



AEDH, Association européenne pour la défense des droits de l'Homme,

**Réponse au livre vert de la Commission européenne
sur le futur régime d'asile européen commun**

INTRODUCTION ET POSITION GENERALE

L'objectif du livre vert d'aboutir à la « *création d'une procédure d'asile commune et introduction d'un statut uniforme applicable à l'ensemble du territoire de l'Union* » est une intention louable. « *Faire de l'Union un espace de protection unique pour les réfugiés, basé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève et sur les valeurs humanitaires communes à l'ensemble des Etats membres* » est aussi un objectif qui ne peut être que partagé.

Cependant force est de constater, comme l'a souligné à plusieurs reprises l'AEDH, que l'esprit de Tampere a été largement altéré. Les Conclusions de ce sommet indiquaient clairement que le nouvel espace de « liberté, de sécurité et de justice » en création ne serait pas réservé aux seuls citoyens de l'Union, mais également ouvert à ceux qui « *poussés par les circonstances, demandent légitimement l'accès à notre territoire* », dans « *le respect des obligations de la Convention de Genève sur les réfugiés et des autres instruments pertinents en matière de droits de l'homme* »¹.

L'affaiblissement du droit d'asile se retrouve dans le programme de La Haye, qui a renvoyé les migrations à une fonction de type utilitariste. L'application du Règlement Dublin II, a également créé des distorsions de traitement des demandeurs d'asile entre les Etats. La directive 2004/83/CE du Conseil, dite « qualification », est particulièrement significative de la distance prise par la législation européenne par rapport aux engagements de Tampere et aux engagements internationaux des pays européens.

Ces dernières années, sous prétexte de lutte contre le terrorisme et de lutte contre l'immigration illégale, on a vu partout se développer une suspicion de fait à l'encontre des étrangers qui se présentent aux frontières de l'Union ; En particulier, les demandeurs d'asile sont souvent considérés, a priori, comme des personnes voulant « détourner » le droit d'asile pour rentrer sur le territoire de l'Union. Or il est important de distinguer, dès leur arrivée, les personnes en demande de protection.

¹ Conseil européen de Tampere, Conclusions de la présidence, 15 et 16 octobre 1999

C'est pourquoi, au nom de l'égalité de traitement et du respect des droits de réfugiés inscrit dans le droit international, on ne peut que se réjouir d'une harmonisation et de la mise en place de règles communes entre les Etats membres en matière d'asile. Mais l'AEDH et ses associations membres sont particulièrement attentives à la façon dont « *les règles communautaires [permettent de] déboucher sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile*² » et notamment aux propositions que la Commission devrait présenter pour développer des structures appropriées favorisant « *une coopération pratique et fructueuse* » entre les services d'asile nationaux et des références communes sur les pays d'origines. Il est à souhaiter que « *l'accueil, les procédures, la décision et les droits, [soient assurés] de manière à ce que la norme la plus haute dans les Etats membres soit la norme la plus basse pour l'ensemble de la Communauté*³ ».

Aussi est-il légitime, au vu des évolutions des règles européennes et de l'esprit qui les anime depuis Tampere, de poser en préalable la question de l'objectif réel du Livre vert « sur le futur régime d'asile commun européen ». Une lecture des questions posées peut donner l'impression de la poursuite d'un objectif gestionnaire, dans les domaines administratif et juridique, dans le but de lisser au mieux les différences entre les approches de procédures entre les différents Etats membres. Or dans la phase importante qui est proposée, on est en droit d'attendre des réponses à des questions de fond :

- Comment assurer l'effectivité des droits des demandeurs d'asile ?
- Comment rendre plus proactifs les acteurs dans les demandes de protection ?
- Comment mettre en œuvre une véritable solidarité entre les Etats membres pour atteindre un objectif de protection élevée des demandeurs d'asile ?

