



Construire une Europe de l'asile : Recommandations de l'UNHCR pour la Présidence française de l'Union européenne (juillet – décembre 2008)

Introduction

La France accède à la Présidence de l'Union européenne (UE) à un moment décisif de la mise en place progressive du régime d'asile européen commun (RAEC). Le Traité de Lisbonne, adopté en décembre 2007, devrait être ratifié par tous les Etats membres et entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Ce Traité élargit considérablement les compétences de l'Union en matière d'asile et d'immigration et incorpore la Charte des droits fondamentaux qui garantit le droit d'asile.¹ Alors que le Traité d'Amsterdam envisageait des normes minimales en matière d'asile, le Traité de Lisbonne vise le développement de règles communes. Le nouveau Traité prévoit également l'introduction d'un système intégré de gestion des frontières extérieures et reconnaît l'importance de la coopération avec les pays tiers, afin de mieux gérer les flux de personnes demandant la protection internationale. Le Traité de Lisbonne étend également la compétence de la Cour européenne de Justice en matière d'asile et d'immigration.²

A la veille de la Présidence française, la Commission européenne publiera un 'Plan d'action en matière d'asile', basé sur son Livre Vert de juin 2007 relatif au futur RAEC.³ Au cours de la Présidence française, la Commission proposera également des amendements au Règlement Dublin II⁴ et à la Directive relative à l'accueil des demandeurs d'asile⁵, et poursuivra son travail sur le

¹ Article 18 de la *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, 7 décembre 2000 [JO C 364/1 du 18.12.2000], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:364:0001:0022:FR:PDF>.

² Union européenne, *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, 13 décembre 2007 [JO C306 du 17.12.2007], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0001:01:FR:HTML>.

³ Commission européenne, *Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun*, (COM(2007) 301 final), 6 juin 2007, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2007/com2007_0301fr01.pdf.

⁴ Conseil de l'Union européenne, *Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers* (ci-après « Règlement Dublin II »), [JO L50/1 du 25.2.2003], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:FR:PDF>.

⁵ Conseil de l'Union européenne, *Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres* (ci-après Directive relative à l'accueil des

projet de Bureau d'appui européen en matière d'asile. La gestion des frontières extérieures et la lutte contre l'immigration irrégulière demeurent également des priorités pour l'Union européenne. Les développements dans ces domaines affecteront les possibilités de chercher et de bénéficier de l'asile au sein de l'Union européenne.

Dans ce contexte, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (ci-après l'UNHCR ou l'Office) salue l'intention de la France d'accorder une attention particulière durant sa Présidence à « construire une Europe de l'asile »⁶ et à en définir les éléments-clés dans un 'Pacte européen sur l'immigration et l'asile'.⁷ L'UNHCR apprécie l'engagement de la France de veiller à ce que les initiatives prises durant sa Présidence soient en cohérence avec celles qui seront définies par la Commission dans son Plan d'action.⁸ L'UNHCR salue également l'intention de la France de répondre aux disparités actuelles entre Etats membres en ce qui concerne le traitement des requérants d'asile et de leur demande de protection.⁹

Depuis les premiers efforts européens d'harmonisation en matière d'asile, l'UNHCR, en vertu de sa responsabilité en matière de surveillance de la mise en œuvre de la Convention de 1951 relative au Statut des Réfugiés et de son Protocole de 1967 (« la Convention de 1951 »)¹⁰ et de son rôle consultatif reconnu dans la Déclaration 17 annexée au Traité d'Amsterdam, a régulièrement conseillé les institutions européennes et les Etats membres. Les présentes recommandations sont ainsi adressées à la future Présidence française dans le même esprit constructif.

1. Protéger les droits des demandeurs d'asile et des réfugiés dans le contexte de la gestion des flux migratoires

1.1 Garantir l'accès au territoire aux personnes recherchant une protection internationale au sein de l'Union européenne

Il est largement reconnu que les flux migratoires englobent à la fois des personnes ayant besoin de la protection internationale et d'autres qui se déplacent pour des raisons indépendantes de toute

demandeurs d'asile), [JO L31/18 du 06.02.2003], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:FR:PDF>.

⁶ M. Brice Hortefeux, *Co-développement et immigration choisie : repenser les relations Nord-Sud*, La Lettre Diplomatique n°80, Quatrième trimestre 2007, <http://www.lalettrediplomatique.fr/contribution.php?id=25&idrub=101&bouton=2>.

⁷ Discours de M. Brice Hortefeux devant la Délégation de l'Union européenne à l'Assemblée Nationale, http://www.premier-ministre.gouv.fr/iminidco/salle_presse_832/discours_tribunes_835/discours_brice_hortefeux_devant_59022.html.

⁸ Dans son discours devant la Délégation de l'Union européenne à l'Assemblée Nationale (voir note 7), M. Hortefeux a souligné la nécessité de se coordonner avec la Commission européenne "pour que le Plan d'action qu'elle présentera en juillet 2008 serve de base aux initiatives que nous engagerons".

⁹ Discours de M. Jouyet, Secrétaire d'Etat chargé des Affaires européennes, devant l'Assemblée des Français de l'étranger, 6 mars 2008, http://www.ambafrance-dz.org/article-imprim.php3?id_article=1970.

¹⁰ Assemblée Générale des Nations Unies, *Convention et Protocole relatifs au statut des réfugiés* (ci-après « Convention de 1951 »), <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/basics/openssl.pdf?tbl=BASICS&id=41a30b9d4>.

question de protection. L'UNHCR prend note de l'intention de la France de renforcer durant sa Présidence les efforts consacrés à la gestion des frontières extérieures de l'Union européenne.¹¹

Pour que le projet d'une «Europe de l'asile» ait un sens, les systèmes de contrôle aux frontières extérieures doivent incorporer des mesures spécifiques permettant d'identifier les personnes à la recherche de protection et leur garantissant l'accès au territoire de l'UE ainsi qu'aux procédures d'asile. Ceci est d'autant plus essentiel que la politique commune de l'UE en matière de visas, combinée aux sanctions contre les compagnies de transport qui embarquent des passagers dépourvus des documents appropriés, ne permet pas de distinguer suffisamment les personnes ayant besoin de protection internationale des autres migrants irréguliers. Il est à noter que la liste des pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa, y compris les visas de transit aéroportuaire, comprend la plupart des pays dont sont originaires les réfugiés. Les politiques européennes en matière d'immigration irrégulière comprennent également des mesures visant à combattre la traite des êtres humains.¹² Ces mesures doivent tenir compte du fait que les personnes en quête de protection internationale constituent souvent des proies faciles pour les trafiquants d'êtres humains mais également du fait que les victimes de la traite peuvent avoir besoin de protection internationale.¹³

