



Septembre 2006

UNION EUROPEENNE
Préoccupations concernant le rapprochement
des politiques d'asile et de gestion des flux migratoires

INTRODUCTION

Dans sa précédente note « *Lourdes menaces sur le droit d'asile en Europe* » de février 2004, la CFDA s'inquiétait d'une tendance à la déresponsabilisation de l'Union européenne par rapport à ses obligations internationales. Le premier volet de la politique d'asile de l'Union était alors en voie d'achèvement et les principes relatifs à la protection des réfugiés étaient déjà progressivement écartés au nom de la recherche de l'efficacité des dispositifs de contrôle des flux migratoires.

La présente note fait le point sur les directives et règlements communautaires en matière d'asile adoptés depuis 1999 en application du programme dit « *de Tampere* » en référence à un sommet de la présidence finlandaise (*voir p. 4 : Système commun d'asile*). L'aboutissement de ce programme et le lancement en novembre 2004 du programme « *de la Haye* » qui définit les axes de travail de l'Union dans les domaines de l'immigration et de l'asile jusqu'en 2010 confirment les inquiétudes de la CFDA.

Définitivement bouclé en décembre 2005 avec l'adoption de la directive relative aux procédures d'asile, le dispositif normatif commun pour l'application du droit d'asile à l'intérieur de l'Union s'avère très décevant au regard des impératifs de protection. Lorsqu'il ne menace pas directement les droits des demandeurs d'asile comme le font certaines dispositions de la directive relative aux procédures, vivement critiquée par la plupart des observateurs, il ouvre la voie à l'abaissement des standards sur la base des minima pratiqués dans les Etats membres les moins généreux, comme la directive sur l'accueil des demandeurs d'asile, ou entraîne de graves inégalités de traitement entre les demandeurs d'asile selon l'Etat membre où leur requête est traitée : c'est le cas du règlement Dublin II.

La seconde partie de cette note (v. p. 10 : *II Dimension extérieure*) dresse un état des lieux des principaux dispositifs, lancés ou en discussion depuis l'adoption du programme de La Haye, qui, dans le cadre de la gestion à distance par l'Union de ses frontières, menacent les principes de protection rappelés par le Haut Commissariat des Nations unies pour les Réfugiés (HCR). En particulier, le chapitre consacré à la *Dimension externe de la politique d'immigration et d'asile* du programme de La Haye valide le processus d'« externalisation » par l'Union de sa politique d'immigration et d'asile.

Plusieurs événements qui ont marqué l'actualité en 2004 et 2005 ont précipité les avancées de ce processus. Ainsi, à la suite de plusieurs épisodes d'échouages spectaculaires sur les côtes sud de l'Italie de boat people en provenance de Libye (2004), les ministres allemand et italien de l'Intérieur ont proposé de retenir migrants et demandeurs d'asile hors des frontières européennes, notamment en Afrique du Nord, dans des « centres d'accueil » avant de décider de les laisser accéder au territoire de l'Union¹. Si elle n'a pas été retenue, cette proposition a réouvert le débat sur les « camps d'étrangers hors d'Europe » déjà amorcé en 2003 par le Premier ministre britannique².

Ensuite, en 2005, plusieurs Africains sont morts lors de tentatives de franchissement des frontières hispano-marocaines de Ceuta et Melilla, victimes des balles tirées par les polices marocaine et espagnole. Les Etats membres ont rapidement réaffirmé leur volonté de coopération avec les Etats d'Afrique sub-saharienne, d'Afrique du Nord et d'Europe sur le contrôle des flux migratoires. L'Espagne, la France et le Maroc ont organisé à Rabat une conférence interministérielle en juillet 2006 sur développement et immigration. Dans les conclusions finales, les grands axes de la coopération annoncés n'innovent en rien. D'une part, dans le domaine du développement des pays de départ des migrants, l'absence de financements propres laisse peser de sérieux doutes quant à la sincérité des objectifs. D'autre part, dans le domaine de l'immigration irrégulière, un accent particulier est à nouveau mis sur la nécessité de « *mettre en place des systèmes efficaces de réadmission dans l'ensemble des pays concernés* ». Mais surtout, les questions relatives à la protection, l'asile et les réfugiés ont été totalement ignorées des discussions malgré les recommandations du Haut Commissaire des Nations unies pour les Réfugiés, Antonio Guterres, de « *veiller à ce que les mesures prises pour restreindre la migration irrégulière n'empêchent pas les réfugiés d'obtenir la protection internationale dont ils ont besoin et à laquelle ils ont droit* ».

Devant ce bilan, les raisons d'envisager avec optimisme l'avenir sont peu nombreuses. Toutefois, certains changements institutionnels peuvent infléchir les tendances actuelles : ainsi le passage à la procédure de co-décision, qui renforce le pouvoir du Parlement européen dans ces matières, ouvre des perspectives nouvelles. Au vu de certaines de ses récentes prises de position, le Parlement, qui a été presque totalement dépossédé du droit à la parole lors des discussions relatives aux textes adoptés entre 2000 et 2004, pourrait regagner en influence dans la défense des droits fondamentaux et du droit d'asile. Sa condamnation des expulsions collectives de migrants par l'Italie vers la Libye en 2005³, la résolution adoptée en 2006 pour dénoncer les conséquences du règlement Dublin II⁴, le recours formé devant la Cour de

¹ CFDA, *L'« externalisation » des demandes d'asile par la création de camps aux frontières de l'Europe est inacceptable*, communiqué du 24 août 2004, <http://cfda.rezo.net/Europe/com-24-08-04.html>.

² CFDA, *Menace sur l'asile en Europe : la CFDA en appelle au Président de la République*, communiqué du 17 juin 2003, <http://cfda.rezo.net/Europe/com-17-06-03.html>.

³ Résolution du Parlement européen sur Lampedusa, 14 avril 2005, <http://europa.eu/bulletin/fr/200504/p102006.htm>.

⁴ Résolution du Parlement européen sur la situation des camps de réfugiés à Malte, 6 avril 2006, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?jsessionid=756505E81E21C88390CDD1499EE1E526.node1?type=TA&language=FR&reference=P6-TA-2006-0136>.

