

# POLITIQUES EUROPENNES EN MATIERE D'ASILE ET D'IMMIGRATION :

## L'ASILE EN LAMBEAUX

*« Il est essentiel de fonder la politique européenne de l'immigration sur une démarche volontaire des Etats et sur quelques grands principes communs : le refus des régularisations massives ; la mise en place d'une frontière extérieure efficace et fiable ; **une règle commune d'asile** et de regroupement familial ; le principe de l'éloignement systématique des migrants clandestins et de l'expulsion des étrangers délinquants sauf protections particulières »*

Nicolas Sarkozy, Ministre de l'intérieur, 5 mars 2007

En 1999, l'Union européenne a dans la déclaration dite de Tampere, solennellement rappelé son attachement à la protection des réfugiés et en particulier à la convention de Genève. Cette déclaration s'est concrétisée dans l'article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne qui proclame que « Le droit d'asile est garanti 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. »

Pourtant les politiques menées depuis dix ans en matière d'asile, semblent toutes orientées vers un même objectif : faire en sorte que le nombre de demandes d'asile baissent de façon drastique en ne garantissant pas un accueil digne et une procédure équitable.

### **I – CONTEXTE ACTUEL : UNE TENTATIVE D'HARMONISATION EUROPEENNE TRÈS IMPARFAITE ET NIVELÉE PAR LE BAS**

En 1999, les Etats de l'Union se sont donnés cinq ans pour créer des instruments d'harmonisation. Près de dix ans après, l'Europe de l'asile reste un vœu pieux.

#### **Un règlement Dublin II toujours aussi injuste**

Le règlement Dublin II adopté en février 2003 a pris la suite de la Convention de Dublin et a pour objectif de fixer la responsabilité d'un Etat dans l'examen d'une demande. Le principe est que l'Etat qui a laissé entrer le demandeur est celui qui doit examiner la demande d'asile. Ce système, s'il a pris plus d'ampleur par le relevé systématique des empreintes digitales pour une base de données **EURODAC**, est toujours aussi injuste. Ce sont des pays comme Malte, Chypre, la Grèce ou la Pologne qui sont désignés responsables alors que l'exercice du droit d'asile y est défaillant. Ce système est non seulement inefficace mais a des conséquences humaines dramatiques comme en témoigne la situation des « Dublinés » en France. (Les personnes sont sans titre de séjour, ni assistance pendant de longs mois dans l'attente d'un hypothétique transfert.)

La directive sur la protection temporaire, adoptée en 2001 plutôt protectrice, n'a jamais été appliquée y compris pour des situations qui pourraient en relever (demandeurs d'asile Érythréens ou Irakiens par exemple). Elle aurait pourtant permis une solidarité entre les Etats en cas d'arrivées importantes et ainsi éviter des placements en détention comme à Malte, en Grèce ou Chypre.

#### **Une directive sur l'accueil des demandeurs trop restrictive**

La directive accueil, adoptée en 2003, n'a pas été correctement transposée dans de nombreux pays et les normes qui y sont mentionnées sont trop restrictives en matière de droit au travail et au contraire permet l'assignation à résidence voire la détention systématique des demandeurs d'asile.

La directive sur les critères d'octroi et les statuts de protection, adoptée en avril 2004, qui avait pour ambition une interprétation harmonisée de la Convention de Genève et de

fixer les droits attachés au statut de réfugié et à la nouvelle forme de protection qu'est la protection subsidiaire, n'a visiblement pas été transposée dans les faits puisque les taux de reconnaissance varient toujours pour une même nationalité de zéro en Grèce à 80%. La protection subsidiaire qui est devenu le principal instrument de protection dans certains pays comme l'Italie est un statut trop précaire pour permettre une véritable intégration.