L'UNHCR a développé un «Plan d'action en 10 points» destiné à aider les Etats à répondre de manière pratique aux défis de la gestion des frontières, tout en respectant pleinement les obligations auxquelles ils sont soumis en vertu du droit international des réfugiés et des droits de l'homme.¹⁴ Dans ce cadre, l'UNHCR propose de contribuer, en coopération avec les Etats membres et autres parties concernées, au développement de mécanismes de gestion des frontières qui prennent en compte les impératifs de protection internationale, notamment par le biais d'activités de suivi et de formation du personnel concerné.¹⁵ L'UNHCR soutient l'idée «d'équipes d'experts en matière

¹¹ Voir Questions et réponses sur le Pacte européen sur l'immigration et l'asile, http://www.premier-ministre.gouv.fr/information/questions_reponses_484/est_pacte_europeen_sur_59134.html.

¹² Les principales mesures législatives dans ce domaine comprennent la *Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes* [JO L261/19 du 06.08.2004], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0081:FR:HTML>.

¹³ UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale no. 7: Application de l'Article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite*, 7 avril 2006, HCR/GIP/06/07, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/refworld/rwmain?docid=462c864e2>. Une source supplémentaire sont les clauses de sauvegarde insérées dans les deux Protocoles additionnels à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Protocoles de Palerme): art. 14 du Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, et art. 19 du Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/refworld/rwmain?docid=479dee062>. Les clauses de sauvegarde (articles 14 et 40) de la *Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains* du 16 mai 2005 (STCE N° 197, http://www.coe.int/t/dg2/trafficking/campaign/Source/PDF_Conv_197_Trafficking_F.pdf) sont également une source d'inspiration pertinente.

¹⁴ UNHCR, *La protection des réfugiés et les mouvements migratoires mixtes : un plan d'action en dix points*, 1 janvier 2007, révision 1, <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/txis/vtx/protect/opensdoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=45f6a57d0>.

¹⁵ A cette fin, l'UNHCR a notamment conclu un certain nombre d'accords avec les autorités de contrôle aux frontières et des ONGs comme en Slovaquie et en Hongrie. Sur l'île italienne de Lampedusa, l'UNHCR, l'OIM et la Croix

d'asile » ayant pour mission d'aider les Etats à répondre aux arrivées massives à leurs frontières extérieures¹⁶ en apportant leur concours à l'identification des personnes cherchant l'asile. L'UNHCR serait disposé à faire partie de telles équipes, qui pourraient être financées par le Fonds pour les frontières extérieures. De plus, la participation de personnels d'organisations non gouvernementales à ces équipes contribuerait à instaurer la transparence et la confiance dans les actions mises en œuvre par les Etats membres pour faire face aux pressions migratoires.

Bien que le Règlement établissant l'Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres et de l'Union européenne (Frontex) soit soumis aux obligations existantes en matière de droits de l'homme¹⁷, la manière dont le respect de ces obligations est assuré en pratique n'est pas toujours claire. L'UNHCR recommande d'incorporer explicitement des garanties de protection des réfugiés dans les dispositions régissant les opérations coordonnées par Frontex. Une attention particulière devrait être portée à l'identification des personnes recherchant une protection internationale ainsi qu'à la manière dont sera assuré l'examen de leur demande. Dans ce contexte, l'UNHCR a apprécié l'opportunité qui lui a été donnée de participer aux discussions menées entre la Commission européenne, les Etats membres, Frontex et l'OIM concernant l'élaboration de principes relatifs à l'interception et au sauvetage en mer. L'UNHCR souhaite poursuivre sa participation aux discussions et activités ayant un impact direct sur les droits des demandeurs d'asile et des réfugiés en vue d'assurer la cohérence entre les obligations des Etats membres en matière de protection internationale et le contrôle des frontières). L'UNHCR est disposé à collaborer tant en matière d'élaboration de normes qu'en matière de formation du personnel (par exemple les garde-frontières et les gardes-côtes), de planification et de mise en œuvre des opérations menées par Frontex, lorsque celles-ci touchent à des questions qui relèvent du mandat de l'Office.

1.2 Assurer le retour volontaire dans la sécurité et la dignité

L'UNHCR a toujours admis que la crédibilité et la viabilité des systèmes d'asile dépendent en partie du retour dans leur pays d'origine des personnes n'ayant pas besoin de protection internationale. L'UNHCR prône le retour durable dans le pays d'origine, plutôt que l'éloignement vers un pays par

rouge italienne coopèrent dans l'accueil des nouveaux arrivants. Voir le discours de Mme Erika Feller, Haut Commissaire Assistante pour la protection des réfugiés, à la 59^{ème} session du Comité exécutif du programme du Haut Commissaire, Genève, 3 octobre 2007, <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/texis/vtx/news/openssl.htm?tbl=NEWS&page=home&id=4703c3234>. Texte (en anglais) disponible sur <http://www.unhcr.org/admin/ADMIN/4704d4f32.pdf>.

¹⁶ Voir section 1.6.2 du *Programme de La Haye: renforcer la liberté, la sécurité et la justice dans l'Union européenne* [JO C 053/1 du 03.03.2005], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:FR:PDF>.

¹⁷ Le *Règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil du 26 octobre 2004 portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union européenne* [JO L 349/1 du 25.11.2004], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:349:0001:0011:FR:PDF>, fait référence dans les considérants (paragraphe 22) aux principes reconnus par l'article 6(2) du traité sur l'Union européenne: «l'Union respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signée à Rome le 4 novembre 1950 et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres, en tant que principes généraux du droit communautaire ».

lequel ces personnes ont transité. En 2005, l'UNHCR a publié ses commentaires sur la proposition initiale de Directive relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.¹⁸ Bien que l'UNHCR soutienne l'élaboration de normes communes concernant le retour en accord avec les droits fondamentaux, l'Office a exprimé des préoccupations quant à leur possible application à des personnes dont le besoin de protection n'a pas été examiné sur le fond par un pays membre de l'UE. Des garanties effectives sont nécessaires afin d'assurer que l'éloignement ne soit mis en oeuvre qu'après l'examen des besoins de protection dans le cadre d'une procédure équitable. Si l'éloignement de personnes dont la demande n'a pas été examinée est néanmoins mis en oeuvre, il ne devrait l'être que vers un pays tiers où l'accès à une procédure d'asile équitable est assuré et où, au besoin, une protection effective sera disponible. L'UNHCR est ainsi préoccupé par le fait que les accords de réadmission de l'UE s'étendent à des personnes qui pourraient être éloignées vers un pays de transit sans que leur demande d'asile n'ait été examinée sur le fond dans l'Union européenne et sans garantie d'accès à une procédure d'asile dans le pays de réadmission.