Justice des Communautés Européennes (CJCE) pour demander l'annulation de plusieurs dispositions de la directive relative aux procédures d'asile (v. ci-après : *I-2 : une nécessaire révision du règlement Dublin II*) sont autant de signes encourageants.

Des signes auxquels il est indispensable de donner un écho, pour contrebalancer l'influence croissante d'un discours qui tend à convaincre, en Europe comme en France, qu'il y a de plus en plus de « migrants clandestins » et de moins en moins de personnes ayant besoin de protection. Témoignent de l'influence de ce discours non seulement la chute spectaculaire des demandes d'asile enregistrées dans les pays industrialisés (pour l'Union : - 16% entre 2004 et 2005) mais aussi le fait que les responsables français, plutôt que de se féliciter que leur pays reste le plus accueillant d'Europe en 2005 avec 50 000 demandes, déplorent ce score.

* *
*

I – SYSTEME D’ASILE COMMUN

Le Programme de La Haye, adopté lors du Conseil européen des 4 et 5 novembre 2004, vise à faire de l’Union européenne un « *espace de liberté de sécurité et de justice* ». Parmi les priorités, figure la définition d’un « *espace d’asile commun respectant la tradition humanitaire et les engagements internationaux de l’Union et offrant l’efficacité d’une procédure harmonisée* ». L’Union européenne entend ainsi « *élaborer une politique commune en matière d’asile, qui s’efforcera de mettre en place une procédure commune et un statut uniforme pour les personnes bénéficiant de l’asile ou d’une protection subsidiaire avant la fin de 2010* ». Au regard des textes adoptés, la CFDA ne peut qu’émettre un nouveau bilan critique face à une harmonisation qui se traduit par un infléchissement de la protection et des garanties accordées aux demandeurs d’asile. On présentera ici les points saillants du régime actuel (conditions d’accueil des demandeurs d’asile, modalités d’examen des demandes et procédures applicables) ainsi que les grandes lignes du dispositif de « coopération pratique » entre Etats membres qui est mis en place dans la perspective du système d’asile commun prévu pour 2010.

1 – La directive « *accueil* » et sa transposition⁵

Cette directive vise à harmoniser les conditions d’accueil des demandeurs d’asile. Elle pose des normes minimales que les Etats membres se sont engagés à respecter. Selon le point 7 de son préambule, « *il convient d’adopter des normes minimales pour l’accueil des demandeurs d’asile qui devraient, en principe, suffire à leur garantir un niveau de vie digne et des conditions de vie comparables dans tous les États membres* ».

Mais si des normes minimales sont bien posées par cette directive, il s’agit **de minima fondés sur les plus petits dénominateurs communs entre les Etats membres**. Ce texte laisse en effet à chacun une grande marge de manœuvre au risque de porter atteinte au devoir de protection dû aux demandeurs d’asile. Ainsi, chaque Etat membre peut limiter leur liberté de circulation à « *l’intérieur d’une zone* ». Par ailleurs, un Etat membre peut « *obliger* » un demandeur d’asile à demeurer dans un lieu déterminé « *pour des raisons juridiques ou d’ordre public* » - ainsi en est-il déjà à Malte, où tous les demandeurs d’asile sont détenus dans des centres fermés - ou lui refuser des conditions matérielles d’accueil s’il n’y réside pas (**art.7**). Les Etats-membres ont également conservé leurs prérogatives concernant l’accès des demandeurs d’asile au droit au travail (**art.11**) qui reste impossible dans des pays comme la France où la situation de l’emploi leur est opposable.

De surcroît, si la directive a prévu la possibilité pour les Etats membres « *d’adopter ou de maintenir des dispositions plus favorables* » (**art.4**), force est de constater qu’au moment de la transposition, la France notamment, s’est contentée d’appliquer les standards les plus bas.

Cette directive se trouve donc très limitée dans ses effets par son caractère principalement non contraignant, même lorsqu’il s’agit de dispositions visant à assurer des conditions de vie dignes pour les demandeurs d’asile. Le dispositif français en est l’illustration : la France n’admet que les demandeurs en procédure normale dans les Centres d’accueil pour demandeurs d’asile (CADA) alors que, selon la directive, les Etats membres prennent des

⁵ Directive 2003/9/CE du Conseil relative à des normes minimales d’accueil des demandeurs d’asile dans les Etats membres, JO n°L 31/1, 06/02/2003.

mesures « *qui permettent de garantir un niveau de vie adéquat pour la santé et d'assurer la subsistance des demandeurs* » (art.13-2) et que la définition du demandeur d'asile est large et comprend « *tous les ressortissants de pays tiers et apatrides qui déposent une demande d'asile (...) tant qu'ils sont autorisés à demeurer sur le territoire en qualité de demandeurs d'asile, ainsi qu'aux membres de leur famille* ».

La CFDA rappelle que :

- **la communication et l'autonomie des demandeurs d'asile doivent être favorisées dès le début de la procédure (interprétariat, apprentissage de la langue, mise en relation avec l'environnement) ;**
- **les aides financières pendant la procédure doivent être d'un niveau respectant la dignité de chaque personne.**

2 - Une nécessaire révision du règlement Dublin II⁶

Le mécanisme prévu par le règlement Dublin II pour déterminer l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile ne parvient pas à l'heure actuelle à garantir l'accès à une procédure équitable pour tous les demandeurs d'asile. Au contraire, il occasionne, dans de nombreux cas, de nouvelles souffrances aux demandeurs (notamment aux familles et aux personnes vulnérables), et les expose parfois à des risques de refoulement. C'est notamment le cas en Grèce où les autorités refusent en général l'accès à une procédure d'asile aux personnes qui leur sont transférées en vertu du règlement Dublin II⁷.

Dans une Europe où le taux de reconnaissance du statut de réfugié peut varier de plus de 50% à moins de 1% entre deux Etats membres, **interdire aux demandeurs d'asile le choix de leur pays d'accueil constitue une injustice manifeste.**

Selon les estimations du HCR⁸, sur 237 840 demandes d'asile déposées dans les 25 Etats membres en 2005, environ 15% ont fait l'objet d'une détermination de responsabilité en application du règlement Dublin II. On constate un déséquilibre patent au détriment des Etats membres situés aux frontières est et sud de l'Union qui se voient transférer plus de demandeurs d'asile qu'ils n'en transfèrent eux-mêmes. Suite à une visite à Malte en mars 2006, le Parlement européen a d'ailleurs demandé à la Commission de prendre au plus tôt une initiative en vue d'une révision du règlement Dublin II, qui remette en cause son principe même selon lequel l'Etat membre responsable du traitement d'une demande d'asile est le premier pays d'accès, ce qui fait peser une charge insupportable sur les pays situés au sud et à l'est de l'Union. Le Parlement a également recommandé l'instauration d'un mécanisme équitable de répartition des responsabilités entre les Etats membres.

