séjour sur le territoire. Un enregistrement adéquat, y compris la délivrance de papiers est donc une condition indispensable à la protection juridique et physique des demandeurs d'asile.²¹ Un certain nombre d'Etats ont également estimé qu'il s'agissait d'un instrument important pour faire face aux préoccupations en matière de sécurité. Outre la fourniture d'une protection élémentaire aux demandeurs d'asile contre l'expulsion et le refoulement, la délivrance de papiers qui peut prendre la forme de l'octroi d'un permis de séjour temporaire - est souvent la condition indispensable ouvrant droit à l'assistance de base et à d'autres prestations. La conclusion No. 35 (XXXV) du Comité exécutif (1984) recommande que les demandeurs d'asile dont la demande ne peut faire l'objet d'une décision rapide reçoivent les documents provisoires requis afin d'être protégés temporairement jusqu'à ce que les autorités compétentes statuent sur leur demande.²²

19. Comme cela représente un aspect essentiel de la protection des réfugiés, la meilleure pratique de l'Etat considère l'enregistrement et la délivrance de documents aux demandeurs d'asile comme une priorité. La meilleure pratique de l'Etat inclut donc la délivrance de permis de séjour temporaire aux demandeurs d'asile dès qu'ils sont admis à entamer une procédure d'asile.

d) Groupes ayant des besoins spéciaux

20. Les femmes en quête d'asile - peuvent rencontrer des problèmes particuliers du fait de leur appartenance sexuelle. En dehors de leur milieu social, peut-être pour la première fois de leur vie, certaines peuvent être vulnérables, particulièrement si elles ne sont pas accompagnées par des membres de leur famille.²³ Les problèmes rencontrés par les femmes vont de ceux qui découlent des déficiences des procédures d'asile à ceux qui sont inhérents aux conditions d'accueil matérielles précaires. Sans l'assistance d'un personnel formé ou d'un référant psychologique, social ou médical, elles peuvent être incapables de surmonter leurs inhibitions pour décrire la violence sexuelle ou d'autres formes de persécution dont elles peuvent avoir été les victimes. Selon leur milieu social et culturel, elles peuvent mériter une attention particulière au plan des soins médicaux. Des modalités d'hébergement soucieuses de l'appartenance sexuelle ainsi que des conseils peuvent également être nécessaires. Un certain nombre d'Etats ont fourni une formation ciblée dans ce domaine et ont adopté des politiques d'accueil respectueuses de l'appartenance sexuelle. Ces politiques comprennent des dispositions législatives spéciales pour veiller à ce que les femmes en quête d'asile soient interviewées par un personnel féminin ou moyennant l'assistance d'interprètes femmes.

21. En raison de leur dépendance, de leur vulnérabilité et de leurs besoins d'épanouissement, une attention particulière doit être accordée à la situation des enfants en quête d'asile. Compte tenu des principes directeurs consacrés dans la Convention relative aux droits de l'enfant, les principes directeurs pertinents du HCR et les conclusions du Comité exécutif²⁴, les normes en matière d'accueil doivent théoriquement couvrir les besoins éducatifs, médicaux, psychologiques, religieux, culturels et récréatifs spécifiques des enfants en quête d'asile. Une attention particulière doit être accordée au risque de traite des enfants.²⁵ Les femmes en quête d'asile séparées et mineures sont les plus vulnérables en raison de leur âge. Des modalités d'hébergement et d'orientation sociale particulières se révèlent donc nécessaires.

²¹ Voir *Aspects pratiques de la protection physique et juridique eu égard à l'enregistrement* (EC/GC/01/6), discuté lors de la première réunion des Consultations mondiales en mars 2001.

²² Voir également l'article 27 de la Convention de 1951 qui ne requiert que la présence sur le territoire.

²³ Voir les conclusions No. 64 (XLI) (1990) et 73 (XLIV) (1993) du Comité exécutif sur les femmes réfugiées et la protection internationale et sur la protection des réfugiés et la violence sexuelle. Voir également les *Principes directeurs du HCR sur la protection des femmes réfugiées* de 1981 et les *Principes directeurs du HCR sur la violence sexuelle* de 1995.

