



Contribution de France terre d'asile au Livre vert de la Commission européenne sur le futur régime d'asile européen commun

France terre d'asile a été créée en 1971 pour favoriser l'exercice au quotidien du droit d'asile, suivre avec vigilance l'évolution des dispositions légales et des pratiques administratives, participer activement à l'accueil des réfugiés et demandeurs d'asile, impulser une politique d'insertion sociale et professionnelle.

La promotion du droit d'asile en France et en Europe

France terre d'asile mène un travail juridique et politique, des actions d'information, des démarches et interventions auprès des organismes publics et privés concernés. Membre du Conseil européen pour les réfugiés et les exilés, France terre d'asile interpelle régulièrement les plus hautes instances françaises et européennes sur la défense du droit d'asile.

L'assistance sociale et administrative aux demandeurs d'asile

France terre d'asile accueille, informe, oriente et héberge les demandeurs d'asile. Elle leur apporte une aide administrative et sociale, du début de la procédure jusqu'à la détermination ou non de la qualité de réfugié. Elle accompagne les demandeurs d'asile qui sollicitent un hébergement dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et les assiste dans l'élaboration de leur demande. Par ailleurs, France terre d'asile assiste les primo-arrivants dans leurs premières démarches administratives par la délivrance d'une domiciliation postale, l'ouverture d'un compte postal en vue de recevoir l'allocation temporaire d'attente, l'ouverture des droits pour l'immatriculation à l'assurance maladie. Par ailleurs, France terre d'asile gère trente centres d'accueil pour demandeurs d'asile dans lesquels ils bénéficient d'un accompagnement social et administratif.

L'accueil des mineurs isolés demandeurs d'asile

France terre d'asile gère deux centres d'accueil pour mineurs isolés demandeurs d'asile. Ils accueillent les mineurs isolés demandeurs d'asile et leur apportent une aide spécifique, notamment en liaison avec notre plate forme d'accueil située à Paris.

Des actions de formation

France terre d'asile propose aux travailleurs sociaux des formations sur les différents aspects de l'accompagnement juridique, social et psychologique des demandeurs d'asile ainsi que sur l'insertion socioprofessionnelle des réfugiés.

L'insertion sociale et professionnelle des réfugiés statutaires

France terre d'asile œuvre pour l'intégration de ceux à qui notre pays a accordé sa protection et qui sont destinés à demeurer durablement en France, afin que cette question soit partie prenante du droit d'asile en France et en Europe. A ce titre, le département d'intégration de France terre d'asile a mis en place plusieurs dispositifs afin de prévenir l'exclusion sociale et professionnelle des réfugiés.

Pour France terre d'asile, l'asile est un droit fondamental de l'individu et une obligation des Etats démocratiques. Il est reconnu comme tel par l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui dispose que «devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays ». La communauté internationale a confirmé son engagement en faveur de l'asile avec la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 et son protocole du 31 janvier 1967 en vertu desquels les Etats s'engagent à reconnaître la qualité de réfugié aux personnes persécutées dans leur pays et à respecter le principe de non refoulement. L'asile a également une existence constitutionnelle dans de nombreux pays, comme en France où il est garanti par l'alinéa 4 du préambule de la Constitution de 1946.

L'asile occupe également une place éminente dans l'ordre juridique européen et communautaire. Tous les Etats membres de l'Union européenne ont ratifié la Convention de Genève. Au cours du Conseil européen de Tampere en 1999, ils ont rappelé leur engagement à appliquer ces instruments de façon intégrale et globale. Ils ont réaffirmé l'importance qu'ils attachent au respect absolu du droit de demander l'asile. L'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne garantit le droit d'asile « dans le respect des règles de la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et du protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés et conformément au traité instituant la Communauté européenne ». Si la Charte n'est toujours pas dotée d'une valeur juridique contraignante, elle ne représente pas moins l'expression des traditions constitutionnelles et des obligations internationales communes des Etats membres.

Il en résulte que l'asile relève d'un régime différent de l'immigration. L'asile présente des causes et des solutions radicalement distinctes de celles qui conduisent à la migration. Par conséquent, le droit d'asile doit être impérativement respecté en toute circonstance, indépendamment de la situation économique ou sociale du pays d'accueil ou des vicissitudes de sa politique d'immigration. La distinction entre asile et immigration doit se traduire par des législations distinctes et des discours politiques en direction de l'opinion publique qui doivent différencier clairement les deux situations. Le Conseil de Tampere avait résumé cette approche en soulignant qu'asile et immigration étaient liés mais distincts. Force est de constater que les bonnes intentions de Tampere n'ont pas été suivies d'effets et qu'asile et immigration sont de plus en plus confondus dans la réalité et dans le discours politique.

Après les attentats du 11 septembre 2001, le discours prend un aspect plus sécuritaire. Le Conseil européen de Séville de juin 2002, consacré en grande partie à la lutte contre le terrorisme, appelle à mettre en place des mécanismes propres à empêcher les abus du droit d'asile et à faire en sorte que le retour des personnes dont la demande d'asile a été refusée se fasse le plus rapidement possible. La proposition britannique de 2003, reprise par l'Allemagne et l'Italie en 2004, visant à traiter les demandes d'asile à l'extérieur de l'Union européenne, marque une rupture symbolique avec la tradition d'accueil de l'Europe.

Le programme de La Haye de novembre 2004, qui prévoit, d'ici 2010, l'instauration d'un système d'asile européen commun, introduit une dimension externe à la politique communautaire de l'asile et la place plus nettement dans la politique de gestion des flux migratoires. La réduction de l'immigration prend le pas sur le respect des engagements internationaux. L'asile devient un flux migratoire parmi d'autres, bien que la marge de manœuvre des Etats soit davantage encadrée par des normes juridiques contraignantes.

France terre d'asile ne peut que se réjouir et soutenir la présente initiative de la Commission européenne. Elle offre à l'asile l'opportunité de revenir dans l'agenda de l'Union européenne.

Cette consultation publique, qui s'inscrit dans les objectifs du programme de La Haye, intervient à l'issue de la première phase d'harmonisation du droit d'asile en Europe, dont nous attendons toujours l'évaluation. En dépit de la forte baisse de la demande d'asile dans l'Union européenne depuis 2000, dont on peut s'interroger sur les causes, les Etats membres n'ont su adopter une approche équilibrée. L'Union européenne, contrainte par les compétences attribuées par l'article 63 du Traité instituant la Communauté européenne, a adopté des normes minimales. Or, sur de nombreux points, on a observé une dégradation des standards de protection et une véritable course vers le bas des Etats européens. Loin d'atteindre un objectif d'harmonisation des systèmes d'asile, le régime d'asile européen présente aujourd'hui une image de désordre.

Dans ce contexte, France terre d'asile est bien entendu favorable à une harmonisation plus poussée des conditions d'exercice du droit d'asile dans l'Union européenne dans la mesure où elle poursuit un objectif de renforcement des standards de protection et de respect absolu des obligations internationales des Etats membres. Ces deux conditions constituent les lignes directrices de la présente contribution.

1. Les instruments législatifs

- Le traitement des demandes d'asile

La Convention de Genève relative au statut des réfugiés laisse les Etats contractants libres de fixer la procédure de détermination de la qualité de réfugié. Ces dernières années, tous les Etats membres de l'Union européenne ont procédé à des réformes de leur système d'asile, qui, si elles sont à l'origine d'une convergence des politiques et des pratiques, sont surtout caractérisées par un affaiblissement des garanties de procédure.

Dans ce contexte, la directive 2005/85/CE relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres (directive procédure) n'a pas réussi à harmoniser les procédures de traitement des demandes d'asile. Les Etats ont voulu sauvegarder la marge d'appréciation conférée par la Convention de Genève. Cette directive souligne la réticence à s'engager sur des standards procéduraux contraignants. La complexité des dispositions de la directive, la confusion entre la recevabilité et l'examen au fond des demandes, la multiplicité des procédures et des dérogations autorisées entraînent des risques non négligeables de violations des obligations internationales des Etats membres, notamment du principe de non refoulement.

Le régime d'asile européen commun doit instaurer une procédure de traitement des demandes d'asile juste et équitable sur l'ensemble du territoire communautaire, qui implique l'adoption de normes communes, contraignantes et protectrices. L'efficacité nécessaire de la procédure d'asile ne peut se faire au détriment des droits des demandeurs d'asile.

Comment mettre en place une procédure d'asile commune? Quels sont les aspects qui pourraient faire l'objet d'un rapprochement plus poussé des législations?

Un rapprochement des législations nationales est nécessaire sur plusieurs aspects de la procédure d'asile peu couverts par la directive procédure.

Les procédures de recours

La directive procédure s'intéresse peu aux procédures de recours. Les garanties reconnues ne concernent que les procédures en premier ressort. Or, la phase de recours occupe une place non moins importante dans la procédure d'asile. Dans de nombreux pays, notamment en France, la majorité des protections accordées résultent d'une décision de l'instance de recours.

Les principes devant régir cette phase de la procédure d'asile sont bien établis en Europe. Ils résultent du droit à un recours effectif et à accéder à un tribunal impartial tel que reconnu par les principes généraux du droit communautaire et proclamé par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Ce droit comporte plusieurs garanties qu'il est nécessaire d'appliquer à la procédure d'asile par la voie normative.

- La nature et les compétences de l'instance de recours

Le caractère juridictionnel de l'instance de recours doit être expressément reconnu. Conformément à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, le demandeur d'asile doit être entendu par un tribunal impartial et indépendant, établi préalablement par la loi. L'indépendance de la juridiction s'entend autant à l'égard des autorités de l'Etat membre que de l'autorité compétente en première instance dont elle contrôle les décisions. Ainsi, si l'article 8§3 de la directive procédure prévoit que la juridiction peut avoir accès aux informations générales sur les pays d'origine par le biais de l'autorité responsable en premier ressort, l'autorité de recours ne doit pas dépendre uniquement de ces sources d'information et doit pouvoir construire sa propre appréciation de la situation dans le pays d'origine.

Il convient de préciser la compétence de l'instance de recours. L'article 39 de la directive procédure dispose que peuvent faire l'objet d'un recours juridictionnel les décisions de rejet d'une demande d'asile, les décisions d'irrecevabilité, les décisions prises à la frontière, les décisions de ne pas poursuivre l'examen d'une demande ultérieure, les décisions de refus d'entrée sur le territoire et les décisions de retrait du statut de réfugié. Il n'est pas précisé si tous ces recours doivent être introduits devant le même tribunal. Il s'agit pourtant de la solution qui doit être préconisée. En effet, le contentieux de l'asile est un des plus complexe. Il nécessite à la fois des connaissances approfondies sur les pays d'origine ainsi qu'une approche prenant en considération la dimension interculturelle et les traumatismes subis par le demandeur d'asile. La procédure d'asile ne peut être ni inquisitoire, à l'instar des procédures judiciaires, ni totalement écrite, telles les procédures administratives. Pour ces raisons, nous pensons qu'une juridiction spécialisée dans l'examen des recours relatifs à l'asile, ou à défaut des juges spécialisés au sein d'un tribunal ayant un champ de compétence plus vaste, est nécessaire pour une bonne appréciation des craintes de persécution.

Enfin, il est important que l'instance de recours ne soit pas un seul juge de la légalité de la décision de l'autorité de première instance. La juridiction doit pouvoir substituer sa propre appréciation des besoins de protection du demandeur d'asile à celle de l'autorité responsable en premier ressort au lieu de renvoyer le dossier à cette dernière. Elle doit pouvoir accorder une protection internationale sur la base des éléments présentés devant elle et ne pas se limiter au dossier tel qu'il a été présenté en première instance.