Le règlement Dublin II doit faire l'objet d'une évaluation en 2006. La Commission pourrait présenter à l'automne des recommandations pour une révision du système au Conseil et au Parlement européens.

Le système de responsabilisation d'un Etat membre pour l'examen des demandes d'asile doit être modifié : dans le texte actuellement en discussion au sein de l'Union, le principe doit être que la demande est examinée dans le pays où elle est déposée.

⁶ Le règlement 343/2003 (Dublin II) du Conseil de l'UE a remplacé la Convention de Dublin et est entré en vigueur en février 2003. Il s'agit d'un mécanisme visant à déterminer l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile.

⁷ ECRE/ELENA, Report on the application of the Dublin II regulation in Europe, mars 2006.

⁸ UNHCR, The Dublin II regulation – A UNHCR discussion paper, avril 2006.

La CFDA demande que le système de détermination de l'Etat membre responsable soit réformé afin que la demande d'asile soit traitée dans le pays où elle a été déposée et qu'un mécanisme efficace de répartition des charges soit créé pour venir en aide aux Etats membres recevant le plus grand nombre de demandeurs d'asile.

A l'occasion de la révision par la Commission, et en attendant une refonte du système, la CFDA demande

- **que les personnes placées sous procédure dite Dublin II aient accès aux mêmes conditions d'accueil que les autres demandeurs d'asile, en conformité avec la directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres ;**
- **que la clause humanitaire prévue par l'article 15-1 du règlement selon laquelle « tout Etat membre peut, même s'il n'est pas responsable en application des critères définis par le présent règlement, rapprocher des membres d'une même famille, ainsi que d'autres parents à charge pour des raisons humanitaires fondées, notamment, sur des motifs familiaux ou culturels (...) » soit appliquée ;**
- **que le règlement ne soit pas appliqué aux mineurs isolés, sauf si cela est dans l'intérêt supérieur de l'enfant.**

3 – Directive « procédure » : « un catalogue des pires pratiques nationales »

La directive européenne sur les « procédures » d'asile a été adoptée le 1^{er} décembre 2005⁹, plus de cinq ans après les premiers échanges au sein du Conseil¹⁰. Au fil des discussions, les garanties accordées aux demandeurs d'asile ont été considérablement amoindries, entraînant de vives critiques notamment du Parlement européen, du Conseil de l'Europe, du HCR et des ONG.

Quelques aspects significatifs :

- **En matière de procédure d'asile à la frontière**, si les Etats membres peuvent prévoir « à leur frontière ou dans leur zone de transit des procédures conformément aux principes de base et aux garanties fondamentales » (**art.35-1**), la directive laisse la possibilité de maintenir des procédures dérogatoires « afin de se prononcer sur l'octroi d'une autorisation d'entrée sur le territoire aux demandeurs d'asile » (**art.35-2**). Par ailleurs, les garanties accordées à la frontière ont été considérablement réduites pour se limiter à une liste succincte, dont l'information du demandeur sur les « droits et obligations » ou « s'il y a lieu, des services d'un interprète ».
- **La directive limite de façon importante le droit au séjour des demandeurs d'asile.** En effet, l'article 7 de la directive n'autorise les demandeurs « à rester » sur le territoire de l'Etat membre dans lequel ils ont déposé leur demande qu' « aux seules fins de la procédure », et précise que « ce droit de rester dans l'Etat membre ne constitue pas un droit à un titre de séjour ».
- **La directive multiplie les procédures dérogatoires**, dans des termes particulièrement vagues : plus de quinze situations où les demandes d'asile pourront être considérées « infondées » et traitées par une « procédure accélérée ou prioritaire » (**art. 23-4**).

⁹ 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 États membres, adoptée lors de la réunion des ministres de l'intérieur du Conseil Justice et Affaires intérieures (JAI) de l'Union Européenne.

¹⁰ La Commission a publié une première proposition en septembre 2000.

- **La directive multiplie les notions de pays considérés comme « sûrs » pour lesquels l'examen d'une demande sera accéléré ou refusé.**

Il s'agit tout d'abord de la notion de pays d'origine « sûr ».

- Dans sa proposition initiale, la Commission avait voulu encadrer le recours à cette notion en établissant en annexe une liste de critères à prendre en compte pour cette désignation ; le contenu de cette annexe a considérablement évolué et les principales précisions de garanties ont disparu.
- Les Etats membres ont été dans l'incapacité de s'entendre sur une liste commune de tels pays, et en outre, chacun peut créer sa propre liste complémentaire, comme la France l'a fait en 2005 et en 2006. Ceci risque de créer une **inégalité de traitement** entre les demandeurs d'asile, particulièrement dans le cadre du règlement Dublin II ; en effet, une demande pourra être déclarée irrecevable par l'Etat responsable eu égard à sa liste nationale, alors même que le pays d'origine ne figure pas sur la liste commune ou sur la liste nationale du pays auteur du renvoi.
- En outre, la même disposition autorise les Etats membres à désigner, ou à continuer de désigner comme « sûre » « *une portion de territoire d'un pays* » ou « *une portion de territoire pour un groupe particulier de personnes de ce pays* ».

Il s'agit ensuite des concepts de « pays de premier asile », de pays tiers « sûr » et « européen sûr ».