²⁴ Voir les *Principes directeurs du HCR sur la protection et l'assistance aux enfants réfugiés*, conclusion No. 47 (XXXVIII) sur les enfants réfugiés (1987); conclusion No. 49 (XL) sur les titres de voyage pour les réfugiés (1987) et la conclusion No. 84 (XLVIII) sur les enfants et les adolescents réfugiés (1997).

²⁵ Voir le Protocole facultatif de 2000 à la Convention relative aux droits de l'enfant sur la vente d'enfants, la prostitution et la pornographie infantile.

22. Les Etats ont depuis longtemps reconnu que les enfants doivent bénéficier de l'enseignement primaire et ont effectivement intégré ce droit humain fondamental dans leur législation²⁶ au titre des meilleures pratiques de l'Etat. En général, les politiques d'accueil conformes aux *Principes directeurs sur les politiques et procédures concernant les mineurs non accompagnés en quête d'asile* (1997)²⁷, représentent la meilleure pratique de l'Etat à encourager.

23. Les demandeurs d'asile âgés constituent un groupe spécifique au profil bas mais ayant des besoins particuliers qui peuvent être tout aussi urgents. Ils sont fréquemment dans le dénuement et risquent d'être négligés et abandonnés par les membres de leur famille s'ils ne sont pas en mesure de lui fournir des services. Dans les cas où les demandeurs d'asile âgés sont séparés de leur famille, ils ne peuvent compter sur le réseau d'appui traditionnel disponible dans le pays d'origine. Il leur manque fréquemment l'information nécessaire concernant leurs droits et les possibilités qui leur sont offertes. Les personnes âgées peuvent ne pas être mobiles ou ne pas se sentir suffisamment en confiance pour demander l'aide du HCR ou d'autres institutions. Ils ont pu oublier des papiers importants dans leur pays d'origine. La vulnérabilité inhérente à l'âge avancé rend l'accès rapide aux soins médicaux et sanitaires indispensable pour ce groupe. Le manque de mobilité, le sentiment d'isolement et d'abandon ainsi qu'une dépendance chronique sont des facteurs que la meilleure pratique de l'Etat prend en compte dans l'élaboration de politiques d'accueil adéquates pour ce groupe.²⁸

IV. OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS FINALES

24. Un cadre de base pour les politiques d'accueil pourrait être approuvé par le Comité exécutif sous la forme d'une conclusion sur l'accueil des demandeurs d'asile dans les différents systèmes d'asile. Pour sa part, le HCR mettrait une dernière main à ses propres principes directeurs sur la base des normes pertinentes internationales et des meilleures pratiques des Etats exposées dans le recueil annexé.

25. Aux fins d'une éventuelle conclusion du Comité exécutif, les Etats pourraient souhaiter s'inspirer des paragraphes ci-dessus et des meilleures pratiques recensées concernant i) l'assistance aux personnes en quête d'asile; ii) leur liberté de mouvement; iii) l'enregistrement et les papiers nécessaires et iv) les exigences des groupes ayant des besoins spécifiques. En outre, les Etats pourraient souhaiter avaliser un certain nombre de considérations générales telles que celles qui sont énumérées ci-dessous concernant les politiques d'accueil :

- i) Bien qu'une marge d'appréciation existe concernant le choix de modalités d'accueil, il est important que les effets conjugués des différentes mesures d'accueil permettent un séjour dans la dignité et garantissent le respect des droits ;
- ii) Les modalités d'accueil doivent tenir compte de la longueur des procédures d'asile. Les demandeurs d'asile doivent jouir d'un éventail de droits et de prestations économiques et sociaux en rapport avec la longueur de la procédure ;
- iii) Les modalités d'accueil doivent apporter des bénéfices mutuels lorsqu'elles se fondent sur la compréhension du fait que bon nombre de demandeurs d'asile sont capables - s'ils ont les possibilités requises - de parvenir à un niveau décent d'autosuffisance à un coût réduit pour l'Etat ou la communauté internationale ;

²⁶ Voir l'article 2 du Protocole No.1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui stipule que "nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction ..."; voir également l'article 28 de la Convention relative aux droits de l'enfant et les *Principes directeurs du HCR sur la protection et l'assistance aux enfants réfugiés* de 1994.

