



Octobre 2008

« Bâtir une Europe de l'asile » : à quel prix ?

Le 15 octobre 2008, les chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne doivent adopter le *Pacte européen pour l'asile et l'immigration* proposé par la présidence française et composé de cinq chapitres. Le titre de cette note fait référence au chapitre du Pacte intitulé : "*Bâtir une Europe de l'asile*".

INTRODUCTION.....	2
I- REGIME D'ASILE EUROPEEN COMMUN.....	4
2 – Un régime commun.....	5
3 - Le Bureau d'Appui Européen.....	9
4 – La détention des demandeurs d'asile.....	9
II- DIMENSION EXTERIEURE	11
1 – Les principales composantes de la dimension extérieure de la politique d'asile.....	11
2 – La gestion concertée et la réadmission.....	13
3 – L'agence FRONTEX.....	14
4 – La directive « retour ».....	15

La Coordination française pour le droit d'asile rassemble les organisations suivantes :

ACAT (Action des chrétiens pour l'abolition de la torture), **Act-Up Paris**, **Amnesty International France**, **APSR** (Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France), **CAEIR** (Comité d'aide exceptionnelle aux intellectuels réfugiés), **CASP** (Centre d'action sociale protestant), **Cimade** (Service œcuménique d'entraide), **Comede** (Comité médical pour les exilés), **ELENA**, **FASTI** (Fédération des associations de soutien aux travailleurs immigrés) **France Libertés**, **Forum Réfugiés**, **FTDA** (France Terre d'Asile), **GAS** (Groupe accueil solidarité), **GISTI** (Groupe d'information et de soutien des immigrés), **LDH** (Ligue des droits de l'homme), **MRAP** (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples), **Association Primo Levi** (soins et soutien aux victimes de la torture et des violences politiques), **Secours Catholique** (Caritas France), **SNPM** (Service National de la Pastorale des Migrants), **SSAE** (Service social d'aide aux émigrants).

La représentation en France du **Haut Commissariat des Nations-unies pour les Réfugiés (HCR)** et la **Croix Rouge Française** sont associés aux travaux de la CFDA

INTRODUCTION

La politique d'asile de l'Union européenne peine à se mettre en place. Annoncé, dans le programme de La Haye de 2004, pour l'échéance 2010, le Régime d'asile européen commun (RAEC) en est encore à une phase balbutiante en 2008. En 1999, les conclusions du sommet de Tampere annonçaient « *la mise en place d'un régime d'asile européen commun, fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève* » et sur le maintien du « *principe de non-refoulement* ». Près de dix ans après ce sommet, la Commission européenne déplore comme un "vice rédhibitoire" les différences de traitement d'un État membre à l'autre, qui provoquent des "résultats incohérents" contraires au principe d'égalité¹. La présidence française, dans son Pacte européen sur l'immigration et l'asile, souligne également les « *fortes disparités subsistant dans l'octroi de la protection et les formes que celle-ci revêt* », et en est encore à estimer que "le moment est venu pour prendre de nouvelles initiatives pour achever la mise en place du régime d'asile européen commun ».

Ces jugements sévères, dont les auteurs sont peu soupçonnables de parti pris, confirment ce que la CFDA notait dès 2006 à propos de l'ensemble de directives et de règlements adoptés dans ce cadre : « *lorsqu'ils ne menacent pas directement les droits des demandeurs d'asile, ils ouvrent la voie à l'abaissement des standards sur la base des minima pratiqués dans les États membres les moins généreux* »². La CFDA n'était pas la seule à s'inquiéter : à la même époque, le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, obligé de rappeler que « *demander l'asile est un droit, pas un crime* », estimait qu'« *en Europe, le droit de demander asile n'est pas pleinement protégé* »³.

Ces instruments législatifs ont depuis été transposés dans le droit interne de la plupart des États membres. Au terme de ce processus, la Commission européenne a rendu publique une série d'évaluations portant sur l'application de ces instruments. En juin 2007, elle a lancé une consultation sur l'avenir du système d'asile européen sous la forme d'un *Livre vert*⁴. Publié le 17 juin 2008, son Plan d'action s'appuie sur les contributions reçues et présente les propositions qu'elle entend faire aux États membres dans les deux ans à venir pour l'achèvement du programme de la Haye.

La présente note analysera, dans sa première partie (***I – Régime d'asile européen commun***) le dispositif normatif mis en place depuis le début des années 2000 (accueil des demandeurs avec une incise particulière sur la situation des victimes de la torture et des violences politiques, la procédure d'asile, la définition du réfugié, la détermination du pays responsable de la demande) et s'interrogera sur les perspectives ouvertes par le futur Bureau d'appui européen.

¹ COM(2008) 360 final du 17 juin 2008, *Plan d'action en matière d'asile, une approche intégrée de la protection au niveau de l'Union*.

² CFDA, *Union européenne. Préoccupations concernant le rapprochement des politiques d'asile et de gestion des flux migratoires*, sept. 2006. <http://cfda.rezo.net/Europe>.

³ http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/061030_fr.asp.

⁴ *Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun*, COM (2007) 301 final du 6 juillet 2007.