- L'accès à la juridiction d'appel

Le droit à un recours effectif est garanti par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il a également la valeur de principe général du droit communautaire et est reconnu par l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Les conditions de saisine de la juridiction d'appel doivent être précisées dans le cadre d'une norme communautaire qui restreint la marge d'appréciation des Etats dans ce domaine. L'Union européenne doit fixer un délai minimum permettant de garantir les droits de la défense. Un délai d'introduction d'un mois conférerait au demandeur d'asile les moyens nécessaires pour préparer convenablement son recours. De même, les conditions de saisine ne doivent pas être enfermées dans un formalisme excessif. Ainsi, lorsque le recours ne peut être introduit dans la langue du demandeur d'asile, ce dernier doit pouvoir accéder à un interprète.

Le caractère suspensif du recours est un élément important du droit à un recours effectif. La Cour européenne des droits de l'homme a reconnu à plusieurs reprises le droit de se maintenir sur le territoire de l'Etat contractant jusqu'à ce qu'une décision finale soit adoptée sur une requête portant sur un droit garanti par la Convention¹. Il est donc essentiel que le demandeur d'asile puisse rester sur le territoire de l'Etat membre jusqu'à ce que la juridiction d'appel statue sur son recours que ce soit dans le cadre d'une procédure normale que dans le cadre d'une procédure accélérée. Une décision du 1^{er} juin 2007² de la Commission des recours des réfugiés montre bien à quelle situation kafkaïenne a conduit la suppression du recours suspensif en France. Dans cette décision, la juridiction d'appel française a considéré que l'article 1A2 de la Convention de Genève et l'article 2 de la directive n° 2004/83/CE du 29 avril 2004 implique « que tout demandeur d'asile sollicitant leur application se trouve nécessairement en dehors de son pays d'origine ». Par conséquent, lorsque le demandeur d'asile est renvoyé dans son pays d'origine dans les cas où le recours est non suspensif, la juridiction d'appel ne peut statuer sur sa demande. Il en résulte que l'absence de recours suspensif revient à supprimer *de facto* l'existence d'un recours et entraîne un risque de violation du principe de non refoulement.

- Le déroulement de la procédure juridictionnelle

Selon l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux, « toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter ; une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice ». Etant donné la complexité du contentieux de l'asile, les demandeurs d'asile doivent pouvoir bénéficier de l'aide juridictionnelle sur la seule condition de ressources.

¹ Voir notamment la décision Conka contre Belgique du 5 février 2002. Cette décision a été confirmée par la décision Gebremedhin contre France du 26 avril 2007.

² CRR, SR, 1^{er} juin 2007, 573524, A.

La procédure d'asile est caractérisée par l'importance de la parole du demandeur d'asile pour une construction objective de la conviction des juges. Le demandeur d'asile doit donc pouvoir être systématiquement entendu, dans la langue de son choix, au cours d'une audience publique, sauf lorsque le huis clos s'impose pour des raisons liées au récit du requérant. De même, le rapport d'instruction ou les conclusions du juge devraient être traduits dans une langue que le demandeur d'asile comprend.

Il est essentiel d'imposer la collégialité des formations de jugement et de ne pas laisser un juge statuer seul sur une demande d'asile dans la mesure où le rejet est susceptible d'avoir des conséquences irréversibles sur les droits et libertés du requérant. Les possibilités de rejet par ordonnance, c'est-à-dire adopté sans audience par un juge seul, doivent être réduites aux cas d'irrecevabilités manifestes ; les recours ne présentant aucun élément sérieux susceptible de remettre en cause la décision de l'autorité responsable en premier ressort doivent être examinés à l'issue d'une audience permettant au demandeur d'asile de présenter ses craintes de persécution.

Le recours doit être examiné dans un délai raisonnable : une bonne procédure est une procédure rapide. Les Etats doivent accorder les moyens humains, matériels et financiers permettant aux instances de recours de statuer dans les délais les plus brefs. Toutefois, la réduction du délai de traitement de la demande d'asile ne peut se faire au détriment de la qualité de la procédure, du principe du contradictoire et des droits de la défense. Par exemple, la Commission des recours des réfugiés considère que le respect du contradictoire et le traitement efficace du recours imposent un délai incompressible de 133 jours. Il serait plus approprié de laisser à la juridiction de recours le soin de définir le rythme de traitement des affaires en fonction de leur degré de complexité ou d'urgence.

Le juge de l'asile doit se forger une intime conviction sur la crédibilité du récit qui doit témoigner d'une certaine cohérence au regard d'informations objectives sur la situation dans le pays d'origine et d'éléments suffisamment étayés et sincères pour justifier de la crainte de persécution. On ne peut exiger du demandeur d'asile qu'il apporte la preuve de ses persécutions. De même, le doute doit toujours bénéficier au demandeur d'asile.

Les décisions de la juridiction de recours doivent être motivées en fait et en droit. La motivation en fait devrait préciser quelles réponses ont paru insuffisantes, peu convaincantes et contradictoires avec la situation dans le pays et avec d'autres déclarations. Elle doit également déterminer les critères fondant la remise en cause du caractère authentique des documents présentés.

L'asile en rétention

La directive procédure n'aborde que de manière cursive la rétention des demandeurs d'asile. Les motifs et les conditions de détention seront traités dans le cadre des conditions d'accueil des demandeurs d'asile. En ce qui concerne la procédure d'asile, il est essentiel que le demandeur d'asile privé de sa liberté bénéficie de l'ensemble des garanties définies par les normes communautaires. Il doit donc pouvoir accéder à un conseil juridique, à un interprète, être entendu par l'autorité responsable en première instance et bénéficier d'un recours suspensif. Dans la mesure où la durée de la privation de liberté doit forcément être limitée, on peut se demander si une telle procédure d'asile permet de respecter le droit à une

procédure équitable. L'Union européenne doit se poser sérieusement cette question au moment où l'enfermement des demandeurs d'asile se développe sur le continent.

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?

Pour France terre d'asile, une bonne procédure est une procédure rapide, équitable et assurant les droits de la défense. Elle doit trouver un équilibre entre efficacité et équité. Or, les normes minimales énoncées par la directive procédure visent davantage à dissuader les demandeurs d'asile et à s'assurer que les déboutés soient éloignés. Par conséquent, le régime d'asile européen commun doit surtout améliorer les garanties de protection.

France terre d'asile rappelle son attachement à l'examen individuel et approfondi de chaque cas et son hostilité à toutes procédures bâclées ou expéditives, qui privent les demandeurs d'asile d'un examen au fond dans des conditions normales et accroissent les inégalités entre eux.

Pour que la procédure d'asile soit réellement équitable et effective, plusieurs aspects de la directive procédure doivent être renforcés. Les principes du droit à une bonne administration tels qu'ils sont énoncés dans l'article 41 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne devraient pouvoir s'appliquer à la procédure d'asile même si le champ d'application de cette disposition est restreint aux organes et institutions de l'Union. Ce droit comporte :

- le droit de toute personne d'être entendue avant qu'une mesure individuelle qui l'affecterait défavorablement ne soit prise à son encontre ;
- le droit d'accès de toute personne au dossier qui la concerne, dans le respect des intérêts légitimes de la confidentialité et du secret professionnel et des affaires ;
- l'obligation pour l'administration de motiver ses décisions.

L'accès à la procédure d'asile

L'article 35§3 de la directive procédure prévoit certaines garanties pour le déroulement de la procédure à la frontière : autorisation de rester à la frontière, information immédiate des droits et obligations, droit à un interprète, droit à un conseil juridique, droit à un représentant pour les mineurs non accompagnés, droit à un entretien avec une personne possédant une connaissance appropriée du droit d'asile. L'autorité responsable doit motiver en droit et en fait sa décision de refus d'entrée sur le territoire.

Aucun principe de droit international n'exonère les Etats de leurs responsabilités à la frontière ou dans la zone de transit. Les demandeurs d'asile doivent donc bénéficier des mêmes standards que ceux se trouvant sur le territoire de l'Etat membre. Plus particulièrement, plusieurs garanties doivent être affirmées.

- L'interdiction des contrôles passerelles : les contrôles à la sortie des avions se multiplient en France en dehors de tout contrôle associatif. Il est donc extrêmement difficile de s'assurer que les demandeurs d'asile ont la possibilité d'accéder à la procédure à la frontière.
- Les demandeurs d'asile à la frontière doivent pouvoir accéder à un médecin.

- La notification des droits et des informations doit se faire à tous les stades de la procédure dans une langue qu'ils comprennent.
- Le HCR ou les ONG doivent pouvoir maintenir une présence permanente à la frontière et disposer des moyens pour assumer une fonction d'assistance sociale et juridique.
- Une autorité judiciaire doit pouvoir contrôler fréquemment les motifs et les conditions de privation de liberté.
- L'appréciation de la recevabilité des demandes d'asile présentées à la frontière ne devrait pas aller au-delà de l'évaluation du simple caractère « manifestement infondé » de la demande. Ce caractère pouvant être défini comme suit : la demande d'asile est en dehors du champ d'application du droit d'asile. Il ne doit pas être procédé à un examen au fond des craintes de persécution.
- Le demandeur d'asile doit disposer d'un recours suspensif devant un juge conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme³.

Par ailleurs, l'accès à l'autorité responsable du traitement de la demande doit être le plus simple possible. Il doit être mis à la disposition du demandeur d'asile qui vient d'arriver sur le territoire une notice d'information, traduite dans toutes les langues utiles, sur la procédure d'asile et indiquant les coordonnées du HCR et des ONG pouvant orienter et accompagner les demandeurs d'asile. Le recours à un interprète doit être prévu pour les actes constitutifs du dossier de demande d'asile. Un dossier incomplet ne doit pas faire l'objet d'un refus d'enregistrement. Au contraire, l'autorité responsable en premier ressort doit adresser un courrier précisant les pièces manquantes. Enfin, les délais pour saisir l'autorité responsable ne doivent pas être trop courts afin de ne pas exclure des demandeurs du système de protection internationale pour des questions de forme.

L'examen de la demande d'asile par l'autorité compétente en premier ressort

L'efficacité de la procédure d'asile ne se mesure pas uniquement au regard de la rapidité du traitement des demandes de protection mais également au regard de la qualité du processus décisionnel, qui permet d'éviter des recours systématiques contre les décisions adoptées en première instance ainsi qu'un allongement du délai de traitement et des coûts supplémentaires.

La qualité de la procédure d'asile signifie qu'il faut revenir sur tout traitement accéléré des demandes d'asile en première instance, qui ne permet pas un réel examen individuel et approfondi des craintes de persécution. L'article 23§4 de la directive autorise les Etats membres à procéder à un examen accéléré dans un nombre de cas quasi illimités.

De même, la directive procédure permet de se passer d'un entretien pour un nombre important de motifs, notamment lorsque les faits ne sont pas pertinents ou lorsque les déclarations sont incohérentes. C'est justement dans ces cas que l'entretien est essentiel pour permettre de revenir sur ces incohérences. Le Comité des Nations unies contre la torture a rappelé à plusieurs reprises, que l'on ne peut espérer un discours parfaitement cohérent des victimes de torture, surtout quand elles souffrent d'un syndrome de stress post-traumatique.

Par conséquent, tous les demandeurs d'asile doivent être convoqués pour un entretien. De plus, l'autorité responsable en premier ressort doit faire preuve de souplesse dans l'appréciation des motifs de non-présentation des demandeurs d'asile aux entretiens.

³ Décision Gebremedhin contre France du 26 avril 2007.