²⁷ Voir également le préambule de la résolution du Conseil de l'Union européenne de 1997 concernant les mineurs de pays tiers non accompagnés qui se réfère à la Convention relative aux droits de l'enfant et à l'intérêt supérieur de l'enfant en tant que considération première.

²⁸ Voir la politique du HCR concernant les réfugiés âgés (A/AC.96/929, annexe II). Voir également le commentaire No. 6 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sur les droits économiques, sociaux et culturels des personnes âgées (E/1996/22).

- iv) Les modalités d'accueil doivent s'efforcer d'établir un équilibre entre les droits et prestations accordées aux demandeurs d'asile et les obligations et contributions que l'on peut raisonnablement attendre d'eux ;
- v) Le fonctionnement efficace d'un système d'accueil passe par une opinion publique favorable aux réfugiés ainsi que par une confiance dans le système d'asile. La promotion des deux est une responsabilité importante à assumer en tandem avec le système lui-même ;
- vi) Le partage de la charge visant à promouvoir et à renforcer la capacité des Etats hôtes dotés de ressources limitées afin qu'ils puissent accueillir les demandeurs d'asile est une question cruciale à la base de l'élaboration de modalités adéquates en matière d'accueil ;
- vii) Le souci de l'appartenance sexuelle doit être un principe directeur dans l'élaboration des modalités d'accueil.

Annexe

Suggestions concernant les mesures recommandées pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les différents systèmes d'asile

Les paragraphes suivants présentent quelques mesures recommandées pour l'accueil des demandeurs d'asile sur la base des normes juridiques internationales pertinentes et des meilleures pratiques de l'Etat. De toute évidence, un régime d'accueil peut suivre différents modèles ou combiner avec flexibilité différents éléments de ces modèles. Les facteurs militant en faveur de l'inclusion de toutes ces mesures recommandées dans un système considéré incluront la situation socio-économique prévalant dans le pays hôte ainsi que les caractéristiques des demandeurs d'asile eux-mêmes et la nature de leur demande. En outre, la responsabilité de veiller à ce que ces mesures soient en vigueur peut ne pas incomber uniquement aux services de l'Etat hôte mais peut légitimement devenir une responsabilité partagée impliquant d'autres partenaires nationaux et internationaux.

a) Documents et statut de résidence temporaire

- Les demandeurs d'asile devraient recevoir des permis temporaires, valides jusqu'à ce qu'une décision finale concernant leur demande ait été prise. Les femmes en quête d'asile devraient bénéficier des mêmes droits à l'obtention de permis temporaires, indépendamment des membres masculins de leur famille et devraient avoir le droit d'obtenir de tels documents, établis à leur nom.

b) Assistance, y compris l'hébergement et les moyens de subsistance - Emploi

- Les demandeurs d'asile nécessiteux devraient recevoir tout le soutien nécessaire pour faire face aux besoins élémentaires de la vie, tels que la nourriture, les vêtements et un hébergement de base, et ceci, tout au long de la procédure d'asile jusqu'à ce qu'une décision finale ait été prise. Si nécessaire, ceci devrait également s'appliquer aux demandeurs d'asile qui ont obtenu le droit de travailler, mais sont dans l'incapacité de trouver un emploi adéquat.
- Le soutien devrait être apporté, soit en nature (nourriture, vêtements, argent de poche, etc.), soit en donnant accès au système de protection sociale, ou par une combinaison des deux
- Comme c'est déjà le cas dans de nombreux pays, il serait préférable que les demandeurs d'asile obtiennent un permis de travail lorsque la durée de la procédure d'asile excède un certain temps ou lorsque les services mis à la disposition des demandeurs d'asile impliquent une autonomie financière pour maintenir des conditions de vie décentes.
- Les installations d'accueil aux frontières, y compris dans les aéroports, devraient comprendre toute l'assistance nécessaire et pourvoir aux nécessités vitales élémentaires, telles que la nourriture, un lieu de refuge, des sanitaires de base et des installations médicales.
- Même pour un séjour de courte durée, l'unité familiale et l'intimité sont essentielles. Les hommes et les femmes célibataires devraient pouvoir être logés séparément et les familles devraient pouvoir rester ensemble, dans les mêmes lieux.