Au cours de cette première phase d'harmonisation, on a assisté à l'effondrement spectaculaire du nombre de demandes d'asile enregistrées dans l'Union, passant, dans l'Europe des 15 (qui totalise 400 millions d'habitants), de 375 445 en 2001 à 173 030 en 2006, soit une diminution de plus de moitié⁵. On ne peut s'empêcher d'établir une corrélation entre cette chute et l'impossibilité croissante, pour les personnes ayant besoin de protection, d'accéder au territoire des États membres afin d'y solliciter l'asile. Celle-ci est la conséquence directe d'un double processus. D'une part, la barrière que constitue la politique européenne de lutte contre l'immigration irrégulière entrave les tentatives de franchissement des frontières par les candidats à l'asile, au risque de violer le principe de non refoulement : c'est notamment le cas depuis le lancement en 2006 des activités de l'agence européenne des frontières, FRONTEX. La directive « retour » adoptée par le Parlement européen en juin 2008 constitue une autre menace à ce principe⁶. D'autre part, l'externalisation par l'UE de sa politique d'asile, officiellement mise à l'agenda de l'Union avec le chapitre « dimension extérieure » du programme de La Haye, risque d'avoir pour effet de « retenir » un nombre croissant de réfugiés en amont des frontières européennes, dans des pays incapables de leur garantir la protection qui leur est due. La seconde partie de cette note (*II - Dimension extérieure*) décrira les points saillants de ces processus.

Le Pacte européen pour l'immigration et l'asile de 2008 semble s'inscrire dans la continuité. S'il se réfère solennellement aux normes du droit international et se propose d'offrir un « niveau de protection plus élevé », les moyens envisagés pour mettre en œuvre cet objectif ne marquent pas de rupture avec ce qui est déjà en cours : le Bureau d'appui européen, tout comme les dispositifs spécifiques de solidarité à déclencher en cas d' « afflux massif » de demandeurs d'asile dans un État membre, les programmes de réinstallation, ou encore le renforcement des capacités de protection de pays tiers sont des instruments qui existent déjà, ou qui sont prévus dans les documents programmatiques de la Commission et du Conseil. Et surtout, pour un chapitre consacré à l'asile (4. *Bâtir une Europe de l'asile*), le Pacte en consacre trois autres (2. *Lutter contre l'immigration irrégulière*, 3. *Renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières*, 5. *Créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit*) à des mesures concourant à dissuader les demandeurs d'asile, soit par l'impossibilité d'entrer en Europe, soit par la menace d'en être expulsé ou refoulé, soit par l'interdiction de quitter leur pays d'origine ou le pays tiers dans lequel ils se trouvent.

⁵ Eurostat, *Demande d'asile dans l'Union européenne*, 110/2007, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-07-110/FR/KS-SF-07-110-FR.PDF.

⁶ *Directive sur les normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants des pays tiers en séjour irrégulier.*

I - REGIME D'ASILE EUROPEEN COMMUN

1 - Une nécessaire révision du règlement Dublin II⁷

Le mécanisme prévu par le règlement Dublin II, pour déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile, ne parvient pas à garantir l'accès à une procédure équitable pour tous les demandeurs d'asile. Au contraire, il occasionne dans de nombreux cas de nouvelles souffrances aux demandeurs (notamment aux familles et aux personnes vulnérables), et les expose souvent à des risques de refoulement. C'est particulièrement le cas en Grèce où les autorités ne permettent pas un accès à une procédure d'asile aux personnes qui leur sont transférées au titre du règlement Dublin II et où l'examen au fond des demandes d'asile n'est pas effectif⁸ : le 31 janvier 2008, la Commission européenne a entamé une procédure contre l'État grec devant la Cour de justice en vertu de l'article 226 du Traité de la Communauté européenne pour non respect du Règlement Dublin II. Alors que plusieurs pays européens⁹ ont suspendu leurs transferts de demandeurs d'asile vers ce pays du fait des défaillances de son système d'asile et bien que les carences grecques soient largement connues des institutions européennes, aucune décision communautaire n'a été prise et les États membres restent libres de renvoyer les demandeurs d'asile vers un État ne respectant pas les minima européens.

Selon les estimations du HCR¹⁰, environ 15% des demandes d'asile déposées dans les 25 États membres en 2005 ont fait l'objet d'une détermination de responsabilité en application du règlement Dublin II. On constate un déséquilibre patent au détriment des États membres situés aux frontières est et sud de l'Union qui se voient transférer plus de demandeurs d'asile qu'ils n'en transfèrent eux-mêmes. Suite à une visite à Malte en mars 2006, le Parlement européen avait d'ailleurs demandé à la Commission de prendre au plus tôt une initiative en vue d'une révision du règlement Dublin II, qui remette en cause son principe même selon lequel l'État membre responsable du traitement d'une demande est le premier pays d'accès, ce qui fait peser une charge insupportable sur les pays situés au sud et à l'est de l'Union. Le Parlement a également recommandé l'instauration d'un mécanisme équitable de répartition des responsabilités entre les États membres. La Commission, dans son Plan d'action, indique qu'elle proposera aux États membres, en 2008, une modification des « dispositions sur la clause humanitaire et la clause de souveraineté et celles relatives à l'unité familiale ». Mais elle ne remet pas en cause le système même qui permet que, pour une même nationalité, le taux de reconnaissance du statut de réfugié puisse varier de plus de 80% à moins de 1% entre deux États membres¹¹.

Dans ce contexte, **interdire aux demandeurs d'asile le choix de leur pays d'accueil constitue une injustice manifeste** et c'est donc l'ensemble du mécanisme de responsabilisation d'un État membre pour l'examen des demandes d'asile qui doit être modifié : le principe doit être celui de la liberté de choix du pays d'asile.

⁷ Le règlement 343/2003 (Dublin II) du Conseil de l'UE a remplacé la Convention de Dublin et est entré en vigueur en février 2003. Il s'agit d'un mécanisme visant à déterminer l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile.