L'autorité responsable en premier ressort doit accorder un délai d'au moins deux semaines aux demandeurs d'asile qui ne se sont pas présentés à l'entretien, afin de leur laisser le temps de justifier leur absence. Dans les cas où le demandeur n'est pas en état ou en mesure d'être interrogé en raison de circonstances durables et indépendantes de sa volonté, l'administration doit suspendre l'instruction de la demande.

Les conditions dans lesquelles une personne énonce sa demande d'asile représentent un facteur déterminant pour l'examen loyal et objectif de son dossier et la décision qui en résultera. Seule l'instauration d'un climat de confiance peut favoriser l'expression la plus libre et la plus sincère du demandeur d'asile. L'agent doit bénéficier d'une formation sur les techniques d'entretien, qui seules permettent la libération de la parole, ainsi qu'une formation sur l'interculturalité. L'agent doit bénéficier d'une formation relative aux psycho-traumatismes liés à des actes de torture. De plus, lorsque les demandeurs allèguent avoir été victimes de torture et de mauvais traitements, ils doivent bénéficier de conditions particulières d'audition, notamment de l'accompagnement d'une personne de leur choix, qui permettent la formulation des traumatismes et des sévices subis. L'entretien doit inclure une période de libre expression du demandeur d'asile. Les compétences des interprètes utilisés pour les entretiens doivent être vérifiées dans le cadre d'un examen de compétences ou d'un concours.

L'autorité compétente doit se forger une intime conviction sur la crédibilité du récit qui doit témoigner d'une certaine cohérence au regard d'informations objectives sur la situation dans le pays d'origine et d'éléments suffisamment étayés et sincères pour justifier de la crainte de persécution. On ne peut exiger du demandeur d'asile qu'il apporte la preuve de ses persécutions. De même, le doute doit toujours bénéficier au demandeur d'asile.

La décision doit être motivée en fait et en droit. La motivation en fait devrait préciser quelles réponses ont paru insuffisantes, peu convaincantes et contradictoires avec la situation dans le pays. La motivation doit également déterminer les critères fondant la remise en cause du caractère authentique des documents présentés.

Au nom du principe du contradictoire dans le cadre de la procédure de recours, le compte-rendu d'entretien doit être dactylographié, le plus objectif et le plus complet possible. Doivent notamment figurer les questions posées et les réponses apportées, la date et la durée de l'entretien ainsi que la langue dans laquelle il a été conduit, avec ou sans la présence d'un interprète. Il doit être systématiquement envoyé au demandeur, et le cas échéant à son conseil, avec la décision de rejet, sans que le demandeur d'asile n'ait à le demander.

L'accompagnement du demandeur d'asile au cours de la procédure

Pour garantir un bon déroulement des entretiens et un meilleur respect des droits du demandeur d'asile, il est préférable que le demandeur puisse se faire assister pendant toute sa durée par une personne de son choix ou par un avocat.

La directive 2003/9/CE relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres ne précise pas que les ONG et, dans certains pays, les structures d'accueil gérées par des ONG ont une fonction d'assistance juridique. Cette directive ne cite, à ce sujet, que les agents du HCR et les conseillers juridiques des demandeurs d'asile. Bien que les demandeurs d'asile ne se verront plus opposer leur entrée irrégulière comme motif d'exclusion de l'aide juridictionnelle, cette fonction d'assistance

juridique des structures d'accueil demeure pertinente, notamment parce que l'assistance judiciaire n'est pas encore étendue à la phase administrative du traitement de la demande d'asile. Cette assistance juridique doit être gratuite.

Selon l'article 21§1)c) de la directive procédure, le HCR doit pouvoir donner son avis relativement à chaque demande d'asile et à tout stade de la procédure. L'exemple français mérite d'être souligné : le HCR siège au sein de la juridiction d'appel et contribue à garantir une application des conventions conforme aux intentions de leurs auteurs.

Il serait utile de préciser que le demandeur d'asile peut à cette fin saisir lui-même le HCR. De plus, si l'autorité responsable en premier ressort décide de ne pas suivre l'avis du HCR, elle doit motiver spécialement sa décision. Enfin, l'Union européenne doit augmenter sa contribution au financement du HCR pour lui permettre de remplir ses missions.

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

Conformément aux articles 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et à l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les Etats membres doivent garantir un examen individuel des demandes d'asile. La garantie d'un examen individuel des demandes passe par une analyse sérieuse de chaque cas. Ainsi, les notions de pays d'origine sûr, de pays tiers sûr et de pays européen sûr, qui reposent sur des postulats généraux de sécurité, risquent d'affaiblir voire de supprimer *de facto* ces garanties en permettant un examen accéléré, l'absence d'entretien obligatoire et un recours non suspensif. Par ailleurs, il convient de rappeler qu'aucun Etat n'est à l'abri d'éventuelles dérives en ce qui concerne le respect des droits de l'homme.

La notion de pays d'origine sûr

France terre d'asile s'est toujours opposée au concept de pays d'origine sûr, notamment du fait de son incompatibilité avec l'article 3 de la Convention de Genève, qui interdit de l'appliquer en discriminant entre les demandeurs d'asile selon des critères liés à la race, à la religion ou au pays d'origine. L'appréciation du risque de persécution dans le pays d'origine doit rester une prérogative des instances de détermination des besoins de protection, qui sont les seuls à pouvoir définir la priorité d'examen des dossiers en fonction de leur degré de difficulté et non en fonction du pays d'origine.

Par ailleurs, la possibilité offerte par la directive procédure de juxtaposer les listes nationales avec la liste communautaire aboutira à des différences de traitement encore plus grandes entre les demandeurs d'asile en fonction du pays d'asile, qui ne favorisera pas l'établissement d'un régime d'asile commun en Europe.

Il est nécessaire de préciser davantage les critères se trouvant dans l'annexe II de la directive procédure. De plus, lorsque l'Union européenne inscrira un pays sur la liste commune des pays d'origine sûrs, elle devra motiver sa décision notamment en citant les sources d'informations sur les pays d'origine consultés et en reprenant un par un les critères de la définition du pays d'origine sûr. La Cour de justice des Communautés européennes pourrait être déclarée compétente pour contrôler l'exactitude de cette motivation.

Les notions de pays tiers sûr et de pays européen sûr

France terre d'asile a toujours exprimé son opposition à la notion de pays tiers sûr qui remet en cause le caractère individuel du droit d'asile, qui doit pouvoir s'exercer par toute personne dans tout pays. La notion de pays tiers sûr a une dimension externe évidente ; elle vise à détourner les demandeurs d'asile du territoire communautaire et à transférer la responsabilité de leur accueil à des pays tiers. La notion de pays tiers sûr résulte de celle de premier pays d'asile, qui signifie que le demandeur d'asile a effectivement obtenu une protection dans un pays tiers. Elle a été modifiée pour s'affranchir d'examiner les besoins de protection de demandeurs d'asile qui auraient pu être protégés dans un pays tiers. Cette notion est, par ailleurs, plus souvent utilisée pour démontrer qu'une demande est faible que pour souligner qu'une protection est disponible ailleurs.

Les critères définis par la directive procédure ne sont pas suffisants. Les garanties relatives au traitement du demandeur d'asile sont en deçà de ce qui est exigé par la Convention de Genève puisque seules les menaces contre la vie ou la liberté sont évaluées par l'Etat membre. Il conviendrait de s'assurer que l'Etat respecte effectivement les différents instruments de défense des droits de l'homme, au premier rang duquel l'interdiction de la torture et peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il reconnaît aux réfugiés l'ensemble des droits proclamés par la Convention de Genève. Enfin, si la directive prévoit la possibilité d'attaquer l'application du principe de pays tiers sûr en introduisant un recours juridictionnel contre la décision d'irrecevabilité, le recours n'a pas obligatoirement un effet suspensif conformément à l'article 39§3. Comme nous l'avons déjà indiqué, le recours doit être suspensif dans toute circonstance dans la mesure où le risque que le demandeur d'asile soit victime de persécution ou d'une autre menace grave n'est pas nul.

Les garanties relatives à l'accès à une procédure d'asile sont également insuffisantes. Le lien de connexion entre le demandeur d'asile et le pays tiers n'est pas défini : le simple transit par un pays tiers ne semble pas suffisant pour établir ce lien. L'Etat membre n'a pas à informer le pays tiers sûr puis à attendre une acceptation explicite de sa responsabilité, comme cela se fait dans le cadre du système Dublin. Il n'est pas non plus exigé du pays par lequel le demandeur d'asile a transité, et vers lequel il risque d'être renvoyé, de s'engager à examiner la demande d'asile de l'intéressé. Enfin, l'Etat membre n'a pas à se pencher sur les garanties procédurales d'examen de la demande d'asile, sur la levée de la clause géographique et sur l'interprétation des conditions d'accès à la protection.

Les mêmes critiques s'appliquent dans une large mesure à la notion de pays européen sûr. L'objet de ce principe est de constituer un cordon de sécurité autour de l'Union européenne qui empêcherait tout demandeur d'asile d'entrer sur le territoire communautaire par la voie terrestre. Il a vocation à s'appliquer à des pays telles que la Biélorussie, la Russie, la Serbie, la Moldavie ou la Turquie. Or, on peut raisonnablement douter, au regard des rapports du Conseil de l'Europe et des ONG, que ces Etats répondent effectivement aux critères de la directive. La même interrogation prévaudrait pour la Suisse dont la dernière loi n'est pas conforme à la Convention de Genève.

Quelle forme devrait prendre une procédure unique obligatoire?

France terre d'asile s'est toujours prononcée en faveur d'une procédure unique pour le traitement des demandes de statut de réfugié et de protection subsidiaire. Elle présente l'avantage de la simplification de la procédure et permet l'application des garanties de

procédure à toute personne sollicitant la protection d'un Etat membre de l'Union européenne.

Cependant, cela nécessite de :

- rappeler le caractère prioritaire de la Convention de Genève, qui ne doit pas faire l'objet d'une interprétation restrictive ;
- définir plus précisément les champs d'application respectifs du statut de réfugié et de la protection subsidiaire ;
- motiver, dans le cas de l'octroi de la protection subsidiaire, les raisons pour lesquelles le statut de réfugié n'a pas été reconnu ;
- reconnaître la possibilité d'exercer un recours contre la décision d'octroi de la protection subsidiaire aux fins de bénéficier du statut de réfugié sans que cela n'aboutisse à remettre en cause le bénéfice de la protection subsidiaire.

L'article 4 de la directive procédure dispose qu'une seule et même autorité doit être compétente pour l'ensemble du traitement de la demande d'asile. Cependant, il est prévu de multiples dérogations, notamment pour la procédure à la frontière, en vue de la détermination de l'Etat membre responsable de l'examen de la demande d'asile, pour des questions de sécurité, pour l'examen des demandes ultérieures et en vue de l'application de la notion de pays tiers sûr. L'intervention de l'autorité responsable de la demande d'asile dans ces domaines participerait également à la constitution de la procédure unique obligatoire.

- Les conditions d'accueil des demandeurs d'asile

Comme cela a déjà été indiqué plus haut, les conditions dans lesquelles une personne énonce sa demande d'asile représentent un facteur déterminant pour l'examen loyal et objectif de son dossier et la décision qui en résultera. A cet égard, les conditions d'accueil des demandeurs d'asile sont essentielles. En effet, un demandeur d'asile bénéficiant d'un hébergement et des conditions d'existence suffisantes pourra se consacrer à la préparation de sa demande d'asile sans se préoccuper de l'endroit où il va dormir et comment il va se nourrir et se soigner.

