

Mémorandum pour la présidence française

Saisir l'opportunité de créer un régime d'asile européen commun réellement protecteur



AD 3/06/2008/extPC

Les recommandations d'ECRE à la présidence française

1. Garantir l'accès des réfugiés à une protection en Europe

Soutenir et présenter des mesures en vue de réviser et d'adapter toutes les politiques et les opérations de gestion des frontières afin de garantir le plein respect du principe de non-refoulement aux frontières extérieures de l'Union européenne.

2. Améliorer la qualité et l'harmonisation des systèmes nationaux d'asile

Convaincre les Etats membres de s'attaquer aux importantes divergences qui existent entre les systèmes nationaux d'asile.

3. Corriger les lacunes du système de Dublin

S'entendre immédiatement sur des réformes à court terme du règlement Dublin II, notamment sur un mécanisme de suspension des transferts.

4. Améliorer l'accueil des demandeurs d'asile en Europe

Amender la directive accueil en mettant fin aux grandes divergences constatées entre les Etats membres et promouvoir l'harmonisation vers le haut des conditions nationales d'accueil.

5. L'intégration des réfugiés et leurs droits en tant que résidents de longue durée dans l'Union européenne

Arriver à un accord du Conseil sur l'extension aux réfugiés et aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire du champ d'application de la directive sur le statut de résident de longue durée.

6. Développer la capacité des Etats membres à protéger les réfugiés par le biais de la réinstallation

Augmenter le nombre de place de réinstallation des réfugiés vers l'UE et prendre des initiatives concrètes pour l'instauration d'un programme européen de réinstallation.

Introduction

La France va prendre la présidence de l'Union européenne à un moment important du processus de construction du Régime d'Asile Européen Commun (RAEC). Les politiques d'asile et d'immigration n'ont pas un impact uniquement sur le destin des réfugiés et des migrants, mais déterminent également la capacité de l'Europe à construire une société tolérante et généreuse, ainsi que l'image qu'elle renvoie aux pays tiers au regard du respect des droits universels de l'homme. En tant que pays jouissant d'une longue tradition d'asile, et au vu de l'importance qu'elle souhaite donner durant sa présidence, par le biais de son pacte, aux questions d'immigration et d'asile, la France a l'opportunité de contribuer de manière significative à l'amélioration du rôle de l'Europe dans le système global de protection des réfugiés.

La Commission européenne a récemment publié son plan d'action relatif à l'avenir du régime d'asile européen commun dans les prochaines années. Ce plan d'action a été élaboré suite aux consultations sur le Livre vert, qui a permis de recueillir les points de vue de différents acteurs dans le domaine de l'asile. Ce document devra être totalement pris en compte par la présidence française. Si l'un des enjeux sera de palier aux principaux défauts de l'actuel acquis sur l'asile, l'objectif final – l'amélioration des standards de protection à travers l'UE - doit être au cœur de l'instauration du RAEC pour que celui-ci offre une réelle valeur ajoutée.

La directive retour, récemment adoptée en première lecture, a échoué dans la recherche d'un équilibre entre les intérêts des Etats, dont l'objectif est de contrôler l'entrée, le séjour et la sortie de leur territoire, et les droits fondamentaux des individus¹. Cette directive va, par exemple, faciliter l'usage accru de la détention avant l'éloignement, et légitimer la détention jusqu'à 18 mois de personnes, y compris des enfants, qui n'ont commis aucun crime. Tant que la législation communautaire ne parviendra pas à exiger un plein respect des règles européennes et internationales de protection des droits de l'homme et des droits des réfugiés, cette responsabilité relèvera des Etats membres par le biais de leurs lois et pratiques internes. La présidence française a aujourd'hui l'occasion de montrer l'exemple, notamment en maintenant ses standards dans le domaine de la durée de la détention. De même, elle peut conduire le reste de l'UE à adopter une approche plus équilibrée et à la création d'un régime d'asile européen commun réellement protecteur.