A cet égard, Dublin II a atteint un objectif technique et se traduit la plupart du temps par un bilan désastreux au regard de la prise en compte et du traitement des demandes d'asiles. Le traitement des demandes aux frontières de l'Union européenne a abouti à une charge supplémentaire pour les pays membres concernés, parfois de façon insupportable. Cela se répercute sur le traitement des demandeurs d'asile, souvent retenus dans des conditions indignes, comme cela a pu être souligné dans plusieurs rapports, notamment dans un petit pays comme Malte.

Tout ressortissant de pays tiers qui se présente à nos frontières a droit, à titre individuel, à voir sa demande d'entrée sur le territoire de l'Union reçue et examinée. Ce droit individuel est absolu en ce qui concerne la demande d'asile, en accord avec le droit international. Encore faut-il que le dépôt de cette demande puisse avoir lieu dans des conditions normales et que la possibilité d'un recours juridictionnel soit effective. Or, force est de constater que les politiques actuelles de l'Union et de ses Etats membres, sous prétexte de lutter contre l'immigration clandestine, ont pour effet de considérer l'asile comme un simple « sous produit de l'immigration », alors que le droit à la protection est un droit essentiel.

Ainsi, alors même que, selon les données publiées par le HCR, leur nombre décroît, les demandeurs d'asile tendent à être considérés d'abord comme des migrants et non comme des personnes en recherche de protection internationale. A ce titre, ils sont reçus avec suspicion et doivent affronter des procédures drastiques, de plus en plus expéditives et de moins en moins

²Conclusions du Conseil européen de Tampere, § 15.

³ Elspeth Guild, « Amsterdam et Tampere: les ressortissants extra-communautaires et l'Union européenne » in Cultures & Conflits, n°45, 2003

équitable – souvent bien éloignées des normes minimales prévues par la directive « accueil », pour faire entendre leur demande. Ces demandeurs se retrouvent alors dans des conditions de grande précarité matérielle et de détresse morale.

Pire, en contradiction flagrante avec les recommandations du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, un nombre croissant de pays tend à « criminaliser » ces étrangers demandeurs d'asile, au prétexte qu'ils pourraient en fait n'être que des « clandestins » ou des « faux demandeurs ». On a ainsi vu se développer des méthodes d'enfermement, – qu'elles aient pour nom centre de détention, centre fermé, centre de rétention – ou d'assignation à résidence, qui ne peuvent que conforter l'idée que la place de ces demandeurs n'est pas dans nos pays. L'AEDH a mis en garde les instances de l'Union européenne et les gouvernements des Etats membres sur les risques d'une telle dérive et sur le fait qu'elle ne peut que favoriser une tendance à la montée de la xénophobie en contradiction avec les fondements de la construction et de l'intégration de l'Europe. C'est pourquoi il nous apparaît que le Livre vert doit aller dans le sens non pas de gestion des demandeurs d'asile, y compris par son externalisation, mais dans le sens d'un retour à l'esprit de Tampere.

L'Union européenne se situe dans un ensemble mondial, elle ne peut que s'honorer de prendre en considération ceux pour qui l'asile est la seule solution pour échapper aux menaces dont ils sont victimes. Il est donc primordial de mettre en place des dispositifs communs d'accueil de très haut niveau, qui s'imposent à l'ensemble aux Etats membres. Une politique gestionnaire, qui consiste à filtrer les demandes, à refouler avant d'examiner, comme lors de l'arrivée par mer, ou à « externaliser » l'asile vers des pays dit « sûrs », conduit inexorablement à une fermeture de fait des frontières. Cette politique entraîne un report sur les pays voisins de la responsabilité de l'asile. On prétend ainsi inculquer à ces pays tiers de « bonnes pratiques », et les incitant à suivre l'exemple de l'UE, ils sont conduits à fermer leurs propres frontières et à reporter leurs responsabilités sur leurs propres voisins. Ce processus en chaîne va dans le sens d'une restriction mondiale des possibilités effectives de demander l'asile et remet de fait en cause les principes mêmes qui ont conduit à la Convention de Genève.

