PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

23 August 1988 **Doc. 5930**

# REPORT

## on the right to territorial asylum[1]

**(Rapporteur : Mrs OFFENBECK)**

## I. Draft recommendation

**presented by the Legal Affairs Committee[2]**

The Assembly,

1. Recalling that granting the right to territorial asylum is a humanitarian act based on the principles of political freedom and human rights;

2. Recalling that considerable work has been accomplished in respect of refugees in the framework of the Council of Europe, both in the Committee of Ministers and its subordinate bodies and in the Assembly itself;

3. Considering that certain measures taken or envisaged in some member states may increase the burden laid on the other member states of the Council of Europe;

4. Concerned about the tremendous increase since the beginning of the 1980s in the number of persons asking for asylum in Council of Europe member states;

5. Also concerned about rising xenophobia in a number of Council of Europe member states and the influence that that might have in refugee policies;

6. Desirous to preserve fully the right to territorial asylum as one of the generous liberal tradi-

1. Reference No. 1541 of 25 September 1986.

2. *a.* Unanimously adopted by the committee on 29 June 1988.

Members of the committee: MM. *Stoffelen (Chairman), Frangos,* Mrs *Ekman (Vice-Chairmen),* MM. *Akçali, Altug, Amaral, Apenes, Blenk,* Brincat, Mrs *Cerdeira,* MM. *Collette,* Columberg (*Alternate: Ruffy*), De Decker, *Deyannis, Elmquist, Esteves,* Fioret (*Alternate: Stegagnini*), Gremetz, *S. Gustafsson, Hill, K. Johannsson,* Lord *Kirkhill,* MM. *Linster, Lopez Henares,* Lyssarides (*Alternate: Matsis*), *Mechtersheimer,* Mrs *Offenbeck,* MM. Pannella, *Petitpierre,* Pontillon, *Power,* Rodota' (*Alternate: P. Caccia*), *Van Der Sanden, Schmidt,* Sir *Dudley Smith,* Mrs *Staels-Dompas,* Mr *Wulff.*

*N.B. The names of those who took part in the vote are printed in italics.*

*b.* See 15th Sitting, 7 October 1988 (adoption of the draft recommendation as amended), and Recommendation 1088.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

23 août 1988 **Doc. 5930**

# RAPPORT

## sur le droit d'asile territorial[1]

**(Rapporteur : Mme OFFENBECK)**

## I. Projet de recommandation

**présenté par la commission des questions juridiques[2]**

L'Assemblée,

1. Réaffirmant que l'attribution du droit d'asile territorial est un acte humanitaire qui s'inspire des principes de la liberté politique et des droits de l'homme;

2. Rappelant l'action très importante menée à bien pour les réfugiés dans le cadre du Conseil de l'Europe, tant par le Comité des Ministres et des organes en relevant que par l'Assemblée elle-même;

3. Considérant que certaines mesures prises ou envisagées dans quelques Etats membres risquent d'alourdir la charge assumée par les autres Etats membres du Conseil de l'Europe;

4. Préoccupée par l'augmentation énorme, depuis 1980, du nombre de personnes qui sollicitent l'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe;

5. Inquiète du développement de la xénophobie dans nombre d'Etats membres et de l'influence qu'il pourrait exercer sur les politiques relatives aux réfugiés;

6. Désireuse de sauvegarder pleinement le droit d'asile territorial, élément des traditions libé-

1. Renvoi nº 1541 du 25 septembre 1986.

2. *a.* Adopté à l'unanimité par la commission le 29 juin 1988.

Membres de la commission : MM. *Stoffelen (Président), Frangos,* Mme *Ekman (Vice-Présidents),* MM. *Akçali, Altug, Amaral, Apenes, Blenk,* Brincat, Mme *Cerdeira,* MM. *Collette,* Columberg *(Remplaçant : Ruffy),* De Decker, *Deyannis, Elmquist, Esteves,* Fioret *(Remplaçant : Stegagnini),* Gremetz, *S. Gustafsson, Hill, K. Johannsson,* Lord *Kirkhill,* MM. *Linster, Lopez Henares, Lyssarides (Remplaçant : Matsis), Mechtersheimer,* Mme *Offenbeck,* MM. Pannella, *Petitpierre,* Pontillon, *Power,* Rodota' *(Remplaçant : P. Caccia), Van Der Sanden, Schmidt,* Sir *Dudley Smith,* Mme *Staels-Dompas,* M. *Wulff.*

*N.B. Les noms de ceux qui ont participé au vote sont indiqués en italique.*

*b.* Voir 15e séance, 7 octobre 1988 (adoption du projet de recommandation amendé), et Recommandation 1088.

tions of democracy and to pursue and to extend the work of the Council of Europe in this field;

7. Expressing the hope that the Council of Europe may set up, in consultation with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, a permanent body to deal with refugee and migration problems, in order to establish direct co-operation with the member states concerned in seeking and implementing the most appropriate legal and practical solutions at the European level;

8. Regretting that the Committee of Ministers did not follow this proposal which the Assembly made in its Recommendation 1016 (1985) on living and working conditions of refugees and asylum-seekers,

9. Recommends that the Committee of Ministers:

i. adopt a coherent asylum policy;

ii. set up a system of permanent consultation among European states:

*a.* to examine jointly the problems arising out of the growing number of refugees in certain countries, with a view to apportioning the burden on the basis of greater solidarity;

*b.* to grant temporary residence to true asylum-seekers;

*c.* to detect concurrent asylum requests;

*d.* to screen true asylum-seekers from those who are not;

*e.* to exchange information on measures adopted and statistical information;

*f.* to make arrangements so that those who are still in the country where they are persecuted may be able to exercise their right to asylum with regard to Council of Europe member states;

iii. continue work on the harmonisation of the legal rules in respect of territorial asylum in Council of Europe member states to obtain, in particular:

*a.* speedy adoption by the CAHAR (*ad hoc* Committee of experts on the legal aspects of territorial asylum, refugees and stateless persons) of the draft European agreement on responsibility for examining asylum applications, laying down rules for designating the state required to examine an asylum application presented by a person who has passed successively through a number of countries;

*b.* as a next step, the speedy preparation by the CAHAR of a European convention listing cases in which a person would be eligible for the granting of asylum;

rales généreuses de la démocratie, ainsi que de poursuivre et de renforcer l'action du Conseil de l'Europe dans ce domaine;

7. Exprimant l'espoir que le Conseil de l'Europe pourra instituer, en concertation avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, un organisme permanent chargé des problèmes relatifs aux réfugiés et aux migrations, afin d'établir une coopération directe des Etats membres concernés dans la recherche et l'application des solutions juridiques et pratiques les plus adéquates sur le plan européen;

8. Déplorant que le Comité des Ministres n'ait pas donné suite à cette proposition, qu'elle avait formulée dans sa Recommandation 1016 (1985) relative aux conditions de vie et de travail des réfugiés et des demandeurs d'asile,

9. Recommande au Comité des Ministres:

i. d'adopter une politique d'asile cohérente;

ii. d'instituer un système de concertation permanente entre Etats européens, afin:

*a.* d'examiner conjointement les problèmes posés par le nombre croissant de réfugiés dans certains Etats et de répartir la charge dans le sens d'une plus grande solidarité;

*b.* d'accorder un permis de séjour temporaire aux demandeurs d'asile authentiques;

*c.* de détecter les demandes d'asile simultanées;

*d.* de distinguer les demandeurs d'asile véritables des autres;

*e.* d'échanger des informations sur les dispositions adoptées et des données statistiques;

*f.* de faire en sorte que ceux qui se trouvent encore dans le pays où ils sont persécutés puissent exercer leur droit d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe;

iii. de poursuivre les travaux sur l'harmonisation du droit concernant l'asile territorial dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, pour obtenir notamment:

*a.* l'adoption rapide par le CAHAR (Comité *ad hoc* d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides) du projet d'accord européen sur la responsabilité de l'examen des demandes d'asile, texte qui fixe des règles pour désigner l'Etat obligé d'examiner la demande d'une personne ayant traversé successivement plusieurs pays;

*b.* dans une deuxième phase, aussi brève que possible, l'élaboration par le CAHAR d'une convention européenne énumérant les cas dans lesquels l'asile pourra être accordé;

*c.* the harmonisation of the criteria governing the granting of refugee status, to contribute to a more balanced distribution of asylum-seekers among the countries of Europe;

*d.* co-operation in specifying the cases where a person not meeting the conditions for the granting of refugee status might nevertheless be authorised to reside, on humanitarian grounds, in the territory of the member states (*de facto* refugees);

iv. Draw up — as a long-term objective — a protocol to the European Convention on Human Rights concerning asylum-seekers and the admission of political refugees.

## II. Draft order

**presented by the Legal Affairs Committee[1]**

The Assembly,

1. Referring to its Recommendation 1088 (1988) on the right to territorial asylum;

2. Considering that, in recent years, there have been numerous cases of persons seeking refuge in diplomatic premises of Council of Europe member states;

3. Considering that there are numerous and delicate problems in respect of such refugees,

4. Instructs its Legal Affairs Committee, and its Committee on Migration, Refugees and Demography, for opinion:

i. to continue following closely all developments in respect of the right to territorial asylum in Council of Europe member states;

ii. to make a study on the legal and political aspects of the right to diplomatic asylum;

iii. to report back to the Assembly on these questions if and when they deem fit to do so.

## III. Explanatory memorandum

**by Mrs OFFENBECK**

### I. The present situation

1. In the last years, major changes have occurred in the asylum situation in the countries of Europe. We are seeing not only a steady rise in the number of asylum-seekers, but also an increase in

1. *a.* See page 1, footnote 2.*a.*

*b.* See 15th Sitting, 7 October 1988 (adoption of the draft order), and Order No. 442.

*c.* l'harmonisation des critères régissant l'attribution du statut de réfugié en vue d'une répartition plus équilibrée des demandeurs d'asile entre pays européens;

*d.* la coopération pour déterminer dans quelles circonstances une personne qui ne répondrait pas aux conditions d'attribution du statut de réfugié pourrait néanmoins être autorisée à séjourner, pour des motifs humanitaires, sur le territoire des Etats membres (réfugié *de facto*);

iv. d'élaborer — à plus longue échéance — un protocole à la Convention européenne des Droits de l'Homme concernant les demandeurs d'asile et l'admission des réfugiés politiques.

## II. Projet de directive

**présenté par la commission des questions juridiques[1]**

L'Assemblée,

1. Se référant à sa Recommandation 1088 (1988) relative au droit d'asile territorial;

2. Considérant le grand nombre de personnes qui ont cherché refuge, au cours des dernières années, dans les locaux de missions diplomatiques d'Etats membres du Conseil de l'Europe;

3. Eu égard aux problèmes multiples et délicats que posent ces réfugiés,

4. Charge sa commission des questions juridiques, et sa commission des migrations, des réfugiés et de la démographie, pour avis:

i. de continuer à suivre de près tous les développements concernant le droit d'asile territorial dans les Etats membres du Conseil de l'Europe;

ii. de procéder à l'étude des aspects juridiques et politiques du droit d'asile diplomatique;

iii. de lui faire rapport sur ces questions si elles le jugent nécessaire et au moment qui leur paraîtra opportun.

## III. Exposé des motifs

**par M^me^ OFFENBECK**

### I. Situation présente

1. En matière d'asile d'importants changements sont intervenus dans les pays européens au cours des dernières années. On constate non seulement une progression numérique des demandeurs

1. *a.* Voir page 1, note 2.*a.*

*b.* Voir 15^e^ séance, 7 octobre 1988 (adoption du projet de directive), et Directive n° 442.