Pour l'UNHCR, la détention préalable à la mise en oeuvre d'une mesure d'éloignement doit, dans la mesure du possible, être évitée. Cependant, si la détention préalable à l'éloignement est nécessaire, elle doit être la plus brève possible. Par ailleurs, les conditions de détention doivent permettre le respect de la dignité inhérente à la personne humaine et les détenus doivent être traités avec humanité. Les mineurs et autres personnes vulnérables ne devraient pas être détenus. La possibilité de recourir à la détention pour une période pouvant aller jusqu'à 18 mois, telle que prévue par la proposition de Directive et avalisée dans les discussions récentes au sein du Conseil et avec le Parlement européen, est une source d'inquiétude sérieuse. Il en est de même pour la proposition d'interdiction de retour de cinq ans sur le territoire de l'UE qui serait applicable à toutes les personnes éloignées de manière coercitive. Une telle interdiction serait difficilement conciliable avec le droit de rechercher et de bénéficier de l'asile, car toute personne pourrait par la suite être amenée à fuir une persécution. Cette interdiction de réadmission pourrait également constituer une barrière à la réunification des familles de réfugiés.¹⁹

Recommandation 1 : *L'UNHCR encourage les autorités françaises à assurer que 'l'Europe de l'asile' soit fondée sur une «application complète et inclusive de la Convention de Genève»²⁰. L'UNHCR invite la Présidence française à veiller à ce que les mesures prises par l'Union européenne pour combattre la migration irrégulière et la traite des êtres humains comportent des garanties, notamment d'accès au territoire et aux procédures d'asile, pour les personnes à la recherche de protection internationale.*

¹⁸ UNHCR, *Observations on the European Commission's Proposal for a Directive on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third-Country Nationals* (COM(2005)391 final), 16 décembre 2005, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=43a2a58f4>.

¹⁹ Conseil de l'Union européenne, *Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial* [JO L251/12 du 03.10.2003], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:FR:PDF>.

²⁰ Voir paragraphe 13 des conclusions de la Présidence du Conseil Européen de Tampere, 15-16 octobre 1999, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_fr.htm; paragraphe 6 du Programme de La Haye (*op.cit.* note 16); et Article 63 du Traité de Lisbonne (*op.cit.* note 2).

2. Développer un régime d'asile européen commun juste et efficace

Le Programme de La Haye affirme que l'objectif du RAEC est de permettre aux personnes ayant besoin de protection internationale d'en bénéficier à travers toute l'Union européenne, conformément à la Convention de 1951. La France²¹, au même titre que la Commission européenne²², reconnaît que tel n'est pas encore le cas. En effet, comme démontré notamment par la récente étude de l'UNHCR²³ analysant la mise en œuvre de la Directive 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 (ci-après, la Directive 'Qualification')²⁴, des divergences significatives persistent dans la pratique des Etats membres. Par conséquent, la qualité des décisions en matière d'asile à travers l'UE reste préoccupante. Un contrôle et une mise en œuvre plus effectifs ainsi que des mécanismes systématiques permettant de garantir la qualité des décisions s'avèrent nécessaires.

L'UNHCR soutient l'objectif d'une procédure d'asile commune et d'un statut uniforme pour les réfugiés et les bénéficiaires de la protection subsidiaire et souligne la nécessité d'amender les Directives et Règlements afin d'y parvenir. Bien que certaines évaluations soient toujours en cours, celles déjà publiées révèlent de graves lacunes exigeant des mesures correctives²⁵.

L'UNHCR considère que la réduction des écarts entre les normes existantes et la pratique des Etats membres ainsi que, le cas échéant, l'amélioration des standards devraient être des priorités. L'UNHCR encourage la Présidence française à relever ce double défi concernant tous les instruments de la première phase du RAEC, y compris à l'occasion de la Conférence ministérielle sur l'asile prévue en septembre 2008.

Recommandation 2 : *L'UNHCR encourage la Présidence française à soutenir le renforcement de la mission de surveillance de la Commission européenne, afin de garantir une évaluation adéquate de la transposition et de la mise en œuvre des instruments de la première phase d'harmonisation en matière d'asile. Le développement au niveau national et européen de mécanismes pour assurer la qualité des décisions en matière d'asile devrait être poursuivi afin de réduire les écarts entre les normes internationales et européennes et la pratique des Etats membres.*

²¹ Voir note 9.

²² Introduction au *Livre vert sur le futur régime d'asile européen commun*, (op.cit. note 3).

²³ UNHCR, *Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification Directive*, novembre 2007, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=473050632>.

²⁴ Conseil de l'Union européenne, *Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts* [JO L 304/12 du 30.09.2004], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:FR:HTML>.

²⁵ Voir par exemple European Council on Refugees and Exiles, *The Way Forward: Europe's Role in the Global Refugee Protection System. Towards Fair and Efficient Asylum Systems in Europe*, 1 septembre 2005, http://www.ecre.org/files/ECRE_WF_Systems_Sept05.pdf.

2.1 Le règlement Dublin II²⁶

Le Règlement Dublin II repose sur la présomption que la qualité et les garanties procédurales des systèmes d'asile des Etats membres sont équivalentes. En réalité, les chances de bénéficier de protection varient considérablement d'un Etat membre à l'autre et certaines dispositions du Règlement ne sont pas pleinement respectées.²⁷ L'accès à une procédure d'asile permettant l'examen sur le fond de la demande n'est pas toujours garanti. Les demandeurs d'asile n'ont pas toujours accès à l'information sur leurs droits ainsi que sur le fonctionnement du système du Règlement Dublin. Dans certains Etats membres, les procédures d'asile sont longues et les critères d'éligibilité ne sont pas toujours correctement appliqués. Enfin, la détention fréquente et souvent prolongée des personnes en attente de transfert dans le cadre du Règlement Dublin a des conséquences extrêmement préjudiciables pour les personnes concernées, en particulier pour les plus vulnérables.²⁸ Ce sont là certaines des conclusions de l'évaluation publiée par la Commission européenne en juin 2007²⁹ et corroborées par d'autres études indépendantes.³⁰

Par conséquent, l'UNHCR a notamment recommandé la révision des dispositions du Règlement concernant la définition des membres de la famille, l'effet suspensif de l'appel ainsi que les délais et modalités des transferts. L'UNHCR a aussi récemment conseillé aux Etats membres de s'abstenir de renvoyer des demandeurs d'asile vers la Grèce en application du Règlement Dublin II³¹, compte tenu des lacunes identifiées dans ce pays, notamment en matière d'examen des demandes d'asile et d'accueil des demandeurs.