En répondant à ce Livre vert, c'est donc à une vision politique de l'asile, qui ne saurait se confondre avec les politiques d'immigration, qu'appelle l'AEDH.

2. INSTRUMENTS LEGISLATIFS

2.1 Sur le traitement des demandes d'asiles

Question 2 : Comment renforcer l'efficacité de l'accès à la procédure d'asile? D'une manière plus générale, quels aspects de la procédure d'asile actuelle devraient être améliorés, tant sur le plan de l'efficacité que des garanties de protection?

La première chose à mettre en œuvre de façon effective dans l'Union concerne les conditions d'accueil. Tout étranger qui arrive aux frontières de l'Union doit être accueilli par un personnel formé à cet effet. Il doit pouvoir être informé et les moyens de formuler une demande d'asile doivent être mis à sa disposition, y compris par le biais d'une assistance linguistique et juridique. En effet, aussi bien la directive conditions d'accueil que la directive procédures ne s'appliquent qu'une fois la demande déposée.

Dans ces conditions, comme il l'a été souligné en préambule, l'efficacité d'un système d'asile, non seulement européen, mais aussi national n'est pas une question de procédures en tant que telles. S'il est nécessaire d'unifier les procédures, il est plus difficile d'assurer un système de garantie des procédures et d'assurer la mise en place de mécanismes de contrôle du respect de ces garanties.

Par exemple, l'accès à un système d'assistance judiciaire gratuite permet de garantir le respect des droits des demandeurs d'asile. Il est donc important de réviser l'article 15 de la directive 2005/85/CE dite « procédures » afin de faciliter l'accès à l'assistance juridique.

Une autre question importante est celle du traitement de la demande par une autorité de l'Etat indépendante et distincte de celle chargée du contrôle des frontières et de la gestion de l'immigration irrégulière.

Question 3 *Le cas échéant, quelles notions et quels mécanismes procéduraux devraient être repensés?*

La réalisation et la réussite d'une procédure commune impliquent bien entendu qu'il y ait un accueil effectif des demandeurs d'asile.

Des procédures artificielles telles que les zones « hors territoriales » sur les lieux d'arrivée, ou le refoulement vers les pays de départ ou de transit en cas de « repêchage en mer », remettent en cause les droits des demandeurs d'asile, et en particulier le principe absolu de non-refoulement (article 33 de la Convention de Genève).

Il va de soi, par ailleurs, que tout refus d'une demande d'asile doit pouvoir donner lieu à un recours juridictionnel de la part du demandeur.

D'autre part, et dans ce cadre, la notion de pays sûr doit être reconsidérée. La généralisation de ce critère de façon absolue est en soi une dérive par rapport au principe même de la Convention de Genève qui prévoit un examen au cas par cas des demandes.

2.2 Sur les conditions d'accueil des demandeurs d'asile

Question 6 : *Dans quels domaines le pouvoir d'appréciation que confèrent les dispositions actuelles de la directive aux États membres devrait-il être limité afin de parvenir à un cadre vraiment homogène où le traitement serait d'un niveau adéquat?*

Les différences entre les régimes d'accueil des Etats membres créent des phénomènes d'« attraction » (pull factors) vers certains Etats, donc l'harmonisation des normes est très importante. La directive actuelle laisse aux Etats membres une large marge d'appréciation. Une de ses faiblesses principales est qu'elle n'aborde pas la question des flux mixtes, par exemple, dans le cas où les demandeurs d'asile se retrouvent en détention dans les mêmes conditions que des migrants irréguliers et sont traités comme tel.

Une clarification sur la question des lieux d'accueil devrait être donnée, et si exceptionnellement des personnes devaient être retenues les conditions et les issues doivent être précisées à la lumière de la Convention de Genève et des indications du HCR sur ce sujet. En effet, l'article 31 de la Convention de Genève expose que les demandeurs d'asile ne peuvent pas être punis sur la seule base de leur entrée irrégulière.