South-North migration. The demographic situation in the Third World gives an idea of the potential number of people who might be tempted to leave their country for reasons of *force majeure* or because of economic or social hardship. The European receiving countries have therefore taken the measures required by their particular circumstances to restrict immigration.

2. The growing influx of foreigners into the industrialised countries for economic reasons is resulting in a situation in which a high proportion of applications for ayslum are turned down. Even if the decision is negative, however, humanitarian considerations sometimes preclude expulsion to countries in which human rights are not observed. This has led states to control arrivals at their frontiers more and more stringently and to introduce a visa requirement for those wishing to enter their national territory. All this has created a tragic situation for refugees fleeing their countries under such conditions that they are unable to obtain the visas or other permits required. Such measures prevent refugees from actually requesting asylum because, to be able to do so, a person must be in the territory of the requested state or at its frontiers. Governments are therefore confronted with the difficult problem of curbing the influx of "economic refugees" without preventing persons subjected to persecution from entering their national territory so that they can apply for political asylum.

3. Some recent statistical data, provided by the United Nations High Commissioner for Refugees, are reproduced in Appendices V and VI of this report.

4. At the hearing on the right of asylum held jointly by the Legal Affairs Committee and the Committee on Migration, Refugees and Demography in Lausanne on 29 June 1987, the need for co-operation between Council of Europe member states and for a more satisfactory apportionment of the burden between all European countries was emphasised. Burden-sharing should apply both to assistance schemes in countries of first asylum and to the reception of refugees in Europe, provision being made for aid and compensation to overburdened countries. Both the parliamentarians and the experts present at the meeting acknowledged the international community's collective responsibility with regard to the problem of asylum-seekers. This report outlines the work done by the European organisations, states the need for a European policy respecting humanitarian traditions and human rights, and submits proposals for action at Council of Europe level.

d'asile mais aussi une augmentation des migrations du Sud vers le Nord. La situation démographique des pays du tiers monde permet d'estimer le potentiel des personnes tentées de quitter leur pays pour des raisons de force majeure ou pour cause de détresse économique ou sociale. Les pays d'accueil européens ont donc pris des mesures que leur dictait leur propre situation pour restreindre l'immigration.

2. L'afflux croissant des étrangers dans les pays industrialisés pour des raisons économiques provoque le rejet d'une forte proportion des demandes d'asile. Cependant, même si la décision sur l'octroi d'asile est négative, les considérations humanitaires ne permettent pas toujours d'envisager un refoulement vers des pays où les droits de l'homme ne sont pas respectés. Ainsi, les Etats ont été amenés à contrôler de manière de plus en plus stricte les arrivées aux frontières et à introduire pour ceux qui souhaitent accéder à leur territoire national la nécessité d'obtenir préalablement un visa. Tous ces facteurs ont créé une situation dramatique pour les réfugiés qui fuient leur pays dans des conditions qui ne leur permettent pas de se munir des visas ou d'autres autorisations exigés. Ces mesures empêchent les réfugiés de demander effectivement l'asile puisqu'il leur faudrait pour ce faire se trouver sur le territoire de l'Etat requis ou à ses frontières. Les gouvernements se voient donc confrontés au délicat problème de freiner le flux des «réfugiés économiques» sans empêcher les personnes victimes d'une persécution de pénétrer sur le territoire national afin de pouvoir demander l'asile politique.

3. Des statistiques récentes, communiquées par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, sont reproduites aux annexes V et VI.

4. La nécessité d'une coopération entre les Etats membres du Conseil de l'Europe et d'un meilleur partage du fardeau entre tous les Etats européens a été soulignée lors de l'Audition sur le droit d'asile organisée conjointement par la commission des questions juridiques et la commission des migrations, des réfugiés et de la démographie le 29 juin 1987 à Lausanne. Le meilleur partage du fardeau devrait concerner tant les actions d'assistance dans les pays de premier refuge que l'accueil des réfugiés en Europe en prévoyant des aides et des compensations pour ceux des pays qui assumeraient une charge excessive. Tant les parlementaires que les experts ont reconnu la responsabilité collective de la communauté internationale face au problème des demandeurs d'asile. Le rapport ci-après présente brièvement les actions des institutions européennes, la nécessité d'une politique européenne respectueuse des traditions d'accueil et des droits de l'homme et soumet des propositions pour une action au niveau du Conseil de l'Europe.

**II. Work done by different European forums**

1. *Council of Europe*

5. On the basis of the aims set forth in the European Convention on Human Rights and the Geneva Convention of 21 July 1951, relating to the status of refugees, the Parliamentary Assembly and Committee of Ministers have been making a considerable effort on behalf of asylum-seekers and refugees for a long time. In the Assembly, the Committee on Migration, Refugees and Demography has dealt regularly with the practical issues arising in this field around the world and will continue to propose measures to the Committee of Ministers while at the same time co-operating closely with the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. At the Assembly's prompting, a committee of governmental experts was set up under the Committee of Ministers. Through it, the main principles governing the right of asylum and refugees' rights can be jointly developed and the Geneva Convention more easily implemented. It also enables the Council of Europe member states to remain permanently in contact so that they can compare their experience and problems with regard to asylum and refugees.

6. In this way, the Council of Europe member states have performed a useful task on behalf of refugees and persons seeking asylum in their territory. In Resolution (67) 14 on asylum to persons in danger of persecution and in the 1977 Declaration on territorial asylum, the Committee of Ministers emphasises the fundamental right not to be returned under any circumstances to the country of persecution.

7. In adopting Recommendation No. R (81) 16 on the harmonisation of national procedures relating to asylum, the Committee of Ministers showed that it was anxious to ensure that the most immediate implications of the principle of *non-refoulement* were correctly understood by those responsible for applying it and that persons in danger of persecution would not be sent back to their countries of origin as a result of a hasty decision at the frontier or elsewhere. In Recommendation No. R (84) 1 on the protection of persons satisfying the criteria in the Geneva Convention who are not formally recognised as refugees, it is specified that the principle of *non-refoulement* applies to anyone fearing persecution regardless of whether he or she is formally recognised as a refugee. The particular importance of these measures in the present situation is obvious.

8. There is no need to discuss all the initiatives taken by the Parliamentary Assembly and, in particular, its Committee on Migration, Refugees and Demography in the field of asylum and refugees. Mention should be made, however, of a proposal concerning the European Convention on

**II. Action de différents forums européens**

1. *Conseil de l'Europe*

5. Se fondant sur les objectifs de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 21 juillet 1951, l'Assemblée parlementaire et le Comité des Ministres ont mené depuis longtemps une action importante en faveur des demandeurs d'asile et des réfugiés. Au sein de l'Assemblée, c'est notamment la commission des migrations, des réfugiés et de la démographie qui s'est saisie régulièrement des problèmes concrets qui se posent dans le monde en la matière et qui continuera à proposer des actions au Comité des Ministres tout en collaborant étroitement avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. A l'initiative de l'Assemblée, un comité d'experts gouvernementaux a été institué sous l'autorité du Comité des Ministres. Ce comité permet de développer ensemble les grands principes du droit d'asile et des réfugiés et de faciliter l'application de la Convention de Genève. Il permet aussi aux Etats membres du Conseil de l'Europe de rester en contact permanent pour confronter leurs expériences et leurs problèmes en matière d'asile et de réfugiés.

6. Ainsi, les Etats membres du Conseil de l'Europe ont-ils réalisé une tâche utile au bénéfice des réfugiés et des personnes cherchant asile sur leur territoire. Par la Résolution (67) 14 sur l'asile en faveur des personnes menacées de persécution de 1967 et la Déclaration sur l'asile territorial de 1977, le Comité des Ministres met l'accent sur la garantie fondamentale de n'être renvoyé en aucun cas dans le pays de persécution.

7. En adoptant la Recommandation n° R (81) 16 sur l'harmonisation des procédures nationales en matière d'asile de 1981, le Comité des Ministres s'est montré soucieux de faire en sorte que le principe de non-refoulement soit bien compris dans ses implications les plus immédiates par ceux chargés de l'appliquer et d'éviter ainsi qu'une personne menacée de persécution ne soit renvoyée dans son pays d'origine du fait d'une décision trop rapide à la frontière ou ailleurs. Par la Recommandation n° R (84) 1 relative à la protection des personnes remplissant les conditions de la Convention de Genève qui ne sont pas formellement reconnues comme réfugiés, il est précisé que le principe de non-refoulement s'applique à toute personne craignant la persécution même si elle n'est pas formellement reconnue comme réfugiée. L'importance particulière de ces mesures dans la situation actuelle est évidente.

8. Il n'est pas nécessaire d'évoquer toutes les initiatives prises par l'Assemblée parlementaire et notamment de sa commission des migrations, des réfugiés et de la démographie en matière d'asile et de réfugiés. Mentionnons toutefois celle concernant la Convention européenne des Droits de

Human Rights, which does not guarantee the right of asylum. In its Recommendations 293 (1961) and 434 (1965), the Assembly proposed a protocol incorporating this right into the European Convention on Human Rights. The Committee of Ministers took no action on this proposal but stated, in its Resolution (67) 14 that Article 3 of the convention provides that no one shall be subjected to inhuman treatment.

9. Nevertheless, a number of decisions delivered by the European Commission of Human Rights on the basis of Article 3 of the European Convention on Human Rights have stressed that, under certain conditions, the return of a refugee to the country of persecution may constitute inhuman or degrading treatment, which is prohibited by that provision. But there have been few cases in which the Commission has deemed these conditions to be satisfied.

10. At their meeting of 3 May 1988, the non-governmental organisations holding consultative status with the Council of Europe and interested in human rights approved a proposal to include the right to territorial asylum in the European Convention on Human Rights, on the basis of principles proposed by an organisation called European Consultation on Refugees and Exiles. The resolution of the NGOs is reproduced in Appendix VII of this report.

2. *European Community (Political co-operation)*

11. At their meeting on 28 April 1987, the ministers responsible for immigration and the fight against drugs and terrorism in the European Community member states adopted the general outlines of a common policy to combat abuses of the right of asylum. Among the main measures considered advisable in conclusion of that meeting one may mention:

— the introduction of a common visa policy;

— full respect of the Geneva Convention in addition to which states may authorise, for humanitarian reasons, foreigners to stay who do not need to fulfil the conditions of this convention.

Having observed that the application for political refugee status is often diverted from its true objective, the ministers agreed on the following principles in order to fight abuses:

"1. Before the arrival on the national territory

1. *Transport*

The member states:

l'Homme, qui ne garantit pas le droit d'asile. L'Assemblée par ses Recommandations 293 (1961) et 434 (1965) avait proposé un protocole additionnel insérant ces droits dans la Convention européenne des Droits de l'Homme. Le Comité des Ministres n'a pas donné suite à cette proposition, mais a rappelé dans sa Résolution (67) 14 que nul ne doit, aux termes de l'article 3 de la convention, être soumis à un traitement inhumain.

9. Toutefois, un certain nombre de décisions de la Commission européenne des Droits de l'Homme, rendues sur la base de l'article 3 de la Convention européenne des Droits de l'Homme, ont permis à la commission de souligner que, dans certaines conditions, le renvoi d'un réfugié dans le pays de persécution est susceptible de constituer un traitement inhumain ou dégradant prohibé par cette disposition. Cependant, les cas dans lesquels la commission a estimé ces conditions réunies n'ont pas été nombreux.