1. Garantir l'accès des réfugiés à une protection en Europe

La Déclaration universelle des droits de l'homme, qui fêtera ses 60 ans en décembre 2008, proclame le droit de demander l'asile. Néanmoins, les personnes qui fuient des persécutions n'ont pas plus la possibilité de venir légalement en Europe que les autres migrants. Les réfugiés sont donc forcés d'emprunter des voies irrégulières de migration, créant ainsi des flux dits « mixtes ». A ce jour, les Etats membres ont considérablement renforcé les dispositifs de contrôle des frontières extérieures de l'UE, sans que ceux-ci ne soient complétés par des mécanismes permettant d'identifier les personnes en quête de protection internationale. Cela conduit à ce que

¹ ECRE, *Comments on the Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third country national*, Mai 2006; Lettre d'ECRE aux membres de la Commission LIBE sur la directive retour, 6 septembre 2007 ; Communiqué de presse commun d'ECRE et d'Amnesty International sur la directive retour, 20 mai 2008 ; Communiqué de presse d'ECRE "EU fails to uphold human rights", 18 juin 2008.

des réfugiés se voient refuser l'accès au territoire européen et, partant, à la protection.² Tous les efforts de la présidence française pour améliorer la coordination entre les Etats membres dans le domaine de la gestion de la frontière extérieure, devront être accompagnés de mesures concrètes qui garantissent véritablement l'accès des réfugiés à une protection en Europe.

Le travail en cours sur des lignes directrices relatives aux opérations conjointes en mer et au débarquement est une occasion d'encourager la collaboration entre Etats membres pour éviter les situations trop nombreuses où des migrants et des réfugiés sont laissés à la dérive. Dans les opérations d'interception et de sauvetage, la sécurité des personnes à bord doit primer en toute circonstance. Ceci implique leur transfert vers un lieu sûr, c'est-à-dire leur débarquement sur la terre ferme.

En outre, un contrôle accru devra être exercé sur les activités de FRONTEX, notamment pour s'assurer que les opérations de l'agence ne conduisent pas à des atteintes aux droits de l'homme. Il y a actuellement une absence de précision et de transparence sur l'étendue exacte de la mission de coordination de FRONTEX et sur la manière dont ces opérations sont conduites aux frontières maritimes, terrestres et aériennes. La création immédiate et le déploiement d'équipes d'experts en matière d'asile est donc nécessaire et constitueraient un progrès important pour garantir que les demandeurs d'asile soient correctement identifiés et pris en charge pendant ces opérations. On peut également s'interroger sur le rôle de FRONTEX au-delà des frontières de l'UE, en particulier sur la légalité de ces opérations extraterritoriales mais aussi sur la conformité de ces opérations au droit communautaire, c'est-à-dire le code des frontières Schengen, la directive procédure et le règlement établissant FRONTEX.

➤ ECRE appelle la présidence française à :

- soutenir et présenter des mesures visant à réformer et adapter les politiques et les opérations de gestion de la frontière extérieure de l'UE pour garantir le plein respect du principe de non-refoulement;
- s'assurer que la sécurité des personnes prime sur toute autre considération dans l'élaboration des lignes directrices relatives aux opérations conjointes en mer et au débarquement, et que ces règles permettent l'identification des personnes en quête de protection;
- s'assurer que l'évaluation externe de FRONTEX réponde aux inquiétudes visant à savoir dans quelle mesure FRONTEX est responsable du respect des obligations des Etats membres en matière de droits de l'homme. Cette évaluation devra être menée dans la plus grande transparence et en consultation avec de nombreux acteurs, notamment les ONG qui disposent d'une expertise de terrain sur les problèmes rencontrés par les demandeurs d'asile à la frontière européenne.

² Pro Asyl et le Greek Group of Lawyers for the rights of refugees and migrants, *Reality might be bitter, but it must be told*, 29 octobre 2007.

2. Améliorer la qualité et l'harmonisation des systèmes nationaux d'asile

La France aura une responsabilité particulière sur le bon déroulement des premières étapes de la seconde phase du régime d'asile européen commun dans la mesure où celles-ci se déroulent pendant sa présidence.

La présidence française devra veiller sur cette seconde phase, qui doit avoir pour but de réduire les divergences existant entre les différents systèmes d'asile des Etats membres. Il est en effet inacceptable qu'un demandeur d'asile irakien ait 85 % de chances d'obtenir le statut de réfugié en Allemagne contre 0 % en Slovaquie.