Question 7 : *En particulier, la forme et le niveau des conditions matérielles de l'accueil dont bénéficient les demandeurs d'asile devraient-ils faire l'objet d'une harmonisation plus poussée?*

Les Etats membres doivent être tenus de garantir des conditions d'accueil minimum, sous forme de logement, de nourriture et d'allocation. Cette question devrait faire l'objet d'une harmonisation plus poussée pour éviter les écarts de traitement entre les Etats.

Il en va de même de l'accès aux soins de santé qui doivent être identiques à ceux des citoyens de l'Etat où se trouve le demandeur d'asile, et non pas limités, aux « soins urgents et [au] traitement essentiel des maladies » comme prévu dans l'article 15 de la directive 2003/9/CE dite « conditions d'accueil. »

Question 8 : *Faudrait-il harmoniser davantage les règles nationales relatives à l'accès au marché du travail? Le cas échéant, quels aspects seraient concernés?*

L'article 11 de la directive « conditions d'accueil » doit être révisé et les conditions d'accès au travail doivent être harmonisées vers le haut. Le droit au travail est un droit qui doit être reconnu dans l'ensemble des Etats aux demandeurs d'asile. Il est en effet inconcevable, sauf à donner des allocations conséquentes, de refuser aux demandeurs d'asile de pouvoir, par leur travail, subvenir à leurs besoins et ceux de leur famille. Il y a là aussi une garantie de leur intégration future. Le respect du droit au travail est impératif.

Question 9 : *Les motifs de détention doivent-ils être clarifiés, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme? Les conditions y afférentes et la durée de cette détention devraient-elles faire l'objet d'une réglementation plus précise?*

Le terme de détention doit être banni, il n'est pas acceptable qu'un demandeur d'asile soit mis en « détention ». Il est en effet paradoxal qu'une personne demandant le statut de réfugié se voit traiter comme un délinquant alors même que le seul reproche qui puisse lui être fait est justement de fuir une situation où elle est victime de persécution et d'atteinte à sa dignité.

Trop souvent les demandeurs d'asile sont d'abord considérés comme des étrangers tentant de rentrer de façon irrégulière sur le territoire de l'Union. De ce fait ils sont le plus souvent dirigés vers des centres de rétention où, et cela a été souligné à plusieurs reprises dans les rapports du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe⁴, ils ont difficilement accès à l'information et à l'assistance juridique qui leur permettrait de faire leur demande. C'est donc autour de l'accueil, du lieu de résidence où les demandeurs d'asile sont dirigés, et de l'assistance qui est mis à leur disposition sur ce lieu que doit porter la réglementation.

⁴ Voir par exemple le Rapport d'Alvaro Gil-Robles sur sa visite à Malte les 21 et 22 octobre 2003, CommDH (2004) 4

2.3 Octroi de la protection

Question 11 : *Quels sont les modèles envisageables pour la création d'un «statut uniforme»? Est-il possible d'envisager un statut uniforme pour les réfugiés et un autre pour les personnes qui bénéficient d'une protection subsidiaire? Quelles en seraient les grandes lignes?*

La Convention de Genève, en ce qui concerne les critères de qualification, doit être la base des systèmes législatifs nationaux et de la législation européenne, il est important que ce qui relève de persécutions et d'atteintes à la dignité soit clairement identifié.

La protection subsidiaire prend de l'importance et risque de devenir une des formes importantes de la protection internationale en Europe, en particulier du fait des changements climatiques. Il serait possible qu'elle demeure distincte du statut des réfugiés, mais si un seul statut est mis en place, il ne pourrait être question que cela altère les qualifications de la Convention de Genève.

Cependant quel que soit le choix retenu, une définition plus large de la protection subsidiaire s'impose et elle ne doit pas seulement être une réponse temporaire à des situations d'urgence. De la même façon une réponse positive, par la reconnaissance de droits, doit être donnée pour ceux qui sont dans des situations de fait de « non régularisables » et de « non expulsables ».