⁸ En 2007, le taux de reconnaissance du statut de réfugié en Grèce est de 0,04% en première instance (8 statuts de réfugié sur 25.113 premières demandes d'asile déposées en 2007) et de 2,05% en appel. De janvier à juillet 2007, seules 16 personnes se sont vu reconnaître la qualité de réfugié et 11 personnes ont obtenu une protection « à titre humanitaire ». Source : réponse de la représentation du HCR en Grèce datée du 14 septembre 2007 à une demande formulée par l'association des avocats pour les droits des migrants et des réfugiés.

⁹ La Norvège et la Finlande ont suspendu tous les renvois de demandeurs d'asile vers ce pays. La Suède et l'Allemagne ont cessé d'y renvoyer des mineurs non accompagnés.

¹⁰ UNHCR, *The Dublin II regulation – A UNHCR discussion paper*, avril 2006.

¹¹ Selon ECRE (Conseil européen pour les réfugiés et les exilés), en 2007, le taux de reconnaissance en première instance pour les demandeurs d'asile irakiens variait de 85% en Allemagne ou 82 % en Suède à 13% au Royaume-Uni, 0% en Grèce et en Slovénie.

La CFDA demande :

- que le système de détermination de l'État membre responsable soit réformé afin que la demande d'asile soit traitée dans le pays où elle a été déposée et qu'un mécanisme efficace de répartition des charges soit créé pour venir en aide aux États membres recevant le plus grand nombre de demandeurs d'asile.

En attendant une refonte du système instauré par le règlement Dublin II, la CFDA demande :

- que les personnes placées sous procédure dite Dublin II aient accès aux mêmes conditions d'accueil que les autres demandeurs d'asile, en conformité avec la directive relative à l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres ;

- que la clause humanitaire prévue par l'article 15-1 du règlement selon laquelle « *tout État membre peut, même s'il n'est pas responsable en application des critères définis par le présent règlement, rapprocher des membres d'une même famille, ainsi que d'autres parents à charge pour des raisons humanitaires fondées, notamment, sur des motifs familiaux ou culturels (...)* » soit plus largement appliquée ;

- que le règlement ne soit pas appliqué aux mineurs isolés, sauf si cela est dans l'intérêt supérieur de l'enfant ;

- que les personnes placées sous procédure Dublin bénéficient d'un droit de recours suspensif contre les décisions de transfert.

2 – Un régime commun

a) La directive « accueil »¹²

Cette directive vise à harmoniser les conditions d'accueil des demandes d'asile et pose des normes minimales que les États membres se sont engagés à respecter. Selon le point 7 de son préambule, « *les normes minimales [...] devraient, en principe, suffire à leur garantir un niveau de vie digne et des conditions de vie comparables dans tous les États membres* ».

Il s'agit de minima fondés sur les plus petits dénominateurs communs et laissant à chaque État membre une grande marge de manœuvre ; selon le Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun de la Commission, cela a conduit à « *annuler l'effet d'harmonisation recherché* »¹³. Le niveau et la qualité de l'accueil varient énormément notamment en ce qui concerne les conditions matérielles d'accueil, l'accès au marché du travail ou encore l'accès aux soins de santé.

Selon son Plan d'action, la Commission devrait présenter au cours de l'année 2008 des propositions d'amendements visant notamment à étendre sa portée aux personnes demandant la protection subsidiaire, à améliorer et harmoniser d'avantage les conditions matérielles d'accueil et l'accès au marché du travail en limitant l'adoption de conditions additionnelles, à insérer des garanties en matière de détention ou encore à s'assurer de l'identification immédiate et du traitement adéquat des personnes vulnérables.

¹² Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, JO n° L 031/18 du 06/02/2003.

¹³ Livre vert du 6 juin 2007 sur le futur régime d'asile européen commun – COM(2007) 301 final.

La CFDA demande :

- que l'accès à l'information et l'autonomie des demandeurs d'asile soient garantis dès le début de la procédure (interprétariat, apprentissage de la langue, mise en relation avec l'environnement) ;
- que les aides financières allouées pendant la procédure soient d'un niveau respectant la dignité de chaque personne ;
- que les États membres où des demandeurs d'asile sont accueillis dans des conditions indignes et contraires à la directive "accueil" fassent l'objet des sanctions prévues par le droit européen.

b) Les victimes de torture et de violence politique

On estime qu'au moins 20% des demandeurs d'asile et des réfugiés souffrent de graves traumatismes liés à la torture, aux mauvais traitements, à la guerre et aux violences politiques subies dans leur pays d'origine. Plusieurs textes européens reconnaissent désormais la nécessité d'une prise en charge spécifique de ces personnes. La directive « accueil » prévoit des dispositions en faveur des victimes de torture, invitant les États membres à « *tenir compte de la situation particulière des personnes vulnérables, telles que [...] les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle* » et à faire en sorte que ces personnes « *reçoivent le traitement que nécessitent les dommages causés par les actes en question* ».

Dans son rapport d'évaluation de cette directive rendu public le 26 novembre 2007, la Commission européenne a souligné les manquements à la transposition interne de certaines de ses dispositions, en particulier celle concernant l'accès aux soins et la prise en charge adaptée des victimes de torture : « *l'accès adéquat aux soins de santé a ses limites : absence d'accès effectif aux soins médicaux, manque de soins spécifiques (en particulier pour les victimes de torture et de violences), couverture insuffisante des frais etc.* ». Dans un communiqué de presse du même jour, Franco Frattini, à l'époque Commissaire européen à la Justice, la Liberté et la Sécurité, a annoncé son intention « *de proposer des modifications à apporter à la directive, afin de limiter le pouvoir discrétionnaire que celle-ci accorde en ce qui concerne le niveau et la forme des conditions matérielles d'accueil, l'accès à l'emploi et aux soins de santé, les droits liés à la libre circulation et l'identification ainsi que la prise en charge des personnes vulnérables* ».