L'exemple français souligne que les demandeurs d'asile hébergés dans un centre d'accueil, dans lequel ils bénéficient d'un accompagnement social et juridique spécialisé, ont plus de chances d'accéder à une protection internationale. L'expérience quotidienne de France terre d'asile montre des différences considérables entre les taux de reconnaissance de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra), instance compétente en premier ressort en France, et les taux de reconnaissance des demandeurs d'asile hébergés dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile. Par conséquent, l'accès de tous les demandeurs d'asile à des conditions d'accueil dignes et suffisantes se présente également comme une condition d'égalité devant la procédure d'asile.

L'égalité de traitement est aujourd'hui inexistante au sein de l'Union européenne. De Malte, où les demandeurs d'asile sont détenus dans des conditions inhumaines, à la Suède, dont le système d'accueil est aujourd'hui sous tension du fait de l'afflux massif des réfugiés irakiens, et sans que les Etats fassent preuve de solidarité à l'égard de ces deux pays, un demandeur d'asile est reçu d'une façon dissemblable selon le pays de l'Union dans lequel il se retrouve. Le système Dublin n'a fait que mettre en évidence l'échec du processus d'harmonisation.

Certes, on peut admettre que les traditions d'accueil varient d'un Etat à l'autre. Par exemple, en France, le mouvement associatif est un acteur historique et majeur qui depuis 1974 a largement contribué à l'accueil et à l'accompagnement des demandeurs d'asile et des réfugiés. Aujourd'hui, ce sont les associations qui gèrent les plates-formes de premier accueil des demandeurs ainsi que les centres d'hébergement des demandeurs d'asile dans lesquels ils bénéficient d'un suivi social mais également d'une aide juridique pour la procédure d'asile.

Toutefois, si la gestion de l'accueil peut différer d'un Etat à l'autre, les standards se doivent d'être communs à l'ensemble de l'Union européenne.

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?

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

La directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres (directive accueil) n'offre pas les conditions nécessaires à un rapprochement des conditions d'accueil des demandeurs d'asile. Toutefois, il est vrai qu'un pas important serait franchi si l'Union européenne faisait respecter les dispositions de la directive par tous les Etats membres. Il est également vrai que l'amélioration des conditions d'accueil nécessite, pour certains pays, une augmentation conséquente des moyens humains, techniques et financiers.

La voie législative n'en demeure pas moins essentielle pour s'assurer que chaque Etat est en mesure de prendre en charge les demandeurs d'asile dans des conditions dignes et suffisantes. Ce droit doit s'appliquer sans distinction à tous les demandeurs d'asile, que ce soit aux personnes qui sollicitent la protection subsidiaire dans les pays qui n'ont pas encore adopté une procédure unique, ou les personnes qui n'ont pas été admises au séjour au regard des règles nationales. Ainsi, en France, ce sont environ 30 % des demandeurs d'asile qui sont exclus du dispositif national d'accueil parce que leur demande est examinée dans le cadre de la procédure accélérée. De même, l'Union européenne doit expressément reconnaître que les personnes en attente d'un transfert dans un Etat membre en application du Règlement Dublin doivent bénéficier des conditions matérielles d'accueil. En effet, le droit communautaire ne leur dénie pas la qualité de demandeur d'asile et ils devraient donc accéder aux solutions d'hébergement, à l'accompagnement et aux droits afférents à cette qualité pendant la procédure Dublin.

Un rapprochement des conditions matérielles d'accueil devrait intervenir dans les domaines suivants.

L'hébergement et les allocations financières des demandeurs d'asile

Les Etats membres doivent proposer une offre d'hébergement à tous les demandeurs d'asile qui le souhaitent, quel que soit le stade de la procédure auquel ils se trouvent et quel que soit la procédure dans laquelle leur demande est examinée. L'obligation de moyens reposant sur les Etats en vertu de l'article 13§1 de la directive accueil doit être renforcée. Ainsi, les Etats

doivent permettre l'accès aux conditions matérielles d'accueil dès le dépôt de la demande. Lorsque le demandeur d'asile ne peut accéder à l'hébergement immédiatement, les Etats doivent verser une allocation minimale permettant de se loger et de se nourrir le temps de bénéficier d'un toit.

Les centres d'hébergement de petite taille en milieu ouvert doivent être privilégiés. Ces centres offrent un hébergement dans des logements individuels diffus dans les villes. L'expérience de France terre d'asile montre que de tels logements évitent la stigmatisation et facilitent l'insertion.

Enfin, une somme d'argent doit être allouée aux demandeurs d'asile qui ne bénéficient pas d'un hébergement. L'allocation doit être au moins égale au revenu minimum du pays d'accueil et adaptée à la composition de la famille. Par ailleurs, l'allocation financière est préférable à la fourniture de bons ou de tickets.

Les droits sociaux des demandeurs d'asile

Outre l'hébergement et l'allocation financière, les demandeurs d'asile doivent bénéficier de certains droits sociaux. Le premier de ces droits est l'accès aux services de santé. Selon l'article 15 de la directive accueil, les Etats ont uniquement l'obligation de prévoir l'accès aux soins urgents et aux traitements essentiels des maladies. L'Union européenne devrait aller plus loin et reconnaître aux demandeurs d'asile le bénéfice d'une couverture médicale complète permettant, notamment, de prendre en charge les pathologies lourdes dont sont victimes certains demandeurs d'asile.

Nous nous réjouissons des garanties prévues par la directive relatives à la scolarisation des mineurs. Il conviendrait de préciser que les Etats membres doivent prévoir des classes adaptées de mise à niveau pour les mineurs, en particulier pour ceux qui n'ont pas été scolarisés dans leur pays ou qui ne parlent pas la langue du pays d'accueil.

De même, les Etats membres doivent prévoir l'apprentissage de la langue du pays d'accueil, qui, si elle permet de préparer l'insertion en cas de succès de la demande d'asile, facilite également les démarches afférentes à la procédure d'asile.

Certains demandeurs d'asile vivent en situation d'errance résidentielle, ce qui peut avoir des conséquences sur le bon déroulement de la procédure d'asile. Par conséquent, les Etats devraient mettre en place un dispositif de domiciliation postale gratuite pour les demandeurs qui n'ont pas encore accédé à un centre d'hébergement ou qui n'ont pu ou n'ont voulu bénéficier d'un hébergement. Enfin, l'ouverture d'un compte bancaire ne doit pas être interdit aux demandeurs d'asile.

L'accompagnement social et juridique

L'accompagnement social et juridique fait pleinement partie des conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile. Celui-ci doit être proposé à tout demandeur d'asile ; il doit concerner autant les demandeurs d'asile hébergés que ceux qui ne le sont pas.

L'accompagnement comprend :

- un appui juridique pour la constitution du dossier de demande d'asile dès les premières étapes de la procédure ;

- un suivi social tout au long de la procédure incluant notamment l'aide à la scolarisation des enfants, l'ouverture de la couverture médicale et autres droits sociaux ;
- un service d'interprétariat et de traduction pris en charge par l'Etat qui permet un meilleur accès aux renseignements relatifs au demandeur et la traduction des éléments du dossier de la demande d'asile.

L'accompagnement doit être dispensé par du personnel qualifié et spécialisé. Il convient de souligner le rôle déterminant que jouent les ONG dans l'accompagnement des demandeurs d'asile au cours de la procédure. Bien qu'elles disposent de moyens et de missions variables selon les pays, les ONG offrent une assistance indépendante et spécialisée permettant de construire une relation de confiance avec les demandeurs d'asile. La fonction d'assistance juridique des ONG a déjà été évoquée dans la partie relative au traitement des demandes d'asile. Cette fonction n'est pas moins importante concernant le suivi social : la société civile a notamment l'avantage de proposer un accompagnement détaché de tout objectif de maintien sous contrôle des demandeurs, qui est un aspect de l'accueil prenant une dimension inquiétante en Europe.

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 accueil a causé un durcissement des règles d'accès au marché du travail en Europe. Si l'on peut comprendre que les Etats se soucient de l'éventuel appel d'air que pourrait constituer l'ouverture du marché du travail aux demandeurs d'asile, plusieurs éléments démontrent que cette solution est contre-productive. En premier lieu, l'exercice d'un travail est le meilleur garant d'une insertion réussie dans la société d'accueil et le temps travaillé pendant la demande d'asile est autant de temps gagné une fois la protection reconnue. Deuxièmement, le travail permet une meilleure autonomisation des demandeurs d'asile et les rend moins dépendants de l'aide sociale d'Etat. Enfin, les demandeurs d'asile qui travaillent peuvent participer financièrement à leur prise en charge, ce qui permet de réduire le coût de l'accueil.

Par conséquent, les Etats devraient accorder une autorisation de travail aux demandeurs d'asile après six mois de procédure et leur faciliter l'accès à la formation linguistique et professionnelle dès l'arrivée sur le territoire d'accueil. En tout état de cause, même si la demande d'asile est rejetée, ces investissements ne seraient pas perdus pour l'Europe et pour son rayonnement international. Dans une optique de codéveloppement partagé entre le Nord et le Sud, il est avisé de former les demandeurs d'asile et de leur permettre d'acquérir des compétences pour répondre aux besoins des pays d'origine.

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?

Tout personne qui sollicite la protection d'un Etat doit pouvoir se déplacer librement sur son territoire. Cependant, on observe aujourd'hui une progression des politiques d'enfermement des demandeurs d'asile en Europe.

Le droit communautaire ne définit pas les motifs de détention des demandeurs d'asile, la seule limite apportée par l'article 18 de la directive procédure étant que « les Etats membres ne peuvent placer une personne en rétention au seul motif qu'elle demande l'asile. » Les

motifs et les conditions de détention doivent faire l'objet d'une législation communautaire. Les motifs et les conditions de détention sont encore trop approximatifs dans nombre de pays européens, malgré la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme ainsi que les recommandations du Comité européen contre la torture et du Comité des Nations unies sur les droits de l'homme.

Selon ces institutions, la détention des demandeurs d'asile doit être prévue par la loi, limitée dans le temps et soumise à un contrôle juridictionnel rapide et fréquent. En outre, la détention d'un demandeur d'asile ne peut intervenir qu'en dernier recours et si elle est nécessaire. Cela signifie que les Etats membres doivent rechercher en priorité des solutions alternatives à la détention, comme l'assignation à résidence. Il convient de préciser que l'entrée irrégulière ne peut être considérée comme un motif de détention dans la mesure où, conformément à l'article 31 de la Convention de Genève, on ne peut opposer aux demandeurs d'asile l'absence de documents de voyage leur permettant d'entrer sur le territoire du pays d'accueil.

La procédure d'asile à la frontière et l'asile en rétention ont été abordés dans la partie relative au traitement des demandes d'asile. La détention des mineurs est traitée dans la partie relative aux situations de vulnérabilité.

Les conditions de détention des demandeurs d'asile doivent répondre aux standards de la directive accueil et donc garantir un niveau de vie digne conformément au 7^e considérant de ce texte. Plus particulièrement, ils doivent bénéficier d'un accompagnement social et juridique et d'un accès aux soins ; ils doivent, par ailleurs, pouvoir recevoir des visites.

Enfin, la détention des demandeurs d'asile ne peut constituer une excuse permettant de réduire le niveau de protection.

- L'octroi de la protection

Dans quels domaines faudrait-il renforcer l'harmonisation législative ou revoir à la hausse les normes appliquées, en ce qui concerne:

- les critères d'octroi de la protection;

La disparité des taux d'admission à la protection internationale dans les Etats membres souligne les inégalités de traitement des demandeurs d'asile et l'échec du processus d'harmonisation du droit d'asile en Europe.