- Si dans les versions initiales de la proposition de directive, les critères de désignation du « **pays tiers sûrs** » étaient assez détaillés, seuls certains ont été repris dans la version finale, ces concepts en sortant fortement élargis. Ainsi, malgré des références faites à la Convention de Genève, le texte adopté permet à des Etats tiers qui n'ont pas ratifié ce texte d'être considérés comme « sûrs ».
- Un pays sera considéré comme un « **pays de premier asile** », « *pour un demandeur d'asile particulier* », si ce dernier y a été reconnu réfugié ou s'il y jouit d'une « *protection suffisante* » (**art. 26**) ; initialement, une protection « *équivalente* » était requise.
- Les Etats membres ont créé la notion de « **pays tiers européen sûr** » communément appelé « *super sûr* », concernant en fait certains pays « *européens* » à la condition qu'ils « *observent des normes particulièrement élevées en matière de droits de l'homme et de protection des réfugiés* » (**art. 36**). L'article 36-2 énonce les critères de désignation de ces pays : ratification de la Convention de Genève et « *respect de ses dispositions* », existence d'une procédure d'asile ainsi que ratification de la Convention européenne des droits de l'Homme et respect de ses dispositions « *notamment les normes liées au recours effectif* ». Dans le contexte de l'élargissement de l'Union, les Etats membres entendent contrôler les nouveaux flux migratoires en renforçant leur action à leurs portes. Lorsqu'un demandeur d'asile « *cherche à entrer, ou est entré, illégalement sur son territoire* » depuis un tel pays, un Etat membre peut prévoir qu'« *aucun examen ou aucun examen complet* » de la demande n'aura lieu.

Ces notions ouvrent la possibilité pour les Etats membres de considérer une demande comme « irrecevable », avec pour conséquence que les Etats « ne sont pas tenus de vérifier » si le demandeur peut être admis au statut de réfugié (art. 25). La France a entamé une étude sur l'éventuelle transposition de ces notions.

Cette directive est également marquée par une conception restrictive du droit à un recours effectif.

En prévoyant que « *Les Etats membres font en sorte que les demandeurs d'asile disposent d'un droit à un recours effectif devant une juridiction* » (**art. 39**), la directive vise un nombre important de décisions prises : sur la demande d'asile à la frontière ou dans les zones de transit, sur l'opportunité de procéder ou non à un examen de la demande en application de l'article 36 et de la notion de « *pays tiers européen sûr* », et sur le retrait du statut de réfugié. Mais si ce droit est affirmé, ce n'est que de façon restrictive : le principe de l'effet suspensif du recours et le droit de se maintenir sur le territoire ne sont pas prévus par la Directive. Cela signifie qu'aucun droit explicite n'est prévu pour permettre aux demandeurs d'asile de rester dans le pays d'asile en attendant l'issue de la procédure d'appel. Cette question est laissée à l'appréciation des Etats membres, alors qu'il s'agit d'une garantie essentielle du droit à un recours effectif. Cette disposition s'avère contraire à la Convention de Genève et ne garantit pas le respect du principe de « *non-refoulement* ».

Le Parlement européen a déposé, le 8 mars 2006, un recours en annulation contre cette directive devant la CJCE.

La CFDA, considère que chaque demandeur d'asile a droit à un examen complet de sa demande, à la frontière ou sur le territoire et que le principe de l'effet suspensif des recours et du droit de rester sur le territoire ou à la frontière d'un Etat membre pendant l'examen de sa demande d'asile est essentiel.

La CFDA dénonce la multiplication des notions de « *pays d'origine sûr* », de « *pays tiers sûr* » et « *pays tiers européen sûr* » pour lesquelles l'examen des demandes sera accéléré ou refusé.

La CFDA rappelle que les Etats membres « *peuvent prévoir ou maintenir des normes plus favorables en ce qui concerne les procédures d'octroi et de retrait du statut de réfugié* » et invite les Etats comme la France qui appliquent, dans certains domaines, des standards plus protecteurs que ceux prévus par la directive, à se prévaloir de cette disposition.

4 – Coopération pratique

Le 17 février 2006, la Commission européenne a publié une communication *sur le renforcement de la coopération pratique*¹¹. Ce document s'inscrit expressément dans la ligne du programme de La Haye et se pose comme outil de mise en œuvre d'une coopération pratique en vue de la réalisation des objectifs dudit programme. La Commission propose ainsi de créer des « *structures appropriées* » visant à assurer une convergence entre les politiques d'asile et d'immigration des Etats membres.

Un « *réseau de coopération en matière d'asile* » se chargerait, sous le contrôle de la Commission, de la collecte et de l'échange d'informations sur les pays d'origine, de la promotion des pratiques les plus efficaces et de l'établissement d'un « *registre des compétences* ». Les données relatives aux pays d'origine seraient recueillies auprès des « *autorités nationales compétentes* » et accessibles aux Etats membres, sans que ni les

¹¹ Communication *sur le renforcement de la coopération pratique : Nouvelles structures, nouvelles approches : améliorer la qualité des décisions prises dans le cadre du régime d'asile européen commun.*

autorités émettrices ni les services étatiques destinataires ne soient précisément désignés, et sans qu'aucune garantie d'impartialité et de transparence ne soit expressément prévue. La coopération relative à ces informations constituerait de ce fait « *un élément central du mandat donné au réseau* ». La Commission prévoit d'exploiter les informations fournies dans le cadre de cette coopération pour établir la liste des pays d'origine « *sûrs* » prévue par l'article 29 de la directive « *procédure* ».

La communication propose une mise en commun des expériences acquises par les Etats membres en cas d'afflux migratoire important afin de parvenir à une meilleure « efficacité ». Tout en soulignant la difficulté qu'il y aura à réaliser cet objectif sans mettre en péril le régime d'asile européen, la Commission renvoie aux Etats membres le soin de trouver des solutions, en évoquant une possible implication du « *réseau* » dans la recherche de cette conciliation.

Le recours aux experts est largement préconisé. Certaines activités pourraient être menées par la Commission avec le concours de groupes d'experts *ad hoc*. Parallèlement, le réseau Eurasil conserverait son rôle de conseil auprès de la Commission. Enfin, la communication se réfère au GEDISC, nouveau forum regroupant les directeurs des services d'immigration des Etats membres. La Commission apporte son soutien à cette structure dont le rôle est mal défini, et qui reste fermé aux acteurs extérieurs.

La question du partage des compétences entre les Etats membres et la Commission pour assurer la cohérence de la coopération n'est pas réglée, si ce n'est qu'il est prévu que le réseau soit doté d'un « *mandat clair* ».