La sous-commission des droits de l'Homme du Parlement européen a également rendu public en janvier 2007 une étude sur « *la mise en œuvre des orientations de l'Union européenne relatives à la torture et autres peines et traitements inhumains et dégradants* ». Le Parlement européen n'ayant à ce jour compétence qu'à l'extérieur de l'Union en matière de lutte contre la torture, ces orientations adoptées en 2001 ne sont théoriquement applicables que dans les pays tiers. Pourtant Hélène Flautre, présidente de cette sous-commission souligne l'exigence de cohérence des politiques de l'Union : « *Cette étude a une nouvelle fois montré que les politiques internes et externes de l'Union en matière de droits de l'Homme étaient intrinsèquement liées. Pour renforcer ses politiques générales de prévention et d'éradication de la torture et des mauvais traitements au niveau mondial l'UE doit veiller à la parfaite cohérence et homogénéité de ces politiques dans la théorie mais aussi dans la pratique* ». Dans ses « *Conclusions sur la révision des orientations de l'UE sur la torture* », le Conseil des relations extérieures du 29 avril 2008, « *rappelle qu'il est important de compléter l'action diplomatique contenue dans les programmes de prévention de la torture et de réhabilitation par un soutien financier et encourage les efforts visant à améliorer l'impact de ces programmes. Le Conseil reconnaît le travail important de la Commission européenne à cet égard et appelle les États à soutenir les centres de réhabilitation des victimes de torture* ».

Rappelant l'Union européenne et les États membres à leurs engagements vis-à-vis des victimes de la répression, de la torture et de la violence politique, plusieurs fois réitérés, la CFDA demande à la présidence française :

- de faire application des dispositions inscrites dans la directive « accueil » relative à une prise en charge adaptée de ces personnes, dont il n'est fait aucune mention dans le Pacte européen sur l'immigration et l'asile ;
- de veiller à ce que le retrait progressif (*phasing out*) de l'Union du financement des centres de réhabilitation des victimes de torture, en principe prévue à partir de 2010, n'intervienne en aucun cas avant qu'une décision prise au sein du Conseil n'en assure le financement durable et ne porte préjudice aux victimes de la torture, ainsi que le prévoit le document de stratégie 2007-2010 adopté par l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'Homme (IEDDH).

c) La directive « qualification »¹⁴

Cette directive contient un ensemble de critères permettant l'octroi du statut de réfugié ou de la « *protection subsidiaire* » et fixe les droits attachés à chacun de ces deux statuts. La protection subsidiaire est créée pour des personnes qui ne répondent pas à la définition du réfugié mais requièrent une protection internationale en cas de risques d'« *atteintes graves* », définies comme suit : peine de mort ou exécution, tortures et autres traitements inhumains ou dégradants, mais aussi « *menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle ou en cas de conflit armé interne ou international* ».

Malgré l'adoption des normes minimales, plusieurs dispositions contenues dans la directive ne respectent pas le droit international des réfugiés et les droits de l'Homme inscrits notamment dans la Convention de Genève de 1951, la Convention européenne des droits de l'Homme ou encore dans les recommandations du HCR. Ceci n'est pas digne d'une Union qui se dit pourtant fondée « *sur les valeurs indivisibles et universelles de dignité humaine, de liberté, d'égalité et de solidarité* »¹⁵.

En outre, un récent rapport du Sénat français indique que certains États membres accordent beaucoup plus largement la protection subsidiaire (aux Pays Bas, elle représente 90% des protections accordées, en Italie 73%, au Royaume Uni 26%) et rappelle que « *ces formes de protection qui devaient rester marginales [...] offrent des droits moindres que la qualité de réfugié* »¹⁶

La Commission, qui confirme cette tendance, annonce des amendements à l'horizon 2009 concernant la clarification des conditions relatives à la protection subsidiaire et au renforcement des droits qui y sont attachés, ainsi que des précisions relatives aux notions de « *protection par un parti* » et de « *protection à l'intérieur du pays* ».

¹⁴ Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 *concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts*, JO n° L 304 du 30/09/2004.

¹⁵ Extrait du préambule de la Charte des droits fondamentaux proclamée à Nice en 2000.

¹⁶ Commission des lois du Sénat, *Vers la présidence française de l'Union européenne : blanchiment, protection civile, immigration, asile et terrorisme*, Rapport d'information n° 342, 20 mai 2008.

La CFDA demande :

- que les dispositions de la directive « *qualification* » soient alignées sur les normes contenues dans les textes internationaux ;
- qu'un statut unique soit défini pour éliminer toute sorte de discrimination relative aux droits et avantages attachés au statut de réfugié et à celui de bénéficiaire de protection subsidiaire, notamment en matière de réunification familiale, d'octroi de documents de voyage, d'accès au marché du travail, d'accès aux soins et d'accès aux services d'intégration ;
- que la protection subsidiaire soit réservée aux personnes qui n'entrent pas dans le champ d'application de la Convention de Genève conformément à la directive.

d) La directive « *procédure* »¹⁷ : « un catalogue des pires pratiques nationales »

Il a fallu cinq ans de négociations entre États membres pour adopter cette directive et, au fil des discussions, les garanties accordées aux demandeurs d'asile ont été considérablement amoindries. Ce texte établit des normes minimales concernant les procédures d'octroi et de retrait des statuts de réfugié et de la protection subsidiaire et traite par exemple les questions relatives aux autorités responsables de l'examen des demandes, à l'accès à la procédure, aux garanties accordées aux demandeurs d'asile ainsi qu'aux obligations de ces derniers.