10. A leur réunion du 3 mai 1988, les organisations non gouvernementales dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et intéressées par les droits de l'homme ont approuvé une proposition tendant à insérer le droit d'asile territorial dans la Convention européenne des Droits de l'Homme, sur la base des principes proposés par l'organisation «Consultation européenne pour les réfugiés et les exilés». La résolution des ONG est reproduite à l'annexe VII.

2. *Communauté européenne (Coopération politique)*

11. Les ministres des pays membres de la Communauté européenne responsables de l'Immigration et de la Lutte contre le terrorisme et la drogue ont adopté, lors de leur réunion du 28 avril 1987, les grandes lignes d'une politique commune afin de lutter contre les abus du droit d'asile. Il y a lieu de citer parmi les principales mesures jugées souhaitables en conclusion de cette réunion:

— l'introduction d'une politique commune en matière de visas;

— le plein respect de la Convention de Genève, les Etats pouvant en outre autoriser, pour des raisons humanitaires, le séjour sur leur territoire d'étrangers ne répondant pas aux conditions de ce texte.

Ayant constaté que la demande d'asile politique s'écarte souvent de son objectif véritable, les ministres ont reconnu les principes suivants pour combattre les abus:

«1. Avant l'arrivée sur le territoire national

1. *Transports*

Les Etats membres:

— remind the transporters of the obligations of Annex IX of the Convention of Chicago;

— oblige the transporters bringing a person into a country of the Community without the required documents to take this passenger back and to cover the expense necessary for his departure;

— ensure, if they deem this appropriate, in certain third countries, at the moment of boarding, a document control of the passengers; this control is carried out, either, possibly, by a consular agent, in agreement with the state on which the airport or the port depends, or by an agent of the transport company;

— in case of need, will take action against the transporters responsible for having brought a traveller without the required documents.

In order to allow an investigation of the applications in the best conditions, it is recommended to provide for areas where the applicants can be received during the initial phase of the inquiry concerning their application.

2. *Examination procedure of the application*

Without prejudice to the particular situations they can be confronted with, the ministers have agreed to apply a simplified investigation procedure of the asylum applications in the case these clearly do not meet certain required conditions, for instance if the application is clearly not founded or if the applicant could be a menace to public order or national security.

The ministers have also taken measures in order to fight:

— simultaneous applications in several member states,

— successive applications after a first negative decision by one of the member states.

The ministers have considered that, when one member state decides to refuse an asylum application, this state will see to it that the person concerned does not go to another member state, unless with the agreement of the latter or in case the foreigner meets the legal conditions to go there.

The member states might facilitate the departure to a third country by giving a certain material aid.

C. False documents

The ministers have given a mandate to the group to take measures in order to improve the collaboration between member states in the matter

— rappellent aux transporteurs les obligations de l'annexe IX de la Convention de Chicago;

— obligent les transporteurs, qui amènent une personne dans un pays de la Communauté sans les documents requis, à reprendre ce passager et à couvrir les frais nécessaires jusqu'à son départ;

— assurent, s'ils l'estiment approprié, dans certains pays tiers, au moment de l'embarquement, un contrôle des documents des voyageurs; ce contrôle est effectué soit, éventuellement, par un agent consulaire, en accord avec l'Etat dont relève l'aéroport ou le port, soit par un agent de la compagnie de transport;

— prennent, le cas échéant, des sanctions à l'égard de transporteurs responsables d'avoir amené un voyageur dépourvu de documents requis.

Afin de permettre un examen des demandes dans les meilleures conditions, il est recommandé de prévoir des espaces où les demandeurs peuvent être accueillis pendant la première phase de l'instruction de leur demande.

2. *Procédure d'examen des demandes*

Sous réserve des situations particulières auxquelles ils peuvent être confrontés, les ministres sont convenus d'appliquer une procédure simplifiée d'examen des demandes d'asile lorsque celles-ci ne répondent manifestement pas à certains critères exigés, par exemple si la demande est manifestement non fondée ou lorsque la personne est susceptible de compromettre l'ordre public ou la sécurité nationale.

Les ministres ont également pris des mesures pour lutter contre:

— les demandes simultanées dans plusieurs Etats membres,

— les demandes successives après une première décision négative d'un Etat membre.

Les ministres ont estimé que, lorsqu'un Etat membre décide de refuser une demande d'asile, cet Etat veille à ce que l'intéressé ne se rende pas dans un autre Etat membre, si ce n'est avec l'accord de ce dernier ou si l'étranger remplit les conditions légales pour s'y rendre.

Les Etats membres pourraient faciliter le départ vers un pays tiers en octroyant une certaine aide matérielle.

C. Faux documents

Les ministres ont donné mandat au groupe de prendre des mesures en vue d'améliorer la collaboration entre les Etats membres en matière

of false identity documents and false travelling documents in general. It is clear that, by their nature, these works are confidential, but they will include:

— the preparation and circulation to all member states of a bulletin giving cases of fraud that had been detected, and

— co-operation in producing documents that are more secure against fraud."

12. These measures immediately sparked off violent criticism in the European Parliament which adopted a resolution on the asylum policy of certain member states[1]. This resolution rejects the current trend of applying the same measures to asylum-seekers as to undocumented immigrants or economic refugees. But the difference between these three categories is often difficult to make.

13. A further meeting of the ministers responsible for immigration of the European Community took place on 9 December 1987. The following passages are taken from the press release of the Danish presidency:

"Today the ministers have taken the first important step towards the establishment of criteria indicating which member state shall examine the application for asylum with a view to ensuring orderly conditions in receiving asylum-seekers so as to prevent them from being tossed from one member state to another. The situation where a person applies for asylum in more than one member state either at the same time or one after the other results in confused situations in which asylum-seekers are left too long in uncertainty as to whether their application will be granted or not.

The presidency has proposed an elaborate set of criteria. Among those, the ministers have agreed on criteria, for example, for asylum-seekers who have a spouse or a residence permit in one of the member states. A broad amount of consensus has emerged on other criteria, certain elements of which have to be studied more closely with due account for special situations certain member states are confronted with.

Furthermore, the ministers have agreed that a member state which is responsible for the examination of an application for asylum under those rules is at the same time under an obligation to complete the examination. If the application is rejected, it is for the member state to ensure that the person in question leaves the Community.

On the other hand, the ministers' conclusions do not prevent another member state from examining any application for asylum in

1. Resolution of 18 June 1987, reproduced in Appendix I.

de faux dans les documents d'identité et de voyage en général. Les travaux qui, par leur nature sont confidentiels, concernent:

— la préparation d'un bulletin au sujet des fraudes détectées, bulletin à destination de tous les Etats membres;

— la coopération en vue de la confection des documents présentant plus de garanties contre les fraudes.»

12. Ces dispositions ont immédiatement provoqué des critiques violentes au sein du Parlement européen, qui a adopté une résolution sur la politique suivie en matière d'asile dans certains Etats membres[1]. Cette résolution rejette la tendance présente à appliquer les mêmes mesures aux demandeurs d'asile qu'aux immigrants dépourvus des documents requis ou aux réfugiés économiques. Toutefois, la distinction entre ces trois catégories est souvent difficile.

13. Une nouvelle réunion des ministres responsables de l'Immigration dans la Communauté européenne a eu lieu le 9 décembre 1987. Les passages suivants sont extraits du communiqué de presse de la présidence danoise:

«Les ministres ont fait aujoud'hui un premier pas important en vue d'instaurer les critères indiquant quel Etat membre doit procéder à l'examen d'une demande d'asile, afin que ces derniers ne soient pas ballottés d'un pays de la CEE à l'autre. Le fait qu'une personne demande sur le champ ou par la suite de pouvoir bénéficier du droit d'asile dans plusieurs Etats membres est une source de grande confusion et le demandeur d'asile doit souvent attendre très longtemps avant d'être fixé sur le sort réservé à sa demande.

La présidence a proposé un ensemble élaboré de critères. Les ministres ont marqué leur accord sur ceux de ces critères concernant, par exemple, les demandeurs d'asile qui ont un époux ou un permis de séjour dans un des Etats membres. Un large accord s'est dégagé sur les autres critères dont certains éléments doivent encore être étudiés de manière approfondie pour tenir dûment compte de situations spéciales auxquelles les Etats membres sont confrontés.

Les ministres se sont donc mis d'accord dans un premier temps sur le principe que le pays qui délivre le permis de séjour ou le visa à un demandeur d'asile, ou celui dans lequel résident des membres de la famille proche de l'intéressé, doit examiner la demande d'asile.

Si la demande est rejetée, il appartient à l'Etat membre en question de faire en sorte que l'intéressé quitte la Communauté.

1. Résolution du 18 juin 1987, reproduite à l'annexe I.

accordance with its national legislation. On the contrary, the asylum-seeker in question has a guarantee that his application will be examined.

The detailed principles set out constitute an exceedingly important and humanitarian decision which other international forums have long sought to resolve without coming to an agreement.

At the same time, the ministers have decided that the member states shall exchange information in several areas in order to prevent abuse and in the long run to harmonise the rules of the right of asylum."

14. The Conference of Immigration Ministers met again on 3 June 1988 in Munich. The text below is reproduced from the statement of the presidency issued after the conference:

"The Ministers are concerned at the considerable increase, in some member states of the European Communities, in the number of foreign nationals seeking asylum who are not really being persecuted on the grounds stated in the Geneva Convention but are exploiting the asylum procedure for purposes for which it is not intended.

This is detrimental to efforts for a swift asylum procedure and the necessary admission of genuine refugees and tends to encourage attempts to arouse in the public an attitude of rejection towards asylum-seekers.

The ministers are firmly resolved, in pursuance of their common humanitarian tradition, to afford refugees due protection as laid down in the Geneva Convention on Refugees of 28 July 1951 and the New York Protocol of 31 January 1967.

The ministers, however, also consider it necessary to make every effort to combat abuse of the right of asylum more effectively. This includes endeavours in close co-operation between member states to work towards the approximation of their policies on asylum.

As part of an exchange of information already agreed upon, the member states adopted a procedure for common reports by member states' embassies on the danger of political persecution in asylum-seekers' principal countries of origin and the possibilities of return for unsuccessful asylum-seekers.

The ministers reaffirmed the aim, agreed on in Copenhagen, of guaranteeing every asylum-

Par ailleurs, les conclusions des ministres ne font pas obstacle à ce qu'un autre pays membre examine une demande d'asile conformément à sa législation nationale. Le demandeur d'asile concerné a, quant à lui, la certitude que sa demande sera examinée.

Il s'agit d'une série de principes détaillés, qui constitue une décision particulièrement importante et humaine qui a fait l'objet de longs travaux dans d'autres enceintes internationales sans que l'on ait pu parvenir à un accord.

En outre, les ministres ont décidé que les Etats membres échangeront un grand nombre d'informations en vue d'éviter l'abus du droit d'asile et, à plus long terme, pour harmoniser ce droit.»

14. La Conférence des ministres responsables de l'Immigration s'est réunie à nouveau le 3 juin 1988 à Munich. Le texte ci-après est tiré du communiqué de la présidence publié à l'issue de la réunion:

«Les ministres sont préoccupés par le fait que, dans certains Etats de la Communauté, l'on constate une forte progression du nombre d'étrangers demandant l'asile, alors que ces personnes ne sont pas persécutées pour les raisons évoquées dans la Convention de Genève mais détournent la procédure de demande d'asile de sa finalité propre.