Question 14 : *Faut-il instaurer un mécanisme européen en vue d'une reconnaissance mutuelle des décisions nationales en matière d'asile et d'un transfert des responsabilités liées à la protection? Sous quelles conditions cette option pourrait-elle s'avérer viable? Quel en serait le mode de fonctionnement?*

Etablir un mécanisme européen d'observation et d'évaluation de l'application du régime d'asile européen commun est souhaitable, mais il ne doit pas être une charge supplémentaire pour les administrations nationales. Cet organisme devra être compétent pour intervenir et mesurer le respect de la Convention de Genève par les Etats.

Ceci devrait en outre permettre une reconnaissance mutuelle des décisions nationales en matière d'asile et donc favoriser la possibilité de circulation des réfugiés au sein de l'Union. Enfin l'idée d'un recours juridictionnel européen doit être envisagée et constituerait la garantie d'une harmonisation de haut niveau.

2.4.2 Intégration

Question 17 : *Quelles nouvelles mesures juridiques pourraient être adoptées pour renforcer l'intégration des demandeurs d'asile et des personnes bénéficiant d'une protection internationale, notamment eu égard au marché du travail?*

Il existe de grandes divergences entre les Etats membres concernant les droits et les bénéfices accordés aux réfugiés, ce qui crée là aussi des facteurs d'« attraction ». Il est nécessaire d'harmoniser les normes relatives à l'intégration des réfugiés et des bénéficiaires de protection subsidiaire afin d'assurer de meilleures conditions d'existence pour eux et pour leur famille. Cette harmonisation des normes doit s'accompagner d'un mécanisme de solidarité entre les Etats de l'Union, en particulier par un système de compensation financière pour subvenir aux charges des Etats qui en assurent le poids le plus important.

En ce qui concerne le marché du travail, le droit au travail doit être un droit reconnu par tous les Etats membres, y compris par des mesures législatives européennes.

4. SOLIDARITE ET PARTAGE DES CHARGES

4.1 Partage des responsabilités

Question 23 : *Le régime de Dublin devrait-il être complété par des mesures favorisant un partage plus équitable des charges?*

Le livre vert semble rester arc bouté sur le point de vue selon lequel Dublin II a eu des conséquences bénéfiques sur la gestion du droit d'asile et que, « par conséquent, un régime qui attribue clairement à un Etat la responsabilité pour l'examen d'une demande d'asile sur le territoire de l'UE reste indispensable si l'on entend remédier aux phénomènes 'd'asylum shopping' et de 'réfugiés en orbite' ». Nous ne partageons pas cette opinion et comme nous l'avons dit en préambule, le souci de gestion, s'il n'est pas condamnable en soi, ne doit pas l'emporter sur la nécessaire réponse politique à donner à la question de l'asile, et sur la possibilité de remettre en cause Dublin II. Son application a conduit à des situations très difficiles aussi bien pour les demandeurs d'asile que pour les Etats membres. Un système de partage des charges doit suivre et non précéder la mise en place d'un régime d'asile européen commun

Dans la partie précédente la question de l'harmonisation et d'un système de péréquation des charges à été abordé, elle est une donnée de la question. Dans les faits, Dublin a reporté une partie importante de la charge des demandeurs d'asile sur les nouveaux pays membres de l'Union et parfois sur de petits pays comme Malte. Le légitime besoin de gestion des frontières communes de l'Union ne doit pas pour autant conduire à une gestion de l'asile à ces seules frontières. L'harmonisation doit conduire à un autre système et à un autre partage des tâches dans l'accueil et la gestion des demandeurs d'asile au-delà des seuls aspects du partage des charges financières, c'est en effet la seule voie pour que « l'application du système aboutisse à une répartition plus équilibrée entre Etat membres ».

Sur le fond c'est bien la question du traitement égal et effectif des demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire de l'Union qui est posée. Des solutions à la réinstallation des demandeurs d'asile dans les pays de l'Union doivent être trouvées en tenant compte de la situation spécifique de chaque demandeur d'asile.