La CFDA s'inquiète du fait que la plupart de ces mesures soient directement applicables en l'absence de tout contrôle démocratique et de tout cadre légal, ainsi que du risque que la convergence entre les politiques d'asile et d'immigration ne se fasse pas, encore une fois, selon le plus petit dénominateur commun.

La CFDA demande à la Commission d'instaurer des mécanismes de contrôle afin de garantir la transparence de ce processus.

La CFDA insiste également sur la nécessité pour les Etats membres de collaborer avec la société civile et le HCR dans le renforcement de la coopération pratique.

* *
*

II – DIMENSION EXTERIEURE

A côté de la poursuite du travail en vue de l'établissement d'un régime d'asile commun incluant une procédure et un statut uniformes dans tous les Etats membres, qui n'est pas prévu avant l'horizon 2010, le programme de La Haye consacre une place importante à « *la dimension extérieure de l'asile* ». Celle-ci passe par le soutien, dans le cadre d'un partenariat Union/pays tiers, de ces derniers pour améliorer leur capacité à gérer les migrations, à protéger les réfugiés et à prévenir et combattre l'immigration clandestine. Le programme de La Haye prévoit l'évaluation du « *bien-fondé, (du) caractère opportun et (de) la faisabilité d'un traitement commun des demandes d'asile en dehors de l'Union* ». Il décide également d'intensifier la coopération aux frontières méridionales et orientales de l'Union afin de permettre aux pays limitrophes de mieux gérer l'immigration et d'offrir une protection adéquate aux réfugiés. Autant de projets qui trouvent leur traduction dans des dispositifs ayant pour effet de repousser la gestion de l'asile au-delà des frontières de l'Union.

1 – Programmes de protection régionaux

Dans la communication de la Commission du 1^{er} septembre 2005¹², les programmes de protection régionaux (PPR) sont présentés comme une **initiative visant à améliorer les conditions d'accueil des demandeurs d'asile dans les pays tiers**¹³. Il s'agit de renforcer les capacités de prise en charge des migrants à l'extérieur des frontières de l'Union, notamment dans les Etats proches des régions de départ.

Pour la mise en œuvre de **programmes pilote**, la Commission préconise le choix des Nouveaux Etats Indépendants (Ukraine, Moldavie, Belarus), propice selon elle à l'obtention de résultats rapides et mesurables, donc propre à recueillir un soutien politique au sein de l'Union et à gagner la confiance des pays tiers concernés. Le sort des migrants et des réfugiés dans ces pays ne semble pas constituer un obstacle à ce choix. Pourtant, Human Rights Watch a relevé nombre de mauvais traitements graves et d'expulsions forcées en Ukraine. Au Belarus, qui, à l'instar de la Moldavie d'ailleurs, connaît un régime extrêmement répressif, la Commission envisage de limiter les contacts avec les autorités au strict minimum, et de laisser aux ONG le soin de mettre en œuvre les programmes. Au vu de ces réserves, il semble que le choix de ces pays soit plus guidé par leur position géographique que par leur potentialité à devenir un jour terres d'accueil pour les réfugiés. Il pourrait être dangereux que la question du renforcement des capacités de protection de ces pays ne soit en fait qu'un prétexte pour renforcer le contrôle des flux migratoires.

La communication du 1^{er} septembre 2005 évoque également le lancement d'un programme pilote en Tanzanie, pays qui accueille déjà un très grand nombre de réfugiés qui vivent dans des conditions difficiles et où l'on relève nombre de retours forcés en dépit de la persistance des risques d'exactions. Au mois de juillet 2006, la Commissaire européenne aux relations extérieures Benita Ferrero-Waldner a fait part de l'intention de la Commission de lancer des PPR dans la région des Grands Lacs en Afrique¹⁴. Une évaluation de ces programmes est prévue d'ici 2007. A la date de rédaction de cette note, ceux-ci n'avaient toutefois pas

¹² COM(2005)388.

¹³ « *Ces programmes devront notamment viser à améliorer les conditions d'accueil, à établir des procédures efficaces de détermination du statut de réfugié, à former les personnes amenées à travailler avec les réfugiés, à établir un système d'enregistrement permettant d'évaluer l'incidence des programmes, à faire bénéficier les communautés d'accueil de ces actions* ».

¹⁴ B. Ferrero-Waldner, discours d'ouverture à la conférence ministérielle euro-africaine sur la migration et le développement, Rabat, 10 juillet 2006.

formellement débuté, même si dans les faits le processus était déjà engagé.

On peut craindre que la mise en œuvre de ces programmes n'ait pour objectif réel une diminution des demandes d'asile présentées sur le territoire de l'Union au prix d'une sécurisation *a minima*, au demeurant incertaine, des zones proches des pays de départ des personnes en quête de protection. Le HCR a d'ailleurs jugé utile de rappeler que les PPR devaient être complémentaires de l'accès des demandeurs d'asile en Europe, et non s'y substituer.

La CFDA :

- **dénonce la mise en œuvre de programmes de protection régionaux pilote dans des pays où les atteintes aux droits de l'homme sont courantes (Belarus, Moldavie), avec lesquels l'Union européenne n'entretient plus de relation diplomatiques (Belarus) ou qui ne sont pas en mesure d'accorder une protection appropriée aux réfugiés (Tanzanie et Ukraine), et réclame une clause de « conditionnalité droits de l'homme » dans tous les programmes ;**
- **dénonce l'instrumentalisation potentielle de la protection au profit de la gestion des flux migratoires ;**
- **rappelle que le PPR (dans les conditions énoncées ci-dessus) ne doit en aucun cas constituer un obstacle à l'arrivée spontanée de demandeurs d'asile sur le territoire européen.**

2 – Programme européen de réinstallation des réfugiés

Depuis longtemps, la Commission européenne préconise une nouvelle approche qui prenne en compte « *la dimension externe de l'asile* »¹⁵, sur la base d'une **responsabilité partagée entre les Etats membres et les pays par lesquels transitent les réfugiés** en quête de protection en vue d'assurer le « *partage du fardeau* ». Dans ce contexte, la Commission fait la promotion d'un instrument de protection des réfugiés jusqu'ici peu utilisé en Europe et pas en France, *la réinstallation*¹⁶, et propose la mise en place d'un « *programme européen de réinstallation* » pour contribuer à « *renforcer les capacités de protection dans les régions d'origine* »¹⁷. Ce programme est conçu pour être directement articulé avec les programmes de protection régionaux (v. ci-dessus). Au sein de la CFDA, plusieurs ONG soutiennent activement cette proposition. D'autres, notamment rassemblées dans le réseau Migreurop, sans contester le bien-fondé de mesures individuelles de réinstallation, s'inquiètent de voir celle-ci devenir un élément de la politique européenne d'asile, ce qui pourrait avoir pour effet d'externaliser le tri des exilés en amont des frontières de l'Europe et à organiser de façon sélective l'accueil des migrants et des réfugiés. D'autres enfin ne seraient favorables à un « *programme européen de réinstallation* » que pour autant qu'il s'agisse d'un outil réellement « *complémentaire* » aux procédures d'asile existantes et ne constitue pas une option qui permettrait aux Etats membres de ne plus traiter les demandes d'asile « *spontanées* ».