Elles portent ainsi préjudice aux efforts qui sont faits pour accélérer la procédure d'asile et pour assurer dûment l'accueil des réfugiés véritables et renforcent la tendance à susciter dans la population des réactions de refus à l'égard des demandeurs d'asile.

Dans la ligne de leur tradition humanitaire commune, les ministres sont fermement décidés à garantir aux réfugiés une protection appropriée, conformément aux dispositions de la Convention de Genève sur les réfugiés du 28 juillet 1951 et du Protocole de New York du 31 janvier 1967.

Les ministres estiment toutefois qu'il est également nécessaire de tout mettre en œuvre pour lutter plus efficacement contre les abus du droit d'asile. A cet effet, ils s'efforceront aussi, dans le cadre d'une étroite collaboration entre les Etats membres, d'œuvrer pour un rapprochement de leurs politiques en matière d'asile.

Dans le cadre d'un échange d'informations qui avait été convenu précédemment, les ministres ont adopté une procédure de rapports communs des ambassades des Etats membres sur le danger de poursuites politiques dans les principaux pays d'origine des demandeurs d'asile et sur les possibilités de retour des personnes dont la demande d'asile a été rejetée.

Les ministres ont confirmé l'objectif, adopté à Copenhague, qui consiste, d'une part, à

seeker the right to have his application examined, in one of the member states, to counter the problem of 'refugees in orbit', but preventing the abuse whereby the same foreign national makes different asylum applications in several member states.

European Community states' respective responsibility for examining an application for asylum is to be governed by definite criteria. The ministers welcomed the progress made towards establishing these criteria. They instructed the *ad hoc* working party to continue its discussions.

Since many people enter the member states illegally with the help of organised networks, the ministers decided that the examination of this matter already commissioned in Copenhagen should be continued, with the aim of drawing up suitable proposals.

The ministers also welcomed existing co-operation to combat the use of forged papers (passports and visas). They advocated the introduction of forgery-proof and machine-readable visas (stick-on labels) as soon as possible."

3. *Commission of the European Communities*

15. It may also be recalled that the Commission of the European Communities is working on a draft directive on the right to asylum the details of which are not yet fully known. This directive may well be adopted before the end of 1988.

**III. Towards a European asylum policy respecting humanitarian traditions and human rights**

16. The parliamentary hearing in Lausanne[1] showed clearly that the main problem facing the governments of member states is that of knowing how to single out, among asylum-seekers, those who are refugees. It is established that a large proportion of asylum-seekers travel without proper documentation. Nevertheless, this cannot be held against a person fleeing from persecution in order to refuse that person entry to the country of asylum. One should seek to preserve the vital balance between upholding the European humanitarian traditions as regards the admission of refugees and coping with the demands of the prevention of illegal immigration.

17. While it is justifiable for the member states to combat this form of immigration and control

1. 29 June 1987.

garantir à tout demandeur d'asile le droit à l'examen de sa demande dans l'un des Etats membres, afin de parer ainsi au problème du «réfugié en orbite» et, d'autre part, à éviter qu'un même étranger puisse déposer abusivement différentes demandes d'asile dans plusieurs Etats membres.

Les compétences respectives des Etats membres de la Communauté européenne pour l'examen des demandes d'asile doivent être déterminées en fonction de critères précis. Les ministres se sont félicités des progrès accomplis dans la définition de ces critères. Ils ont chargé le groupe *ad hoc* de poursuivre ses travaux.

Etant donné le nombre élevé de personnes qui entrent dans les Etats membres avec l'aide d'organisations spécialisées dans l'immigration clandestine, les Etats membres ont décidé la poursuite des études qu'ils avaient déjà demandées à Copenhague à ce propos, aux fins de l'élaboration de propositions appropriées.

Les ministres se sont, en outre, félicités de la coopération existant en matière de lutte contre l'utilisation de faux documents (documents de voyage, visas). Ils se sont prononcés en faveur de l'introduction aussi rapide que possible de visas infalsifiables et permettant une lecture mécanique (étiquettes adhésives).»

3. *Commission des Communautés européennes*

15. On peut rappeler également que la Commission des Communautés européennes travaille à un projet de directive sur le droit d'asile, qui n'est pas encore connu en détail. La directive pourrait être adoptée avant la fin de 1988.

**III. Vers une politique européenne d'asile respectueuse des traditions humanitaires d'accueil et des droits de l'homme**

16. L'audition parlementaire tenue à Lausanne[1] a clairement montré que le problème principal auquel sont confrontés les gouvernements des Etats membres est de savoir comment identifier, parmi les demandeurs d'asile, les réfugiés. On constate en effet qu'une proportion importante des demandeurs d'asile se déplace sans être munis des documents requis. Toutefois cette circonstance ne saurait être opposée à une personne fuyant la persécution pour lui refuser l'entrée dans le pays d'asile. Il convient de chercher à sauvegarder l'indispensable équilibre entre le maintien des traditions humanitaires et d'accueil des Etats européens vis-à-vis des réfugiés et des demandeurs d'asile et les exigences de la lutte contre l'immigration clandestine.

17. S'il est légitime pour les Etats membres de lutter contre l'immigration clandestine et de con-

1. 29 juin 1987.

arrivals, some of the measures envisaged or already adopted for this purpose are liable to have very serious repercussions if applied purely and simply to refugees, and may even be the cause of deportation to the country of persecution. This is particularly true of the measures envisaged by the EEC ministers (see II.2 above), as the European Parliament pointed out in its resolution. This criticism was echoed by some participants at the Lausanne hearing. One of the consequences of the situation that would result therefrom — which, as a national of a non-Community country, I deeply regret — is that asylum-seekers who are no longer able to go to certain European countries will head for other European countries, making them new "poles of attraction" and thus increasing their burden. It is certainly not an appropriate solution to the present complicated situation simply to transfer the problem to neighbouring countries, that is to say, to the non-Community European countries. The dissipation of European countries' efforts in a series of circles (Community, Council of Europe, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees), each taking initiatives with different objectives, is not conducive to the harmonisation of policies and legislation. Where Europe is concerned, the solution must be found in the widest possible geographical framework.

18. For this reason, I welcome the proposals put forward by the Council of Europe Secretary General in the report on social cohesion which he presented to the Parliamentary Assembly in April 1987[1]. Among other things, he appealed for greater solidarity among Council of Europe member states, stressing the "democratic solidarity" which typifies their mutual relations, that is to say a form of solidarity geared to the observance of their international undertakings and humanitarian traditions. Of course, as the Secretary General rightly pointed out, there can be no question of admitting all the opponents of the very many states in the grips of dictatorship and oppression. Nor can there be any question of admitting the two-thirds of mankind suffering from underdevelopment. Contributing to economic development in the Third World and struggling resolutely against hunger and misery, these are undoubtedly the most effective ways of reducing the pressure at Europe's frontiers from millions of human beings who hope to find the decent living conditions lacking in their countries of origin.

19. Current measures, particularly in the European Community, consist effectively in building a kind of dyke around the countries of Europe to protect them from the invasion of people driven

1. Doc. 5710.

trôler les arrivées, certaines des mesures envisagées ou prises à cet effet risquent d'avoir des répercussions très graves si elles sont appliquées purement et simplement à des réfugiés et peuvent même conduire à des refoulements dans le pays de persécution. Ceci est vrai notamment pour les mesures envisagées par les ministres de la CEE (voir ci-dessus II.2) comme l'a indiqué le Parlement européen dans sa résolution. Cette critique a trouvé un écho auprès de certains participants à l'audition de Lausanne. Une des conséquences de la situation qui en résulterait — et que je déplorerais profondément en tant que ressortissant d'un pays non communautaire — serait que les demandeurs d'asile qui ne pourraient plus se rendre dans certains pays européens se dirigeraient vers d'autres pays européens faisant de ces derniers de nouveaux pôles d'attraction et alourdissant ainsi la charge de ces Etats. Une solution adéquate de la situation compliquée actuelle ne peut certainement pas consister à transférer le problème tout simplement vers les Etats voisins, c'est-à-dire vers les Etats européens non communautaires. Aussi la dispersion des efforts des Etats européens dans une série de cercles, Communauté, Conseil de l'Europe, Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés, dans lesquels se développent des initiatives ayant des objectifs différents, ne va pas dans le sens de l'harmonisation des politiques et des législations. La solution doit être trouvée en ce qui concerne l'Europe dans le cadre géographique le plus large possible.

18. C'est pourquoi votre rapporteur se félicite des propositions avancées par le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe dans son rapport sur la cohésion sociale qu'il a présenté en avril 1987 à l'Assemblée parlementaire[1]. Il a notamment appelé à plus de solidarité entre Etats membres du Conseil de l'Europe et a insisté sur la «solidarité démocratique» qui caractérise les relations entre les Etats membres du Conseil de l'Europe, c'est-à-dire une solidarité orientée dans le sens du respect des engagements internationaux et des traditions humanitaires de ces Etats. Bien sûr, il ne saurait être question, comme l'a remarqué à juste titre le Secrétaire Général, d'accueillir tous les opposants des très nombreux Etats où sévissent dictature et oppression. Il ne peut être question non plus qu'ils reçoivent les deux tiers de l'humanité qui souffrent du sous-développement. Contribuer au développement économique du tiers monde, lutter résolument contre la faim et la misère, sont sans doute les moyens les plus efficaces pour réduire la pression aux frontières de l'Europe de millions d'êtres humains qui espèrent trouver des conditions de vie décentes qui font défaut dans leur pays d'origine.

19. Les mesures en cours notamment dans la Communauté européenne consistent en fait à renforcer autour des pays européens une sorte de digue de protection contre l'invasion des gens

1. Doc. 5710.

by hunger. This may be in keeping with the wishes of public opinion, but is likely to conflict with our humanitarian traditions and our definition of asylum. In any case, such measures must be supplemented by a policy aimed at resettling asylum-seekers and refugees closer to their countries of origin. The advantage of resettling refugees in countries adjacent to their country of origin is that they will feel closer to it in terms of geography, climate, culture, religion, etc. A policy of aid to the countries closest to refugees' countries of origin should therefore be developed so that they can admit them and provide them with accommodation, training and work.

20. Unfortunately, present trends in Europe with regard to asylum are disturbing. Under pressure from public opinion, states which did their utmost in the past for the establishment of a humanitarian system of aid to refugees and displaced persons are now adopting increasingly restrictive new measures that jeopardise asylum-seekers' fundamental rights. Foremost among these measures are new legislation on visa formalities, a narrow interpretation of the criteria governing eligibility for refugee status, detention centres in airports, sanctions against airlines and the turning back of asylum-seekers after a summary procedure at the frontier. States must of course take energetic action against fraud and distortions or misuses of the system in force. With the current trends, however, it will be increasingly difficult for *bona fide* asylum-seekers to be admitted to a safe place or even leave their countries. Hence the new measures call the protection of these people into question. The member states should accordingly pursue two courses of action: on the one hand, combat fraud and illegal immigration energetically, and on the other, afford *bona fide* asylum-seekers the required protection. This action, which should be undertaken in the widest possible European framework, that is to say the twenty-one Council of Europe member states, should comprise two aspects: political consultation and the harmonisation of legal rules.