Un très large pouvoir discrétionnaire est laissé aux États membres pour nombre des dispositions, empêchant une réelle harmonisation des pratiques. En outre, la directive limite de façon importante le droit de séjour des demandeurs et prévoit des procédures « *prioritaires* » ou « *accélérées* », caractérisées par une période de décision extrêmement courte, une absence d'examen approfondi de la demande et des droits de recours réduits, dans environ seize cas¹⁸. Le principe de l'effet suspensif du recours et le droit de se maintenir sur le territoire sont laissés à l'appréciation des États membres, alors qu'il s'agit d'une garantie essentielle du droit à un recours effectif.

La directive multiplie les notions de pays dits « *sûrs* » pour lesquels l'examen d'une demande sera accéléré ou refusé.

La notion de « *pays d'origine sûr* » permet à un État membre de déclarer une demande « *infondée* », examinée selon une procédure prioritaire ou accélérée. L'objectif de fixer une liste commune semble compromis du fait de l'incapacité des États membres à se mettre d'accord entre eux. En outre, une telle liste doit être adoptée en codécision comme l'a décidé la Cour de Justice européenne saisie par le Parlement européen.

La notion de « *pays tiers sûr* » permet à un État membre de renvoyer un demandeur vers un pays tiers en déclarant sa demande « *irrecevable* » ou « *infondée* » avec plusieurs conditions exprimées de manière vague : respect par ce pays tiers du principe de non-refoulement, existence d'une procédure d'asile prévue par la loi et « *lien de connexion* » entre le demandeur et le pays tiers concerné. La notion de « *pays tiers européen sûr* » va encore plus loin et permet de renvoyer un demandeur vers un pays tiers en refusant « *un examen, ou un examen complet* » de sa demande.

La Commission, qui critique "*la prolifération de régimes procéduraux disparates*", prévoit de présenter en 2009 des amendements en vue d'harmoniser les pratiques entre États membres, notamment par la mise en place d'une procédure commune « *unique* », l'adoption de garanties obligatoires, la prise en compte de la particularité des situations de flux mixtes, l'amélioration en termes d'égalité des sexes et de traitement des personnes vulnérables.

¹⁷ Directive 2005/85/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres, JO n° L 326/13 du 13/12/2005.

¹⁸ Article 23 de la directive intitulé « *procédure d'examen* ».

La CFDA demande

- que chaque demandeur d'asile ait droit à un examen complet de sa demande, à la frontière ou sur le territoire, et que le principe de l'effet suspensif des recours et du droit de rester sur le territoire ou à la frontière d'un État membre pendant l'examen de la demande d'asile soit respecté ;
- la suppression de toute procédure dérogatoire qui ne prévoit pas les garanties minimales inscrites dans le droit international.

3 - Le Bureau d'Appui Européen

Le projet de création d'un Bureau d'Appui Européen (BAE) a été approuvé lors du Conseil « Justice et Affaires Intérieures » d'avril 2008¹⁹. Déjà prévue par le programme de La Haye de 2004, reprise par le Livre vert de la Commission européenne sur le futur régime européen commun en juin 2007, l'idée d'un BAE figure parmi les priorités de la Présidence française de l'Union. La Commission devrait présenter une proposition avant la fin de l'année 2008.

L'objectif est de créer un outil de coopération pratique, permettant entre autres de mutualiser les informations sur les pays d'origine, d'élaborer un programme de formation commun et d'échanger les meilleures pratiques. A ce stade, le BAE, tel qu'il est conçu, ne remet pas en cause les systèmes nationaux d'asile. On est loin de l'« OFPRA européen » parfois évoqué, même si la Commission européenne est invitée par le Pacte à soumettre des propositions visant à instaurer en 2012 une procédure d'asile unique.

La CFDA demande :

- que les missions du bureau d'asile européen (BAE) soient clairement définies ;
- que le BAE exerce ses missions dans la plus grande transparence et en collaboration avec le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés et les organisations non gouvernementales de défense des droits de l'Homme et du droit d'asile.

4 – La détention des demandeurs d'asile

En matière de détention des demandeurs d'asile, la situation en Europe est préoccupante. Plusieurs pays européens les enferment au seul motif qu'ils sont entrés irrégulièrement sur leur territoire (Malte et Chypre). D'autres prévoient la détention de ceux, de plus en plus nombreux, dont ils considèrent la demande comme manifestement infondée, en vue de prévenir leur maintien sur le territoire en situation irrégulière au cas où ils n'obtiendraient pas le statut de réfugié (Royaume-Uni et Grèce notamment). Les législations de ces États prévoient des délais de détention qui varient de quelques mois à une année. Le Royaume-Uni et la Finlande, quant à eux, ne prévoient aucune limite de temps à leur détention. Selon la Commission européenne²⁰, le principe de l'examen individuel de

¹⁹ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/99991.pdf

²⁰ Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, COM (2007) 745 final, 26.11.2007.

la situation du demandeur, préalablement à sa privation de liberté, n'est globalement pas respecté au sein de l'Union européenne. Ni la directive "accueil" qui prévoit que les États membres peuvent *"obliger un demandeur à demeurer dans un lieu déterminé conformément à leur droit national, par exemple pour des raisons juridiques ou d'ordre public"* (art. 7-3), ni la directive "procédure" qui autorise le placement en détention des demandeurs d'asile dans le cas d'un examen prioritaire, n'encadrent suffisamment cette pratique. Quant à la directive "retour", elle rendra possible, si elle est définitivement adoptée, leur maintien en détention jusqu'à 18 mois.