Ces différences concernent également les catégories de protection accordées et les droits qui en résultent. Les personnes s'étant vu reconnaître le statut de réfugié en application de la Convention de Genève de 1951 bénéficient de davantage de droits que celles qui ont obtenu une protection subsidiaire. La directive qualification autorise malheureusement de telles variations. Lors de sa prochaine révision³, cette question devra être soulevée en tenant compte du fait que les bénéficiaires de la protection subsidiaire partagent les mêmes expériences et les mêmes besoins que les réfugiés statutaires. Ce problème est d'autant plus important que les Etats membres accordent nettement plus de protections subsidiaires que de statuts de réfugiés. La France ne suit pas cette tendance, mais a au contraire un des taux de reconnaissance du statut sur le fondement de la Convention de Genève parmi les plus élevés d'Europe. La présidence de l'UE sera pour elle l'occasion de procéder à un échange d'informations avec ses partenaires européens sur l'interprétation de la Convention de 1951 et d'encourager les Etats membres à replacer la Convention au cœur de leur système national d'asile.

Pour remédier à ces problèmes, il est essentiel de renforcer la coopération pratique entre les Etats membres, en favorisant le partage des meilleures pratiques, l'élaboration de formations et le soutien aux capacités de protection des pays ainsi que le contrôle systématique de l'application des normes européennes. Au cours des prochains mois, la création d'un bureau d'appui européen en matière d'asile sera proposée. Le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) soutient cette proposition. La structure ainsi créée devra jouer un rôle majeur dans le développement et la coordination des activités permettant d'améliorer la qualité et la pérennité de l'asile en Europe. La mise en place d'équipes d'experts en matière d'asile, d'équipes de surveillance de la qualité des décisions et une meilleure cohérence dans la production et le traitement de l'information sur les pays d'origine devront aussi figurer parmi les objectifs du bureau d'appui européen en matière d'asile. Afin de pouvoir lutter efficacement contre les différences de traitement des demandes d'asile, ce bureau devra utiliser toute l'expertise disponible et collaborer étroitement avec le Haut commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) et les autres experts indépendants, notamment les organisations non gouvernementales spécialisées. Il devra enfin être soumis au contrôle démocratique du Parlement européen.

➤ ECRE appelle la présidence française à :

- garantir l'application intégrale de la Convention de Genève ;
- convaincre les Etats membres de s'attaquer aux importantes divergences qui existent entre les systèmes nationaux et garantir la hausse du niveau de protection ;

³ Commission européenne, *Promouvoir la politique commune de l'immigration et de l'asile pour l'Europe*, COM(2008) 360/3, 17 juin 2008, Bruxelles, p.6.

- soutenir la création d'un bureau d'appui européen en matière d'asile dont les priorités seront le suivi de l'application des instruments européens adoptés en matière d'asile et l'amélioration de la qualité des systèmes d'asile au sein de l'UE, et qui impliquera dans ses activités tout expert indépendant pertinent.

3. Corriger les lacunes du système de Dublin.

La Commission européenne proposera une réforme du règlement Dublin II au cours de la présidence française. Ce sera une occasion unique de remédier aux dérives du système que ce règlement a créé. Le système de Dublin est censé garantir à un demandeur d'asile que sa demande sera examinée par un des Etats membres. En pratique, ce n'est bien souvent pas le cas. Alors même qu'ECRE est en faveur de l'abandon à long terme de Dublin⁴ et propose des alternatives à ce système, il lui semble essentiel de procéder immédiatement à de nombreuses réformes à court terme, au vu du nombre et de la gravité des injustices créées par l'interaction du système de Dublin et des disparités entre les systèmes d'asile nationaux.

Aucun demandeur d'asile ne devrait être transféré contre son gré vers un Etat qui n'offre pas de perspectives de protection comparables à celle de l'Etat dans lequel il se trouve, ni vers un Etat ne disposant pas d'infrastructures d'accueil appropriées. Au cours des derniers mois, certains Etats membres ont procédé à la suspension *ad hoc* des transferts vers la Grèce. Ces pratiques, justifiées par les difficultés que rencontrent les personnes transférées en vertu du règlement Dublin II, y compris les mineurs, à accéder aux procédures d'asile dans cet Etat, démontrent la nécessité de réformes permettant la suspension du système. Un droit au recours suspensif contre les décisions de transfert, l'élargissement de l'utilisation de la clause humanitaire et de la clause de souveraineté, la prise en compte des besoins spécifiques des mineurs non accompagnés et de toute personne particulièrement vulnérable sont autant de mesures qui devront également être adoptées au cours de ce processus de réforme.