La réinstallation, dans un contexte européen marqué par le contournement des obligations internationales et l'obsession de diminuer le nombre de demandes d'asile dans les Etats membres, ne doit pas devenir un obstacle supplémentaire à l'accès au territoire européen des personnes ayant besoin de protection.

¹⁵ COM (2003) 315 final.

¹⁶ En 2004, sept pays européens ont accueilli des réfugiés au titre de la réinstallation : 1801 en Suède, 842 en Norvège, 735 en Finlande, 508 au Danemark, 323 aux Pays Bas, 163 en Irlande, 150 au Royaume-Uni : *UNHCR, The State of the World's Refugees, Human displacement in the new millenium, 2006.*

¹⁷ COM (2004) 410 final.

La CFDA :

- rappelle que le partage de responsabilités ne doit pas se faire sur une base inéquitable qui laisserait les pays du sud seuls face aux arrivées spontanées de réfugiés au gré des crises, l'Union contrôlant à distance des arrivées filtrées par quota ;
- demande que la mise en oeuvre d'un programme européen de réinstallation n'entraîne pas un transfert de responsabilité pour l'examen des demandes d'asile vers des pays tiers dits « sûrs »;
- recommande que de tels programmes reposent sur la définition du réfugié admissible au bénéfice de la réinstallation telle qu'elle résulte du guide du HCR sur la réinstallation.

3 – Les accords de réadmission : un obstacle supplémentaire pour l'accès des demandeurs d'asile à une procédure de détermination

Les accords de réadmission s'inscrivent dans « *l'approche globale des migrations* » appelée de leurs vœux par les chefs d'Etat ou de gouvernement de l'Union européenne lors de leur réunion informelle à Hampton Court, en octobre 2005. Ils visent à faire réadmettre par un pays tiers ses ressortissants et, parfois, les étrangers d'une autre nationalité qui ont transité sur son territoire avant de se trouver en situation irrégulière sur le territoire d'un Etat membre. Il peut s'agir d'accords bilatéraux ou de clauses insérées dans un accord d'association ou de coopération. Tels qu'envisagés par l'UE depuis quelques années, les accords de réadmission témoignent d'une logique de « *déresponsabilisation* » des Etats européens et peuvent conduire – même lorsqu'ils contiennent une clause formelle relative au respect des droits fondamentaux – au renvoi de personnes qui ont besoin de protection avant qu'elles n'aient pu faire valoir leurs droits.

La Commission européenne, qui fournit des efforts considérables en vue de parvenir à la signature d'accords de réadmission avec des pays tiers, reconnaît elle-même que, bien qu'« *en théorie réciproques, il est clair qu'en pratique [ces accords] servent essentiellement les intérêts de la Communauté* », et que « *la bonne fin des négociations dépend beaucoup [...] des « carottes » dont la Commission dispose, c'est-à-dire d'incitations suffisamment puissantes pour obtenir la coopération du pays tiers concerné* »¹⁸. Cette conception de la négociation est **source d'inquiétude quant à la prise en compte des droits de demandeurs d'asile dans la mise en oeuvre des réadmissions, notamment l'accès des demandeurs d'asile à une procédure de détermination du statut et le principe de non refoulement**. Cinq accords ont déjà été conclus avec Hong-Kong, le Sri Lanka, Macao, l'Albanie et la Russie¹⁹. Des négociations sont en cours avec le Maroc, le Pakistan, l'Ukraine, l'Algérie, la Chine et la Turquie. En parallèle, de nombreux accords bilatéraux de réadmission, encouragés par l'Union, sont négociés par des Etats membres, à l'image de la stratégie que mène l'Espagne pour en conclure avec tous les pays ouest-africains dont les côtes servent de point de départ des migrants vers ses côtes.

¹⁸ Franco Frattini, vice-président de la Commission européenne, commissaire responsable de la Justice, Liberté et Sécurité, au cours d'une audition devant le Sénat français, 7 mars 2006.

¹⁹ Les négociations ont abouti avec Hong Kong (novembre 2001), Macao (octobre 2002), Sri Lanka (mai 2002) l'Albanie (novembre 2003) et la Russie (mai 2006). L'accord avec Hong Kong est entré en vigueur le 1er mars 2004 en tant que tout premier accord communautaire de réadmission. L'accord avec Macao est entré en vigueur le 1er juin 2004. L'accord avec Sri Lanka est entré en vigueur le 1er mai 2005. L'accord avec l'Albanie a été signé en avril 2005, et celui avec la Russie en mai 2006.

Déplorant que sa consultation dans les accords de réadmission n'intervienne alors qu'aucune modification n'est possible, le Parlement a demandé à être associé plus tôt dans la procédure, notamment pour s'assurer, avant la conclusion de tels accords, que les droits des migrants et demandeurs d'asile soient respectés dans les pays tiers concernés.