La CFDA demande :

- **que la liberté de circulation des demandeurs d'asile soit la règle applicable dans l'ensemble de l'Union européenne et que leur détention soit strictement limitée à des cas exceptionnels et fasse l'objet du contrôle régulier d'une autorité judiciaire ;**
- **qu'en aucun cas, les mineurs ne soient placés en détention et que l'unité de la famille soit garantie, conformément au respect du principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.**

II– DIMENSION EXTERIEURE

1 – Les principales composantes de la dimension extérieure de la politique d'asile

Les instruments élaborés dans le cadre de la « *dimension extérieure de la politique d'asile* » sont à double facette. Derrière l'objectif affiché d'une meilleure protection des candidats à l'asile, ils peuvent se révéler dissuasifs et constituer un obstacle supplémentaire à l'accès au territoire des demandeurs d'asile individuels, abusivement désignés comme « *spontanés* ». L'origine même des discussions ayant présidé aux travaux de l'Union en la matière (propositions britannique, allemande et italienne, suivies de communications de la Commission en 2003 et 2004 portant sur l'ouverture de centres permettant d'effectuer un premier « tri » des demandes en amont) permettent légitimement de craindre que l'objectif de contrôle migratoire ne prévale sur l'impératif de protection.

Différents projets de dispositifs relèvent de cette politique d'externalisation de l'asile, parmi lesquels :

- Les programmes de protection régionaux (PPR), lancés par l'UE en 2005, visent officiellement à renforcer la protection des réfugiés dans certaines régions proches des zones de conflit alors même que la plupart des pays visés ne sont pas exempts de violations des droits fondamentaux de leur propres ressortissants (Biélorussie, Ukraine, Moldavie ou encore Afghanistan et corne de l'Afrique où la Commission envisage la mise en place de ces programmes). Concept flou et n'ayant pas encore fait la preuve de son efficacité, les PPR doivent être impérativement réorientés en faveur des pays accueillant le plus de réfugiés vulnérables sans que le choix de ces pays soit guidé par des objectifs de contrôle des mouvements migratoires.
- Le programme européen de réinstallation, qui y est souvent associé notamment dans le Pacte européen, fait également l'objet de travaux en dehors des PPR et constitue l'un des objectifs du Plan d'action pour 2009 : il vise à encourager les États membres à accueillir sur leur territoire des réfugiés vulnérables qui ne bénéficient pas de solutions durables dans le pays d'asile où ils se trouvent mais uniquement sur la base du volontariat.
- Les procédures dites « d'entrées protégées » sur le territoire européen pourraient permettre le dépôt et l'instruction de demandes d'entrée sur le territoire européen en vue d'y demander l'asile via les représentations consulaires des États membres situées en dehors de l'UE.

La Commission a par ailleurs décidé de lancer une étude sur « *l'intérêt, la pertinence et la faisabilité d'un traitement commun des demandes d'asile en dehors du territoire communautaire* » en lien avec le HCR. Cette initiative nous apparaît inutile et dangereuse.

Toutes ces notions, si elles peuvent à première vue répondre à l'esprit de solidarité internationale inscrit dans la Convention de Genève, sont particulièrement ambiguës et potentiellement porteuses de graves dérives, notamment celles de se substituer progressivement à l'accueil sur le territoire européen des demandeurs d'asile individuels.

La dimension extérieure s'appuie également, dans des proportions croissantes depuis quelques

années, sur la collaboration avec des pays tiers. A travers divers programmes comme la politique de voisinage, le partenariat euro-méditerranéen (dont la nouvelle forme est l'Union Pour la Méditerranée lancée au début de la présidence française), les relations UE/Afrique, cette collaboration s'inscrit dans le cadre d'une politique globale associant relations diplomatiques, économiques, culturelles, commerciales et enjeux migratoires. Sur ce dernier point, la spécificité de l'asile se traduit par l'aide fournie par l'UE, au nom du « partage des responsabilités », au renforcement des capacités de protection de ses voisins à l'égard des réfugiés.

Cette initiative se concrétise cependant par des négociations et financements moins importants qu'en matière de coopération avec les pays tiers pour le contrôle de l'immigration. Ainsi, pour un chapitre consacré à l'asile (4. *Bâtir une Europe de l'asile*), le Pacte européen en consacre trois autres aux questions d'immigration (2. *Lutter contre l'immigration irrégulière*, 3. *Renforcer l'efficacité des contrôles aux frontières*, 5. *Créer un partenariat global avec les pays d'origine et de transit*).

D'une manière générale, si la Commission indique dans son Plan d'action qu'« *il convient en effet de considérer l'asile non comme une gestion de crise mais comme une partie intégrante du programme de développement dans le domaine de la gouvernance, des migrations et de la protection des droits de l'Homme* », l'UE a cependant été trop souvent peu soucieuse des questions d'asile dans ses négociations avec les pays tiers et le respect des droits de l'Homme en général et des réfugiés en particulier n'a jamais finalement eu que peu de poids. En outre, la combinaison de l'aide prévue aux pays tiers avec la sécurisation des frontières de ces pays, destinées à éviter « l'émigration irrégulière »²¹, a également des répercussions sur les demandeurs d'asile qui ne bénéficient en aucun cas d'un traitement dérogatoire tenant compte de leur besoin de protection et sont ainsi privés de la possibilité de chercher refuge dans l'UE. Les relations de l'UE avec le Maroc illustrent cette collaboration contrainte aux contrôles des flux migratoires, sans que l'UE ne se préoccupe de la protection effective des réfugiés (cf. point 2 : *Gestion concertée et réadmission*). De plus, en participant au renforcement des frontières d'États qui par ailleurs n'ont pas des politiques migratoires respectueuses des droits de l'Homme et des systèmes d'asile opérants, l'UE se rend complice d'abus graves contre les réfugiés et les migrants.