Les critères d'octroi de la protection doivent être identiques dans tous les Etats membres dans la mesure où ils sont liés par les mêmes textes internationaux et européens. L'interprétation commune de ces textes doit reposer sur les principes suivants :

- Il convient d'appliquer de façon pleine et entière la définition du réfugié donnée par la Convention de Genève. L'Union européenne doit respecter l'interprétation qui en est faite par le HCR dans son guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié. Ainsi, par exemple, il apparaît que la notion d'asile interne est contraire à la doctrine du HCR. De même, des considérations de sécurité nationale ne peuvent justifier l'exclusion ou la révocation de la protection internationale.

- La Convention de Genève doit demeurer la pierre angulaire du système de protection internationale. L'Union européenne doit s'assurer que la protection subsidiaire n'est pas reconnue en lieu et place du statut de réfugié. Or, on remarque que dans certains pays où des formes complémentaires de protection existent, celles-ci sont plus fréquemment accordées que le statut de réfugié. Par exemple, aux Pays-Bas, les protections complémentaires représentent 90 % des protections accordées en 2005 et en Italie 73 %. Cette situation est due à des divergences d'interprétation des différentes protections puisque les membres d'un même groupe national obtiennent davantage l'une ou l'autre protection selon le pays dans lequel ils demandent l'asile. Ainsi, on observe que les Tchétchènes se voient accorder essentiellement la protection subsidiaire en Pologne alors qu'ils sont majoritairement reconnus réfugiés en France.
- Certains critères d'accès à la protection internationale doivent être précisés. L'Europe doit réaffirmer son opposition inconditionnelle à la peine de mort en accordant la protection subsidiaire à toute personne risquant une telle condamnation même à l'issue d'un procès juste et équitable. En outre, il convient de lever la contradiction résultant de l'exigence de menaces individualisées dans des situations de conflits armés. L'application de cette disposition conduit à la reconnaissance de la protection subsidiaire dans des situations qui pourraient relever de la Convention de Genève.

- les droits et les avantages liés au(x) statut(s) de protection?

L'harmonisation et l'amélioration des standards applicables aux bénéficiaires d'une protection internationale doivent être effectuées dans les domaines suivants :

Le droit au séjour des réfugiés statutaires et des bénéficiaires de la protection subsidiaire

Il existe à travers l'Union européenne de fortes disparités en matière de droit au séjour des réfugiés statutaires. Selon les pays, la durée du titre séjour varie. De même, l'accès à un titre de séjour permanent dépend des législations nationales et, lorsque le titre de séjour s'avère temporaire, son renouvellement ne se fait pas de plein droit : certains pays (par exemple, le Royaume-Uni et l'Allemagne) refusent le renouvellement ainsi que l'accès à un titre de séjour permanent lorsque les circonstances ayant justifié l'octroi de la protection - notamment un changement de situation dans le pays d'origine - cessent d'exister.

En France, les réfugiés statutaires reçoivent une carte de résident, d'une durée de validité de dix ans et renouvelable de plein droit. Par conséquent, l'instauration d'un titre de séjour de cinq ans pour les réfugiés statutaires au niveau communautaire serait un minimum et constituerait un progrès par rapport aux normes communautaires actuellement en vigueur. Ce titre de séjour doit être renouvelable de plein droit. L'article 24 de la directive 2004/83/CE⁴ (directive qualification) précise, en effet, que les Etats membres délivrent aux bénéficiaires du statut de réfugié un titre de séjour valable pendant une période d'au moins trois ans renouvelable, à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou l'ordre public ne s'y opposent. En aucun cas, un changement de situation dans le pays d'origine ne

⁴ Directive 2004/83/CE 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.

peut justifier le non renouvellement du titre de séjour. En effet, il faut faire une distinction entre les besoins de protection des réfugiés qui peuvent disparaître et le droit au séjour de ces personnes qui se crée progressivement à un autre titre par l'établissement du centre de leur vie familiale, privée et professionnelle dans le pays d'asile.

La durée de séjour pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire, fixée à une durée d'au moins un an par la directive qualification (et appliquée comme telle en France, en Espagne, en Italie ; trois ans en Allemagne), constitue un délai trop court pour obtenir un contrat de travail, un logement et une chance d'insertion. La durée de séjour pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire devrait être d'une durée minimum d'au moins trois ans renouvelable de plein droit.

La liberté d'installation des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire dans un autre Etat membre de l'Union européenne

Jusqu'à présent, les réfugiés et les bénéficiaires d'une protection subsidiaire ne bénéficient pas du statut de résident de longue durée. Dans la perspective visant à accorder une place toujours plus importante à l'intégration des ressortissants de pays tiers, la proposition de modification de la directive 2003/109/CE relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée visant à l'extension de son application aux bénéficiaires d'une protection internationale est bienvenue.

Cependant, cette directive indique que les Etats membres peuvent exiger que les ressortissants de pays tiers satisfassent à des conditions d'intégration supplémentaires fixées par ces mêmes Etats. Dans le cas d'une modification de cette directive et de l'extension de son application aux bénéficiaires d'une protection internationale, il est souhaitable que ces personnes, en vertu de leur statut, ne soient pas soumises aux conditions d'intégration supplémentaires fixées par les Etats.

Par ailleurs, l'Union européenne pourrait favoriser la mobilité intracommunautaire. Par exemple, l'Union pourrait conseiller les réfugiés sur l'état du marché du travail ainsi que sur les dispositifs d'accueil et d'intégration dans un second Etat membre et l'accompagner dans ses démarches de mobilité.

Les droits sociaux des réfugiés statutaires et des bénéficiaires de la protection subsidiaire

La directive qualification indique que, par dérogation à la règle générale, les Etats membres peuvent limiter aux prestations essentielles l'assistance sociale accordée aux bénéficiaires de la protection subsidiaire. Ces derniers doivent recevoir la même assistance que celle prévue pour les bénéficiaires du statut de réfugié dans la mesure où leur situation est similaire. En France, par exemple, les réfugiés statutaires ont accès à un revenu minimum d'insertion immédiatement après que leur statut ait été octroyé. Ce revenu constitue une aide considérable dans le démarrage du parcours d'insertion. Les bénéficiaires de la protection subsidiaire en sont exclus et reçoivent à la place l'allocation temporaire d'attente d'un montant moins important et pendant une durée limitée.

Par ailleurs, dans le cas d'une modification de la directive 2003/109/CE et de l'extension de son application aux bénéficiaires d'une protection internationale, l'égalité de traitement avec les citoyens de l'Union européenne en matière de protection et d'assistance sociale doit être réaffirmée. Toutefois, l'égalité de traitement ne peut être limitée aux résidents de longue

durée. L'Union européenne doit favoriser la reconnaissance de cette égalité dès l'obtention de la protection internationale par la modification de la directive qualification.

Le droit au rapprochement familial pour les réfugiés statutaires et les bénéficiaires de la protection subsidiaire

Il convient de rappeler que les réfugiés statutaires sont soumis à une procédure dérogatoire de regroupement familial. Ils n'ont pas à répondre aux conditions de résidence, de logement et de ressources énoncées dans la directive 2003/86/CE relative au droit au regroupement familial. Il n'en demeure pas moins que les délais de traitement des demandes de rapprochement familial sont souvent excessifs, pouvant atteindre plusieurs années.

Il est nécessaire de rappeler que, d'après l'article 5 de la directive relative au droit au regroupement familial, les décisions concernant les demandes de regroupement et de rapprochement familial s'imposent aux Etats membres dans un délai un délai de neuf mois, au-delà duquel la séparation familiale constitue indiscutablement une atteinte aux droits fondamentaux.

Il conviendrait également d'étendre le champ d'application de cette directive aux bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Bien que l'article 14 de la directive relative au droit au regroupement familial précise que les membres de la famille ont accès à l'éducation, à la formation et à l'emploi, elle indique également qu'en matière d'accès au marché du travail, les Etats membres peuvent, au regard de la situation sur leur marché du travail, ajourner l'accès au marché du travail des « rejoignants » pendant un délai maximum d'un an. Malgré le caractère non contraignant de cette disposition, elle laisse entrevoir une opportunité que certains Etats peuvent saisir, ce qui risque de porter un préjudice indéniable à l'intégration des membres de la famille des réfugiés.

Il convient donc d'autoriser les membres de la famille du bénéficiaire d'une protection internationale à entreprendre une activité salariée ou indépendante dès la délivrance du permis de séjour.

Le droit de vote pour les ressortissants de pays tiers longue durée parmi lesquels les réfugiés statutaires

Les ressortissants de pays tiers et les réfugiés ne peuvent exercer pleinement leur droits politiques dans la mesure où ils ne possèdent ni la citoyenneté du pays dans lequel ils vivent ni la citoyenneté d'un autre Etat membre. La participation des résidents de pays tiers et des réfugiés aux processus politiques représente pourtant une exigence pour leur intégration.

France terre d'asile propose que soit établie la citoyenneté non plus au travers de la nationalité mais autour de la résidence. Le fait de partager ensemble un même espace social, qui est déjà au fondement de nombreux pans de la citoyenneté, devrait entraîner la possibilité pour les réfugiés statutaires, comme pour les autres résidents de longue durée, de voter aux élections municipales.

L'accès à la nationalité

Face la montée de crispations identitaires en Europe, il convient de rappeler que l'article 34 de la Convention de Genève de 1951 dispose que les Etats contractants doivent faciliter, dans toute la mesure du possible, la naturalisation des réfugiés. Ils doivent s'efforcer notamment d'accélérer la procédure de naturalisation et de réduire, dans toute la mesure du possible, les taxes et les frais de cette procédure.

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?

Est-il possible d'envisager un statut uniforme pour toutes les personnes bénéficiant d'une protection internationale? Quelles en seraient les grandes lignes?

France terre d'asile soutient la proposition de la Commission en matière de rapprochement, au niveau européen, des droits et des avantages des bénéficiaires du statut de réfugié et de la protection subsidiaire, concernant entre autres, le permis de séjour, la sécurité sociale et les soins de santé, l'éducation et l'emploi. La mise en place d'un statut uniforme pour les réfugiés et d'un autre pour les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire à travers tout le territoire de l'Union européenne doit être encouragée. Tous les Etats membres sont parties à la Convention de Genève, à la Convention européenne des droits de l'homme et sont liés par les principes généraux du droit communautaire. Il n'y a donc aucune raison que les bénéficiaires d'une protection internationale disposent de droits différents selon l'Etat dans lequel ils obtiennent une protection. L'Union européenne doit instaurer des normes communes reposant sur les principes énoncés plus haut.

Le statut des bénéficiaires de la protection subsidiaire doit être le plus proche possible de celui des réfugiés. Ils doivent notamment pouvoir accéder aux mêmes droits sociaux. Seul le droit au séjour peut diverger.

Faut-il introduire dans le champ de la législation communautaire des nouvelles catégories de personnes qui ne peuvent être éloignées? Sous quelles conditions?

Les Etats membres n'accordent pas systématiquement de statut aux catégories de personnes qui ne réunissent pas les conditions requises pour bénéficier d'une protection internationale mais qui ne peuvent être renvoyées chez elles pour différents motifs. En Allemagne, par exemple, le statut *Duldung* accorde une suspension temporaire d'expulsion, accompagnée de quelques droits à l'aide sociale mais avec une interdiction de travailler. En France, aucun statut n'existe et les personnes, qui ne sont ni régularisables ni expulsables, sont condamnées à une semi-clandestinité.

Les personnes qui ne peuvent être reconduites dans leur pays en raison, notamment, des conditions de sécurité qui y règnent, de motifs médicaux, privés ou familiaux, doivent bénéficier d'un titre de séjour d'une durée d'un an les autorisant à travailler, ce qui permettrait de mettre un terme, dans un certain nombre de cas, à une situation de grande précarité juridique et matérielle. Ce statut juridique doit être reconnu en application des obligations internationales des Etats membres et non à titre discrétionnaire, par bienveillance ou pour des raisons humanitaires comme cela est suggéré par la directive qualification.