#### IV. Proposals

21. This report submits a number of proposals for Council of Europe action on asylum. They include a number of suggestions made at the Lausanne parliamentary hearing on 29 June 1987 and proposals made by international non-governmental organisations. It is clear that there should be some kind of priority between these proposals, the most urgent of which are listed under sub-sections 1 and 2 below. The introduction of the right to asylum into the European Convention on

poussés par la faim. Cela correspond peut-être au désir de l'opinion publique mais risque de se heurter à nos traditions humanitaires et à notre définition de l'asile. En tout cas, de telles mesures doivent être complétées par une politique visant à l'installation plus près de leur pays d'origine des demandeurs d'asile et des réfugiés. L'installation des réfugiés dans des pays voisins de leur pays d'origine présente l'avantage qu'ils s'y sentiront plus proches du point de vue de la géographie, du climat, de la culture, de la religion, etc. Il convient donc de mettre au point une politique d'aide aux pays les plus proches du pays d'origine des réfugiés pour qu'ils puissent les accueillir et les loger, assurer leur formation et leur insertion professionnelle.

20. Malheureusement, les tendances actuelles en Europe en matière d'asile sont inquiétantes. Sous la pression de l'opinion publique, des Etats qui dans le passé ont œuvré de toutes leurs forces à l'instauration d'un système humanitaire d'assistance aux réfugiés et aux personnes déplacées adoptent maintenant de nouvelles mesures de plus en plus restrictives compromettant les droits fondamentaux des demandeurs d'asile. Au nombre de ces mesures figurent notamment la nouvelle législation des procédures d'établissement de visas, l'interprétation étroite des critères d'éligibilité au statut de réfugié, les centres de détention dans les aéroports, les sanctions aux compagnies aériennes et le refoulement des demandeurs d'asile à l'issue d'une procédure sommaire à la frontière. Les Etats doivent bien sûr lutter énergiquement contre la fraude et les éléments de déformation ou de détournement du système en vigueur. Mais avec les tendances actuelles, il sera de plus en plus difficile aux demandeurs d'asile de bonne foi d'être admis en un lieu sûr ou encore de quitter leur pays d'origine. Ainsi, ces mesures mettent en cause la protection de ces personnes. Les Etats membres doivent donc mener une action double: d'une part, lutter énergiquement contre la fraude et l'immigration clandestine et, d'autre part, assurer la protection requise aux demandeurs d'asile de bonne foi. Cette action à entreprendre dans le cadre européen le plus large possible, c'est-à-dire au niveau des vingt et un Etats membres du Conseil de l'Europe, devrait comporter deux volets: la concertation politique et l'harmonisation des règles juridiques.

#### IV. Propositions

21. Le présent rapport contient des propositions sur l'action du Conseil de l'Europe en matière d'asile. On y retrouve des suggestions formulées lors de l'audition parlementaire tenue à Lausanne en juin 1987 et par des organisations internationales non gouvernementales. De toute évidence, un ordre de priorité doit être établi entre ces propositions, dont les plus urgentes sont énumérées aux paragraphes 1 et 2 ci-après. L'introduction du droit d'asile dans la Convention euro-

Human Rights (sub-section 3) should be seen as a long-term objective.

1. *Permanent consultation among the member states*

22. Permanent consultation among European states to examine jointly the problems arising out of the growing number of refugees in certain countries with a view to apportioning the burden on the basis of greater solidarity (see the Secretary General's proposal in the report on social cohesion which he submitted to the Assembly in May 1987, Doc. 5710) and the setting up of actual machinery for consultation between member states in this connection.

Permanent consultation between European countries to reserve the right to asylum and accompanying status to all those who comply with the required conditions, to grant temporary residence to true asylum- seekers, to detect concurrent asylum requests, to screen true asylum-seekers from those who are not and to exchange information on measures adopted and statistical information, to make arrangements that those persons who are still in countries where they are persecuted may exercise their right to asylum with regard to Council of Europe member states.

2. *Harmonisation of member states' legal rules*

23. Speedy adoption by the CAHAR (*ad hoc* Committee of Experts on the Legal Aspects of territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons) of the draft European agreement on responsibility for examining asylum applications, laying down rules for designating the state required to examine an asylum application presented by a person who has passed successively through a number of countries (see the Secretary General's proposal in the report on social cohesion, Doc. 5710).

As a next step: speedy preparation by the CAHAR of a European convention listing cases in which a person would be eligible for the granting of asylum (see report on social cohesion, Doc. 5710). This convention might be based on the principles contained in the draft set out in Appendix II, which is currently under consideration in the CAHAR.

Efforts to harmonise the criteria governing the granting of refugee status to contribute to a more balanced distribution of asylum-seekers among the countries of Europe.

Co-operation in specifying the cases where a person not meeting the conditions for the granting of refugee status might nevertheless be

péenne des Droits de l'Homme (paragraphe 3) doit être considérée comme un objectif à long terme.

1. *Concertation permanente des Etats membres*

22. Concertation permanente entre Etats européens pour examiner en commun les problèmes posés par le nombre croissant de réfugiés dans certains d'entre eux en vue d'une répartition plus solidaire du fardeau (voir proposition du Secrétaire Général dans son rapport sur la cohésion sociale, soumis à l'Assemblée en mai 1987, Doc. 5710) et établissement d'un mécanisme concret de consultation entre Etats membres à cet égard.

Concertation permanente entre Etats européens pour réserver le droit d'asile et le statut en résultant à ceux qui remplissent des conditions requises, pour accorder un permis de séjour temporaire aux demandeurs d'asile authentiques, pour détecter les demandes d'asile simultanées, pour distinguer les demandeurs d'asile véritables de ceux qui ne le sont pas et échanger des informations sur les mesures adoptées et des données statistiques, pour prendre des dispositions telles que les personnes se trouvant encore dans des pays où elles sont victimes de persécutions puissent exercer leur droit d'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

2. *Harmonisation des règles juridiques des Etats membres*

23. Adoption rapide par le CAHAR (Comité *ad hoc* d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides) du projet d'accord européen sur la responsabilité de l'examen des demandes d'asile fixant les règles pour désigner l'Etat obligé d'examiner une demande par une personne ayant traversé successivement plusieurs pays (voir la proposition du Secrétaire Général dans le rapport sur la cohésion sociale, Doc. 5710).

Dans une deuxième phase, élaboration rapide par le CAHAR d'une convention européenne énumérant les cas dans lesquels une personne sera susceptible de recevoir l'asile (voir rapport sur la cohésion sociale, Doc. 5710). Cette convention pourrait s'inspirer des principes contenus dans le projet reproduit en annexe II qui est à l'étude actuellement au CAHAR.

Effort d'harmonisation des critères de reconnaissance du statut des réfugiés pour contribuer à une répartition plus équilibrée des demandes d'asile entre les Etats européens.

Détermination en commun des cas où une personne ne remplissant pas les conditions pour recevoir le statut de réfugié pourrait néan-

authorised to reside, on humanitarian grounds, in the territory of the member states (*de facto* refugees).

3. *Extension of protection of asylum-seekers and refugees under the European Convention on Human Rights*

24. Drawing up of a protocol to the European Convention on Human Rights concerning asylum-seekers and the admission of refugees which could be based on the text adopted by the NGO's having consultative status with the Council of Europe and interested in human rights (see Appendix VII).

25. In substance, this ambitious proposal takes up the proposals made by the Assembly in 1961 and 1965 for the inclusion of a right of asylum in the European Convention on Human Rights. In my opinion, it warrants full attention and support, but I would like to make the following comments.

26. Most of the rights granted under the European Convention on Human Rights apply to all persons who fall under the scope of the law of the contracting states, irrespective of their nationality or official domicile. Only the rights laid down in Articles 10 (freedom of expression), 11 (freedom of association) and 14 (principle of non-discrimination) may be restricted in respect of the political activities of foreigners[1]. The right to vote, which may be deduced from the obligation of states to hold free elections at regular intervals[2] may also be subjected to conditions of nationality, domicile, age, etc. Collective expulsion of aliens is prohibited[3] and a person may never be denied the right to enter a country of which he is a national[4] but, generally speaking, the convention treats nationals and foreigners on an equal footing.

27. The right to asylum is, however, a right which is, by definition, exclusively granted to foreigners. It is granted out of generosity inspired by humanitarian traditions and based on the principles of political freedom and human rights. Yet, it can easily be seen that the right to asylum cannot be unlimited. The number of potential refugees is too high for any European country not to foresee any restrictions. Turkey has accepted more than one million Iranian refugees since 1951 but few other European countries may be able to cope

1. Article 16 of the convention.

2. Article 3 of the First Protocol.

3. Article 4 of the Fourth Protocol. This protocol has been ratified by fifteen out of the twenty-one member states of the Council of Europe (that is to say, Austria, Belgium, Denmark, France, Federal Republic of Germany, Iceland, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Sweden and United Kingdom).

4. Article 3 of the Fourth Protocol.

moins être autorisée à séjourner, pour des raisons humanitaires, sur le territoire des Etats membres (réfugiés *de facto*).

3. *Extension de la protection des demandeurs d'asile et des réfugiés en vertu de la Convention européenne des Droits de l'Homme*

24. Elaboration d'un protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme concernant les demandeurs d'asile et l'accueil des réfugiés, qui pourrait être fondé sur le texte adopté par les ONG bénéficiant du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe et intéressées par les droits de l'homme (voir annexe VII).

25. Pour le fond, cette proposition ambitieuse reprend des suggestions formulées par l'Assemblée en 1961 et en 1965 quant à l'inclusion d'un droit d'asile dans la Convention européenne des Droits de l'Homme. Votre rapporteur est d'avis qu'elle mérite une attention et un appui entiers mais aimerait présenter les observations suivantes.

26. La plupart des droits énoncés dans la Convention européenne des Droits de l'Homme sont garantis à toutes les personnes auxquelles s'applique le droit des Etats contractants, quels que soient leur nationalité ou leur domicile légal. Seuls les droits stipulés aux articles 10 (liberté d'expression), 11 (liberté d'association) et 14 (principe de non-discrimination) peuvent faire l'objet de restrictions concernant les activités politiques des étrangers[1]. Le droit de vote, qui découle de l'obligation pour les Etats d'organiser des élections libres à intervalles réguliers[2], peut également être sujet à des conditions de nationalité, de domicile, d'âge, etc. L'expulsion collective des étrangers est interdite[3] et nul ne peut se voir contester le droit de pénétrer sur le territoire du pays dont il est ressortissant[4], mais, en général, la convention place les nationaux et les étrangers sur un pied d'égalité.

27. Toutefois, le droit d'asile est par définition accordé exclusivement aux étrangers. Il est garanti par générosité et s'inspire de traditions humanitaires et des principes de la liberté politique et des droits de l'homme. On voit bien, pourtant, que ce droit ne peut être exempt de restrictions. Le nombre de réfugiés politiques potentiels est trop élevé pour qu'un pays européen puisse s'abstenir d'envisager de telles mesures limitatives. La Turquie a admis sur son territoire plus d'un million de réfugiés iraniens depuis 1951, mais peu d'autres pays

1. Article 16 de la convention.

2. Article 3 du premier Protocole additionnel.

3. Article 4 du Protocole n° 4. Ce protocole a été ratifié par quinze des vingt et un Etats membres du Conseil de l'Europe (Autriche, Belgique, Danemark, France, République Fédérale d'Allemagne, Islande, Irlande, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Portugal, Espagne, Suède et Royaume-Uni).