Les disparités entre les régimes d'asile des Etats membres devraient être corrigées afin de garantir un fonctionnement approprié du système Dublin. En attendant, il serait nécessaire d'envisager un mécanisme permettant de suspendre temporairement l'application du système dans des circonstances particulières. Néanmoins, même en l'absence de divergences entre les systèmes d'asile des Etats membres, le problème de la répartition équitable des responsabilités ne serait pas pour autant réglé. Le Règlement Dublin fait peser la responsabilité d'examiner la demande d'asile en général sur l'Etat membre par lequel le demandeur d'asile a pénétré sur le territoire communautaire, le plus souvent un Etat situé à la frontière extérieure de l'UE. Par conséquent, il serait nécessaire d'établir des mécanismes supplémentaires – allant au-delà de l'assistance

²⁶ *Op. cit.*, note 4.

²⁷ Le 31 janvier 2008, la Commission européenne a engagé devant la Cour européenne de Justice une procédure d'infraction à l'encontre de la Grèce pour son manquement au respect de l'article 3 du Règlement de Dublin.

²⁸ UNHCR, *The Dublin II Regulation. A UNHCR Discussion Paper*, avril 2006, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4445fe344>.

²⁹ Commission européenne, *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur l'évaluation du système de Dublin* (COM(2007) 299 final), 6 juin 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0299:FR:NOT>.

³⁰ Voir par exemple: European Council on Refugees and Exiles, *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered*, mars 2008, http://www.ecre.org/files/Sharing_Responsibility_Dublin_Reconsidered.pdf.

³¹ UNHCR, *UNHCR Position on the Return of Asylum-Seekers to Greece under the 'Dublin Regulation'*, 15 avril 2008, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4805bde42>.

financière – afin d’aider les Etats membres qui, du fait de leur situation géographique, sont exposés à des pressions particulières.

2.2 L'accès à la base de données Eurodac à des fins de maintien de l'ordre

L'UNHCR rappelle que la base de données Eurodac a été conçue comme une composante d'un système destiné à la protection des réfugiés.³² Tout en reconnaissant la nécessité pour les autorités responsables de l'ordre public de disposer d'outils adéquats permettant d'enquêter sur des affaires criminelles, l'UNHCR est d'avis que leur accès à cette base de données devrait être assujéti à des garanties précises. Il devrait être nécessaire, proportionné, et correspondre à un but légitime. Les demandeurs d'asile et autres personnes inscrites dans la base de données Eurodac ne devraient pas faire l'objet d'enquêtes ou d'instructions pénales au seul motif qu'ils sont enregistrés dans cette base de données. Par ailleurs, les données individuelles d'un demandeur d'asile ne devraient en aucun cas être communiquées à son pays d'origine. Ceci pourrait menacer la vie des réfugiés ainsi que celle de leurs familles.³³

Recommandation 3 : *L'UNHCR encourage la Présidence à conduire des discussions substantielles sur les propositions d'amendements des Règlements Dublin et Eurodac en vue de garantir que le système ne prive pas les demandeurs d'asile d'une détermination équitable de leur demande ni de l'exercice de leurs droits. Les propositions d'amendements doivent également viser à répondre aux pressions particulières pesant sur certains Etats membres et qui pourraient résulter de la mise en œuvre de ce système.*

2.3 La Directive relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres³⁴

Dans son rapport sur l'application de cette Directive,³⁵ la Commission observe que certains Etats membres ne respectent pas les normes de l'UE. Elle conclut que de nombreux Etats n'assurent pas l'éducation des mineurs en détention et ne se conforment pas au délai de trois jours pour la délivrance des documents personnels aux demandeurs d'asile. La Commission a également identifié

³² Voir le préambule du Règlement (CE) n° 2725/2000 du Conseil du 11 décembre 2000 concernant la création du système 'Eurodac' pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace de la Convention de Dublin [JO L316/1 du 15.12.2000], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:316:0001:0010:FR:PDF>.

³³ UNHCR presentation to the Joint Seminar of the Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum (SCIFA) and Committee on Article 36 ("CATS"), *Terrorism as a Global Phenomenon*, 17 – 18 janvier 2008, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/refworld/rwmain?docid=4794c7ff2>.

³⁴ *Op. cit.* note 5.

³⁵ Commission européenne, *Rapport de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'application de la Directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres*, (COM(2007) 745 final), 26 novembre 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0745:FR:NOT>; voir aussi Odysseus Academic Network, *Comparative overview of the implementation of Directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers in the EU Member States*, octobre 2006, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/refworld/rwmain?docid=484009fc2>.

de grandes disparités dans les pratiques des Etats membres, notamment concernant l'application de la Directive aux personnes en détention et/ou relevant du Règlement Dublin; le niveau et les modalités d'accueil, y compris en matière de soins de santé, d'accès à l'emploi, et de liberté de mouvement; l'identification des personnes ayant des besoins particuliers et la réponse à leurs besoins.