Par ailleurs, aucune mesure de retour forcé ne doit être imposée aux mineurs non accompagnés. Les mineurs non accompagnés doivent être pris en charge par le pays d'accueil. Le retour des mineurs, qui n'ont pas demandé l'asile ou dont la demande a été définitivement rejetée, ne peut s'effectuer que lorsqu'il est conforme à leur intérêt supérieur, c'est-à-dire dans le cadre de recherches abouties de parents dans le pays d'origine, qui pourront les prendre en charge.

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?

La confiance mutuelle entre les Etats européens est à la base de la construction communautaire ; il n'existe aucune raison empêchant la reconnaissance des décisions nationales en matière d'asile quand le système d'asile européen commun sera achevé. La reconnaissance des décisions est d'ailleurs déjà effective *de facto* dans le cadre du système Dublin.

- Questions transversales

Réponse adaptée aux situations de vulnérabilité

Comment améliorer les dispositions obligeant les États membres à détecter, prendre en considération et satisfaire les besoins des demandeurs d'asile les plus vulnérables et les rendre plus adaptées aux besoins concrets des personnes concernées? Dans quels domaines faudrait-il développer les normes existantes?

Quelles mesures faudrait-il mettre en oeuvre afin d'accroître les capacités nationales à réagir de manière efficace aux situations de vulnérabilité?

Un effort spécifique au niveau de l'accueil et de la procédure d'asile doit être fait pour les populations les plus vulnérables permettant de répondre à leurs besoins spécifiques. Forte de son expertise dans l'accompagnement des mineurs non accompagnés, France terre d'asile est en mesure d'apporter des propositions d'amélioration dans ce domaine.

Les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile

- la procédure d'asile

La directive procédure reconnaît déjà un certain nombre de garanties aux mineurs non accompagnés.

Selon l'article 17§1)a), une personne représentant et/ou assistant le mineur doit être désignée dès que possible. Il conviendrait d'indiquer expressément que cette désignation doit intervenir dès l'arrivée sur le territoire de l'Etat membre, notamment lorsqu'il existe une procédure à la frontière ou dès le premier passage devant l'administration compétente en matière d'asile.

Pour remplir les obligations découlant de l'article 17§1)b), le représentant du mineur doit être désigné selon des critères précis comportant notamment une solide formation en droit des étrangers et en droit d'asile ainsi qu'une compétence déjà éprouvée et un intérêt certain

pour cette question. De plus, il est nécessaire de revaloriser la fonction du représentant, y compris sur le plan financier, afin qu'il soit doté de réels pouvoirs d'accompagnement du mineur. Enfin, il faudrait prévoir la mise en place de mécanismes d'évaluation afin de les assister dans l'accomplissement de leurs missions.

Selon l'article 17§4, l'entretien et la prise de décision par l'autorité responsable en premier ressort doivent être le fait d'un agent possédant les connaissances nécessaires sur les besoins particuliers des mineurs. Les Etats membres doivent être très vigilants sur la formation des agents instructeurs des demandes d'asile de mineurs non accompagnés et exiger des connaissances approfondies sur les besoins des mineurs. Les Etats pourraient créer des sections spéciales mineurs au sein de l'autorité compétente en première instance afin que les demandes soient traitées dans des délais raisonnables, et par des agents spécialisés.

L'article 17§5 s'intéresse aux conditions de déroulement de l'expertise médicale pour déterminer l'âge du mineur. Ces garanties sont nécessaires et doivent avoir un caractère plus contraignant pour les Etats membres. Il convient toutefois de préciser que l'estimation de l'âge doit être réservée aux situations de doute avéré et notamment dans le cas d'absence de documents d'identité ou de papiers présentant manifestement un caractère litigieux ou contrefait. Elle ne peut être ordonnée que par une autorité judiciaire.

La directive procédure ne traite pas de la qualité de ces expertises médicales. L'expérience française montre que les institutions ont souvent recours à des pratiques contestables d'examen osseux afin de déterminer l'âge des mineurs. La marge d'erreur, malgré le caractère scientifique de ces examens osseux, fait le plus souvent basculer ces mineurs dans une majorité fictive et un état de grande vulnérabilité. Ils deviennent alors la proie facile des réseaux mafieux, également à l'œuvre dans l'exploitation de jeunes femmes retirées à leur milieu d'origine, abusées et amenées à la prostitution. Nous ne pouvons admettre le recours quasi systématique à une expertise dont la validité scientifique n'est pas établie. En outre, cette procédure ne doit pas être limitée à la seule expertise d'âge osseux, dont les limites sont connues. En effet, celle-ci repose « sur la comparaison entre la radiographie du poignet du sujet et des clichés standardisés issus de l'observation d'un important échantillon d'une population donnée à un temps donné. Or l'atlas de clichés de référence le plus fréquemment utilisé est celui de Greulich et Pyle, établi à partir de l'étude d'une population nord américaine, de niveau socio-économique élevé dans les années 1930. On ne dispose aujourd'hui d'aucun atlas de référence pour des jeunes d'origine étrangère, ni au demeurant pour la population française⁵. »

Une modernisation de cette méthode d'évaluation de l'âge qui présente aujourd'hui une zone d'incertitude de plus ou moins 18 mois est nécessaire. Cette procédure doit être pratiquée par des spécialistes confirmés. La lecture des radiographies doit être pratiquée par un radiologue. La présentation des résultats de l'estimation d'âge doit faire apparaître les marges d'erreur et d'appréciation et être communiquée aux intéressés. Une fourchette d'âge doit être indiquée et c'est l'estimation basse qui doit être retenue dans tous les cas. Le bénéfice du doute doit profiter au jeune. La réalisation d'une contre-expertise doit être possible et un recours doit pouvoir être formé devant l'autorité judiciaire.

En tout état de cause, l'expertise d'âge physiologique ne peut constituer, au mieux, qu'un élément parmi d'autres d'appréciation de la minorité d'un individu. Les autorités de l'asile

⁵ Extrait du rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), « Mission d'analyse et de proposition sur les conditions d'accueil des mineurs étrangers isolés en France », janvier 2005.

ne peuvent être tenues par les résultats des expertises qu'ils se doivent de confronter avec d'autres éléments de preuve ou d'appréciation. Enfin, il doit être affirmé que le bénéfice du doute profite au mineur.

Des précautions particulières doivent être adoptées à la frontière. Le principe de non refoulement des mineurs isolés doit être affirmé. Ceci suppose qu'une distinction est opérée entre mineurs et majeurs dès la frontière. La demande d'asile à la frontière émanant d'un mineur, doit être traitée au minimum, avec les mêmes précautions que lorsqu'ils sont sur le territoire national. En cas de privation de liberté lors de l'entrée sur le territoire français, les mineurs non accompagnés, quelque soit leur âge, doivent être séparés des adultes. La privation de liberté doit être strictement encadrée et contrôlée par le juge compétent dans le domaine de la protection de l'enfance.

- La prise en charge des mineurs non accompagnés

Avant d'être des étrangers, les mineurs non accompagnés sont des enfants en danger. Par conséquent, l'admission immédiate à un service chargé de la protection de l'enfance doit être la règle.

Il faut favoriser la création de structures d'accueil spécifiques pour les mineurs isolés demandeurs d'asile. Il est aussi envisageable d'adosser aux places de centre de réception des demandeurs d'asile déjà existantes des places pour les mineurs.

Les mineurs isolés demandeurs d'asile doivent être scolarisés jusqu'à leur majorité. Les Etats membres devraient prévoir des classes adaptées de mise à niveau. De même, la poursuite des études doit être favorisée lorsque le mineur atteint sa majorité en cours de procédure. Les mineurs doivent également pouvoir accéder à la formation professionnelle dès l'âge de 16 ans et se voir délivrer une autorisation de travail par les autorités nationales.

Intégration

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?

L'accès à l'emploi des réfugiés statutaires et des bénéficiaires de la protection subsidiaire

Jusqu'à présent, les Etats membres peuvent tenir compte de la situation du marché du travail pour limiter éventuellement l'accès à l'emploi aux bénéficiaires de la protection subsidiaire, pour une période de temps limitée. Avec un droit au séjour limité et un accès limité au marché de l'emploi, les bénéficiaires de la protection subsidiaire ont peu de chance de s'insérer. Ces personnes doivent pouvoir exercer une activité salariée ou non salariée au même titre que les bénéficiaires du statut de réfugié, c'est-à-dire sous réserve des règles généralement applicables dans le secteur d'activité concerné et dans les services publics.

L'accès au marché du travail de l'Union européenne a été libéralisé pour l'ensemble des ressortissants communautaires, cependant, ce principe ne profite ni aux bénéficiaires d'une protection internationale ni aux ressortissants de pays tiers de longue durée. Dans la plupart des pays membres, de nombreux emplois du secteur public restent réservés aux nationaux

et/ou aux communautaires. Par ailleurs, l'exercice d'une série de professions demeure impossible dans la mesure où les diplômes acquis ne sont pas reconnus.

Une grande partie des emplois du secteur public doivent être ouverts aux bénéficiaires d'une protection internationale dès lors que ces emplois ne participent pas à l'exercice de la puissance publique.

Les mécanismes de reconnaissance des diplômes et des qualifications doivent être renforcés à l'égard des bénéficiaires d'une protection internationale qui désirent exercer une profession réglementée. Il serait souhaitable, notamment, que la reconnaissance des diplômes et des qualifications réalisée par un Etat membre soit reconnue par les autres Etats membres, dans les cas où les bénéficiaires d'une protection internationale jouiraient du statut de résident de longue durée et souhaiteraient s'installer durablement dans un second Etat membre.

La spécificité du public vulnérable

Les centres de réception spécifiques pour les réfugiés doivent pouvoir accompagner les réfugiés les plus vulnérables et bénéficier de moyens spécifiques pour cet accompagnement.

Parmi les personnes protégées au titre de l'asile, certaines sont plus vulnérables que d'autres : mineurs isolés, femmes victimes de la traite ou de viol, victimes de tortures. Des soins médicaux et psychologiques particuliers doivent leur être garantis. Les associations et organismes en charge de ces personnes doivent bénéficier de moyens spécifiques et renforcés pour leur accompagnement.

Dans la mesure où la réalité du marché du logement et de l'emploi permet difficilement de sortir des centres de réception des demandeurs d'asile les personnes ayant obtenu une protection internationale, France terre d'asile souhaite que ces centres de réception puissent assurer une mission d'insertion et d'accompagnement des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire vers un projet global d'autonomie.

Les mesures d'intégration dès la demande d'asile

Trop souvent, les politiques visent à décourager l'insertion sociale des demandeurs d'asile. Ce faisant, les demandeurs d'asile doivent vivre dans des conditions sanitaires et de logement très précaires lorsqu'ils ne sont pas hébergés dans un centre d'accueil. Faute de pouvoir travailler officiellement, ils sont incités à travailler sur le marché parallèle ou à se livrer à des trafics, les subsides officiels étant manifestement insuffisant pour vivre. Faute d'apprendre la langue du pays d'accueil, qu'ils connaissent de moins en moins compte tenu de leur provenance de plus en plus variée, ils éprouvent de très grandes difficultés dans la vie quotidienne et se replient sur leur communauté d'origine.