La CFDA demande :

- **que les demandeurs d'asile soient protégés contre le refoulement et exclus de la mise en œuvre des accords de réadmission tant qu'une décision définitive n'a pas été rendue sur leur demande de protection ;**
- **plus de transparence dans le processus de négociation des accords de réadmission et notamment que le Parlement européen émette un avis liant la Commission et le Conseil avant l'ouverture de négociations avec un pays tiers.**

4 - Agence FRONTEX

L'agence européenne pour la gestion des frontières extérieures (FRONTEX), créée en octobre 2004²⁰, est un instrument du volet sécuritaire de la politique européenne d'asile et d'immigration abordée dans sa « *dimension extérieure* ». Opérationnelle à Varsovie depuis le 1^{er} mai 2005, FRONTEX a été créée en vue de coordonner les dispositifs de contrôles nationaux existants aux frontières extérieures et d'assister les Etats membres dans la mise en place de la législation communautaire en matière de contrôles et de surveillance des frontières. Elle doit permettre à l'Union européenne de renforcer le contrôle des frontières extérieures maritimes, terrestres et aériennes. Pour ce faire, elle doit coordonner des opérations spécifiques, former des gardes frontières nationaux et établir des guides de bonnes pratiques, fournir des informations en matière de « *risque migratoire* », procurer une assistance technique et favoriser la mise en commun des moyens matériels et enfin, coordonner les opérations de « *vols conjoints* » ou charters communautaires.

Le Conseil d'administration de FRONTEX est composé d'un représentant de chaque Etat membre et de deux représentants de la Commission. Il nomme un « *directeur exécutif indépendant* »²¹ sur proposition de la Commission. FRONTEX est doté d'une personnalité juridique et d'un budget propre (constitué par une ligne budgétaire communautaire et les contributions des Etats membres au titre de l'application de l'acquis de Schengen), mais son activité est étroitement liée au Conseil²². Une évaluation indépendante doit être menée tous les cinq ans, et le Conseil et le Parlement peuvent exiger un rapport d'activité de la part du directeur exécutif.

Les présidences autrichienne et finlandaise ont mis l'accent sur la nécessité de poursuivre « *la mise en place d'un système intégré des contrôles aux frontières extérieures* » et ont conclu à la nécessité de donner de nouvelles orientations politiques à l'agence FRONTEX afin de la « *soutenir dans sa mission* »²³.

²⁰ Règlement 2007/2004 (CE) du 26 octobre 2004. sur la base de l'article 62(2) (a) du TUE.

²¹ Actuellement, le directeur exécutif est le colonel Ilkka Laitinen (Finlande).

²² Le règlement qui crée Frontex rappelle que « *la conception de la politique et de la législation en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures continue de relever de la responsabilité des institutions de l'Union européenne, en particulier du Conseil. Il convient de garantir une coordination étroite entre l'Agence et ces institutions* ».

²³ Dans le programme opérationnel du Conseil pour 2006 présenté par les présidences autrichienne et finlandaise.

En pratique effectivement, si l'agence FRONTEX semblait être encore une coquille vide, depuis le premier semestre 2006, les Etats membres s'efforcent d'élargir sa mission. Le Conseil JAI des 27 et 28 avril 2006, dans une décision relative aux vols conjoints, la replace au cœur du dispositif, insistant sur son rôle en matière d'élaboration de normes communes pour la formation des officiers de contrôle dans le cadre du retour collectif. Parallèlement, des patrouilles maritimes sous l'égide de FRONTEX sont déployées au Sénégal, au Cap Vert et au Maroc. Les interventions de ce type constituent les pilotes du mode de contrôle des frontières de l'Europe et pourraient être étendues à l'Italie et à Malte.

La CFDA demande que

- le fonctionnement de Frontex se fasse en toute transparence et soit soumis à un contrôle démocratique permettant de s'assurer que ses actions s'accomplissent dans le plein respect des droits humains ;**
- Frontex prenne en compte au cours des formations des gardes frontières nationaux le droit d'asile et le principe de non refoulement qui en découle.**

5 - Interceptions maritimes

Un programme européen de lutte contre l'immigration clandestine par voie maritime a été adopté dès 2003²⁴, comprenant des mesures de contrôle portuaire dans les ports de départ d'Etats tiers comme d'Etats membres. Il comprend des mesures opérationnelles pour la surveillance des côtes et haute mer (interceptions) visant au « *renforcement des contrôles dits « avant la frontière » et le traitement des illégaux interceptés en mer.* ». Parmi elles, la rétention des personnes interceptées, et l'aménagement d'installations d'hébergement sur les lieux de départ des embarcations dans les pays tiers pour les migrants clandestins interceptés en mer, « *étant entendu qu'aucun demandeur d'asile ne sera emmené dans lesdites installations* ». Plusieurs opérations pilote d'interception en mer (Ulysse, Triton, Neptune) ont été menées en 2003 et 2004 entre plusieurs Etats membres.

S'agissant des opérations d'interception maritime, on s'inquiète de constater qu'**il n'est prévu aucune procédure d'examen d'éventuelles demandes d'accès au territoire par les autorités qui arraisonnent le bateau, et, malgré la réserve sus-mentionnée concernant les demandeurs d'asile, aucun dispositif spécifique pour le traitement de ces derniers.** Rien ne laisse penser que les méthodes d'interception maritime actuellement pratiquées sont compatibles avec les précautions spécifiques dues aux personnes qui requièrent une protection internationale²⁵. De fait, plusieurs épisodes récents ont démontré la pertinence de ces inquiétudes : en 2004, des *boat people* ont été à plusieurs reprises contraints de passer plusieurs semaines à bord de leur embarcation entre Malte et la Sicile, empêchés tant par les autorités italiennes que par les autorités maltaises de débarquer, malgré les protestations du HCR ; en juillet 2006, neuf jours de difficiles négociations conduites par la Commission européenne avec les autorités maltaises ont été nécessaires pour éviter que les 51 Erythréens en perdition à bord d'un navire secouru par des pêcheurs espagnols dans les eaux territoriales libyennes ne soient pas renvoyés en Libye mais répartis dans plusieurs pays d'accueil.

²⁴ Doc 15445/43.

²⁵ Selon les recommandations réitérées de l'UNHCR « *les mesures d'interception ne devraient pas entraîner l'impossibilité pour les réfugiés et les demandeurs d'asile d'avoir accès à la protection internationale ou aboutir au renvoi direct ou indirect de ceux qui ont besoin d'une protection internationale vers les frontières de territoires où, soit leur vie ou leur liberté pourrait être menacée, pour l'une des raisons invoquées dans la Convention, soit ils ont d'autres motifs de revendiquer une protection en vertu du droit international. Les personnes interceptées dont on estime qu'elles ont besoin de protection internationale devraient avoir accès aux solutions durables (...)* ».