Durant la Présidence française, la Commission proposera des amendements à la Directive sur l'accueil des demandeurs d'asile. L'UNHCR encourage la Présidence à soutenir tout particulièrement une modification qui confirmerait l'application de la Directive aux demandeurs d'asile en détention et aux personnes en attente d'un transfert dans le cadre du Règlement Dublin. L'UNHCR recommande également de restreindre la possibilité offerte aux Etats d'utiliser l'accès aux prestations d'accueil comme sanction et d'assurer que tous les Etats membres disposent de mécanismes pour identifier les demandeurs d'asile vulnérables et répondre à leurs besoins. L'UNHCR a constamment souligné qu'un accueil adéquat et digne est une condition essentielle d'une procédure d'asile équitable.³⁶

Recommandation 4 : *L'UNHCR recommande à la Présidence française de soutenir des amendements à la Directive sur l'accueil définissant plus précisément les prestations auxquelles ont droit tous les demandeurs d'asile, y compris ceux en détention ou en attente de transfert vers un autre Etat dans le cadre du Règlement Dublin II. L'UNHCR recommande par ailleurs de limiter le pouvoir discrétionnaire des Etats membres en matière de conditions d'accueil et de développer des mesures supplémentaires pour garantir que les droits énoncés dans la Directive soient effectivement assurés dans tous les Etats membres.*³⁷

2.4 La Directive 'Qualification'³⁸

Bien que cette Directive définisse des normes minimales relatives à l'identification des personnes ayant besoin de protection internationale, les Etats membres n'appliquent pas toujours ces critères de manière correcte ou conséquente. En 2007, l'UNHCR a mené une étude sur l'application par certains Etats membres de dispositions-clés de cette Directive.³⁹ Tout en étant de portée limitée, cette étude démontre clairement que la possibilité de bénéficier de la protection diffère de manière significative d'un Etat membre à l'autre. Il existe des différences considérables d'interprétation concernant l'asile interne, les acteurs de la protection et l'éligibilité à la protection subsidiaire. L'étude met en exergue le fait que la Directive ne remplit pas son objectif d'assurer l'identification des personnes qui ont réellement besoin de protection internationale. Ceci semble notamment dû aux interprétations restrictives des critères d'octroi du statut de réfugié et de la protection subsidiaire. Enfin, l'étude soulève des questions de compatibilité avec le droit international des

³⁶ UNHCR, *Annotated Comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum-Seekers*, juillet 2003, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3f3770104>.

³⁷ UNHCR, *Response to the European Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System*, septembre 2007, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=46e159f82>.

³⁸ *Op. cit.*, note 24.

³⁹ *Op. cit.*, note 23.

réfugiés et les droits de l'homme découlant de la Directive elle-même ou de la législation interne transposant cette Directive ou encore de l'interprétation qui en est faite. Ces problèmes doivent être réglés afin que le régime d'asile européen commun soit conforme à la Convention de 1951 et aux autres instruments internationaux pertinents.

L'UNHCR encourage ainsi l'amélioration de la qualité du processus décisionnel des Etats membres en matière d'asile.⁴⁰ Par ailleurs, l'UNHCR se propose de travailler avec la Commission et les Etats membres à l'élaboration de lignes directrices relatives à la mise en œuvre de dispositions importantes de la Directive.

Cependant, le moyen le plus efficace et le plus direct pour atteindre l'objectif d'harmonisation de la Directive en conformité avec les standards internationaux est d'y apporter des modifications pertinentes. La Présidence française est encouragée à soutenir des amendements dans les domaines suivants, identifiés par l'UNHCR dans son étude récente comme étant particulièrement problématiques :⁴¹

- i. Concernant l'asile interne : la suppression de l'article 8(3) et la modification de l'article 8(1) afin de préciser que toute zone de protection interne envisagée pour le demandeur doit être accessible en pratique, légalement et en toute sécurité;
- ii. Concernant la protection subsidiaire : la suppression du considérant 26 et du terme "individuel" dans l'article 15(c) ainsi que la modification de l'article 15(c) pour le rendre applicable à d'autres situations que les conflits armés internes ou internationaux;
- iii. Concernant l'exclusion : la modification des articles 12, 14, 17 et 19 afin d'en garantir une application conforme à l'article 1F de la Convention de 1951 et d'éviter une utilisation démesurée des clauses d'exclusion.

Recommandation 5 : *L'UNHCR invite la Présidence française à remédier aux graves divergences dans les pratiques des Etats membres en matière de détermination du statut de réfugié et d'éligibilité à la protection subsidiaire. La protection de personnes en ayant besoin doit être assurée indépendamment de l'endroit où elles en font la demande, dans l'UE ou à ses frontières. L'UNHCR recommande également d'amender la Directive Qualification pour assurer son entière conformité avec les normes internationales.*

⁴⁰ En 2005-2007, l'UNHCR et le Ministère de l'Intérieur du Royaume-Uni ont entrepris un projet dénommé « Quality Initiative », afin de renforcer le système d'asile et d'améliorer la qualité des décisions en première instance. Pour les rapports de l'UNHCR sur le projet et les réponses du Ministère de l'Intérieur, voir <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/reports/unhcrreports/>. A une moindre échelle, un projet pilote a également été mené en Autriche en 2006-2007. L'UNHCR a également fait appel au financement de la Communauté européenne dans le cadre du Fonds Européen pour les Réfugiés 2008 pour la mise en place d'une « initiative de qualité » impliquant huit Etats membres (Allemagne, Autriche, Bulgarie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Slovaquie et Slovénie) sur une période de deux ans. Ce projet aura aussi pour objectif de stimuler la coopération et l'échange de bonnes pratiques entre les autorités des Etats impliqués.

⁴¹ *Op.cit.* note 23.

2.5 La Directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres (ci-après 'Directive sur la procédure d'asile')⁴²

L'UNHCR a exprimé à de nombreuses reprises ses préoccupations à l'égard de certaines dispositions de la Directive sur la procédure d'asile, susceptibles de conduire à des violations du droit international des réfugiés, y compris potentiellement au *refoulement* de personnes ayant besoin de protection internationale.⁴³ La mise en œuvre de cette Directive d'une manière pleinement conforme à la lettre et à l'esprit de la Convention de 1951 est essentielle pour le fonctionnement effectif d'un RAEC, tel qu'approuvé par les Etats membres dans le Traité de Lisbonne. Non seulement, la Directive contient un certain nombre de dispositifs procéduraux problématiques, comme indiqué ci-après, mais elle permet également de nombreuses exceptions à ses « Principes de base et garanties fondamentales » et laisse aux Etats un pouvoir discrétionnaire important dans leur application. En conséquence, les procédures d'asile des Etats membres demeurent largement divergentes dans leur fonctionnement comme dans leurs résultats. Dans certains cas, l'équité et l'effectivité de ces procédures ne sont pas assurées. La suppression des dispositions de cette Directive permettant aux Etats de déroger aux normes minimales serait une amélioration importante.