D'une manière générale, la politique européenne de lutte contre l'immigration irrégulière aboutit à la mise à distance des personnes à la recherche d'une protection internationale, comme le reconnaît la Commission européenne en indiquant dans son plan d'action que « *les filières illégales constituent une importante voie d'accès à la sécurité qu'offre l'Union* ». On donnera ici l'exemple de l'agence FRONTEX, qui vise essentiellement à empêcher l'arrivée des migrants irréguliers – et parmi eux les demandeurs d'asile – sans prévoir à aucun moment de procédures particulières pour les personnes à la recherche d'une protection internationale.

La CFDA demande

- que des dispositions soient prises afin que les dispositifs mis en œuvre dans le cadre de la dimension extérieure de l'asile ne conduisent pas à la disparition progressive de l'accueil sur le territoire européen des demandeurs d'asile.

²¹ L'expression « émigration irrégulière », de plus en plus courante dans la presse et dans les discours officiels, est contraire au principe posé par l'article 13 § 2 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme selon lequel « *Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays* ».

2 – La gestion concertée et la réadmission

Dans le cadre de la conclusion d'accords de réadmission entre l'Union européenne et les États de transit ou d'origine, l'Union recherche depuis les années 2000 des éléments permettant d'inciter ces « partenaires » à entrer dans les négociations : octroi de facilités de visa, candidature pour être membre de l'Union européenne, compensations financières... Depuis longtemps, les États du Sud tentent d'obtenir de l'Union une politique plus souple en matière de migration légale en compensation de la réadmission de leurs ressortissants ou des ressortissants de pays tiers, mais celle-ci n'étant pas décidée au niveau multilatéral, c'est dans un cadre bilatéral qu'elle s'est mise en place. Le "plan Afrique" espagnol en 2006 et les « accords de gestion concertée » des flux migratoires développés par la France²² sont des accords qui mêlent facilités de visas pour les professionnels, mesures de co-développement, contrôles aux frontières et réadmission. Elaborés selon les principes définis au cours de la conférence euro-africaine sur migration et développement qui s'est tenue à Rabat en juillet 2006, ils ignorent totalement les questions d'asile. Or les questions de réadmission et de contrôles aux frontières ont un impact évident sur les demandeurs d'asile potentiels ou personnes en quête d'une protection : l'accès au territoire peut être empêché par le renforcement des contrôles négociés dans le cadre de la gestion concertée, les clauses de réadmission dans les accords concertés ne comportent aucune disposition protégeant les personnes en quête d'asile, les demandeurs d'asile peuvent être renvoyés dans un pays d'origine « sûr » ou dans un pays tiers « sûr » grâce à ces clauses de réadmission. A l'heure actuelle, ces accords incitatifs n'ont été signés que par quatre pays et sont encore très parcimonieusement appliqués. Mais leur mutualisation dans le cadre de l'Union européenne visée par le Pacte pourrait avoir des conséquences désastreuses sur la circulation intra-africaine : les accords de réadmission entraînent la conclusion d'autres accords en cascade et la fermeture des frontières dans un espace de liberté de circulation tel que la CEDEAO. Le blocage de cette circulation aurait ainsi des répercussions graves sur la protection des personnes fuyant les conflits, dans l'incapacité de rejoindre des zones sûres. En outre, la signature de ce type d'accord incitatif par des pays connus pour ne pas respecter les droits fondamentaux pourrait avoir de graves répercussions.

La CFDA demande :

- que les demandeurs d'asile soient protégés contre le refoulement et exclus de la mise en œuvre des accords et des clauses de réadmission tant qu'une décision définitive n'a pas été rendue sur leur demande de protection ;**
- davantage de transparence dans le processus de négociation des accords de réadmission et des accords de gestion concertée, négociés au niveau national ou multilatéral, notamment que le Parlement européen émette un avis liant la Commission et le Conseil avant l'ouverture de négociations avec un pays tiers.**

²²La France a signé cinq accords de gestion concertée des flux migratoires et du co-développement : avec le Sénégal le 23 septembre 2006 et avenant pour la mise en application signé le 25 février 2008, avec le Gabon le 7 juillet 2007 (ratifié par le Parlement français le 9 avril 2008), avec le Congo Brazzaville (25 octobre 2007), avec le Bénin (28 novembre 2007) et avec la Tunisie (28 avril 2008).

3 – L'agence FRONTEX

L'agence européenne pour la gestion des frontières extérieures (FRONTEX), créée en octobre 2004²³, sous couvert de la promotion de la libre circulation des personnes dans l'Union européenne, est opérationnelle depuis le 1^{er} mai 2005. Elle a été créée en vue de coordonner les dispositifs de contrôles nationaux existants aux frontières extérieures et d'assister les États membres dans la mise en place de la législation communautaire en matière de contrôle et de surveillance des frontières.