Depuis sa création en 2004, c'est désormais l'Agence FRONTEX (cf ci-dessus) qui coordonne la coopération opérationnelle en matière de surveillance des frontières, y compris maritimes. Mais « l'urgence » conduit souvent à ce que des mesures moins concertées soient prises. Ainsi c'est *a posteriori* qu'a été associée FRONTEX au projet lancé en mai 2006 par l'Espagne et la Commission européenne de collaboration entre l'Espagne et la Mauritanie (projet Atlantis), comportant la surveillance des côtes mauritaniennes par des patrouilles mixtes hispano-mauritaniennes, qui constitue le premier exemple de financement par la Commission d'une opération menée intégralement sur le territoire d'un pays tiers²⁶.

Déjà en 2005, les arrivées répétées de migrants et de demandeurs d'asile au sud de l'Italie avaient amené l'Union européenne à élaborer, indépendamment de tout cadre institutionnel ou politique de collaboration avec ce pays, un plan avec la Libye, financé par le programme Aeneas, prévoyant des mesures immédiates et concrètes de surveillance des frontières maritimes libyennes, avec notamment la mise en place de patrouilles mixtes euro-libyennes pour prévenir le départ des embarcations vers l'île de Lampedusa.

La CFDA demande que :

- soit prévue, pour les personnes interceptées en mer, une procédure d'examen des demandes d'accès au territoire de l'Etat membre qui a intercepté le bateau ;
- soit mis en place un dispositif spécifique pour le traitement des demandes d'asile.

6- Directive sur le retour

Un projet de directive sur le retour des étrangers en situation irrégulière, présenté le 1^{er} septembre 2005²⁷ est en cours de négociation au Parlement et au Conseil, ce texte devant être adopté en procédure de co-décision.

Ce texte contient des normes minimales qui doivent être lues dans la globalité d'une politique qui tend à contingenter les étrangers, y compris les demandeurs d'asile, aux frontières de l'Europe. Il s'accompagne de la mise en place d'un Fond pour le retour pour la période 2008-2013, également en cours de négociation. L'objectif du texte est d'harmoniser les normes en matière d'éloignement et de détention des personnes en séjour irrégulier sur le territoire européen. Instrument destiné à permettre une meilleure efficacité de ces systèmes, il n'a donc pas pour vocation première la protection des personnes.

Les mesures phare du dispositif proposé par la Commission sont la création d'une procédure de renvoi en deux temps (une mesure d'éloignement et une mesure qui permet son exécution), la « *garde temporaire* » des étrangers pour une durée de 6 mois maximum, la création d'une interdiction du territoire européen de 5 ans pour toute personne éloignée sur la base d'une simple irrégularité de séjour. **Il est clair que de telles dispositions viendraient modifier en profondeur le système français actuellement en vigueur dans un sens très restrictif.** Ce ne serait pas le cas pour d'autres législations qui prévoient une rétention beaucoup plus longue et des systèmes moins contrôlés qu'en France : ces normes semblent représenter un progrès pour l'Allemagne, la Grande Bretagne ou les Pays Bas, notamment en matière de durée de la détention. Elles pourraient également permettre d'imposer un certain contrôle pour les personnes détenues dans les camps aux frontières de l'Europe tels que Malte.

²⁶ Le 9 juin 2006, Frontex a annoncé qu'elle débloquent un budget de 2.1 millions d'euros pour cette opération.

²⁷ COM (2005) 0391.

Dans l'état actuel de la proposition de la Commission, ces normes représentent une atteinte grave aux droits fondamentaux des personnes, y compris au droit d'asile dans la mesure où elles institutionnalisent ce qui devrait demeurer l'exception et confirment l'éloignement et la détention en des outils centraux des mécanismes de gestion migratoire. La CFDA est opposée à la mise en place d'un tel système.

Si toutefois ces mesures venaient à être mises en place, la CFDA demande le respect des principes suivants :

- **la directive devrait clairement imposer aux Etats membres des catégories de personnes protégées contre l'éloignement : mineurs, personnes malades n'ayant pas accès à un traitement médical dans leur pays d'origine, demandeurs d'asile en cours de procédure, réfugiés ou toute personne ayant des craintes pour leur vie ou leur sécurité en cas de retour ;**
- **l'interdiction du territoire européen pour une durée de cinq ans est une peine disproportionnée au regard de la simple irrégularité du séjour sur le territoire. Elle peut également gravement porter atteinte aux droits fondamentaux, notamment le droit de demander l'asile et le droit à une vie privée et familiale. Cette mesure devrait disparaître de la directive européenne ;**
- **un mécanisme de contrôle approprié devrait être clairement défini : un recours suspensif systématique (et non laissé au bon vouloir des Etats membres) contre toute mesure d'éloignement devrait être défini ;**
- **la durée de détention devrait être strictement limitée et pour la période la plus courte possible ;**
- **la détention ne devrait être prévue que dans l'optique de l'organisation de l'éloignement.**

Ces garanties doivent être appliquées intégralement à la frontière et dans les zones de transit.

La Coordination française pour le droit d'asile rassemble les organisations suivantes :

ACAT (Action des chrétiens pour l'abolition de la torture), **Act-Up Paris**, **Amnesty International** - section française, **APSR** (Association d'accueil aux médecins et personnels de santé réfugiés en France), **CAEIR** (Comité d'aide exceptionnelle aux intellectuels réfugiés), **CASP** (Centre d'action sociale protestant), **Cimade** (Service œcuménique d'entraide), **Comede** (Comité médical pour les exilés), **ELENA**, **FASTI** (Fédération des associations de soutien aux travailleurs immigrés), **France Libertés**, **Forum Réfugiés**, **FTDA** (France terre d'asile), **GAS** (Groupe accueil solidarité), **GISTI** (Groupe d'information et de soutien des immigrés), **LDH** (Ligue des droits de l'Homme), **MRAP** (Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples), **Association Primo Levi** (soins et soutien aux victimes de la torture et des violences politiques), **Secours Catholique** (Caritas France), **SNPM** (Service national de la pastorale des migrants), **SSAE** (Service social d'aide aux émigrants).

La délégation française du Haut Commissariat pour les réfugiés et la Croix-Rouge Française sont associées aux travaux de la CFDA.