L'UNHCR continue d'appeler à la modification des dispositifs procéduraux les plus problématiques. Il s'agit notamment:

- i. d'établir une obligation claire de permettre l'accès à la procédure d'asile et de clarifier les responsabilités des autorités compétentes;
- ii. d'assurer que les garanties procédurales essentielles s'appliquent aux demandeurs d'asile sujets aux procédures à la frontière;
- iii. de renforcer les garanties applicables aux personnes en détention, y compris concernant l'accès à la procédure d'asile pour les personnes détenues en vue de leur expulsion;
- iv. de supprimer les obstacles pratiques à un examen substantiel des demandes d'asile tels que les délais déraisonnablement courts pour la soumission des demandes et les lacunes en matière d'accès à des traducteurs et interprètes compétents;
- v. de restreindre l'utilisation du concept de 'pays tiers sûr' et de supprimer le concept de 'pays tiers européen sûr';
- vi. de n'appliquer le concept de 'pays d'origine sûr' qu'en conformité avec les recommandations de l'UNHCR;
- vii. de limiter aux cas clairement abusifs ou manifestement infondés l'application des procédures d'asile accélérées, caractérisées par des garanties procédurales réduites;
- viii. de s'assurer que les garanties procédurales ne seront pas réduites pour des raisons non liées à la validité de la demande de protection internationale;

⁴² Conseil de l'Union européenne, *Directive 2005/85/CE du Conseil du 1er décembre 2005 relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres* [JO L 326/13 du 13.12.2005], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:FR:PDF>.

⁴³ UNHCR, *Annotated Comments on the Amended Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status* (COM(2002) 326 final), 27 February 2003, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3e5e34895>.

- ix. de réviser les dispositions relatives au retrait des demandes d'asiles et aux demandes d'asile ultérieures ou multiples afin de garantir que chaque demande d'asile soit examinée au moins une fois sur le fond.

Recommandation 6 : *Anticipant les propositions d'amendements de la Commission européenne de la Directive sur les procédures d'asile, l'UNHCR invite la Présidence française à promouvoir un réexamen des aspects de cette Directive qui entravent la mise en place de procédures d'asile justes et efficaces dans l'UE.*

2.6 L'établissement d'un Bureau d'appui européen en matière d'asile

L'UNHCR soutient la proposition de création d'un Bureau d'appui européen en matière d'asile. Dans le cadre de son mandat et de sa responsabilité de surveillance de l'application de la Convention de 1951, l'UNHCR souhaiterait établir une coopération étroite et constructive avec ce Bureau. Un tel Bureau d'appui pourrait aider la Commission non seulement en matière d'évaluation, de surveillance et de contrôle de la qualité des procédures d'asile mais aussi dans l'identification des domaines nécessitant de nouvelles législations et la réalisation de tâches administratives supplémentaires, notamment le développement de la coopération pratique entre Etats membres.⁴⁴

L'UNHCR salue le fait que le Conseil Justice et Affaires Intérieures ait récemment encouragé la Commission à développer ses propositions en la matière afin de soutenir effectivement la coopération pratique et considère que le Bureau d'appui serait la structure la plus appropriée à cette fin.⁴⁵

Recommandation 7 : *L'UNHCR invite la Présidence française à soutenir activement le développement d'un Bureau d'appui européen en matière d'asile ainsi que la définition d'un rôle précis et effectif pour l'UNHCR au sein de ce Bureau.*

3. Assurer des solutions durables pour les réfugiés

3.1. Vers un plus grand engagement en matière de réinstallation

L'UNHCR œuvre à la mise en place de solutions durables pour les réfugiés à travers le monde. Lorsque les circonstances le permettent, l'Office favorise le rapatriement librement consenti dans le pays d'origine. Toutefois, lorsque le retour est impossible, l'intégration dans le premier pays d'asile et la réinstallation dans un pays tiers constituent des solutions durables importantes. La réinstallation implique l'identification et le transfert des réfugiés de leur premier pays d'asile vers un autre pays qui accepte de les admettre sur son territoire en tant que réfugiés pour y résider de

⁴⁴ *Op.cit.* note 37.

⁴⁵ Conclusions sur la coopération pratique dans le domaine de l'asile, Conseil JAI, Luxembourg, 18 avril 2008, http://www.eu2008.si/fr/News_and_Documents/Council_Conclusions/April/0418_JHA.pdf.

façon permanente. Bien que seul un petit nombre de réfugiés dans le monde puisse bénéficier de la réinstallation, cette solution reste néanmoins un outil de protection important et un moyen de faire preuve de solidarité avec les pays qui en abritent un grand nombre.

L'UNHCR a favorablement accueilli l'adoption en 2004 par le Conseil de conclusions marquant pour la première fois son soutien à un engagement accru au niveau européen en matière de réinstallation de réfugiés.⁴⁶ L'UNHCR a également invité les Etats membres à s'engager plus activement dans la réinstallation, et ce notamment par le biais d'un éventuel programme commun européen.⁴⁷ En 2007, seulement 5% des places disponibles pour la réinstallation des réfugiés sur le plan global ont été offertes par l'UE ; dont sept Etats membres mettent actuellement en œuvre des programmes annuels de réinstallation.⁴⁸ D'autres pays, dont la France, développent actuellement de tels programmes et le cadre juridique et institutionnel nécessaire à leur mise en œuvre. L'UNHCR contribuera activement aux efforts d'élargir la participation européenne à la réinstallation des réfugiés et se félicite de l'engagement actif de nombreuses ONG européennes et de la Commission européenne dans ce domaine.

Dans le cadre de ces efforts, l'UNHCR tient à souligner que la réinstallation est un complément, et non un substitut, à l'octroi de la protection aux personnes qui demandent l'asile au sein ou aux frontières du territoire européen. Par ailleurs, l'UNHCR recommande une approche non discriminatoire à la réinstallation, fondée sur l'évaluation des besoins des réfugiés. Nonobstant son soutien aux programmes pilotes de protection régionaux de l'Union européenne, qui visent le renforcement des capacités de protection des pays tiers et prévoient une composante réinstallation,⁴⁹ l'UNHCR considère que la réinstallation dans l'UE ne devrait pas être limitée aux réfugiés en provenance de certains pays et/ou régions.

Recommandation 8: *L'UNHCR invite la Présidence française à promouvoir une participation accrue des Etats membres dans les efforts de réinstallation des réfugiés à travers le monde, et à coopérer avec la Commission européenne en vue d'augmenter le nombre de places de réinstallation dans l'Union européenne.*

3.2 Vers une meilleure intégration des réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire, y compris par l'octroi du statut de résident de longue durée

L'UNHCR accueille favorablement l'intention de la Présidence française d'organiser une conférence interministérielle sur l'intégration et l'invite à saisir cette occasion pour encourager les

⁴⁶ Conclusions de la Présidence du Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/82540.pdf.