➤ ECRE appelle la présidence française à :

- Agir pour l'adoption de réformes urgentes résolvant à court terme les problèmes liés au règlement Dublin II, dont les conséquences sont néfastes pour les demandeurs d'asile, leurs enfants et leur famille ;
- donner la priorité à l'instauration d'un mécanisme de suspension du système Dublin lorsque le demandeur d'asile risque d'être refoulé, de ne pas accéder à la procédure d'asile et à des conditions de réception adéquates.

4. Améliorer l'accueil des demandeurs d'asile sur l'ensemble du territoire de l'UE

La révision de la directive accueil sera également proposée et discutée au cours de la présidence française. L'application de la directive a permis l'adoption de mesures plus favorables aux demandeurs d'asile dans plusieurs Etats membres. Cependant, ECRE constate que les demandeurs d'asile ne bénéficient toujours pas de conditions d'accueil dignes et similaires dans plusieurs Etats membres. ECRE a constamment rappelé la nécessité de

⁴ ECRE, *Sharing responsibilities for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered*, mars 2008.

conditions d'accueil adéquates pour préparer les demandeurs aux deux issues possibles de la procédure d'asile, le retour ou l'intégration. Il s'agit également d'exigences essentielles pour une procédure juste et efficace et une bonne application de la loi⁵.

En réalité, du fait de l'absence de conditions d'accueil appropriées, les personnes nécessitant une protection se retrouvent fréquemment en détention, ou survivent dans une situation de pauvreté absolue. Des mesures européennes communes devraient être adoptées pour permettre l'amélioration des conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres, et renforcer le cadre juridique des politiques nationales d'accueil⁶. En effet, l'accueil ne concerne pas seulement l'hébergement et le minimum vital auxquels doivent avoir accès les demandeurs d'asile, mais aussi le bien-être social de ces derniers. Des conditions matérielles d'accueil médiocres et l'absence d'accès au marché du travail au cours de la procédure d'asile peuvent conduire à un cercle vicieux d'isolement, de discrimination, et d'absence de perspectives d'intégration.

- ECRE demande à la présidence française de s'assurer que la révision de la directive accueil réduise les différences existantes et de :
 - promouvoir l'harmonisation des conditions nationales d'accueil sur la base des standards plus élevés ;
 - défendre l'autonomisation des demandeurs d'asile, en particulier par le biais de l'accès au marché du travail et à un logement en dehors de centres collectifs.

5. L'intégration des réfugiés et leurs droits en tant que résidents de longue durée de l'UE

Nous accueillons favorablement le projet de la présidence française de s'intéresser de plus près aux sujets liés à l'intégration. Il est essentiel de contribuer à une intégration réussie des réfugiés dans les sociétés européennes, non seulement pour que les réfugiés puissent trouver une solution durable et reconstruire leur vie, mais également pour s'assurer du soutien politique et public quant à l'obligation juridique des gouvernements de protéger ceux qui fuient la persécution.

Les programmes d'accueil et d'intégration peuvent constituer un outil important pour l'intégration des réfugiés et des migrants. Il est évidemment dans l'intérêt des sociétés d'accueil comme des migrants que de tels programmes soient efficaces. Des connaissances basiques de la langue du pays d'accueil, de son histoire et de ses institutions sont indispensables à l'intégration ; permettre aux migrants d'acquérir ces connaissances de base est essentiel pour une intégration réussie.

Cependant dans la plupart des pays, les demandeurs d'asile sont exclus ou ont un accès limité aux programmes d'accueil et d'intégration. Cela a un impact négatif sur leur processus d'intégration et sur celui de leurs enfants. Alors même qu'ils ont exactement les mêmes besoins que les réfugiés reconnus, les bénéficiaires d'une protection subsidiaire sont parfois exclus des programmes d'accueil et d'intégration.

⁵ ECRE, *Position on the Reception of Asylum Seekers*, novembre 2001; *The Way Forward-Europe's Role in the Global Refugee Protection System: Towards the Integration of Refugees in Europe*, juillet 2005.

⁶ ECRE, *Propositions for revisions to the EC Directive on the Reception of Asylum Seekers*, CO2/5/2008/Ext/MDM/PC, mai 2008.