### **Une procédure d'asile aux normes minimales**

Enfin, la directive « procédures », adoptée en décembre 2005, si elle peut apporter des garanties en ce qui concerne la procédure dite normale, est en revanche un catalogue des pires pratiques nationales permettant des procédures accélérées pour de nombreuses situations ( asile à la frontière, pays de premier asile, pays tiers sûr, pays d'origine sûr) et en ne garantissant au demandeur que le droit de se maintenir pendant l'examen en première instance avec un accès restrictif au recours effectif. La plupart des pays de l'Union, y compris la France, sont de toute façon en deçà des normes minimales qui y sont contenues

Ces normes pourtant minimales ne sont pas appliquées par les Etats membres et la Commission européenne a déposé plusieurs plaintes auprès de la Cour de justice des communautés européennes contre plusieurs Etats pour ne pas avoir transposé ou ne pas respecter les normes.

Cette absence d'harmonisation peut s'expliquer par la volonté des Etats membres de bloquer les demandeurs d'asile dans les pays de transit. Déjà évoquée par un plan de la présidence autrichienne de 1998 qui avait soulevé un tollé, c'est sous l'impulsion de plusieurs pays européens comme le Royaume Uni ou l'Italie que se sont développés des programmes de renforcement de capacité en matière de contrôle des flux migratoires et d'implantation embryonnaire de procédures d'asile dans des pays dits « tampons » (Maghreb, Europe de l'Est). Dans les opérations menées en coordination avec Frontex, la protection des réfugiés et l'accès à une procédure ont été secondaires par rapport aux renvois forcés des personnes.

L'ensemble de ces instruments fait actuellement l'objet d'une évaluation par la commission Européenne. Le plan d'action de la Commission apparaît comme une vision candide du système européen d'asile. Ainsi la Commission propose de maintenir le principe du système Dublin II en prévoyant toutefois une clause de suspension en cas de saturation du dispositif d'accueil et en permettant l'accès de la base EURODAC à Europol. De même, il est envisagé de mieux encadrer la détention des demandeurs d'asile (qui est systématique dans certains pays). En ce qui concerne la dimension « extérieure » de l'asile, les programmes régionaux de protection déjà à l'œuvre en Tanzanie et en Europe de l'Est pourraient être étendus à l'Afrique du Nord, la Corne de l'Afrique et au Moyen Orient. Si la réinstallation pourrait être développée, le dispositif d'entrées protégées reste dans les cartons.

## **II - LES ENJEUX DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE DE L'UE**

La France a mis la question de l'immigration au premier rang de ses priorités de sa présidence. Au cours du premier semestre 2008, M. Hortefeux, Ministre de l'immigration, a fait le tour des capitales européennes pour présenter le projet de pacte européen sur les migrations. Ce pacte comprend un volet sur les politiques d'asile qui reprend les orientations de la Commission.

Il est prévu :

- La création d'un bureau d'appui européen en 2009 afin d'échanger des informations, des expériences et des coopérations concrètes sans mutualisation des procédures d'instruction ou de décision
- La création en 2009 d'équipes communes d'examen des demandes d'asile pour prêter main forte aux Etats confrontés à des arrivées importantes (afflux massif) et la mise en place d'un système de solidarité prévoyant un appui humain, financier et une réinstallation dans l'Union Européenne. .

- A l'horizon 2010- 2012, le plan prévoit que la commission propose des instruments visant à créer des organes de détermination, une procédure et des critères communs.
- Si les deux premiers points sont également au programme de la Commission, la création des procédures communes d'asile fait l'objet de très grandes réticences, notamment des nouveaux Etats membres qui reconnaissent peu de réfugiés et utilisent massivement les formes subsidiaires de protection.
- Le plan prévoit que le développement de programmes européens de réinstallation de personnes identifiées par le HCR (réfugiés reconnus particulièrement vulnérables) et le renforcement des capacités des systèmes de protection des pays tiers, en liaison avec le HCR.