⁴⁷ *Op.cit*, note 37.

⁴⁸ Ces pays sont le Danemark, la Finlande, l'Irlande, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède.

⁴⁹ UNHCR, *Observations du HCR sur la Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européen relative aux programmes de protection régionaux* [COM (2005) 388 final, 1er septembre 2005], 10 octobre 2005, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4416ca424>.

Etats membres à prendre en compte la situation spécifique des réfugiés et des bénéficiaires de protection subsidiaire lors de l'élaboration de mesures d'intégration.⁵⁰

La Convention de 1951 prévoit que les Etats signataires faciliteront l'intégration des réfugiés dans les sociétés d'accueil.⁵¹ L'UNHCR a donc soutenu la proposition d'amendement de la Directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée dans un Etat membre de l'UE⁵² visant à en étendre la portée aux réfugiés et bénéficiaires de la protection subsidiaire. L'UNHCR est d'avis que les cinq années de résidence requises pour accéder à ce statut devraient être calculées à partir de la date d'introduction de la demande de protection.⁵³ L'extension de la portée de cette Directive à ces deux groupes contribuerait non seulement à l'harmonisation du statut de résidence des personnes dont le besoin de protection internationale a été reconnu mais également à réduire les mouvements secondaires. L'UNHCR s'est également exprimé à plusieurs reprises en faveur d'un traitement égal des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire, car les besoins en termes de protection de ces derniers sont souvent aussi essentiels et durables que ceux des réfugiés.⁵⁴

L'UNHCR tient à souligner que la séparation des familles constitue souvent un frein à l'intégration. Promouvoir et faciliter la réunification familiale des réfugiés permet non seulement à ces derniers de jouir du droit au respect de la vie familiale⁵⁵ mais contribue également à leur intégration dans la société d'accueil. La mise en œuvre de critères stricts en matière de réunification familiale des réfugiés ainsi que les limites imposées à ce droit pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire ne permettent pas de tenir compte des particularités de personnes qui ont dû fuir la persécution et/ou des violations graves des droits de l'homme. Ces critères peuvent ainsi être préjudiciables à leur intégration.⁵⁶

⁵⁰ UNHCR, *Note on the Integration of Refugees in the European Union*, mai 2007, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=463b24d52>.

⁵¹ Article 34 de la Convention de 1951, *op.cit.* note 10.

⁵² Commission européenne, *Proposition de Directive du Conseil modifiant la Directive 2003/109/CE afin d'étendre son champ d'application aux bénéficiaires d'une protection internationale* COM(2007)298 final, 6 juin 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007PC0298:FR:NOT>.

⁵³ UNHCR, *Observations on the Commission Proposal for a Council Directive Amending Directive 2003/109/EC Establishing a Long-Term Residence Status to Extend its Scope to Beneficiaries of International Protection*, 29 février 2008, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=47cc017a2>.

⁵⁴ Actuellement, les Etats membres accordent des statuts différents aux demandeurs venant du même pays d'origine et ayant des raisons similaires de chercher la protection. Par exemple, dans certains Etats membres, les demandeurs d'asile irakiens ou somaliens sont reconnus en tant que réfugiés. Dans d'autres Etats, par contre, on leur accorde dans la plupart des cas, ou même systématiquement, la protection subsidiaire.

⁵⁵ K. Jastram et K. Newland, "Family Unity and Refugee Protection", dans: E. Feller, V. Türk and F. Nicholson (Eds.), *Refugee Protection in International Law*, Cambridge University Press, juin 2003, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=470a33be0>.

⁵⁶ La proposition de Directive sur la résidence de longue durée requiert que ces personnes remplissent les mêmes critères économiques que les autres ressortissants de pays tiers qui n'ont pas de besoin de protection internationale. (*op. cit.* note 52). Quant à la *Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial* ([JO L 251/13 du 3.10.2003], <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:FR:PDF>), si elle propose des critères moins restrictifs pour la réunification des réfugiés avec leur famille par rapport aux autres ressortissants d'Etats tiers, elle ne contient aucune disposition relative à la réunification familiale des bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Recommandation 9 : L'UNHCR encourage la Présidence française à promouvoir des mesures facilitant l'intégration des réfugiés et des bénéficiaires de la protection subsidiaire. L'Office invite également la Présidence à poursuivre les efforts visant à une modification de la Directive sur le statut des résidents de longue durée afin d'en étendre le champ d'application à ces deux groupes de personnes ainsi qu'à l'amendement de la Directive sur la réunification familiale afin de la rendre applicable aux bénéficiaires de la protection subsidiaire.⁵⁷

4. Renforcer la protection internationale dans le cadre de l'approche globale à la migration et la dimension extérieure de la politique d'asile

4.1. Capacité des pays tiers en matière de protection des réfugiés

Au cours des discussions relatives à la dimension extérieure de la politique d'asile, l'UNHCR a constamment soutenu la coopération avec les Etats tiers afin de renforcer leur capacité à protéger les réfugiés. L'UNHCR accueille favorablement les activités de l'UE en cette matière, y compris à travers le développement d'institutions, de législations et de procédures visant la protection des réfugiés.⁵⁸

L'UNHCR travaille dans plus de 111 pays et est présent dans toutes les régions d'origine, de transit et d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés. Dans nombre de pays, les programmes de l'UNHCR sont financés par la Commission européenne et les Etats membres. L'UNHCR a toutefois continuellement souligné que cet engagement de l'UE vis-à-vis des pays tiers doit compléter et non se substituer à la protection à l'intérieur de l'UE pour les personnes qui en ont besoin.⁵⁹ Cela signifie que les personnes cherchant l'asile dans l'UE ou à ses frontières doivent pouvoir y introduire leur demande et bénéficier d'une procédure d'asile équitable.

Le Programme de La Haye invite la Commission à réaliser une étude « menée en étroite consultation avec l'UNHCR sur le bien-fondé, le caractère opportun et la faisabilité d'un traitement commun des demandes d'asile en dehors du territoire de l'UE qui soit complémentaire au régime d'asile européen commun et conforme aux normes internationales applicables ». ⁶⁰ Tout en attendant avec intérêt cette étude, l'UNHCR ne pourrait soutenir un arrangement visant à transférer vers un pays tiers des demandeurs d'asile qui relèvent de la responsabilité des Etats membres de l'UE au

⁵⁷ UNHCR, *Comments on the Amended Proposal of the European Commission for a Council Directive on the Right to Family Reunification* (COM (2002) 225 final), 10 septembre 2002, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3e4932de4>.