L'insertion des demandeurs d'asile doit être facilitée en leur accordant une autorisation de travail après six mois de procédure, l'exercice d'un travail étant le meilleur garant d'une insertion réussie et de l'autonomie dans une société développée, en leur facilitant l'accès à l'apprentissage de la langue du pays d'accueil et à la formation professionnelle, préalables à la conquête de l'autonomie personnelle et familiale, dès l'arrivée sur le territoire d'accueil.

2. Solidarité et partage des charges

- Le partage des responsabilités

L'accueil des demandeurs d'asile n'a pas le même impact dans tous les Etats membres de l'Union européenne. En 2006, la France a accueilli environ 30 000 nouveaux demandeurs d'asile contre 10 pour l'Estonie. Si la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne demeurent les principaux pays d'asile en Europe, la charge que représentent les demandeurs d'asile est plus importante dans des pays comme Chypre, Malte ou la Suède. Enfin, les pays situés à la frontière extérieure de l'Union connaissent une pression particulière.

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

En premier lieu, l'état actuel du système d'asile dans les pays européens ne permet pas d'offrir les mêmes chances d'accès à une protection et d'insertion dans tous les Etats membres. Par conséquent, seule une uniformisation des règles sur l'accueil, les procédures et les critères d'accès à la protection internationale pourrait éventuellement légitimer l'existence d'un système de répartition des demandes d'asile entre les Etats membres. Une uniformisation est d'ailleurs le meilleur moyen de prévenir les mouvements secondaires de demandeurs d'asile.

En outre, le mécanisme de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile déposée dans l'Union européenne mis en place par le Règlement Dublin II s'est révélé être un échec sur de nombreux plans. Le Règlement Dublin, qui a succédé à une Convention du même nom, a instauré un système d'une grande complexité dont le coût est loin d'être négligeable mais dont l'efficacité reste à prouver. Ainsi, selon les chiffres partiels de la Commission européenne, plus de 55 310 requêtes de prise ou de reprise en charge ont été envoyées entre septembre 2003 et décembre 2005 mais seuls 16 842 transferts ont été effectués au cours de la même période. Au final, il s'agit d'un jeu à somme nulle entre les Etats membres, au prix, toutefois, de graves souffrances pour les demandeurs d'asile. Un système de péréquation financière entre les pays serait certainement plus simple et surtout plus respectueux des droits des demandeurs d'asile.

Toutefois, dans la mesure où l'Union européenne ne souhaite pas remettre en cause le principe selon lequel un demandeur d'asile ne peut déposer sa demande que dans un seul Etat membre, il convient de modifier les critères de détermination de l'Etat responsable en vue de mettre en place un système plus juste pour les demandeurs d'asile et pour les Etats. Les critères actuels privilégient la responsabilité de l'Etat qui a pris la plus grande part dans l'entrée du demandeurs d'asile sur le territoire commun. Etant donné que la majorité des demandeurs d'asile entrent de manière irrégulière dans l'Union européenne, les Etats qui se situent à la périphérie sont particulièrement désavantagés. Ainsi, le rapport d'évaluation de la Commission européenne souligne que l'application du système Dublin en Pologne a majoré le nombre de demandeurs d'asile de 20 %.

France terre d'asile propose que la responsabilité de l'Etat chargé de l'examen d'une demande d'asile soit déterminée exclusivement en fonction de deux critères :

- un critère permettant à tout de demandeur d'asile de rejoindre un membre de sa famille installé dans un autre Etat membre ;
- un critère reconnaissant la responsabilité de l'Etat dans lequel la demande d'asile a été enregistrée et notifiée à l'intéressé pour la première fois.

Ces deux critères, déjà prévus par le Règlement Dublin, permettraient une détermination plus objective de l'Etat responsable. Par ailleurs, ils ne remettraient pas en cause le système Dublin puisque la majorité des transferts sont déjà dans des reprises en charge. A l'inverse, ils éviteraient aux Etats de se lancer dans des procédures coûteuses et souvent inefficaces de recherche et de sollicitation de l'Etat responsable.

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?

Une fois les demandeurs d'asile admis au titre de la protection internationale, il est possible d'envisager des mécanismes de répartition des charges entre les Etats membres.

L'Union européenne peut faciliter la liberté d'installation des bénéficiaires d'une protection internationale. Pour cela, il convient d'ouvrir le champ d'application de la directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée dès la reconnaissance de la protection pour éviter un double processus d'insertion. En outre, les conditions d'exercice de la liberté d'installation dans un second Etat membre doivent être assouplies.

Cependant, cette directive ne permet pas de répondre au problème de l'absence de solution durable dans le premier pays européen d'accueil. Même si un transfert à l'intérieur de l'Union européenne est préférable au moment de la demande d'asile, un dispositif de réinstallation intracommunautaire pourrait être envisagée. Celui-ci devrait être mis en œuvre indépendamment des quotas nationaux, qui répondent à un problème de solidarité internationale. Il devrait reposer sur des critères privés, familiaux (présence de membres de la famille dans un second Etat membre), linguistiques et culturels.

- La solidarité financière

Comment améliorer l'efficacité du FER, sa complémentarité avec les ressources nationales et son effet multiplicateur? La mise en place de mécanismes de partage des informations tels que mentionnés ci-dessus peut-elle apporter une réponse adéquate à cet égard? Quels autres moyens pourraient être envisagés?

Afin que les Etats membres de l'Union européenne consolident ou développent leurs infrastructures d'accueil à hauteur de leurs besoins, il serait souhaitable que l'Union pérennise le fonds européen pour les réfugiés et lui verse les moyens nécessaires à la poursuite de ses objectifs. En aucun cas, le fonds européen pour les réfugiés ne doit être détourné de ses objectifs initiaux. Il doit être consacré de façon exclusive à l'accueil des demandeurs d'asile et à l'intégration des réfugiés.

L'Union européenne doit vérifier que les Etats membres respectent les règles de fonctionnement du FER et s'assurer que celui-ci complète, et non remplace, les ressources nationales. De même, il conviendrait de réviser les règles de versement des fonds, qui, actuellement, interviennent trop tard et pénalisent fortement les utilisateurs. Il est également

souhaitable que l'utilisation des fonds alloués fasse l'objet d'un contrôle et d'une évaluation tout en s'assurant que la multiplication des contrôles n'aboutisse pas à un excès de bureaucratie.

Dans un souci de diffusion des bonnes pratiques au niveau européen, et à l'image des projets financés dans le cadre du programme communautaire EQUAL, les projets soutenus par le FER doivent bénéficier d'une communication à l'échelle européenne et pas seulement nationale.

Par ailleurs, il est dommage que les actions d'insertion des réfugiés ne soient pas éligibles au fonds d'intégration des ressortissants d'Etats tiers. En effet, les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire bénéficient souvent des mêmes dispositifs que les autres catégories d'étrangers. C'est le cas en France où la politique d'intégration des réfugiés relève du droit commun.

Existe-t-il des besoins de financement spécifiques insuffisamment couverts par les fonds existants?

Dans la mesure où l'origine des demandeurs d'asile est diverse, il convient d'augmenter les moyens consacrés à l'interprétariat. Cette aide doit s'adresser non seulement à l'administration, chargée de l'examen des demandes de protection, mais aussi aux ONG qui interviennent dans l'accompagnement des demandeurs d'asile. Ce besoin s'exprime par exemple au niveau de l'accompagnement psychologique des victimes de violence ou torture, le personnel soignant devant très souvent recourir à des interprètes pour communiquer avec les patients.

Par ailleurs, le soutien scolaire et l'aide à la parentalité, notamment des familles monoparentales, devraient faire l'objet d'une couverture financière plus importante, dans la mesure où ils constituent des leviers favorisant l'intégration des réfugiés.

Le FER devrait également couvrir davantage les projets destinés à promouvoir la formation linguistique des demandeurs d'asile et des réfugiés, à la fois pour anticiper et impulser l'intégration des réfugiés. Par exemple, en France, les formations linguistiques offertes dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration sont insuffisantes. Les réfugiés ont besoin d'un soutien linguistique plus soutenu et adapté à leur situation.

Enfin, le FER pourrait constituer un moyen de contribuer à la formation du personnel intervenant auprès des demandeurs d'asile et des réfugiés. De tels programmes de formation permettraient de professionnaliser davantage les acteurs publics et associatifs susceptibles d'être sollicités par des personnes en recherche de protection.

3. La dimension extérieure de l'asile

- Aider les pays tiers à renforcer la protection

S'ils sont jugés nécessaires, comment renforcer l'efficacité et la viabilité des programmes de protection régionaux? Le concept doit-il être développé plus avant? Le cas échéant, comment?

Le préambule de la Convention de Genève souligne qu'il peut résulter de l'octroi du droit d'asile des charges exceptionnellement lourdes pour certains pays et que la solution satisfaisante des problèmes dont l'Organisation des Nations unies a reconnu la portée et le caractère internationaux, ne saurait, dans cette hypothèse, être obtenue sans une solidarité internationale.

Le nombre de réfugiés qui relèvent du mandat du HCR a augmenté de 14 % en 2006 pour atteindre presque dix millions de personnes, auxquels il faut ajouter plus de vingt millions de déplacés internes dont les besoins sont proches de ceux des réfugiés. De son côté, l'Union européenne a enregistré moins de 200 000 demandes d'asile la même année, ce qui représente une baisse de 17 % par rapport à 2005 et de 53 % par rapport à 2002⁶. Selon le HCR, il s'agit du chiffre le plus bas depuis 20 ans.

Les déséquilibres dans le partage des charges ne cessent de se creuser entre les pays en voie de développement et l'Union européenne, première puissance économique mondiale. Les politiques de l'Union européenne et des Etats membres dans les domaines du contrôle des frontières et de la lutte contre l'immigration clandestine n'ont pas été sans effet sur ce déséquilibre en empêchant des personnes ayant des besoins de protection de franchir la frontière de l'Union européenne. Loin de partager les responsabilités, l'Union européenne et les Etats membres ont davantage transféré leur responsabilité dans l'accueil des réfugiés aux Etats tiers.

Dans ce contexte, les programmes de protection régionaux, qui constituent une mise en œuvre de l'initiative « Convention Plus » du HCR, ne doivent pas poursuivre un objectif de rétention des demandeurs d'asile sur place et entraîner le refus d'admission au séjour des réfugiés qui arrivent de façon spontanée sur le territoire européen, en particulier en motivant l'application du concept de pays tiers sûr.

Cette précaution prise, l'Union européenne doit faire preuve de solidarité avec les pays tiers et les aider à améliorer leur capacité de protection. L'assistance financière et technique apportée par l'Union européenne dans le cadre des programmes de protection régionaux, doit être renforcée.

Comment l'UE pourrait-elle aider au mieux les pays tiers à gérer plus efficacement les problèmes liés à l'asile et aux réfugiés?

Les fonds de l'Union européenne participent déjà à l'amélioration des capacités de protections des pays tiers. Ils contribuent notamment au développement de l'activité du HCR en Afrique du Nord et en Europe de l'Est.

⁶ Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries, 2006, UNHCR, mars 2007.

Cet aide mérite d'être renforcée dans la mesure où l'asile n'est pas la priorité des instruments financiers de l'Union européenne. Par exemple, dans le document de stratégie pour le programme thématique de coopération avec les pays tiers dans le domaine des migrations et de l'asile pour la période 2007-2010, les objectifs de protection des réfugiés et l'asile ne sont déterminés que pour les routes migratoires du sud et de l'est, notamment parce que les réfugiés se trouvant dans ces pays sont susceptibles de se rendre par la suite en Europe. Par ailleurs, dans le cadre des 28 millions d'euros prévus pour les initiatives globales et multirégionales, l'asile et la protection des réfugiés bénéficient d'un financement indicatif de 4 millions d'euros pour trois ans et un accord direct avec le HCR est privilégié.