4. Article 3 du Protocole n° 4.

with such an influx. Council of Europe states would be in serious difficulties if ever they were put before a situation in which, for instance, a few percent of the population of one of the large Asian states were to knock on their doors. If therefore — as I very much hope — the right to territorial asylum were to be introduced into the convention, an escape clause would be necessary enabling states to derogate from their obligations to the extent strictly required by the exigencies of the situation. A similar escape provision already exists in Article 15 of the convention in respect of some of its provisions.

28. Introducing the right to asylum in the convention may also be advisable as the constitutions of most Council of Europe member states do not include this right in their catalogue of fundamental rights. Noteworthy exceptions are the French Constitution which refers to the Preamble of the Constitution of 1946, the German Basic Law (Article 16, II.2) and the recent Portuguese (Article 22, sections 5 and 6) and Spanish (Article 13, section 4) Constitutions.

29. Adding the right to asylum to the catalogue of fundamental rights protected under the European Convention on Human Rights should remain one of the long-term objectives of the Assembly. The measures proposed under III. 1 and 2 should, however, have priority and work on an additional protocol should in no way interfere with these activities.

#### V. Conclusions

30. Since the early 1980s there has been an enormous increase in the influx of foreigners to Council of Europe member states. They are now estimated at 700 000 annually, an important percentage of which are refugees. Although this figure may seem high, it is only one foreigner for 500 residents if one estimates the total population of Council of Europe member states at roughly 350 million. Some of these immigrants may compensate for a falling birth-rate in some of our member states.

31. The increase in refugees renders necessary the adoption of a coherent system of rules on asylum. Council of Europe member states must take these measures together and jointly share the burden as a matter of European solidarity. Although we should try to prevent the abuse of the right to asylum and to curb illegal immigration one should do everything to preserve and extend the right to territorial asylum which is a humanitarian act based on the tradition of political freedom to which all Council of Europe member states subscribe. This report therefore contains a detailed list of measures to be taken to co-ordinate the action of our member states and to harmonise their legal

européens seraient en mesure de faire face à un tel afflux. Les Etats du Conseil de l'Europe se trouveraient devant des difficultés graves à supposer, par exemple, qu'un petit pourcentage de la population de l'un des grands pays asiatiques frappe à leur porte. En conséquence, si le droit d'asile territorial devait — comme votre rapporteur l'espère vivement — être introduit dans la convention, il faudrait prévoir une clause permettant aux gouvernements de déroger à leurs obligations dans la stricte mesure où les circonstances le leur imposeraient. Une disposition de ce type existe déjà à l'article 15 de la convention pour certaines clauses du texte.

28. L'introduction du droit d'asile dans la convention serait également indiquée parce que les constitutions de la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe ne le citent pas dans leur catalogue des droits fondamentaux. Des exceptions méritent d'être mentionnées, à savoir la Constitution française qui se réfère au préambule de la Constitution de 1946, la loi fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne (article 16.II.2) et les Constitutions récentes du Portugal (article 22, paragraphes 5 et 6) et de l'Espagne (article 13, paragraphe 4).

29. L'addition du droit d'asile au catalogue de droits fondamentaux garantis par la Convention européenne des Droits de l'Homme peut être considérée comme un objectif à long terme de l'Assemblée. En revanche, les mesures proposées dans la partie III, sections 1 et 2, sont prioritaires et les travaux relatifs à un protocole additionnel ne devraient en aucune manière interférer avec ces activités.

#### V. Conclusions

30. Depuis 1980, on constate une augmentation considérable du nombre d'étrangers qui affluent dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Il est estimé aujourd'hui à 700 000 par an, dont un pourcentage important de réfugiés. Bien que ce chiffre puisse sembler élevé, il ne représente qu'un étranger sur 500 habitants si l'on estime à 350 millions la population totale des Etats membres du Conseil de l'Europe. Certains de ces immigrants pourraient compenser la chute du taux de natalité dans certains Etats membres.

31. L'augmentation du nombre de réfugiés impose l'adoption d'un système de règles cohérentes en la matière. Les Etats membres du Conseil de l'Europe doivent prendre ces mesures ensemble et se répartir le fardeau dans une perspective de solidarité européenne. Bien que nous devions nous efforcer d'empêcher l'abus du droit d'asile et de réduire l'immigration illégale, tout doit être mis en œuvre pour préserver et élargir le droit d'asile territorial, acte humanitaire fondé sur la tradition de liberté politique à laquelle tous les Etats membres du Conseil de l'Europe souscrivent. C'est pourquoi le présent rapport contient une liste détaillée de dispositions à adopter afin de coordonner l'action

rules. This, no doubt, should be done in close co-operation and co-ordination with the European Communities and the United Nations High Commissioner for Refugees.

32. Finally, one may wonder whether the intensive co-operation required for a true European policy on asylum would not require — sooner or later — the establishment of a European office for refugees which should be set up in the widest possible geographical framework, that is to say, under the aegis of the Council of Europe.

## APPENDIX I

**Resolution of the European Parliament of 18 June 1987**

*on the asylum policy of certain member states*[1]

The European Parliament,

A. Whereas the *ad hoc* working party set up by the Council in London on 20 October 1986 to co-ordinate visa and asylum policy (Trevi Group) met on 28 April 1987 and, against the wish expressed by the European Parliament in its resolution of 12 March 1987[2], took decisions concerning visa and asylum policy without first hearing the Parliament's views, thereby violating elementary democratic convention ;

B. Whereas the Trevi Group agreed that the member states should pool information on the transit countries and potential first countries of asylum of asylum-seekers, allow them across their frontiers only if they have obtained valid travel permits, making it virtually impossible for them to avail themselves of the right of asylum ;

C. Having regard to the flagrant violations of human rights and international law perpetrated by border officials, who, in particular at Amsterdam, Frankfurt, Copenhagen and London airports, are forcibly returning ever increasing numbers of asylum-seekers to the countries through which they have passed previously or even those countries from which they have had to flee ;

D. Whereas detention cells for asylum-seekers without entry permits have been set up at Schiphol and Zaventem airports ;

E. Whereas in certain member states asylum-seekers who have managed to flee with counterfeit documents are being prosecuted in increasing numbers for forgery, etc ;

F. Whereas certain member states, by fining airlines and making them pay the costs of flying asylum-seekers back, are forcing them to require their staff in the main countries of origin concerned — often local

1. O.J. No. C190 of 20 July 1987, p. 105.
2. O.J. No. C99 of 13 April 1987, p. 167.

des Etats membres et d'harmoniser leurs règles juridiques. Bien entendu, une coopération et une coordination étroites doivent aussi être établies avec les Communautés européennes et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

32. Enfin, on peut se demander si la coopération intensive nécessaire à une véritable politique européenne d'asile ne demandera pas — tôt ou tard — l'établissement d'un office européen des réfugiés qui devrait être institué dans le cadre géographique le plus large possible, en d'autres termes sous l'égide du Conseil de l'Europe.

## ANNEXE I

**Résolution du Parlement européen du 18 juin 1987**

*sur la politique en matière d'asile contraire aux droits de l'homme dans certains Etats membres*[1]

Le Parlement européen,

A. Considérant que le Groupe de travail *ad hoc* (Trevi), institué le 20 octobre 1986 à Londres par les ministres des Affaires étrangères pour coordonner les politiques en matière de visas et d'asile, s'est réuni le 28 avril 1987 et a pris, contrairement à la demande exprimée par le Parlement européen le 12 mars 1987[2], d'importantes décisions en matière de politique d'asile et de visas sans le consulter au préalable, manquant ainsi à une coutume démocratique élémentaire ;

B. Considérant que les Etats membres sont convenus, au sein du Groupe de travail Trevi, de mettre en place un réseau d'informations sur les pays de transit et les pays potentiels de premier asile des demandeurs d'asile, d'autoriser les demandeurs d'asile à franchir les frontières uniquement s'ils ont au préalable obtenu dans leur pays d'origine des passeports et des visas valables ainsi que de refuser de leur délivrer un visa et même un visa de transit, ce qui équivaut pratiquement à leur interdire l'exercice du droit d'asile ;

C. Vu les violations flagrantes des droits de l'homme et du droit international public dont se rendent coupables les autorités frontalières en expulsant, notamment dans les aéroports d'Amsterdam, de Francfort, de Copenhague et de Londres, un nombre croissant de demandeurs d'asile vers les pays par lesquels ils avaient transité, voire même vers les pays qu'ils avaient dû fuir ;

D. Considérant que, dans les aéroports de Schipol et de Zaventem, des cellules ont été construites pour les demandeurs d'asile n'ayant pas d'autorisation d'entrée ;

E. Considérant que, dans certains Etats membres de la Communauté, des poursuites pénales sont de plus en plus souvent engagées pour un faux en écriture, etc., à l'encontre des demandeurs d'asile qui ont réussi à fuir leur pays grâce à de faux papiers ;

F. Considérant que certains Etats membres de la Communauté contraignent les compagnies aériennes, en les menaçant de devoir payer le voyage retour et des amendes, à faire vérifier, par leur propre personnel au

1. Journal officiel, n° C 190 du 20 juillet 1987, p. 105.
2. Journal officiel n° C 99 du 13 avril 1987, p. 167.

people — to check the validity of passports and visas before check-in;

G. Having regard to the inhumane treatment deliberately meted out to asylum-seekers in reception centres in certain member states in the hope of deterring them,

1. Calls on the member states to desist from such treatment, which aggravates the *de facto* and *de jure* position of potential asylum-seekers and those already in the country;

2. Urges the member states in particular not to devolve sovereign responsibilities to transport companies such as airlines;

3. Stresses the need for all potential asylum-seekers to be able to submit their applications under satisfactory circumstances in a member state so that a procedure that satisfies the requirements of the rule of law can be conducted;

4. Stresses that erosion of the right not to be turned away by action that makes it impossible for potential applicants for asylum even to enter the country of their choice constitutes a breach of international law and an intolerable weakening of the principle that the state should be governed by the rule of law;

5. Believes a narrow interpretation of the term "first country of asylum" to be unacceptable;

6. Calls on the member states not to impose any unilateral restrictions on asylum, to improve and streamline the asylum procedure by devoting greater manpower and resources to it and to work constructively for the adoption of the proposal for a directive announced by the Commission, without which the goal of a single internal market cannot be achieved;

7. Calls on the Commission immediately, and in consultation with it, to appoint one of Parliament's members as the Community spokesman on matters of asylum; this spokesman will take part without futher delay in the work of the relevant bodies, work within the Commission and be able to report directly to both the Commission and Parliament on his or her own initiative;

8. Instructs its President to forward this resolution to the Commission and Council and the governments of the member states.