Si, lors de ses premières missions en mai 2006 au large des Canaries, l'agence semblait encore être une « coquille vide » destinée à fournir un label européen aux interventions de la marine espagnole, la situation a rapidement évolué. En 2007, l'agence avait déjà mené 22 opérations conjointes et 9 opérations pilotes, occasionnant l'interception, l'arrestation ou l'incitation à rebrousser chemin de 53 000 personnes. Divers mécanismes ont été mis en place depuis la création de l'agence pour renforcer son efficacité : un « réseau européen de patrouilles » (patrouilles postées dans des zones proches des côtes des États membres par le biais d'accord bilatéraux entre certains États membres et des pays tiers) illustre un processus de « régionalisation » de FRONTEX ; la création du CRATE (inventaire central des équipements techniques disponibles, qui regroupe environ 100 bateaux, 25 hélicoptères et 20 avions) en vertu de l'article 7 du règlement instituant l'agence ; la participation de FRONTEX à ICONet²⁴ (réseau sécurisé connecté à Internet) qui lui permet d'échanger des informations avec les États membres sur les mouvements migratoires, la préparation des « vols groupés européens » (charters) et les retours. Depuis 2007, FRONTEX coordonne également des équipes d'intervention rapide aux frontières (règlement RABIT²⁵), qui rassemblent entre 500 et 600 gardes frontières prêts à se déployer rapidement pour venir en aide à un État membre qui se trouverait en « grande difficulté », soumis à la pression d'une arrivée massive de personnes. Jusqu'à présent, aucun État membre n'a demandé le déploiement d'une de ces équipes. L'institution de ces nouveaux outils explique que le budget de l'agence soit passé de 19 millions d'euros en 2006 à 70 millions en 2008.

Le mandat de FRONTEX pourrait être élargi notamment pour la coopération avec les pays tiers et plus particulièrement ceux ayant une perspective d'adhésion (bien qu'une coopération soit déjà mise en place avec les autorités russes, ukrainiennes et suisses, et des négociations en cours avec la Croatie²⁶). Par ailleurs, la mise en place de patrouilles maritimes communes impliquant des fonctionnaires libyens est régulièrement annoncée comme imminente, malgré l'absence de tout cadre de coopération formel entre FRONTEX et la Libye. Ce type d'alliance opérationnelle est d'autant plus inquiétant que ni le cadre institutionnel ni le programme de travail de l'agence ne font référence au droit d'asile ni plus généralement aux droits fondamentaux, non plus qu'aux procédures à mettre en œuvre en cas de présence de demandeurs d'asile. Rien n'est donc prévu dans les opérations menées par FRONTEX pour empêcher que des personnes ayant besoin de protection ne soient pas considérées comme des migrants irréguliers et par conséquent refoulées sans avoir pu faire valoir leurs droits. L'accord conclu le 17 juin 2008 entre FRONTEX et le HCR, qui ne porte que sur des consultations, des échanges et des projets de formation et exclut notamment la présence de personnel du HCR lors des opérations menées par FRONTEX, est à cet égard notablement insuffisant.

²³ Règlement 2007/2004 (CE) du 26 octobre 2004.

²⁴ Décision 2005/267/CE du Conseil, ICONet est opérationnel depuis 2006.

²⁵ Règlement CE n°863/2007 du PE et du Conseil du 11 juillet 2007 et modifiant le règlement 2007/2004 (CE).

²⁶ Son mandat a d'ailleurs déjà été élargi par le Conseil pour des négociations avec plusieurs pays : Yougoslavie, Macédoine, Turquie, Égypte, Libye, Maroc, Mauritanie, Sénégal, Cap-Vert, Géorgie et République Moldave (COM(2008)67 final).

La CFDA demande :

- que les procédures utilisées par FRONTEX en vue d'intercepter et d'empêcher les migrants de pénétrer sur le territoire européen soient mises, de toute urgence, en conformité avec l'obligation de non-refoulement qui pèse sur l'UE dans ses activités de contrôle des frontières ;
- que l'UE ne développe pas d'opérations de contrôle des frontières et de lutte contre l'immigration irrégulière sur le territoire d'États tiers, en particulier avec la Libye, lorsqu'elle n'a aucune assurance que les personnes qui manifesteront un besoin de protection pourront voir leur demande examinée conformément aux exigences du droit international et européen en la matière.

4 – La directive « retour »

Le projet de « directive sur les normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants des pays tiers en séjour irrégulier », tel qu'il a été adopté par le Parlement européen le 18 juin 2008, comporte certaines dispositions qui risquent de porter atteinte aux droits des demandeurs d'asile et notamment au principe de non-refoulement.

Même si, dans ses considérants, le texte précise que les États devront respecter leurs engagements internationaux, et notamment le principe du non-refoulement, et que les demandeurs d'asile ne seront pas considérés comme « étant en séjour irrégulier avant qu'une décision négative sur leur demande ou une décision mettant fin à leur droit au séjour en tant que demandeur d'asile ne soit entrée en vigueur » (article 5 ter), ce texte ne comporte pas de garanties suffisantes contre le refoulement.

En effet, la directive "procédure" laisse actuellement la possibilité aux États membres de priver les demandeurs d'asile en procédure accélérée d'un droit au séjour. Ces derniers relèveront donc de cette disposition dès la décision de rejet prise en première instance et pourront être détenus jusqu'à 18 mois (article 14), ce qui constitue une durée excessive. Cette possibilité s'applique également aux mineurs isolés (article 15a). Ils pourront ensuite être renvoyés dans leur pays d'origine ainsi que vers des pays de transit (article 3 c).

La directive prévoit, en outre, une interdiction du territoire des États membres pouvant aller jusqu'à 5 ans pour les personnes éloignées (article 9) ; cette interdiction équivaut à un bannissement du territoire de tous les États membres. La directive ne prévoit à aucun moment le cas des personnes qui, frappées de cette interdiction, se trouveraient dans le besoin d'une protection internationale. Le maintien de cette interdiction pour ces personnes contreviendrait au droit à chercher et de bénéficier de l'asile en d'autres pays et s'apparenterait à un refoulement.

La CFDA demande :

- que les demandeurs d'asile soient protégés effectivement contre toute mesure de rétention et d'éloignement jusqu'à qu'il soit définitivement statué sur leur demande ;
- que des garanties objectives et suffisantes contre le principe de non-refoulement soient adoptées, et des mesures de levée d'interdiction du territoire prévues en cas de nouvelle demande de protection.