⁵⁸ *Op. cit.* note 49.

⁵⁹ *Ibid*, paragraphe 5.

⁶⁰ *Op.cit.*, note 16.

regard du droit international des réfugiés, soit en raison de leur entrée sur le territoire d'un Etat membre, soit parce qu'ils sont soumis à sa compétence pour une autre raison.⁶¹

Recommandation 10 : *Sous la Présidence française, l'UNHCR invite le Conseil à maintenir son soutien à des programmes visant à renforcer la capacité de pays tiers en matière de protection des réfugiés, tout en préservant et en renforçant le régime de protection de l'UE afin de démontrer la solidarité et l'autorité de celle-ci en matière de protection internationale.*

4.2. Migration, développement et déplacement forcé

En octobre 2008, la France organisera la conférence de suivi de la Conférence Euro-africaine sur la Migration et le Développement qui s'est tenue à Rabat en juillet 2006. L'UNHCR n'est pas une agence de migration mais souhaite néanmoins s'assurer que la protection des réfugiés s'inscrira de manière appropriée dans le cadre des politiques des Etats en matière de migration. L'UNHCR a participé à la Conférence de Rabat⁶² et salue le fait que la Déclaration de Rabat affirme la volonté des Etats de « travailler de façon conjointe, suivant une approche globale, équilibrée, pragmatique et opérationnelle » et de « fournir une protection internationale adéquate conformément aux obligations internationales des pays partenaires ».⁶³

La Conférence d'octobre 2008 se concentrera sur trois domaines: la migration légale, la migration irrégulière et le développement. Chacun de ces domaines peut affecter des personnes ayant besoin de protection internationale. Bien que les demandeurs d'asile et les réfugiés constituent une proportion relativement modeste du phénomène plus vaste que constitue la migration internationale, ils utilisent souvent les mêmes trajets que les migrants. Les systèmes mis en oeuvre pour gérer la migration doivent permettre d'identifier les personnes qui sont à la recherche de protection internationale et de répondre à leurs besoins. Les mesures de contrôle migratoires doivent par conséquent inclure des dispositifs garantissant que ces personnes ne risquent pas d'être refoulées aux frontières et qu'elles aient accès au territoire des Etats où leurs besoins de protection pourront être évalués.

Une politique de migration légale convenablement mise en oeuvre peut permettre d'alléger la pression exercée sur les systèmes d'asile. Par ailleurs, les possibilités de migration légale dont pourront bénéficier les réfugiés peuvent constituer des compléments importants aux solutions durables classiques qui leur sont applicables. L'UNHCR considère en outre que les réfugiés peuvent contribuer au développement de leur pays d'accueil, si l'opportunité leur est donnée de faire usage de leurs compétences. L'UNHCR encourage la communauté internationale à étendre l'aide au

⁶¹ UNHCR, *Avis consultatif sur l'application extra-territoriale des obligations de non-refoulement en vertu de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés et de son Protocole de 1967*, 26 janvier 2007, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/refworld/rwmain?docid=470ccbb42>.

⁶² Déclaration de Monsieur António Guterres, Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, Conférence ministérielle Euro-africaine sur la migration et le développement, Rabat, Maroc, 10-11 juillet 2006, <http://www.unhcr.fr/cgi-bin/txis/vtx/admin/opensoc.htm?tbl=ADMIN&page=home&id=44b254654>.

⁶³ Partenariat Euro-africain pour la migration et le développement, *Déclaration de Rabat de la Conférence Euro-africaine sur les migrations et le développement*, 11 juillet 2006, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/refworld/rwmain?docid=4694d5ad2>.

développement aux régions accueillant des réfugiés et à inclure ces régions dans les plans nationaux de développement. De même, lorsque le rapatriement vers le pays d'origine est possible, les agences de développement devraient être impliquées dans la planification des programmes de réintégration dans la mesure où le retour des réfugiés et des personnes déplacées peut contribuer de manière importante au développement de leur région d'origine.

Ces considérations sont également valables pour la réunion des directeurs généraux des services d'immigration des pays de la Réunion Asie-Europe (ASEM) relative à la gestion des migrations, dont la tenue est prévue durant la Présidence française.

Recommandation 11 : L'UNHCR encourage la Présidence française à s'assurer que la prochaine Conférence ministérielle Euro-africaine ainsi que les autres réunions régionales pertinentes reconnaissent qu'une approche globale en matière de migration et de développement doit nécessairement prendre en compte la situation de personnes qui sont contraintes de quitter leurs pays du fait de conflits ou de violations des droits de l'homme.

Conclusion

L'UNHCR se félicite de l'intérêt particulier de la Présidence française pour les questions d'asile et reste convaincu que l'UE a un rôle capital à jouer en matière de protection des réfugiés au niveau mondial. Des efforts soutenus, une analyse rigoureuse et une vision politique seront nécessaires pour que le futur régime d'asile européen commun puisse atteindre ses objectifs de protection dans une 'Europe de l'asile'.

La Présidence française peut contribuer à cet objectif en conduisant un débat ambitieux, ancré dans les droits fondamentaux, non seulement sur les changements législatifs nécessaires mais aussi sur les moyens de remédier aux divergences actuelles entre les pratiques des Etats membres en matière d'asile. Indépendamment du degré d'intégration que les Etats membres envisagent d'atteindre pour leur régime d'asile, chaque demandeur d'asile, dans l'UE ou à ses frontières, doit avoir la possibilité d'accéder à une procédure équitable et de bénéficier d'une décision juste quant à sa demande. Ceci exigera un investissement accru dans des mécanismes de soutien pratique aux Etats membres dont les capacités ont besoin d'être renforcées, ainsi qu'un contrôle effectif, des assurances en matière de qualité et, au besoin, des mesures correctives.

La gestion des migrations est une priorité légitime des Etats membres. Cependant, durant la Présidence française, l'UNHCR souhaiterait que soit reconnu le rôle essentiel des garanties pour les demandeurs d'asile dans le cadre des politiques en matière de contrôle des frontières, de migration, de retour et dans tous les domaines connexes. L'UNHCR a constamment soutenu l'engagement de l'UE avec les pays tiers en matière de migration et d'asile. Cet engagement doit toutefois mettre en avant non seulement les intérêts légitimes de l'UE mais également les besoins spécifiques des pays concernés, et promouvoir le respect du régime de protection internationale dans son ensemble.

UNHCR, le 9 juin 2008