- Les conditions existantes dans les centres d'accueil et les autres types d'hébergement collectif pour demandeurs d'asile doivent correspondre aux normes minimales, et comprendre les installations élémentaires ainsi que l'accès à des infrastructures destinées aux soins médicaux et à l'enseignement.
- Les centres d'accueil peuvent constituer une solution acceptable pour une durée limitée faisant immédiatement suite à l'arrivée, ou en cas de procédure accélérée du fait d'une demande "manifestement infondée". Toutefois, les demandeurs d'asile devraient pouvoir bénéficier d'arrangements particuliers pour l'hébergement, recevoir des moyens adéquats et suffisants pour couvrir les frais d'un hébergement de base ainsi que les coûts qu'il entraîne, ou être autorisés à trouver des formes alternatives d'hébergement, si ces centres d'accueil ne permettent pas l'intimité, affectent l'unité de la famille ou les conditions de santé à long terme, ou encore, si la procédure est prolongée.
- Dans l'intention de prévenir les actes de racisme et de xénophobie contre les demandeurs d'asile, une politique d'accueil devrait inclure des mesures appropriées pour stimuler des relations harmonieuses avec la communauté locale, en la sensibilisant, par exemple, aux problèmes des réfugiés et en lançant des campagnes d'information publique spécifiquement ciblées(38).

c) Soins de santé

- Les demandeurs d'asile devraient recevoir les soins médicaux de base gratuitement, en cas de besoin dès leur arrivée, puis, tout au long de la procédure.
- L'examen médical et la consultation psychologique devraient être soumis aux règles de la stricte confidentialité, en particulier le test du SIDA, qui ne devrait être fait qu'à la demande du demandeur d'asile.
- Les demandeurs d'asile ayant besoin d'un traitement urgent du fait de tortures ou autres traumatismes graves subis devraient recevoir une assistance spéciale, similaire à celle dispensée dans des institutions spécialisées.

d) Education

- Les enfants demandeurs d'asile ont droit à l'enseignement. L'enseignement primaire devrait être obligatoire, accessible et gratuit pour tous. Etant donné l'importance de l'enseignement, l'enseignement secondaire devrait également être accessible aux demandeurs d'asile.

e) Liberté de mouvement et détention

- Selon un principe général, les demandeurs d'asile ne devraient pas être détenus. On ne devrait avoir recours à la détention des demandeurs d'asile qu'exceptionnellement et que pour les raisons stipulées dans les Directives du HCR sur les normes et critères applicables relatifs à la détention des demandeurs d'asile, dans la mesure où cela est clairement prévu par une loi nationale qui est en conformité avec les normes et les principes généraux de la législation internationale des droits de l'homme. Dans de tels cas, on ne devrait y avoir recours que pour des périodes minimales, et seulement après un examen approfondi de toutes les options possibles (par exemple, obligations de compte rendu ou nécessités de caution).
- Lors de la détention, les demandeurs d'asile doivent avoir le droit d'être informés des raisons de leur détention et des droits y relatifs, dans une langue et dans des termes qui leur sont compréhensibles. Ils devraient avoir accès à une assistance juridique, si nécessaire. Les conditions de détention devraient être humaines, montrant le respect inhérent à la personne et devraient être prévues par la loi. Les normes relatives aux conditions de détention, y compris les garanties de procédure minimale,

en particulier le droit à l'inspection de la détention par un organe indépendant, sont élaborées soigneusement et en détail dans les Directives du HCR sur la détention ci-dessus mentionnées.

- Le HCR et les organisations non gouvernementales travaillant avec le HCR devraient avoir un accès libre et sans entraves aux demandeurs d'asile détenus, de sorte à ce qu'ils soient correctement informés de la procédure et de leurs droits s'y rapportant.
- En conformité avec le principe général ci-dessus mentionné, les demandeurs d'asile mineurs ne devraient pas être détenus. Ce principe s'applique également aux mineurs non accompagnés. Lorsque c'est possible, ils devraient être confiés à la garde de membres de la famille disposant déjà d'une résidence dans le pays d'asile. Lorsque ce n'est pas possible, les autorités compétentes devraient prendre d'autres dispositions pour les prendre en charge, telles que des foyers résidentiels ou le placement dans des familles. Toutes les alternatives appropriées à la détention devraient être examinées dans le cas des enfants accompagnant leurs parents. Les enfants et les personnes qui en prennent soin ne devraient pas être détenus. Si aucune des options ne peut être retenue et si les Etats détiennent des enfants, ce devrait être une mesure de dernier recours et pour une durée des plus courtes. Des consignes détaillées sont contenues dans les Directives du HCR relatives à la détention.