L'harmonisation est une condition essentielle pour aboutir à une solution plus juste et plus viable pour les demandeurs d'asile concernés. L'application de critères ne peut être laissée à l'appréciation des seuls Etats membres, des critères obligatoires et communs doivent être établis : unité familiale, circonstances médicales, ou autres mesures exceptionnelles.

Ensuite, l'évaluation des charges du système en fonction de ces critères pourrait être réalisée et donner lieu à une juste répartition des charges entre les Etats.

Question 24 : *D'autres mécanismes sont-ils concevables afin de garantir une répartition plus équitable des demandeurs d'asile et/ou des bénéficiaires d'une protection internationale entre les États membres?*

L'idée de réinstallation intracommunautaire autoritaire des personnes ayant obtenu le statut de réfugié nous paraît dangereuse. On voit mal selon quels critères on pourrait répartir ces personnes entre les États membres : par quota, par tirage au sort ?

Alors même qu'il est envisagé de nouveaux droits pour les migrants légaux en matières de circulation et d'installation dans les pays de l'Union, et alors qu'il est envisagé d'étendre le champ d'application de la directive 2003/109/CE aux bénéficiaires d'une protection internationale, il serait paradoxal de procéder à la réinstallation de réfugiés sans que, comme il l'a été dit dans la réponse à la question précédente, soit tenu compte de leur demande et de leur propre situation.

5. DIMENSION EXTERIEURE DE L'ASILE

5.3 Le problème des flux mixtes aux frontières

Question 33 : *Quelles mesures complémentaires pourraient être adoptées afin de garantir l'intégration des obligations de protection qui découlent de l'acquis communautaire et du droit international concernant les réfugiés et les droits de l'homme dans la gestion des frontières extérieures? Quelles autres mesures serait-il notamment possible d'adopter afin de veiller à ce que la mise en œuvre des mesures visant à combattre la migration illégale n'affecte pas l'accès des demandeurs d'asile à la protection?*

Les politiques d'asile en Europe, en particulier dans les pays aux frontières extérieures de l'Union ont été profondément affectées, de façon négative, par la gestion des migrations. L'Union européenne doit décider qu'elle politique migratoire elle désire : restrictive ou ouverte. Les études récentes montrent que l'Europe a besoin de migrants. Ainsi il paraît impératif que les canaux de l'immigration légale soient augmentés.

Une approche plus ouverte des politiques d'immigration conduirait à une approche différente de l'immigration dite illégale, avec des attitudes moins xénophobes, et par conséquent à une approche différente de l'asile. Une coopération efficace des différents acteurs concernés, et de différents États serait certainement le meilleur moyen de gérer l'entrée des migrants aux frontières.

Toute interception d'un étranger aux frontières de l'Union ou à l'intérieur de l'Union doit de toute façon se traduire par une audition et par un examen des motifs qui poussent cet étranger à vouloir venir et résider sur le territoire de l'Union. En ce qui concerne les demandeurs d'asile, la procédure de contrôle devrait impliquer des représentants d'agences garantissant les droits de l'Homme et les droits des réfugiés au niveau national et communautaire. Assurer la gestion de l'entrée des migrants tout en garantissant la protection des demandeurs d'asile pourrait se traduire, par exemple, par la présence conjointe et la collaboration d'acteurs comme FRONTEX, l'UNHCR et d'autres organisations garantes des droits des réfugiés et des droits de l'Homme.

CONCLUSIONS

Comme il l'a été dit en préambule, « l'Union européenne en tant qu'acteur mondial dans les questions liées aux réfugiés » se doit pour elle-même d'appliquer scrupuleusement la Convention de Genève, d'être un exemple, et de tenir compte des nouvelles réalités de l'asile aujourd'hui. Ce n'est ni en développant des concepts de pays « sûrs », ni en externalisant et en reportant sur d'autres pays ses propres responsabilités, que l'Union européenne obtiendra une crédibilité internationale. Elle doit au contraire offrir une protection élevée et ainsi assurer une solidarité à la hauteur de sa place dans le Monde.