Les administrations nationales et le HCR sont certainement les mieux placés pour instaurer un cadre favorable à la protection des réfugiés et les plus capables à entreprendre des projets de grande envergure. Cependant, l'Union européenne ne doit pas négliger la société civile des pays tiers qui se trouvent au plus près des demandeurs d'asile et des réfugiés et peuvent leur apporter une assistance juridique et humanitaire immédiate. Les ONG constituent l'acteur le plus pertinent pour l'orientation des demandeurs d'asile et la dissémination des informations sur la protection internationale. Or, si en théorie les ONG peuvent postuler aux appels à propositions de l'Union, ces fonds sont en pratique inaccessibles pour la grande majorité d'entre elles, notamment, parce que la taille des projets éligibles est trop élevée. L'Union européenne devrait prévoir une aide directe aux ONG, par le biais de financements accessibles et limités, en vue de renforcer leur capacité d'intervention et d'interpellation. Cette aide participerait également à l'émergence d'une société démocratique et au développement d'un débat public sur la question de l'asile.

Comment améliorer les stratégies globales de l'Union à l'égard des pays tiers dans le domaine de l'aide aux réfugiés et comment les rendre plus cohérentes?

Depuis la réunion d'Hampton Court en octobre 2005, l'Union européenne a développé une approche globale sur la question des migrations, qui entend définir des politiques et des actions cohérentes en matière de migration. Cette approche concerne les questions liées aux relations extérieures de l'UE, le codéveloppement, la cohésion sociale, le contrôle des frontières, l'immigration clandestine, l'immigration légale et l'asile. Pourtant, à la lecture de la communication de la Commission du 30 novembre 2006 intitulée « l'approche globale de la question des migrations un an après : vers une politique globale européenne en matière de migrations », l'asile n'apparaît pas comme une priorité et ne fait pas l'objet de propositions précises. Le dialogue avec les pays tiers en matière de renforcement du contrôle des frontières, de réadmission et même dans le domaine du développement dans le but de diminuer les facteurs de migrations est bien plus avancé que le dialogue sur l'amélioration des capacités de protection des réfugiés et sur les causes de l'exil.

La stratégie globale de l'Union est donc davantage orientée sur la gestion des flux migratoires. La protection internationale doit trouver une place plus importante, visible et autonome dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers. Une conférence sur la protection internationale, à l'image des conférences qui se sont déroulées au Maroc et en Libye en juillet et novembre 2006, devraient être organisée, en coordination avec le HCR et la société civile du Nord comme du Sud. Elle permettra d'établir un plan d'action commun sur l'amélioration du système international de protection des réfugiés.

- La réinstallation

L'Agenda pour la protection, lancé par le HCR en juin 2002, définit la réinstallation comme l'une des trois solutions durables et permanentes permettant d'aller au-delà de la solution temporaire que représente l'asile. Elle constitue la solution préconisée lorsque n'est possible ni le retour dans le pays d'origine (la sécurité n'étant pas garantie), ni l'intégration dans le pays d'accueil (en raison d'un contexte socioéconomique fragile).

A l'échelle mondiale, les Etats-Unis, le Canada et l'Australie participent activement à la mise en œuvre de programmes de réinstallation⁷. En Europe, les pays scandinaves pratiquent la réinstallation depuis de nombreuses années. D'autres pays, tels que le Royaume-Uni ou l'Espagne se sont engagés récemment dans la même voie.

La réinstallation implique nécessairement un « plafond », fixé par des quotas, et une sélection, déterminée par des critères. Ceux-ci sont établis en fonction des priorités définies par les pays de réinstallation : les besoins économiques, le pays d'origine, la vulnérabilité des bénéficiaires potentiels.

Dès juin 2004, suite à la présentation par la commission européenne de la communication intitulée « Améliorer l'accès à des solutions durables », l'Union européenne de déclarait favorable à la réinstallation de réfugiés sur le territoire commun. Elle posait également la nécessité de définir des objectifs chiffrés et de travailler en collaboration étroite avec le HCR. En outre, elle acceptait de soutenir financièrement les Etats membres, via le FER, souhaitant réinstaller dans leurs territoires les réfugiés « dont la vie, la liberté, la sécurité, la santé ou d'autres droits humains fondamentaux sont menacés dans le pays où ils ont cherché refuge en premier lieu ».

Dès lors, quels principes retenir pour la mise en place de programmes de réinstallation ?

- Condition préalable : La mise en place de programmes de réinstallation doit être encouragée en tant que dispositif complémentaire d'accès à la protection dans l'objectif de permettre un accès direct au territoire européen, et non comme une alternative destinée à limiter l'arrivée spontanée de réfugiés dans l'espace commun. Il est important de s'assurer que l'on ne troque pas l'accueil des demandeurs d'asile sur le territoire européen contre des opérations médiatico-humanitaires de réinstallation.
- Objectifs : La réinstallation doit être perçue comme un moyen d'assurer la protection de réfugiés dont la sécurité ne serait pas garantie dans leur premier pays d'asile, ou comme un moyen d'offrir une solution sur le long terme à des réfugiés dont les perspectives de retour dans le pays d'origine ou d'intégration dans le pays de premier accueil seraient limitées. Elle doit également être perçue comme un mécanisme de solidarité à l'égard des pays qui accueillent un grand nombre de réfugiés.
- Critères : L'objectif de protection doit être au cœur de tout programme de réinstallation. Les critères retenus doivent être larges et souples. Cependant, la mise en œuvre de programmes de réinstallation au niveau européen devrait privilégier

⁷ Citons à titre d'exemple, l'accueil par les Etats-Unis à partir de l'année 2003 de 12.000 bantous de Somalie, réfugiés au Kenya.

l'accueil des populations les plus vulnérables, en fonction de leur âge (enfants, personnes âgées), de leur sexe, de leur état de santé (victimes de torture)...

Comment l'UE pourrait-elle s'engager à favoriser la réinstallation de manière significative et durable?

Seule une augmentation substantielle de l'aide à la mise en place de programmes nationaux de réinstallation pourrait réellement encourager les Etats membres à s'engager individuellement dans cette voie.

L'évolution du prochain fonds européen pour les réfugiés est un élément positif. La redéfinition des critères de distribution du FER ne peut cependant se faire au détriment des mesures destinées à améliorer l'accueil et l'intégration des réfugiés, arrivés spontanément sur le territoire commun. En outre, le soutien financier doit permettre non seulement d'organiser matériellement la réinstallation mais aussi d'accompagner l'accueil et l'intégration des bénéficiaires sur le territoire communautaire.

Quelles voies faudrait-il explorer afin de parvenir à une approche coordonnée de la réinstallation au niveau européen? Quels seraient les besoins au niveau financier, opérationnel et institutionnel?

Le HCR et les ONG ayant une capacité d'intervention doivent être les partenaires privilégiés de l'Union européenne dans la mise en œuvre des programmes de réinstallation, les agents du HCR et des ONG étant en mesure d'identifier les personnes susceptibles de réunir les critères retenus au niveau européen. L'accueil des réfugiés réinstallés dans les Etats doit également s'effectuer en coopération avec les ONG.

Dans quels autres cas une approche commune de l'UE pourrait-elle être envisagée en matière de réinstallation? Sous quelles conditions?

Si les programmes nationaux de réinstallation doivent répondre à des situations individuelles, l'Union européenne pourrait être amenée à jouer un rôle actif dans la réinstallation collective lorsque le défaut de protection concerne un certain groupe de réfugiés, de même nationalité ou ethnie. Il serait alors opportun de créer un programme européen de réinstallation, dont la mise en œuvre serait décidée par le Conseil des ministres et le Parlement européen, sur proposition de la Commission européenne.

- Le problème des flux mixtes aux frontières

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 oeuvre des mesures visant à combattre la migration illégale n'affecte pas l'accès des demandeurs d'asile à la protection?

Comment pourrait-on renforcer les capacités nationales à mettre au point des systèmes de gestion des flux entrants qui tiennent compte de l'aspect protection, notamment en cas d'arrivées massives aux frontières?

Si les Etats membres de l'Union européenne ont le droit de contrôler l'accès au territoire commun, ce droit ne doit pas s'exercer au détriment des obligations internationales résultant de la Convention de Genève et des autres instruments de promotion des droits de l'homme. Pour éviter que l'engagement des Etats membres ne soit remis en cause de manière indirecte, il est nécessaire d'ouvrir un réel débat sur les difficultés opposées aux demandeurs d'asile pour rentrer dans l'espace commun.

Pour cela, plusieurs politiques de l'Union européenne doivent être revues :

- La politique des visas est aujourd'hui commune. L'Union européenne doit mettre en place des solutions alternatives pour les personnes qui ont un besoin de protection afin de leur permettre de se rendre en Europe de façon légale, sûre et rapide. Une des solutions serait de prévoir des « visas asile » délivrés par les autorités diplomatiques des Etats membres. Si la procédure de délivrance peut être commune à tous les Etats membres, la situation actuelle ne permet pas la délivrance de visas autorisant l'entrée dans tous les Etats de l'Union. Cette possibilité pourra être envisagée dans le futur dans la mesure où le nombre de postes diplomatiques communs aura augmenté. Cette procédure devrait être caractérisée par sa rapidité. Par ailleurs, elle ne doit pas s'apparenter à une procédure de traitement des besoins de protection à l'extérieur du territoire de l'Union puisque les éléments d'une procédure juste et équitable ne pourront être réunis à l'étranger. De même, un refus de délivrance d'un visa asile ne doit pas justifier une décision d'irrecevabilité en cas de demande spontanée ultérieure sur le territoire d'un Etat membre.
- La politique de pénalisation des transporteurs acheminant des personnes dépourvues de documents de voyage doit être revue. La délégation de pouvoirs au profit des transporteurs doit être désapprouvée et il faut être vigilant sur le fait que cet outil n'interdise pas l'accès des demandeurs d'asile au territoire européen.
- les demandeurs d'asile, quelque soit leur nationalité, doivent être exclus du champ d'application des accords de réadmission conclus entre l'Union européenne et des Etats tiers.

La gestion intégrée des frontières extérieures prend une importance croissante, en particulier avec la création de l'Agence Frontex et l'adoption du règlement instituant des équipes d'intervention rapide aux frontières. S'il permet de mettre en œuvre la solidarité européenne, Frontex ne peut qu'assister et coordonner les activités des Etats membres, qui restent seuls compétents en matière de surveillance des frontières. Cependant, les fonctions de Frontex et des futures équipes d'intervention rapide ne sont pas précisés en ce qui concerne la protection internationale. Or, ils devraient s'assurer qu'une identification des personnes ayant des besoins de protection est bien effectuée par l'Etat membre. Pour cela, il faut que tout migrant intercepté à la frontière ou en mer soit automatiquement entendu par les autorités compétentes de l'Etat membre.

La création d'équipes d'experts en matière d'asile permettrait d'apporter une aide aux Etats qui font face à des pressions particulières. Ces équipes, dont le travail serait d'identifier les demandeurs d'asile et d'organiser leur premier accueil, devraient inclure le HCR et des associations compétentes. L'accueil des réfugiés aux frontières extérieures de l'Union doit s'effectuer en coopération avec les ONG. Ces dernières ont un rôle essentiel à jouer dans l'orientation et l'accès à la procédure des demandeurs d'asile grâce à la relation de confiance qu'elles instaurent avec eux.

En cas d'afflux massif dans un Etat membre, il serait possible de prévoir une prise en charge des demandeurs d'asile dans un autre Etat de l'Union européenne en fonction de ses capacités d'accueil et avec le consentement exprès de la personne concernée.