f) Unité de la famille

- Les autorités devraient prendre des mesures appropriées, comprenant des activités de recherche à l'intérieur du pays d'asile pour maintenir l'unité de la famille et traiter les demandes d'asile très rapidement, afin de garantir que les familles éclatées soient réunies aussi rapidement que possible, dès que leur statut de réfugié a été reconnu.

g) Groupes ayant des besoins spéciaux, y compris les enfants, les femmes et les personnes âgées

- Dans les procédures d'asile, la sensibilité à l'appartenance sexuelle devrait être un principe directeur. Tous les fonctionnaires et le personnel concernés par l'accueil initial et le processus de détermination devraient être formés de sorte à être sensibles aux questions liées à l'appartenance sexuelle.
- Les femmes célibataires ayant besoin de mesures spéciales de sécurité devraient obtenir un logement séparé et en sécurité. Lorsque les demandeurs d'asile sont hébergés dans les "zones internationales" des ports ou des aéroports, la sécurité physique et l'intimité des femmes devraient être garanties.
- Lorsque l'on a recours à la détention, l'intimité et le principe de l'unité de la famille devraient être respectés. Les hommes et les femmes ne devraient pas être détenus ensemble, sauf s'ils sont unis par les liens de la famille. Des efforts particuliers devraient être faits pour éviter la détention des mères qui allaitent ou des femmes en fin de grossesse.
- L'aide médicale aux demandeurs d'asile à leur arrivée dans les centres d'accueil devrait comprendre un conseil sur les questions liées à la vie sexuelle. Comme le veut la norme dans beaucoup de pays, les femmes enceintes bénéficient des mêmes services cliniques pour elles-mêmes et leur enfant que les ressortissants du pays.
- Les normes régissant les conditions d'accueil devraient particulièrement prendre en compte les besoins spécifiques des enfants dans les secteurs de l'éducation, de la santé, des besoins psychologiques, récréatifs et autres.
- Lorsqu'elles ont à faire à un enfant séparé ou non accompagné, les autorités compétentes en matière d'asile devraient suivre les Directives du HCR sur les politiques et les procédures à appliquer avec les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile de 1997(55). Les enfants non accompagnés et

séparés devraient être placés dans des structures d'éducation appropriées, telles les placements familiaux, et ceci, dès le début de la procédure. De telles dispositions éducatives devraient être conçues pour répondre à leurs besoins spécifiques de protection et d'assistance.

- Les activités de recherche familiale devraient être entreprises très tôt. Un représentant légal devrait être désigné qui veillerait aux droits sociaux et juridiques des enfants séparés tout au long de la procédure d'asile et qui garantirait le respect du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant au cours de son séjour dans le pays. Les demandes d'asile d'enfants non accompagnés et séparés devraient faire l'objet d'un traitement prioritaire.
- Une attention particulière devrait être portée au risque de trafic d'enfants, spécialement dans le cas de filles en quête d'asile non accompagnées et séparées. Il est nécessaire qu'elles bénéficient de conditions d'hébergement spécifiques, ainsi que d'une protection et de conseils particuliers.
- A un stade précoce de la procédure, les efforts nécessaires devraient être faits pour identifier les personnes âgées demandeuses d'asile ayant besoin de conseils juridiques, d'interprétation et d'assistance sociale. Des activités de recherche de famille devraient également être entreprises à un stade précoce dans les cas de grande vulnérabilité.
- Les personnes âgées en quête d'asile ont des besoins spécifiques dans les domaines de la santé physique et psychologique. Les soins doivent être dispensés de telle sorte qu'elles ne soient pas isolées du reste de la communauté des demandeurs d'asile vivant dans des logements collectifs.