**Vers  
l'externalisation  
des procédures ?**

Si ces orientations sont la reprise du programme de la Commission, la nouveauté tient dans l'évocation du rôle du HCR qui serait au cœur des dispositifs mis en place. C'est certes une garantie que la protection des réfugiés ne sera pas oubliée mais il y a également un risque que les Etats européens se défaussent sur leurs voisins et sur le HCR pour effectuer la détermination du statut et n'accueillir que des réfugiés sous la forme de quota européens de réinstallation.

Cette double orientation faite craindre que la future procédure unique européenne prévoira peut être des garanties importantes mais que les demandeurs d'asile n'y auront pas accès car ils seront contraints de faire étudier leurs demandes à l'extérieur de l'Union Européenne.

### **III - CONSÉQUENCES POUR LES RÉFUGIÉS**

Près de dix ans, après Tampere, le bilan de l'harmonisation et les orientations préconisées par la présidence Française est dramatique pour l'asile. L'Union Européenne, tout en affirmant son attachement pour le principe à la Convention de Genève, n'a cessé de la contourner au nom de la lutte contre l'immigration irrégulière.

**Une forte  
diminution des  
demandes d'asile**

Seuls 254 000 demandes d'asile ont été enregistrées dans l'Union Européenne contre plus du double 7 ans plus tôt. Des pays comme la France l'Allemagne et la Grande Bretagne ont vu chuter les demandes d'autres pays comme la Grèce ont au contraire connu un record historique de 27 000 demandes alors que les conditions d'accueil et de procédures y sont exécrables.

**Le développement  
de la détention des  
demandeurs d'asile**

Sous prétexte de leur entrée irrégulière, les demandeurs d'asile sont placés en zone d'attente dans la plupart des pays. En Slovénie ou à Malte, ils sont systématiquement placés en détention pendant de longues périodes. Le projet de directive retour qui prévoit une privation de liberté d'une durée de dix huit mois pourrait renforcer encore cette tendance à l'enfermement des demandeurs d'asile qui deviendrait la norme.

**Une situation  
inhumaine pour les  
« migrerrants »**

En déclinant ses responsabilités dans l'accueil des réfugiés et en les déléguant aux pays tampons, l'Europe a placé les demandeurs d'asile dans une « migrerrance ». Pourchassés par la police ou détenus dans des camps au milieu du désert, les réfugiés sont mis au ban de l'Europe, sans droits et sans protection, sans pouvoir ni partir, ni revenir.

L'Europe d'asile risque donc d'être des lambeaux de protection. Pour remettre en cause cette logique et pour garantir le droit d'asile, la Cimade fait 10 propositions :

## **IV – PROPOSITIONS DE LA CIMADE**

### **En matière de définition et de statut :**

- Elargir les critères d'attribution du statut de réfugié (prise en compte des persécutions liées au genre, article 3 donc suppression de la protection subsidiaire)
- Créer de nouveaux outils internationaux de protection spécifique (Réfugiés écologiques, etc.)
- Créer un statut uniforme pour permettre la libre installation des réfugiés et garantir leur droit de vivre en famille (simplification des procédures de rapprochement familial)

### **En matière de procédure :**

- Supprimer la privation de liberté pour les demandeurs d'asile
- Abroger le système Dublin II pour permettre aux demandeurs d'asile de choisir leur pays d'accueil
- Faire bénéficier d'une admission au séjour et d'un recours suspensif tous les demandeurs d'asile
- Faciliter les démarches pour déposer asile (interprétariat, assistance d'un conseil)

### **En matière d'accueil :**

- Maintenir le choix du mode d'hébergement des demandeurs d'asile et attribuer une allocation à ceux qui choisissent une "solution individuelle" d'hébergement,
- Accorder un droit au travail effectif pour tous les demandeurs d'asile dès leur arrivée sur le territoire et donner accès à des formations linguistiques intensives et rémunérées aux demandeurs d'asile et aux réfugiés
- Tenir compte de la vulnérabilité de certains demandeurs d'asile