## APPENDIX II

**Territorial asylum**

*Draft provisions which might be included in a European legal instrument*

*Article 1*

1. The Parties solemnly recognise that each state, in the exercise of its sovereignty, enjoys the right to grant

sol, souvent indigène, la validité et l'authenticité des passeports et des visas avant l'enregistrement dans les principaux pays d'origine des réfugiés;

G. Considérant que les demandeurs d'asile sont traités de manière inhumaine dans les camps d'accueil de certains Etats membres dans le but évident de les dissuader de faire leur demande,

1. Invite les Etats membres à renoncer à des méthodes qui aggravent la situation de fait et la situation juridique des demandeurs d'asile potentiels et des postulants qui se trouvent déjà sur leur territoire;

2. Souhaite que les Etats membres s'abstiennent, notamment, de transférer des missions de la puissance publique à des entreprises de transports, telles que les compagnies aériennes;

3. Insiste sur la nécessité de permettre à tout demandeur d'asile potentiel de présenter sa demande auprès d'un Etat membre dans des conditions raisonnables, de telle manière que la procédure suivie satisfasse aux exigences qui sont celles d'un Etat de droit;

4. Souligne que des mesures qui vident de son sens le droit de non-refoulement en empêchant le demandeur d'asile potentiel d'accéder aux pays de son choix contreviennent au droit des gens et sont une limitation inacceptable du principe de l'Etat de droit;

5. Juge également intolérable toute interprétation limitative de la notion de «premier pays d'asile»;

6. Prie les Etats membres de n'arrêter aucune mesure restrictive unilatérale, d'améliorer et de rationaliser la procédure d'octroi de l'asile en y consacrant des moyens accrus en personnel et en équipements et d'œuvrer d'une manière constructive à l'adoption de la proposition de directive annoncée par la Commission, sans laquelle le grand marché intérieur projeté ne verra pas le jour;

7. Prie la Commission de nommer dans les plus brefs délais, en accord avec le Parlement européen et en le choisissant parmi les membres de cette assemblée, le chargé européen des questions d'asile, qui participera sans plus tarder aux travaux des organes compétents sur le plan européen, étant entendu qu'il aura son secrétariat auprès de la Commission et qu'il pourra intervenir à tout moment de sa propre initiative devant la Commission et devant le Parlement;

8. Charge son président de transmettre la présente résolution aux gouvernements des Etats membres, à la Commission et au Conseil.

## ANNEXE II

**Asile territorial**

*Projet de dispositions qui pourraient figurer dans un instrument juridique européen*

*Article 1*

1. Les Parties reconnaissent solennellement que, dans l'exercice de sa souveraineté, chaque Etat a le droit

asylum to any person that is eligible under the provisions of Article 5.

2. The grant of territorial asylum is a peaceful and humanitarian act and shall not be regarded as an act unfriendly to any other state and shall be respected by all states.

*Article 2*

1. Each Party, acting in the exercise of its sovereignty shall endeavour in a humanitarian spirit to grant asylum in its territory to any person that is eligible under the provisions of Article 5.

2. Parties should not in particular refuse to grant asylum solely on the ground that it could be sought from another state. However, without prejudice to the enforcement of any agreement on the responsibility for examining asylum requests which the Parties may have undertaken or might undertake between them, where it appears that a person requesting asylum from a Party already has a connection or close links with another state, that Party may, if it appears fair and reasonable, require him first to request asylum from that other state.

*Article 3*

The provisions of Article 2 shall not apply where a Party has fair grounds to believe that:

*a.* the person who is requesting asylum poses a threat or danger to the security of the country, or

*b.* asylum is requested for purely economic reasons.

*Article 4*

1. Any Party that is confronted with massive influx of asylum requests may take measures derogating from its obligations under Article 2 to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent either with the other provisions of this convention or with its other obligations under international law.

2. Any Party availing itself of this right of derogation shall keep the Secretary General of the Council of Europe fully informed of the measures which it has taken and the reasons therefor. It shall also inform the Secretary General when such measures have ceased to operate and the provisions of Article 2 are again being fully executed.

*Article 5*

The following persons are entitled to the benefits of this convention: any person

i. who has a well-founded plea

*a.* of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group, political opinion or kinship, or

d'accorder l'asile territorial à toute personne remplissant les conditions énoncées à l'article 5.

2. L'octroi d'un tel asile est un acte pacifique et humanitaire qui ne saurait être considéré comme inamical à l'égard d'un autre Etat et qui doit être respecté par tous les Etats.

*Article 2*

1. Agissant dans l'exercice de sa souveraineté, chaque partie doit s'efforcer, dans un esprit humanitaire, d'accorder l'asile sur son territoire à toute personne remplissant les conditions énoncées à l'article 5.

2. Les Parties ne devraient pas, en particulier, refuser l'asile pour la seule raison que celui-ci pourrait être cherché dans un autre Etat. Cependant, et sans préjudice de l'application de tout accord sur la responsabilité pour l'examen des demandes d'asile que les Parties auront conclu ou viendront à conclure entre elles, lorsqu'il apparaît qu'une personne qui sollicite l'asile d'une Partie a déjà des relations ou des liens étroits avec un autre Etat, la Partie peut, si cela semble juste et raisonnable, demander à cette personne de solliciter d'abord l'asile de cet autre Etat.

*Article 3*

Les dispositions de l'article précédent ne sont pas applicables dans les cas où une Partie estime à juste titre que:

*a.* la personne qui demande l'asile constitue une menace ou un danger pour la sécurité du pays, ou

*b.* la demande d'asile n'est faite que pour des raisons de caractère purement économique.

*Article 4*

1. En cas d'afflux massif de demandeurs d'asile, toute Partie peut prendre des mesures dérogeant aux obligations prévues dans l'article 2, dans la stricte mesure où la situation l'exige et à la condition que ces mesures ne soient pas en contradiction ni avec les autres dispositions de cette convention ni avec les autres obligations découlant du droit international.

2. Toute Partie qui exerce le droit de dérogation prévu au paragraphe 1 tient le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe pleinement informé des mesures prises et des motifs qui les ont inspirées. Elle doit également informer le Secrétaire Général de la date à laquelle ces mesures ont cessé d'être appliquées et la date à laquelle les dispositions de l'article 2 reçoivent de nouveau pleine application.

*Article 5*

Remplit les conditions requises pour bénéficier des dispositions de la présente convention toute personne:

i. qui craint avec raison

*a.* d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social, de ses opinions politiques ou de sa parenté, ou

*b.* of being prosecuted or punished for reasons directly related to persecution as set forth in *a*,

in the country of his nationality or of his domicile or habitual residence, and

ii. who is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of any of those countries, and

iii. in respect of whom there are no serious reasons for considering that he is liable to prosecution or criminal punishment for

*a.* a crime against peace, a war crime against humanity as defined in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes, or

*b.* other serious crimes as defined in multilateral conventions to which a contracting state from which he is seeking asylum is a party.

*Article 6*

Every person enjoying the benefits of this convention shall comply with the laws and regulations of the country granting asylum.

*Article 7*

Each contracting state shall, in the interest of family reunification and for humanitarian reasons, facilitate the admission to its territory of the spouse and the minor or dependent children of any person to whom it has granted the benefits of this convention.

These members of the family should, save in exceptional circumstances, be given the same benefits under this convention as that person.

*Article 8*

1. No person eligible for the benefits of this convention in accordance with Article 5 who is at the frontier seeking asylum or in the territory of a contracting state shall be subjected by such contracting state to measures such as rejection at the frontier, return or expulsion, which would compel him to remain in or return to a territory with respect to which he has a well-founded fear of persecution, prosecution or punishment for any of the reasons stated in Article 5.

2. The benefit of the present provision, however, may not be claimed by a person whom there are reasons for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, being still liable to prosecution or punishment for, or having been convicted by a final judgement of, a particularly serious crime, constitutes a danger to the community in that country or in exceptional cases, by a great number of persons whose massive influx may constitute a serious problem to the security of a contracting state.

*b.* d'être poursuivie ou punie pour des raisons directement liées auxdites persécutions,

dans le pays dont elle possède la nationalité ou dans le pays où elle a son domicile ou sa résidence habituelle ;

ii. qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection d'aucun de ces pays ;

iii. dont il n'y a pas de raisons sérieuses de penser qu'elle est toujours passible de poursuite ou de sanction pénale pour

*a.* un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes, ou

*b.* d'autres crimes graves définis dans les conventions multilatérales auxquelles est partie l'Etat contractant dans lequel ladite personne cherche asile.

*Article 6*

Toute personne admise au bénéfice de la présente convention doit se conformer aux lois et règlements du pays qui accorde l'asile.

*Article 7*

Chaque Etat contractant facilitera, dans l'intérêt du regroupement familial et pour des raisons humanitaires, l'admission sur son territoire du conjoint et des enfants mineurs ou à charge de toute personne qu'il a admise au bénéfice de la présente convention.

Sauf circonstances exceptionnelles, ces membres de la famille devraient bénéficier des mêmes avantages au titre de la présente convention que ladite personne.

*Article 8*

1. Nulle personne remplissant les conditions requises pour bénéficier des dispositions de la présente convention conformément à l'article 5, qui se trouve à la frontière et cherche asile ou qui se trouve sur le territoire d'un Etat contractant ne peut être soumise par cet Etat à des mesures, telles que le refus d'admission à la frontière, le refoulement ou l'expulsion, qui l'obligeraient à demeurer ou à retourner sur un territoire où elle a des motifs sérieux de craindre d'être persécutée, poursuivie ou punie pour l'une quelconque des raisons énoncées à l'article 5.

2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par une personne tant qu'il y aura des raisons de la considérer comme un danger pour la sécurité du pays où elle se trouve ou qui, étant encore passible de poursuite ou de châtiment pour un crime ou délit particulièrement grave ou ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un tel crime ou délit, constitue une menace pour la communauté dudit pays ou, dans des cas exceptionnels, par un grand nombre de personnes dont l'afflux massif peut constituer un problème sérieux pour la sécurité d'un Etat contractant.

3. Where a contracting state decides that an exception should be made on the basis of the preceding paragraph, it shall consider the possibility of granting to the person concerned, under such conditions as it may deem appropriate, an opportunity of going to a state other than the state of persecution.

*Article 9*

1. No person eligible for the benefits of this convention shall be extradited to a state to the territory of which he may not be returned by virtue of Article 8.

2. The same rule shall apply in particular in the case of a request for extradition for a serious non-political crime if the requested state has serious reasons for believing that the person whose extradition is requested may be subjected to one of the measures referred to in Article 5.

3. The contracting states shall act in accordance with paragraphs 1 and 2 of this article when applying bilateral or multilateral treaties, conventions and agreements governing extradition between two or more of them. The same shall be the case for such treaties, conventions and agreements as may be concluded after the entry into force of the present convention.

*Article 10*

Where difficulties arise for a Party in consequence of its action taken in furtherance of the provisions of this convention, the other Parties shall, in a spirit of European solidarity and of common responsibility in this field, individually or in co-operation, particularly within the framework of the Council of Europe, take appropriate measures in order to overcome such difficulties.

## APPENDIX III

**Recommendation 817 (1977)**

*on certain aspects of the right to asylum*[1]

## APPENDIX IV

**Recommendation 1016 (1985)**

*on living and working conditions of refugees and asylum-seekers*[1]

1. This text is published separately. It is available on request from the Distribution Service, Council of Europe, F-67006 Strasbourg Cedex.

3. Si un Etat contractant décide qu'une dérogation est nécessaire en vertu du paragraphe précédent, il envisagera la possibilité de donner à l'intéressé, dans les conditions qui lui paraîtront appropriées, la faculté de se rendre dans un Etat autre que l'Etat de persécution.

*Article 9*

1. Nulle personne remplissant les conditions requises pour bénéficier des dispositions de la présente convention ne sera extradée vers le territoire d'un Etat sur lequel elle ne peut pas être refoulée en vertu de l'article 8.

2. Cette règle s'appliquera notamment lorsque la demande d'extradition est motivée par une infraction de droit commun si l'Etat requis a des raisons sérieuses de croire que la personne qui fait l'objet de la demande risque d'être victime de l'une des situations mentionnées à l'article 5.

3. Les Etats contractants se conformeront aux dispositions des paragraphes 1 et 2 du présent article lorsqu'ils appliqueront les traités, conventions ou accords bilatériaux ou multilatéraux qui régissent entre deux ou plusieurs d'entre eux la matière de l'extradition. Il en ira de même pour tout traité, toute convention ou tout accord qui pourrait être conclu après l'entrée en vigueur de la présente convention.