Les gouvernements européens insistent de plus en plus sur les obligations des nouveaux arrivants pour démontrer leur volonté de s'intégrer, et prennent des sanctions en cas de non-respect de certaines mesures d'intégration. ECRE rappelle le principe⁷ important et largement reconnu, selon lequel l'intégration est une dynamique à double sens, qui commence dès le jour où un réfugié arrive dans le nouveau pays d'accueil. Si le réfugié a clairement la responsabilité de s'adapter aux lois et aux valeurs d'un pays d'accueil, la société d'accueil doit aussi prendre des mesures pour être accueillante et pour lui offrir un soutien qui lui permettra de bien s'intégrer. La directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée est un instrument législatif important, qui garantit un statut plus stable pour les nationaux des pays tiers résidant de manière régulière sur le territoire d'un Etat membre pendant cinq ans. ECRE considère qu'étendre la portée de la directive aux réfugiés et aux autres bénéficiaires d'une protection internationale est une évolution essentielle et nécessaire, qui démontrerait la volonté des Etats membres de l'UE de promouvoir l'intégration des réfugiés dans leur société. Cependant, malgré les négociations en cours, aucun consensus n'a été trouvé sur la révision de cette directive.

➤ ECRE incite la présidence française à :

- encourager les Etats membres à offrir des programmes d'accueil et d'intégration à tous les réfugiés et migrants, y compris aux demandeurs d'asile et aux bénéficiaires d'une forme de protection subsidiaires, et à adopter une stratégie d'intégration fondée sur un programme national cohérent et conséquent.
- soutenir une augmentation importante des financements nécessaires dans la plupart des Etats membres pour améliorer l'offre et la qualité des programmes d'accueil et d'intégration, et allouer les ressources de façon efficace et stratégique pour faciliter la délivrance des programmes d'accueil et des cours de langue à la fois dans les zones urbaines et rurales.
- agir pour qu'un compromis soit trouvé au Conseil sur l'extension aux réfugiés et aux bénéficiaires d'une protection subsidiaire du champ d'application de la directive sur le statut de résident de longue durée.

6. Développer les capacités de protection des Etats européens par le biais de la réinstallation.

ECRE promeut activement une utilisation plus large de la réinstallation comme outil de protection internationale et de partage des responsabilités. Quelques pays du nord de l'Europe ont maintenu la tradition de la réinstallation et ont créé des programmes spécifiques pour l'accueil des plus vulnérables. D'autres Etats, comme la France se sont récemment engagés à créer des programmes nationaux de réinstallation.

L'intérêt des Etats européens pour la réinstallation s'étant considérablement accru, la présidence française est en position de faire de nouvelles propositions en vue de la création d'un programme européen de réinstallation.

Outre qu'il renforcerait les programmes nationaux existants, un programme européen faciliterait la coordination entre Etats membres et permettrait de dégager un nombre plus important de places de réinstallation. Cette idée est soutenue par la Commission européenne, le HCR et ECRE. ECRE a

⁷ Voir le document « *Principes de base communs de la politique d'intégration des immigrants dans l'Union.*, Doc. 14776/04 MIGR 105 » ; novembre 2004.

d'ailleurs publié une proposition détaillée pour la mise en œuvre d'un tel programme ainsi que des suggestions quant aux rôles respectifs des différents acteurs comme l'UE, le HCR, les Etats membres, les ONGs et les réfugiés⁸.

Un bureau d'appui européen pourrait jouer un rôle important pour coordonner les nouvelles activités dans le domaine de la réinstallation. Les ONG ont développé une bonne connaissance des différentes étapes du processus de réinstallation⁹ et souhaitent soutenir les Etats dans leurs efforts pour initier ou développer des activités de réinstallation.

➤ ECRE appelle la présidence française à:

- encourager activement les Etats membres à offrir davantage de places de réinstallation selon les principes et les procédures établies par HCR ;
- soutenir ou l'initiative visant à la création d'un programme européen de réinstallation, et; encourager une participation active des ONG dans les discussions sur l'élaboration d'un programme européen de réinstallation.

ECRE, Juin 2008

Pour plus d'information, contactez le Conseil européen pour les réfugiés et les exilés (ECRE) à l'adresse suivante :

ECRE
Rue Royale 146
B- 1000 Brussels
Tel: +32 (0) 2.514.59.39
Fax: +32 (0) 2.514.59.22
Web : <http://www.ecre.org>

⁸ ECRE, *The Way Forward: Towards a European Resettlement Program*, avril 2005.

⁹ ECRE, *Survey : Resettlement by Europe – The actual and potential role of European NGOs*, juillet 2007.