*Article 10*

Au cas où des difficultés surgiraient pour une partie à la suite de son action menée en conformité avec les dispositions de cette convention, les autres Parties doivent, dans un esprit de solidarité européenne et de responsabilité collective en ce domaine, prendre individuellement ou en coopération, notamment dans le cadre du Conseil de l'Europe, des mesures appropriées afin de surmonter de telles difficultés.

## ANNEXE III

**Recommandation 817 (1977)**

*relative à certains aspects du droit d'asile*[1]

## ANNEXE IV

**Recommandation 1016 (1985)**

*relative aux conditions de vie et de travail des réfugiés et des demandeurs d'asile*[1]

1. Ce texte a été publié séparément. Il est disponible sur demande adressée au Service de la distribution, Conseil de l'Europe, F-67006 Strasbourg Cedex.

## APPENDIX V

**Estimates on asylum-seekers in 1987 in some Council of Europe member states**

| Country | Number of applications | | |
|---|---|---|---|
| | 1986 | 1987 | +/– |
| Austria | 8 650 | 11 400 | + 2 750 |
| Belgium | 7 650 | 6 000 | – 1 650 |
| Denmark | 9 300 | 2 750 | – 6 550 |
| France | 23 400 | 24 800 | + 1 400 |
| Fed. Rep. of Germany | 99 650 | 57 400 | –42 250 |
| Greece | 4 250 | 6 950 | + 2 700 |
| Italy | 6 500 | 11 050 | + 4 550 |
| Netherlands | 5 850 | 13 450 | + 7 600 |
| Norway | 2 700 | 8 600 | + 5 900 |
| Spain | 2 300 | 2 500 | + 200 |
| Sweden | 14 600 | 18 100 | + 3 500 |
| Switzerland | 8 550 | 10 900 | + 2 350 |
| United Kingdom | 4 800 | 4 500 | – 300 |
| Total | 198 200 | 178 400 | –19 800 |

Source : United Nations High Commissioner for Refugees.

## ANNEXE V

**Estimations relatives aux demandeurs d'asile, en 1987, dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe**

| Pays | Nombre de demandes | | |
|---|---|---|---|
| | 1986 | 1987 | +/– |
| Autriche | 8 650 | 11 400 | + 2 750 |
| Belgique | 7 650 | 6 000 | – 1 650 |
| Danemark | 9 300 | 2 750 | – 6 550 |
| France | 23 400 | 24 800 | + 1 400 |
| Rép. Féd. d'Allemagne | 99 650 | 57 400 | –42 250 |
| Grèce | 4 250 | 6 950 | + 2 700 |
| Italie | 6 500 | 11 050 | + 4 550 |
| Pays-Bas | 5 850 | 13 450 | + 7 600 |
| Norvège | 2 700 | 8 600 | + 5 900 |
| Espagne | 2 300 | 2 500 | + 200 |
| Suède | 14 600 | 18 100 | + 3 500 |
| Suisse | 8 550 | 10 900 | + 2 350 |
| Royaume-Uni | 4 800 | 4 500 | – 300 |
| Total | 198 200 | 178 400 | –19 800 |

Source : Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

## APPENDIX VI / ANNEXE VI

***Indicative number of spontaneous arrivals of asylum-seekers in some Council of Europe member states in 1987 /***
**Nombres indicatifs d'arrivées spontanées de demandeurs d'asile dans certains Etats membres du Conseil de l'Europe au cours de l'année 1987**

| *Country of asylum/* Pays d'asile | Europe | *Americas/* Amériques | *Africa/* Afrique | *Asia/* Asie | *Middle East/* Proche-Orient | *Various/* Divers | *Grand total/* Total général |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *Austria* / Autriche | 10 478 | 19 | 75 | 117 | 697 | 20 | 11 400 |
| *Belgium* / Belgique | 1 555 | 142 | 2 013 | 1 492 | 774 | — | 6 000 |
| *Denmark* / Danemark | 666 | 22 | 168 | 548 | 1 313 | 9 | 2 750 |
| France | 6 909 | 1 247 | 10 478 | 5 465 | 699 | — | 24 800 |
| *Fed. Rep. Germany* / Rép. Féd. d'Allemagne | 36 629 | 206 | 3 568 | 6 962 | 9 926 | 88 | 57 400 |
| *Greece* / Grèce | 2 834 | — | 1 440 | 229 | 2 428 | — | 6 950 |
| *Italy* / Italie | 10 005 | 14 | 404 | 56 | 553 | — | 11 050 |
| *Netherlands* / Pays-Bas | 1 829 | 1 355 | 5 595 | 3 532 | 1 149 | — | 13 450 |
| *Norway* / Norvège | 2 020 | 1 559 | 1 029 | 1 925 | 2 077 | 3 | 8 600 |
| Portugal | 10 | — | 394 | 13 | 23 | — | 440 |
| *Spain* / Espagne | 425 | 677 | 500 | 103 | 772 | — | 2 500 |
| *Sweden* / Suède | 2 096 | 4 033 | 1 245 | 140 | 7 078 | 3 522 | 18 100 |
| *Switzerland* / Suisse | 6 403 | 326 | 751 | 2 339 | 1 092 | 2 | 10 900 |
| *Turkey* / Turquie | 400 | — | — | 9 | 5 991 | — | 6 400 |
| *United Kingdom* / Royaume-Uni | 167 | 35 | 1 490 | 1 329 | 1 236 | 250 | 4 500 |

Source: *United Nations High Commissioner for Refugees* / Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

## APPENDIX VII

**Resolution on the right of asylum and admission of refugees in member states of the Council of Europe**

*adopted on 3 May 1988[1]*
*by non-governmental organisations*
*holding consultative status with the Council of Europe*
*and interested in human rights*

Such a protocol should first of all proclaim that the granting of territorial asylum is a peaceful and humanitarian act which cannot be regarded as unfriendly towards any other state and which should be respected by all other states.

Reference would then be made to the ratification of the 1951 Geneva Convention and 1957 New York Protocol by virtually all the member states of the Council of Europe and states not having ratified the said protocol would be asked to do so.

Lastly, it would give voice to the concern of all the states, above and beyond their obligations set down in the aforementioned international texts, to confirm their resolve to establish a minimal set of principles governing territorial asylum.

*First principle*

Any person who has left his own country and who expresses his fear of being persecuted there because of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinions has the right to enter the territory of one of the High Contracting Parties, request asylum therein and to set in motion the procedure to determine his status of refugee in accordance with the Geneva Convention of 28 July 1951.

To this end, he shall be allowed to remain in that country, with decent living conditions, throughout the duration of the procedure.

*Second principle*

Any procedure for the determination of status should make provision for the possibility, in the event of a negative decision, of appeal to a court of the host country whose decision should be taken within a reasonable time and before which the concerned person shall be entitled to the assistance of an interpreter and a lawyer.

The state shall grant permanent residence to any applicant for asylum whose status of refugee is recognised on completion of the procedure.

*Third principle*

Should the applicant for asylum not be recognised as a refugee, the state shall allow that person a reasonable period of time and the necessary facilities for returning voluntarily to his own country or obtaining admission to another country in which his life or liberty would not be endangered for one of the reasons set forth in the aforementioned First principle.

1. Proposed by the European Consultation on Refugees and Exiles.

## ANNEXE VII

**Résolution sur le droit d'asile et l'accueil des réfugiés dans les Etats membres du Conseil de l'Europe**

*adoptée le 3 mai 1988[1]*
*par les organisations non gouvernementales*
*dotées du statut consultatif auprès du Conseil de l'Europe*
*et intéressées aux droits de l'homme*

Un tel protocole devrait d'abord proclamer que l'octroi de l'asile territorial est un acte pacifique et humanitaire qui ne saurait être considéré comme inamical à l'égard d'un autre Etat et qui devrait être respecté par tous les autres Etats.

Ensuite, il rappellerait la ratification de la Convention de Genève de 1951 et du Protocole de New York de 1957 par la quasi-totalité des Etats du Conseil de l'Europe et demanderait aux Etats n'ayant pas ratifié ledit protocole de le faire.

Enfin, il traduirait le souci de l'ensemble de ces Etats, au-delà des obligations prévues par les textes internationaux précités, d'affirmer leur volonté de fixer un minimum de principes régissant l'asile territorial.

*Premier principe*

Toute personne, qui s'est éloignée de son pays et qui déclare y être persécutée à cause de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, a le droit d'entrer sur le territoire de l'une des Hautes Parties contractantes, d'y demander l'asile et d'y entreprendre une procédure de détermination du statut de réfugié selon la Convention de Genève du 28 juillet 1951.

A cet effet, il lui sera assuré le maintien dans ce pays, avec des conditions de vie décentes, pendant toute la durée de la procédure.

*Deuxième principe*

La procédure de détermination du statut devra toujours comporter, en cas de décision négative, une possibilité de recours devant une instance juridictionnelle nationale, devant laquelle l'intéressé pourra se faire assister d'un interprète et d'un avocat et qui devra statuer dans un délai raisonnable.

L'Etat accordera un séjour permanent à tout demandeur d'asile dont la qualité de réfugié a été reconnue à l'issue de la procédure.

*Troisième principe*

Lorsque la qualité de réfugié n'a pas été reconnue à un demandeur d'asile, l'Etat accordera à cette personne un délai raisonnable et les facilités indispensables pour retourner volontairement dans son pays ou obtenir son admission dans un autre pays dans lequel sa vie ou sa liberté ne serait pas menacée pour l'un des motifs énoncés au premier principe ci-dessus.

1. Proposée par la Consultation européenne pour les réfugiés et exilés.

A state that grants asylum even though the person concerned has not started the procedure for the determination of this status shall, if it takes steps to remove *(refouler)* or expel him, act towards him in the manner described above.

*Fourth principle*

No person with the status of refugee or with his request for asylum under consideration for the determination of his status may be sent back in any manner whatsoever (removed *(refoulér)*, expelled, extradited, etc.), directly or indirectly to his country or to a country in which he states that his freedom, his life or his rights guaranteed under the convention would be in danger.

*Fifth principle*

The state shall ensure that any person granted the status of refugee or any person granted asylum has decent living conditions, notably the right to exercise a salaried profession.

Close members of the family of the person who has obtained the status of refugee or has been granted territorial asylum (notably the spouse, minor or dependent children) shall benefit from the same guarantees.

L'Etat, qui aura octroyé l'asile sans que l'intéressé entame la procédure de détermination du statut, agira vis-à-vis de lui comme décrit ci-dessus s'il prend à son encontre une mesure de refoulement ou d'expulsion.

*Quatrième principe*

Aucun réfugié sous statut ou demandeur d'asile en cours de détermination du statut ne pourra être renvoyé de quelque manière que ce soit (refoulé, expulsé, extradé, etc.), directement ou indirectement, dans son pays ou dans un pays où il déclare que sa liberté, sa vie ou les droits garantis par la convention seraient en danger.

*Cinquième principe*

A tout réfugié sous statut ou à toute personne à laquelle il aura octroyé l'asile, l'Etat permettra d'avoir des conditions de vie décente, notamment par le droit d'exercer une profession salariée.

Les membres proches de la famille de la personne qui a obtenu le statut de réfugié ou l'asile territorial (notamment son conjoint et ses enfants mineurs ou à charge) bénéficient des mêmes garanties que celui-ci.